Ontwikkel het Stagefonds door

Verkenning vergoeding stagebegeleiding

Maart 2024

SiRM. Strategies in Regulated Markets

Managementsamenvatting

Zonder voldoende en kwalitatief goede stageplaatsen kan de instroom op de arbeidsmarkt stokken. Stages zijn niet alleen essentieel om studenten vaardigheden bij te brengen, maar ook om ze een goed beeld van de sector te geven en een zachte landing op de werkvloer te ondersteunen. Het beschikbaar stellen van kwalitatief goede stageplaatsen vraagt inzet van middelen én begeleidingscapaciteit van aanbieders van zorg- en welzijn (hierna: aanbieders). De huidige subsidieregeling Stageplaatsen Zorg II (hierna: Stagefonds) biedt een tegemoetkoming aan aanbieders die een stageplek realiseren voor mbo- en hbo-studenten. Het Stagefonds staat open voor aanbieders die zorg of welzijn leveren op basis van de Zorgverzekeringswet (Zvw), Wet langdurige zorg (Wlz), Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Jeugdwet en/of Wet publieke gezondheid (Wpg).

In het Integraal Zorgakkoord (IZA) spraken het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en veldpartijen af dat er een kostendekkende vergoeding voor stagebegeleiding komt via een beschikbaarheidbijdrage en dat VWS hiertoe samen met de NZa een verkenning uitvoert. In opdracht van VWS en met betrokkenheid van de NZa heeft SiRM verkend hoe de bekostiging van stagebegeleiding optimaal en kostendekkend kan worden vormgegeven, rekening houdend met de kritische evaluaties van de Sociaal-Economische Raad en de Algemene Rekenkamer over het huidige Stagefonds.

Wij concluderen dat alternatieve bekostigingsopties voor het Stagefonds onmogelijk of onwenselijk zijn. Voor de curatieve en langdurige zorg is bekostiging via een beschikbaarheidbijdrage of aparte tarieven niet mogelijk aangezien Zorginstituut Nederland aangeeft dat opleiden voor zorg en welzijn geen aanspraak is en als zodanig niet onder de verzekerde zorg valt, niet in de Zvw en niet in de Wlz. Binnen de door gemeenten gefinancierde domeinen is bekostiging via tarieven onwenselijk vanwege stijgende uitvoerings- en administratieve lasten en twijfels over de doelmatigheid. Bovendien is er sectorbreed weinig draagvlak voor andere vormen, zoals bekostiging via O&O-fondsen.

Omdat (wenselijke) alternatieve bekostigingsopties ontbreken, bestaat er een breed draagvlak bij de geïnterviewde partijen voor continuering van het huidige Stagefonds met enkele aanpassingen. Ondanks de kritische externe evaluaties zijn zij niet ontevreden over het Stagefonds. In hun optiek draagt het Stagefonds bij aan het opleiden van stagairs en ervaren aanbieders de administratieve lasten als laag. Gelet op de personeelsuitdagingen in de toekomst achten partijen het van belang dat het Stagefonds niet wegvalt. Binnen het huidige Stagefonds zien zij bovendien mogelijkheden voor verbetering, bijvoorbeeld door een tussentijdse inschatting te geven van het uit te keren bedrag per stagiair.

Inhoud

Managementsamenvatting **1**

1 Aanleiding en conclusie **3**
1.1 Aanleiding 3
1.2 Conclusie 4

2 Alternatieve bekostigingsopties zijn onmogelijk of onwenselijk **5**
2.1 Voor de curatieve en langdurige zorg is bekostiging via een beschikbaarheidbijdrage of aparte tarieven niet mogelijk 5
2.2 Binnen door gemeenten gefinancierde zorg en welzijnsdomeinen is bekostiging in tarieven zeer onwenselijk 6
2.3 Sectorbreed is er weinig steun voor bekostiging via O&O-fondsen 8

3 Met aanpassingen kan het huidige Stagefonds vooruit **10**
3.1 Ondanks kritische externe evaluaties zijn partijen niet ontevreden over het huidige Stagefonds 10
3.2 Partijen zien binnen opzet huidige Stagefonds mogelijkheden voor verbetering 11

Bijlage 1. Aanpak en tussentijdse inventarisatie **13**

Bijlage 2. Beschrijving bekostigingsopties **17**

Bijlage 3. Overzicht Stagefonds **19**

1 Aanleiding en conclusie

1.1 Aanleiding

Zonder voldoende en kwalitatief goede stageplaatsen stokt de instroom op de arbeidsmarkt. Stages zijn niet alleen essentieel om studenten vaardigheden bij te brengen, maar ook om ze een goed beeld van de sector te geven en een zachte landing op de werkvloer te ondersteunen. Daarnaast komen met stages de nieuwste inzichten uit de opleidingen op de werkvloer terecht en wordt duidelijk waar de opleiding niet meer aansluit bij de praktijk. Het beschikbaar stellen van kwalitatief goede stageplaatsen vraagt inzet van middelen en begeleidingscapaciteit van aanbieders van zorg- en welzijn (hierna: aanbieders).

De huidige subsidieregeling Stageplaatsen Zorg II (hierna: Stagefonds) biedt een tegemoetkoming aan aanbieders die een stageplek realiseren voor mbo- en hbo-studenten. De tegemoetkoming voorziet in de kosten die een werkgever daarvoor maakt. In het Stagefonds is opgenomen welke opleidingen in aanmerking komen voor een tegemoetkoming. De stageaanbieder moet in ieder geval zorg of welzijn leveren op basis van de Zorgverzekeringswet (Zvw), Wet langdurige zorg (Wlz), Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Jeugdwet en/of Wet publieke gezondheid (Wpg).

In het Integraal Zorgakkoord (IZA) spraken het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en veldpartijen af dat er een kostendekkende vergoeding voor de kosten van stagebegeleiding komt via een beschikbaarheidbijdrage en dat VWS hiertoe samen met de NZa een verkenning uitvoert. Onder de kosten van stagebegeleiding verstaan we de nettokosten voor stagebegeleiding:

- Begeleidingskosten: verletkosten doordat de begeleider minder productieve uren draait.
- Brutoloonkosten: werkgeverskosten voor een beroepsbegeleidende leerweg (bbl)/duaal of deeltijdstudent.
- Opleidingskosten: kosten voor collegegeld en boeken die werkgevers veelal betalen en eventuele stagevergoeding wanneer hierover cao-afspraken zijn gemaakt.
- Minus de opbrengsten: de inkomsten van zorg en/of ondersteuning die bbl/duale/deeltijdstudenten leveren en aanbieders op een gegeven moment mogen declareren.

De IZA-afspraak volgt mede naar aanleiding van kritiek op het huidige Stagefonds door de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Algemene Rekenkamer (AR). De SER adviseert om een nieuwe regeling binnen of buiten het Stagefonds te ontwerpen, die een vaste bekostiging garandeert en vooraf duidelijkheid biedt over de hoogte van de vergoeding. Momenteel wordt jaarlijks het subsidiebudget gedeeld door het aantal gerealiseerde *full time equivalent* (fte) stageplaatsen. Omdat er meer aanvragen zijn dan beschikbaar budget vallen de maximale vergoedingsbedragen vaak lager uit dan gewenst en is er een prikkel om juist niet méér stages aan te bieden. Voor de verpleegkundige opleidingen wordt bijvoorbeeld gemiddeld 70 procent

van het maximale bedrag toegekend.[1] Tegelijkertijd trekt de AR de doelmatigheid van de huidige regeling in twijfel. Zij geeft aan dat andere factoren een grotere rol spelen, zoals de beschikbare begeleidingstijd en intrinsieke motivatie van aanbieders om op te leiden.[2]

In opdracht van VWS en met betrokkenheid van de NZa verkende SiRM hoe de bekostiging van stagebegeleiding optimaal en kostendekkend kan worden vormgegeven binnen prestaties en tarieven, rekening houdend met de bevindingen van de SER en de AR over het huidige Stagefonds. Gedurende het proces vroeg VWS SiRM om de opties breed te inventariseren en ook verder te kijken dan strikt de prestaties en tarieven.

1.2 Conclusie

We concluderen dat alternatieve bekostigingsopties voor het Stagefonds onmogelijk of onwenselijk zijn. Voor de curatieve en langdurige zorg is bekostiging via een beschikbaarheidbijdrage of aparte tarieven niet mogelijk. Binnen de door gemeenten gefinancierde domeinen is bekostiging via tarieven onwenselijk. Ten slotte is er sectorbreed weinig draagvlak voor bekostiging via Opleidings- & Ontwikkelingsfondsen (O&O-fondsen).

Omdat (wenselijke) alternatieve bekostigingsopties ontbreken bestaat er een breed draagvlak bij de geïnterviewde partijen voor continuering van het huidige Stagefonds met enkele aanpassingen. Ondanks de kritische externe evaluaties zijn partijen namelijk niet ontevreden over het Stagefonds. Bovendien zien partijen mogelijkheden voor verbetering binnen het huidige Stagefonds, bijvoorbeeld door een tussentijdse inschatting te geven van het uit te keren bedrag per stagiair.

[1] SER (2021), Aan de slag voor de zorg.
[2] Algemene Rekenkamer (2023), Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI).

2 Alternatieve bekostigingsopties zijn onmogelijk of onwenselijk

Alternatieve bekostigingsopties voor het Stagefonds zijn onmogelijk of onwenselijk. Voor de curatieve en langdurige zorg is bekostiging via een beschikbaarheidbijdrage of aparte tarieven niet mogelijk omdat Zorginstituut Nederland aangeeft dat opleiden voor zorg en welzijn geen aanspraak is en als zodanig niet onder de verzekerde zorg valt, niet in de Zvw en niet in de Wlz. Binnen de door gemeenten gefinancierde domeinen is bekostiging via tarieven onwenselijk vanwege stijgende uitvoerings- en administratieve lasten en twijfels over de doelmatigheid. Bovendien is er sectorbreed weinig draagvlak voor andere vormen, zoals bekostiging via O&O-fondsen.

2.1 Voor de curatieve en langdurige zorg is bekostiging via een beschikbaarheidbijdrage of aparte tarieven niet mogelijk

Bekostiging van de kosten van stagebegeleiding via een beschikbaarheidbijdrage of in aparte tarieven is voor de curatieve en langdurige zorg niet mogelijk.[3] Zorginstituut Nederland (hierna: Zorginstituut) deed begin februari 2024 de uitspraak dat opleiden voor zorg en welzijn geen aanspraak is en als zodanig niet onder de verzekerde zorg krachtens zowel de Zvw als de Wlz valt.[4] Op basis hiervan is een beschikbaarheidbijdrage geen rechtmatige bekostigingsoptie voor de kosten van stagebegeleiding is. Daarmee is de afspraak uit het IZA dus niet mogelijk. Volgens het derde wettelijke criterium van het beoordelingskader voor de beschikbaarheidbijdrage kan er namelijk geen beschikbaarheidbijdrage worden gegeven voor vormen van zorg die niet behoren tot de verzekerde zorg krachtens de Zvw of Wlz.[5] Vanwege dit criterium is ook binnen de andere domeinen waar het Stagefonds voor openstaat (Wmo, Jeugdwet of Wpg) een beschikbaarheidbijdrage niet mogelijk.

Het Zorginstituut geeft aan dat voor zover kosten voor bij- en nascholing te beschouwen zijn als noodzakelijke kosten voor zorg, deze kosten onder verzekerde zorg kunnen vallen. De vergoeding daarvoor is dan opgenomen in de tarieven van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Ook andere opties, zoals een aparte tariefopslag of een fonds beheerd door zorgverzekeraars, zijn op basis van de uitspraak van het Zorginstituut niet mogelijk.

[3] Het staat aanbieders vrij om, wanneer zij middelen overhouden uit de integrale tarieven (bijvoorbeeld door efficiënter te werken), deze in te zetten voor de kosten van stagebegeleiding.
[4] Zorginstituut Nederland (1 februari 2024), Reactie werkgeverskosten opleidingen en scholing.
[5] Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en sport (2012), Besluit beschikbaarheidbijdrage WMG, Staatsblad 2012, 396.

Een eventuele wijziging in de uitspraak van het Zorginstituut betekent niet automatisch dat een beschikbaarheidbijdrage een passende bekostigingsoptie is. Volgens het zesde wettelijke criterium van het beoordelingskader kan de NZa alleen een beschikbaarheidbijdrage toekennen wanneer financiering via tarief/prestatie leidt tot marktverstoring bij zorgverzekeraars of zorgaanbieders. Dit is onwaarschijnlijk omdat het om relatief lage bedragen gaat: momenteel gaat het om ongeveer €1.000 tot €3.000 per fte stage en in totaal om €122 miljoen in 2022, waarvan een gedeelte uitgekeerd wordt aan aanbieders binnen de Zvw en Wlz. Deze bedragen zijn slechts een zeer klein onderdeel van de totale begroting van aanbieders. Bovendien, wanneer er wel sprake zou zijn van marktverstoring, is eerst nog een uitvoerbaarheidstoets door de NZa vereist. Vanwege het hoge aantal aanbieders (ongeveer 7.300 in 2022) dat momenteel een beroep doet op het Stagefonds, is onzeker in hoeverre een beschikbaarheidbijdrage (praktisch) uitvoerbaar is. In Bijlage 1 beschrijven de resultaten van onze tussentijdse inventarisatie van de verwachte effecten van een beschikbaarheidbijdrage voor de uitvoerbaarheid, werkbaarheid en doeltreffendheid.

2.2 Binnen door gemeenten gefinancierde zorg en welzijnsdomeinen is bekostiging in tarieven zeer onwenselijk

We identificeerden twee bekostigingsopties in tarieven die binnen de Wmo, Jeugdwet en Wpg rechtmatig zijn (zie uitgebreide beschrijving in Bijlage 2):

1. In tarieven via algemene uitkering uit het Gemeentefonds.
2. In tarieven via specifieke uitkering (spuk) aan gemeenten.

We lichten hieronder verder toe waarom bekostiging in tarieven via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds (§2.2.1) en bekostiging in tarieven via een spuk (§2.2.2) onwenselijk zijn. Daarmee zijn deze geen alternatief voor het huidige Stagefonds.

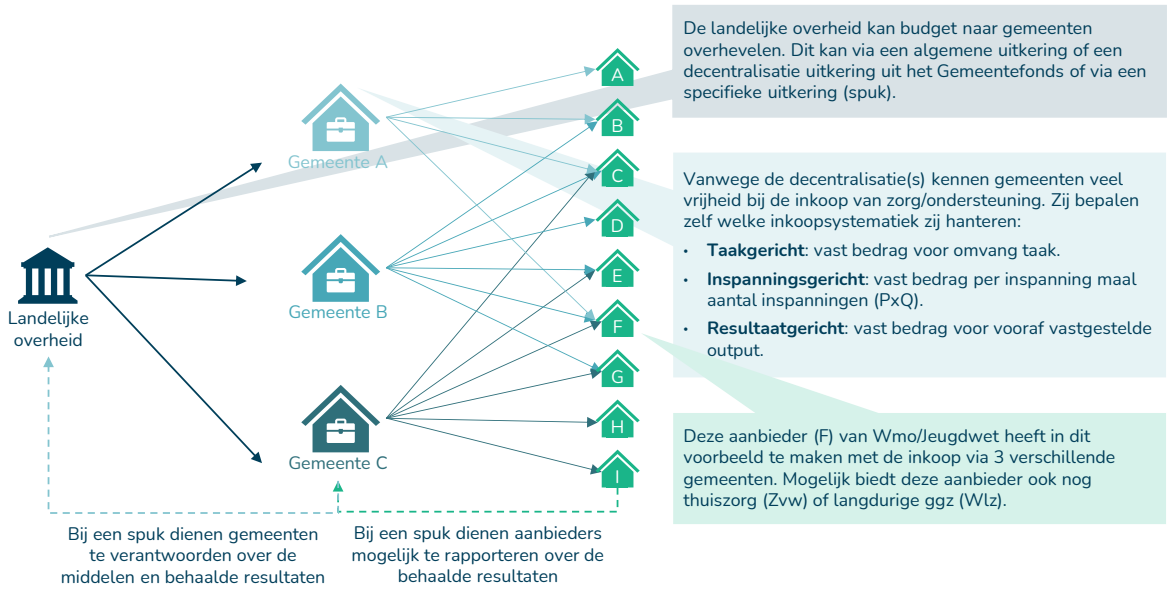
Aanvullend geldt dat bij keuze voor een van deze bekostigingsopties nog steeds een andere bekostigingswijze nodig is voor stagebegeleiding binnen de Zvw en Wlz. Dit leidt tot extra uitvoerings- en administratieve lasten. Aanbieders die werkzaam zijn in bijvoorbeeld de Jeugdwet en Zvw (zoals ggz-instellingen) zouden te maken krijgen met verschillende manieren van bekostiging.

2.2.1 Bij bekostiging in tarieven via algemene uitkering stijgen de uitvoeringslasten en administratieve lasten zonder garantie dat dit bijdraagt aan meer stageplekken

Bekostiging via een algemene uitkering is niet wenselijk en kan, net als een spuk (zie §2.2.2), niet op draagvlak rekenen van veldpartijen en gemeenten. Het is onzeker of bekostiging via algemene uitkering bijdraagt aan het realiseren van meer stageplaatsen.

De gemeenteraad heeft budgetrecht waardoor zij niet verplicht is om de middelen uit het gemeentefonds te alloceren aan de kosten van stagebegeleiding. Ook wanneer zij besluit dit wel te doen is er geen garantie op meer stageplekken. Dit hangt namelijk ook af van de inkoopsystematiek van gemeenten. Gemeenten hebben de vrijheid om naar eigen inzicht zorg en welzijn in te kopen via taak-, inspanning- of resultaatgerichte bekostiging.

Daarnaast stijgen de uitvoerings- en administratieve lasten voor gemeenten en aanbieders. Gemeenten zullen voor een relatief klein aantal aanbieders de kosten van stagebegeleiding moeten meenemen in de inkoop. Daarnaast moeten zij mogelijk kostenonderzoeken verrichten om de juiste tarieven te kunnen hanteren.[6] Ook voor aanbieders stijgen de administratieve lasten en wordt deze bekostigingswijze erg ingewikkeld, terwijl het om geringe bedragen per gemeente en per aanbieder gaat. Bekostiging via tarieven leidt namelijk tot financieringsstromen van meer dan 300 gemeenten naar meer dan duizend aanbieders (zie Figuur 1). Omdat gemeenten beleidsvrijheid hebben bij de inkoop van de Wmo, Jeugdwet en Wpg, verschilt de inkoopsystematiek tussen gemeenten, waardoor elke relatie tussen een gemeente én aanbieder kan verschillen. Dit maakt de situatie complex voor aanbieders die in meerdere gemeenten en met verschillende systematieken te maken hebben. Bovendien werken stagairs soms ook in meerdere domeinen.



Figuur 1. Bekostiging in tarieven binnen door gemeenten gefinancierde zorg en welzijnsdomeinen leidt tot veel financieringsstromen die onderling kunnen verschillen qua inkoopsystematiek en verantwoording.

2.2.2 Bekostiging in tarieven via een specifieke uitkering leidt aanvullend tot hogere verantwoordingseisen

Het vergoeden van de kosten van stagebegeleiding via een specifieke uitkering (spuk) kent ten opzichte van de algemene uitkering vergelijkbare effecten. Aanvullend zijn de verantwoordingseisen hoger. Dit leidt tot hogere administratieve lasten voor gemeenten. Gemeenten moeten de regeling namelijk uitvoeren en zijn verplicht te rapporteren aan het Rijk over de uitgaven die zij doen en het resultaat daarvan. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) geeft aan dat gemeenten juist het aantal spuks willen verminderen omdat de verantwoording (qua tijd en kosten) in veel gevallen niet in verhouding staat tot de regelingen

[6] Bij een algemene uitkering kunnen de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) reële prijzen voor de Jeugdwet en de Wmo worden aangepast. De Wmo en Jeugdwet verplichten de gemeenteraad om regels te stellen ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit ervan. De AMvB's geven nadere regels die invulling geven aan deze gemeentelijke opdracht. De huidige AMvB's kennen echter geen kostprijselementen die zo gedetailleerd zijn als de definitie van de nettokosten van stagebegeleiding. Logischerwijs zouden deze kosten onder overhead komen te vallen, evenals ICT-kosten en andere overhead.

zelf.[7] Zeker bij kleinere gemeenten – waar aanbieders slechts enkele fte's stageplekken aanbieden – staan de verantwoordingslasten niet in verhouding tot de vergoedingsbedragen via de spuk. Om de verantwoording richting het Rijk te 'voeden' moeten aanbieders richting gemeenten ook verantwoording afleggen. Daarnaast leidt een spuk tot een verschuiving van lasten binnen het Rijk. Ondanks dat Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-I) de regeling niet meer hoeft uit te voeren, moet er wel verantwoording over de spuk plaatsvinden naar bijvoorbeeld de Tweede Kamer.

Hoewel gemeenten verplicht zijn de spuk aan de kosten van stagebegeleiding te besteden hangt de doeltreffendheid van de regeling af van de inkoopsystematiek van een gemeente. De prikkels werken voor aanbieders per inkoopsystematiek anders. Zo hebben aanbieders bij een taak- en resultaatsgerichte inkoopsystematiek een sterkere prikkel om stagairs zelfstandig zorg- en welzijnstaken uit te laten voeren zonder dat zij hierbij (voldoende) begeleid worden. Door de verschillende inkoopsystematieken wordt ook niet tegemoetgekomen aan de kritiek van de SER. Er is voor aanbieders namelijk geen duidelijkheid vooraf over de hoogte en/of kostendekkendheid van de vergoeding.

2.3 Sectorbreed is er weinig steun voor bekostiging via O&O-fondsen

2.3.1 Bekostiging via O&O-fondsen leidt door verschuiving van uitvoeringslasten tot hogere kosten die niet opwegen tegen meer regie van veldpartijen

Op basis van interviews stellen we vast dat weinig partijen positief tegenover het vergoeden van stagebegeleiding via O&O-fondsen (zie uitgebreide beschrijving in Bijlage 2) staan. Huidige O&O-fondsen vragen hoge eenmalige en structurele organisatorische investeringen die niet in verhouding staan tot het vergoeden van stagebegeleiding. Partijen verwachten dat de eventuele voordelen van het vergoeden via O&O-fondsen, zoals meer eigen regie over het verstrekken van de vergoeding, niet opwegen tegen de verwachte nadelen.

Momenteel bestaan er al O&O-fondsen voor verschillende sectoren, zoals voor sociaal werk en voor een deel van de medisch specialistische zorg (zie Bijlage 2). De meeste van deze fondsen zijn gericht op het kwalitatief bijdragen aan opleiding en ontwikkeling op de arbeidsmarkt door bijvoorbeeld bij- en nascholingen aan te bieden, onderzoek uit te voeren en te helpen bij het ontwikkelen van beroepscompetentieprofielen.[8] Zij zijn niet geëquipeerd om op grootschalige wijze vergoedingen te verstrekken en aanvragen te beheren.[9] Dit vraagt veel extra uitvoeringscapaciteit, zowel qua mensen als middelen. Het is onwaarschijnlijk dat deze investeringen in schaars personeel, tijd en geld in verhouding staan tot de meerwaarde van een O&O-fonds. Bovendien bestaat nog niet voor elke branche een O&O-fonds, bijvoorbeeld voor zelfstandige behandelcentra en gemeentelijke gezondheidsdiensten. Deze branches moeten een

[7] VNG (2024), Verantwoording: het ongemak van de spuk.
[8] Binnen zorg en welzijn is alleen Stichting Sociaal Fonds Huisartsenzorg (SSFH) bekend met het verstrekken van vergoedingen aan aanbieders.
[9] In 2023 vroegen circa 7.300 aanbieders vergoeding via het Stagefonds aan voor in totaal ongeveer 60.000 fte stageplaatsen.

apart O&O-fonds inrichten of zouden moeten aansluiten bij een bestaand O&O-fonds. Dit vergt extra investeringen. Een zorg- en welzijnsbreed O&O-fonds kan niet rekenen op veel animo vanwege de (bestuurlijke) complexiteit die dit met zich meebrengt.

Tot slot kan de paritaire inrichting vertragend werken voor het vergoeden van stagebegeleiding. O&O-fondsen staan onder gedeelde bestuurlijke verantwoordelijkheid van brancheverenigingen en vakbonden. De fondsen ontvangen (een deel van de) financiële middelen via een jaarlijkse heffing op de loonsom. Werkgevers- en werknemersorganisaties bepalen in cao-onderhandelingen de hoogte van deze heffing. Partijen zien risico's wanneer de vergoeding voor de kosten van stagebegeleiding afhankelijk wordt van deze dynamiek.

2.3.2 Bekostiging via O&O-fondsen biedt geen garantie op meer stageplekken, mede doordat een kostendekkende vergoeding niet verzekerd is

Ondanks de extra benodigde uitvoeringscapaciteit, draagt bekostiging via O&O-fondsen niet gegarandeerd bij aan het realiseren van meer stageplaatsen. VWS en veldpartijen zouden een bestuurlijke afspraak kunnen sluiten om het beschikbare budget van het Stagefonds (naar rato) over te hevelen naar sectorale O&O-fondsen. Daarmee is de vergoeding nog niet kostendekkend. Dit vergt extra middelen. Hiervoor zou VWS een deel van het Uitgaven Plafond Zorg (UPZ) over moeten hevelen voor deze vergoeding of dienen aanbieders zelf een deel van hun inkomsten afdragen aan hun O&O-fonds. Uiteindelijk komen ook deze middelen vrijwel geheel uit het UPZ.

Daarnaast betekent vergoeding via O&O-fondsen dat de administratieve lasten voor aanbieders die werkzaam zijn in meerdere domeinen of sectoren toenemen. Zij zouden via verschillende O&O-fondsen vergoeding moeten aanvragen. De drempel voor aanbieders om vergoeding aan te vragen kan daarmee hoger worden en het realiseren van meer stages in de weg staan. Bovendien lijkt het vergoeden van stagebegeleiding via O&O-fondsen niet in lijn te zijn met de IZA-afspraak om voor de sector zorg en welzijn tot één financieel arrangement te komen vanuit het programma Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn (TAZ).[10] Aanleiding voor deze afspraak was dat er momenteel meerdere en soms ook sectorale subsidieregelingen zijn die voor een deel ook inhoudelijk overlappen (waaronder het Stagefonds).

[10] Integraal Zorgakkoord (2022), pagina 89.

3 Met aanpassingen kan het huidige Stagefonds vooruit

Omdat (wenselijke) alternatieve bekostigingsopties ontbreken bestaat er een breed draagvlak bij de geïnterviewde partijen voor continuering van het huidige Stagefonds met enkele aanpassingen. Ondanks de kritische externe evaluaties zijn partijen niet ontevreden over het Stagefonds. In hun optiek draagt het Stagefonds bij aan het opleiden van stagairs en ervaren aanbieders de administratieve lasten als laag. Gelet op de personeelsuitdagingen in de toekomst achten partijen het van belang dat het Stagefonds niet wegvalt. Binnen het huidige Stagefonds zien zij bovendien mogelijkheden voor verbetering, bijvoorbeeld door een tussentijdse inschatting te geven van het uit te keren bedrag per stagiair.

3.1 Ondanks kritische externe evaluaties zijn partijen niet ontevreden over het huidige Stagefonds

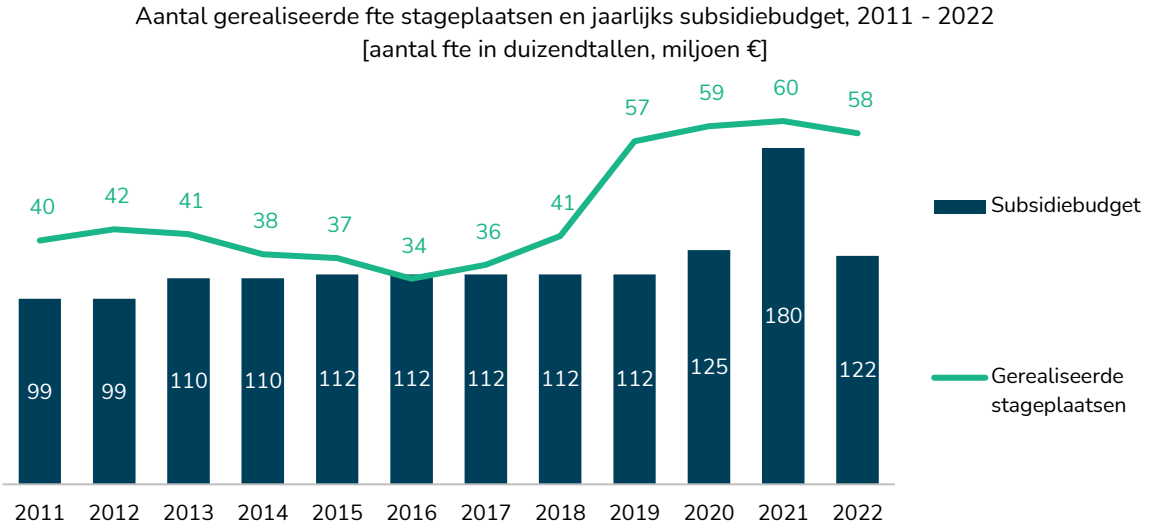
Bij vrijwel alle partijen kan het huidige Stagefonds op draagvlak rekenen. Het Stagefonds draagt er volgens hen aan bij dat aanbieders stagairs opleiden. Doordat de administratieve lasten laag zijn, kunnen zij eenvoudig een vergoeding voor de kosten hiervan aanvragen. Momenteel werkt het Stagefonds via de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) met vooraf ingevulde formulieren. Hierdoor zijn de meeste aanbieders relatief weinig tijd kwijt voor het aanvragen van de vergoeding.

Partijen zijn ook positief over de uitvoering door DUS-I. Er is voor hen één loket, ongeacht het domein of de sector waar zij actief in zijn, met een eenduidige aanvraagprocedure die voor alle aanbieders gelijk is. Ook aanbieders werkzaam in meerdere domeinen of sectoren kunnen bij hetzelfde loket terecht. Enkele geïnterviewde partijen geven aan dat de krapte op de arbeidsmarkt het opleiden van stagairs een gezamenlijk vraagstuk is, waar juist een gemeenschappelijke regeling aan bijdraagt. Bovendien geven partijen aan dat een regeling op landelijk niveau efficiënt is omdat de uitvoeringslasten collectief worden gedragen en een gespecialiseerde partij – die de processen op orde heeft om een grote hoeveelheid aan aanvragen te beoordelen – deze uitvoert.

Verder herkennen partijen de kritiek op het huidige Stagefonds slechts ten dele. Partijen herkennen zich niet in de kritiek van de AR op de verwachte prikkelwerking van het huidige Stagefonds. De AR stelt dat stagekosten geen belangrijke rol spelen bij het aanbieden van stages, maar dat intrinsieke motivatie, het werven en binden van personeel en gebrek aan begeleidingscapaciteit belangrijkere overwegingen zijn. Hoewel partijen aangeven dat dit inderdaad belangrijke factoren zijn, signaleren zij dat juist ook de tegemoetkoming voor

aanbieders belangrijk is. Het gaat daarbij niet alleen om de hoogte van het bedrag, maar de vergoeding representeert ook de erkenning van het belang van opleiden. Aangezien de beschikbaarheidbijdrage geen optie is maken partijen zich zorgen dat de huidige regeling wegvalt zonder alternatief. Gezien steeds schaarser wordend personeel verwachten zij dat zonder vergoeding steeds meer aanbieders zullen kiezen om de tijd van zorgverleners alleen in te zetten voor het leveren van zorg en/of welzijn. Ook zijn er zorgen dat bij het achterblijven of wegvallen van vergoeding de kwaliteit van stages achteruit gaat. Aanbieders rekenen op de inkomsten van het Stagefonds omdat deze al 15 jaar bestaat. Hierdoor zijn zij over het algemeen goed bekend met de regeling. Ook maken partijen zich vanwege het lange bestaan van het Stagefonds minder zorgen over het wegvallen hiervan, ondanks dat een subsidieregeling normaliter een tijdelijk karakter heeft.

Daarnaast herkennen veel partijen zich niet in de conclusie uit de evaluatie van het Stagefonds in 2020 dat het aantal stages niet naar verwachting is toegenomen. Dit gevoel lijkt overeen te komen met data van recentere jaren (zie Figuur 2), waarin we zien dat vanaf 2019 het aantal gerealiseerde stageplaatsen sterk toeneemt, terwijl het subsidiebudget alleen in 2021 tijdelijk steeg.[11]



Figuur 2. Het aantal gerealiseerde stageplaatsen steeg vanaf 2019 sterk, terwijl het subsidiebudget alleen in 2021 tijdelijk steeg. Bron: DUS-I.

3.2 Partijen zien binnen opzet huidige Stagefonds mogelijkheden voor verbetering

Partijen zien een aantal verbetermogelijkheden voor het huidige Stagefonds. Hiermee kan het Stagefonds het aanbieden van meer stages verder stimuleren. Zij beseffen zich dat een deel van deze verbetermogelijkheden ook vraagt om een weging, bijvoorbeeld tussen administratieve lasten enerzijds en kostendekkendheid anderzijds.

[11] In 2020 en 2021 werd het subsidiebudget eenmalig opgehoogd om aanbieders op korte termijn meer financiële ruimte te bieden voor het realiseren van stageplaatsen in navolging van de Covid-19 pandemie.

Partijen vinden met name meer duidelijkheid vooraf van de hoogte van de vergoeding belangrijk. Zo kunnen zij hier beter rekening mee houden en lopen zij minder financieel risico bij het aannemen van stagiairs. Mogelijk kan VWS met DUS-I in de loop van het subsidiejaar een schatting geven van de hoogte van de vergoeding per type stage. Momenteel geven aanbieders aan het begin van elk studiejaar aan hoeveel stageplaatsen zij verwachten te realiseren. Op basis hiervan, gecombineerd met het historische verschil tussen de verwachte en gerealiseerde aantallen, kan VWS een indicatief richtbedrag bepalen en dit richting aanbieders communiceren. Een andere optie die partijen noemen is om het beschikbare budget van het Stagefonds voor de verschillende (sub)sectoren af te bakenen.

Veel partijen geven aan dat een meer kostendekkende vergoeding gewenst is en bijdraagt aan het aanbieden van meer stageplekken. Echter is een volledige kostendekkende vergoeding geen vereiste voor de meeste partijen. Aanbieders willen ook stagairs opleiden vanwege hun maatschappelijke betrokkenheid. Aanvullend is het vanuit werkgeversoptiek nuttig om stagairs tijdig te boeien en binden aan hun organisatie. Veel partijen vinden daarom ook dat een volledig kostendekkende vergoeding niet opweegt tegen veel hogere administratieve lasten.[12] Wel is een vergoeding die meer kostendekkend is dan in de huidige situatie wenselijk. Hiervoor is echter inzicht nodig in de huidige kosten naar type opleiding, domein en fase van de opleiding. Dit ontbreekt momenteel. Een meer kostendekkende vergoeding zou vragen om extra middelen. Meerdere partijen hebben begrip ervoor wanneer deze uit het UPZ worden vrijgemaakt.

Ook differentiatie in de hoogte van de vergoeding op basis van in welke fase van de opleiding de stagiair zich bevindt kan volgens partijen bijdragen aan het realiseren van voldoende stages voor studenten die nog minder zelfstandig zijn (bijvoorbeeld die in het eerste jaar van hun opleiding zitten). Ten slotte zien enkele partijen kansen om via vergoeding ook ruimte te creëren voor innovatie in stagebegeleiding. Innovatie zou ertoe moeten leiden dat de kwaliteit van de stages hoog blijft met minder begeleidingstijd van schaars personeel. Aangezien de afbakening van wat onder innovatie verstaan kan worden lastig is, begrijpen partijen dat dit niet onder het Stagefonds valt. Wel zou volgens hen VWS hier mogelijk een aparte regeling voor kunnen optuigen die specifiek hierop is gericht. Het vergt tijd en inzet van VWS en betrokken partijen om nader invulling te geven aan een dergelijke regeling.

[12] Wanneer de vergoeding volledig kostendekkend voor alle aanbieders is vraagt dit om een open-einde regeling. Er moet immers altijd budget beschikbaar zijn indien aanbieders een aanvraag doen. Bij dergelijke regelingen liggen de verantwoordingseisen hoger. Aanvullend kan dit leiden tot staatssteunkwesties. Dit vraagt nader onderzoek.

Bijlage 1. Aanpak en tussentijdse inventarisatie

In december 2023 voerden we zes interviews om mogelijke rechtmatige bekostigingsopties te inventariseren (Tabel 1) en voerden we deskresearch uit.

Tabel 1. We spraken in totaal met zes organisaties om rechtmatige bekostigingsopties te inventariseren. In verband met privacy hebben we in overleg met VWS geen namen opgenomen.

Organisatie
Jeugdautoriteit
Nederlands Zorgautoriteit
VWS (directie Macro Economische Vraagstukken en Arbeidsmarkt)
VWS (directie Patiënt en Zorgordening)
Zorginstituut Nederland
Zorgverzekeraars Nederland

In Figuur 3 illustreren we onze inventarisatie van rechtmatige bekostigingsopties voorafgaand aan de uitspraak van het Zorginstituut.[13] We verkenden drie opties die alleen rechtmatig konden zijn in de Zvw en Wlz en twee opties die alleen rechtmatige zijn in de Wmo, Jeugdwet en Wpg. Alleen bekostiging via O&O-fondsen is in alle domeinen rechtmatig mogelijk.

	1	2		3	4	5	6
	Beschikbaarheid-bijdrage	Opslag bestaande tarieven		Fonds via zorgverzekeraars	In tarieven via algemene uitkering Gemeentefonds	In tarieven via specifieke uitkering gemeenten	O&O-fondsen
		A. Onderdeel inkoopgesprek	B. Verwerkt in NZa-tarieven				
Zvw	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓
Wlz	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓
Wmo	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓
Jw	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓
Wpg	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓

Figuur 3. Voorafgaand aan de uitspraak van het Zorginstituut verkenden we zes bekostigingsopties, waarvan alleen O&O-fondsen een rechtmatige optie voor alle domeinen is.

[13] In deze fase had het Zorginstituut nog geen uitspraak gedaan over dat de kosten van opleiden voor zorg en welzijn niet ten laste van de Zvw en Wlz kunnen worden gebracht.

Op basis van de interviews in december, schetsten we vervolgens een eerste beeld van de voor- en nadelen ten opzichte van het huidige Stagefonds wat betreft:

- **Uitvoerbaarheid:** in hoeverre is de bekostigingsoptie uitvoerbaar voor de desbetreffende uitvoerende organisatie(s)?
- **Werkbaarheid:** in hoeverre is de bekostigingsoptie werkbaar voor aanbieders die vergoeding zouden kunnen aanvragen?
- **Doeltreffendheid:** in hoeverre neemt de bekostigingsoptie de negatieve financiële prikkel voor aanbieders om meer stages aan te bieden weg en biedt de bekostigingsoptie vooraf duidelijkheid over de hoogte van de financiële middelen?

In Tabel 2 beschrijven we deze voor- en nadelen voor de drie opties die uiteindelijk – als gevolg van de uitspraak van het Zorginstituut – niet rechtmatig bleken. Deze eerste inventarisatie is niet uitputtend. In Hoofdstuk 2 zijn de verwachte effecten voor de uitvoerbaarheid, werkbaarheid en doeltreffendheid van de overgebleven rechtmatige opties (optie 4: in tarieven algemene uitkering Gemeentefonds, optie 5: in tarieven via specifieke uitkering Gemeentefonds, optie 6: O&O-fondsen) opgenomen.

Tabel 2. Voorafgaand aan de uitspraak van het Zorginstituut schetsten we een eerste beeld van de voor- en nadelen van de bekostigingsopties ten opzichte van het huidige Stagefonds. Deze tabel beschrijft deze eerste inventarisatie voor de drie bekostigingsopties die na de uitspraak van het Zorginstituut onrechtmatig bleken.

	1. Beschikbaarheidbijdrage		
	Uitvoerbaarheid	**Werkbaarheid**	**Doeltreffendheid**
Voordelig effect		Structurele administratieve lasten gelijk of lager: aanvraag relatief eenvoudig.	Vooraf duidelijkheid over hoogte vergoeding, kostendekkende vergoeding en ex ante uitkering.
Nadelig effect	Uitvoeringslasten verschuiven naar NZa en zijn hoger: zowel vooraf (kostprijsonderzoek voor verschillende type stages en aanbieders) als tijdens (beoordelen aanvragen, afhandelen bezwaren).	Eenmalige hoge administratieve lasten (bijv. meewerken aan kostprijsonderzoek voor verschillende sectoren, vereist dat aanbieders gedetailleerde informatie kunnen overdagen)	Kans op onrechtmatige verstrekking: prikkel voor aanbieders die ook Wmo of Jeugdwet aanbieden om voor deze stages vergoeding aan te vragen via deze route.
Effect nader te bepalen			Mogelijk hoger beroep op beschikbaarheidbijdrage leidt tot verlaging beschikbaar budget voor zorg (communicerende vaten).

	2a. Opslag bestaande tarieven: onderdeel inkoopgesprek		
	Uitvoerbaarheid	**Werkbaarheid**	**Doeltreffendheid**
Voordelig effect	Uitvoeringslasten beperkt: geen apart aanvraagproces nodig.	Lagere administratieve lasten: indienen aanvraagformulier niet nodig.	Vooraf meer duidelijkheid over hoogte vergoeding doordat aantal stages in het jaar t-1 wordt meegenomen in inkoopgesprek.
Nadelig effect	Vereist bestuurlijke afspraak en gelijkgerichte inkoop zorgverzekeraars. Inkoopgesprek moeilijker omdat extra item moet worden meegenomen. Zorgverzekeraars hebben daarnaast minder expertise omtrent opleiden.	Onderhandeling vergt inzicht aanbieders in kosten stagebegeleiding. Kleine aanbieders minder mogelijkheden bij onderhandelingen.	Vergoeding afhankelijk van inkoopgesprek: onzekerheid hoogte vergoeding en kostendekkendheid niet gegarandeerd. Duidelijkheid beperkt tot loopduur contract.
Effect nader te bepalen		Vergoeding stagebegeleiding komt in onderhandelingssfeer terecht.	

	2b. Opslag bestaande tarieven: verwerkt in NZa-tarieven		
	Uitvoerbaarheid	**Werkbaarheid**	**Doeltreffendheid**
Voordelig effect	Uitvoeringslasten beperkt: geen apart aanvraagproces nodig.	Lagere administratieve lasten: indienen aanvraagformulier niet nodig.	
Nadelig effect			Vooraf onduidelijk of middelen voor stages worden ingezet doordat deze worden ‘uitgesmeerd’ over alle tarieven. Verschilt per aanbieder of vergoeding kostendekkend is, omdat tarieven en daadwerkelijk aantal aangeboden stages, sector en percentage vrije tarieven niet gekoppeld zijn.
Effect nader te bepalen			

3. Fonds via zorgverzekeraars			
	Uitvoerbaarheid	**Werkbaarheid**	**Doeltreffendheid**
Voordelig effect			Geoormerkt geld: middelen worden besteed aan beoogd doel.
Nadelig effect	Uitvoeringslasten verschuiven naar en verspreiden over zorgverzekeraars		
Effect nader te bepalen			Kostendekking en duidelijkheid vooraf afhankelijk van vormgeving fonds: alleen gegarandeerd bij meer budget vanuit overheid of aanvullende investering zorgverzekeraars.

In februari 2024 voerden we interviews om een verdere inventarisatie uit te voeren naar twee alternatieve bekostigingsopties: O&O-fonds en continuering van het Stagefonds (eventueel in aangepaste vorm). In deze gesprekken stonden we met veldpartijen stil bij hoe zij tegen deze opties aankijken en op welke manier deze opties ingericht zouden moeten worden. Van 14 van de 15 uitgenodigde partijen hebben we schriftelijke of mondelinge input ontvangen (zie Tabel 3).

Tabel 3. In voorbereiding op verdere bestuurlijke besluitvorming spraken we in februari 2024 met 14 veldpartijen over twee alternatieve bekostigingsopties. In verband met privacy hebben we in overleg met VWS geen namen opgenomen.

Organisatie	Betrokkenheid
ActiZ	Schriftelijke input
De Nederlandse ggz	Interview
GGD GHOR Nederland	Interview
InEen	Interview
Jeugdzorg Nederland	Interview
Landelijke Huisartsen Vereniging	Interview
Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra	Interview
Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen	Interview
Sociaal Werk Nederland	Interview
Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland	Interview
Vereniging Nederlandse Gemeenten	Schriftelijke input
Zelfstandige Klinieken Nederland	Interview
Zorgverzekeraars Nederland	Interview
Zorgthuis Nederland	Interview

Bijlage 2. Beschrijving bekostigingsopties

Opleidings- en ontwikkelingsfondsen

Rechtmatig in de Zvw, Wlz, Wmo, Jeugdwet en Wpg

O&O-fondsen zijn stichtingen die door werkgevers- en werknemersorganisaties onder gedeelde verantwoordelijkheid worden bestuurd om (financieel) bij te dragen aan de ontwikkeling van de arbeidsmarkt. Bijvoorbeeld door bij- en nascholingen te ontwikkelen, deze aan te bieden of te helpen bij het ontwikkelen van beroepscompetentieprofielen. In andere sectoren, zoals in de metaalsector, dragen werkgevers ook financieel bij aan de O&O-fondsen.

VWS en brancheverenigingen zouden een bestuurlijke afspraak kunnen sluiten om het beschikbare budget van het huidige Stagefonds over te hevelen naar verschillende O&O-fondsen (per enkele of sectoraal) om via deze route de kosten van stagebegeleiding te vergoeden. Binnen de zorg- en welzijnssector bestaan reeds enkele O&O-fondsen (zie Tabel 4).

Tabel 4. Binnen de zorg- en welzijnssector bestaan al meerdere O&O-fondsen.

Naam bestaand O&O-fonds	Doelgroep	Aangesloten branchepartijen
Arbeidsmarktfonds FCB	Sociaal werk, jeugdzorg en kinderopvang	Jeugdzorg Nederland, Sociaal Werk Nederland
O&O fonds ggz	Ggz	De Nederlandse ggz
Sociaal Fonds Kennissector (SOFOKLES)	Universiteiten, academische ziekenhuizen en onderzoeksinstellingen	NFU
Stichting Sociaal Fonds Huisartsenzorg (SSFH)	Huisartsen	LHV, InEen
Stichting Arbeidsmarkt- en Opleidingsbeleid VVT en Jeugdgezondheidszorg (A+O VTT)	Voor verplegenden en verzorgenden	Zorgthuis NL, ActiZ
Stichting Arbeidsmarkt Ziekenhuis (StAZ)	Algemene ziekenhuizen	NVZ
Stichting Bedrijfsfonds Apotheken (SBA)	Richten zich o.a. op opleiding en ontwikkeling van apothekersassistenten	WZOA, ASKA

In tarieven via algemene uitkering Gemeentefonds

Rechtmatig in de Wmo, Jeugdwet en Wpg

Afhankelijk van de kenmerken en belastingcapaciteit van gemeenten, krijgt elke gemeente geld van de Rijksoverheid via de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Hiermee betalen gemeenten een aanzienlijk deel van hun uitgaven. Binnen de wettelijke kaders kan de gemeente zelf de afweging maken hoe zij de algemene uitkering besteden. Gemeenten hoeven zich hierover niet te verantwoorden richting het Rijk.[14]

Gemeenten kopen vervolgens zorg en welzijn op drie manieren in bij aanbieders:

1. **Taakgericht**: budget voor het leveren / beschikbaar hebben van een taak voor een bepaalde groep cliënten. Bijvoorbeeld alle huishoudelijke hulp in een wijk.
2. **Inspanningsgericht**: vaste prijs per inspanning per cliënt (PxQ). Bijvoorbeeld dertig euro maal twee uur begeleiding per week per cliënt.
3. **Resultaatgericht**: vergoeding voor vooraf vastgestelde output per cliënt. Bijvoorbeeld een vaste vergoeding voor een schoon huis.

In tarieven via specifieke uitkering gemeenten

Rechtmatig in de Wmo, Jeugdwet en Wpg

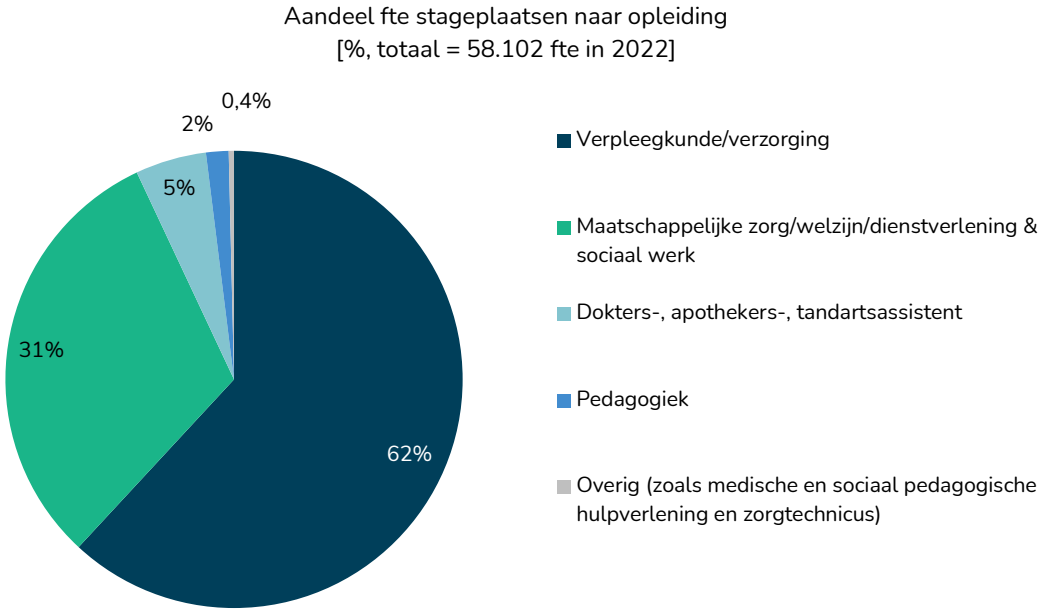
Bij een specifieke uitkering (spuk) gaat het om geoormerkt geld dat gemeenten ontvangen van het Rijk. Gemeenten moeten dit geld aan bepaalde (medebewinds)taken besteden. Daarom moeten gemeenten verantwoorden bij het Rijk hoe ze het geld hebben besteed. Dit doen zij in de *Single information, Single audit* (SiSa-)bijlage in de jaarrekening. Middelen die niet (volledig) aan het juiste doel besteed zijn moeten terugbetaald worden. Als een gemeente de spuk niet volledig uitgeeft, moet het restant terug naar het Rijk.

Gemeenten kopen vervolgens zorg en ondersteuning in op de reguliere wijze zoals zij dit ook bij een algemene uitkering doen. In de inkoopafspraken die zij maken met aanbieders moeten zij ook afspraken maken over stagebegeleiding, bijvoorbeeld over het aantal stagairs en het type opleidingen en de bijbehorende vergoeding die hiervoor wordt verstrekt. Over de realisatie van deze afspraken zullen aanbieders ook moeten rapporteren naar gemeenten.

[14] VNG Raadgever De inkomstenbronnen van gemeenten. Beschikbaar via: https://vng.nl/artikelen/raadgever-de-inkomstenbronnen-van-gemeenten

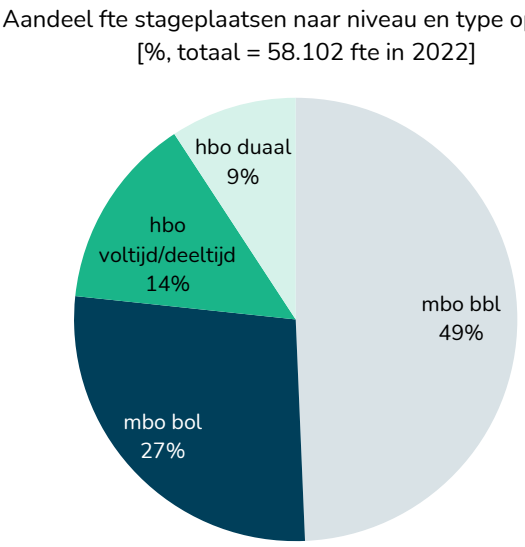
Bijlage 3. Overzicht Stagefonds

Voor studiejaar 2022 keerde het Stagefonds voor circa 58.000 fte stageplaatsen vergoeding uit. Bijna twee derde ging om stages voor studenten in verpleging of verzorging (zie Figuur 4). De rest besloeg voornamelijk opleidingen maatschappelijke zorg, maatschappelijk werk en dienstverlening en sociaal werk. Slechts vijf procent van de door het Stagefonds gesubsidieerde stageplaatsen bestond uit studenten die een opleiding volgen tot dokters-, apothekers- of tandartsassistent.

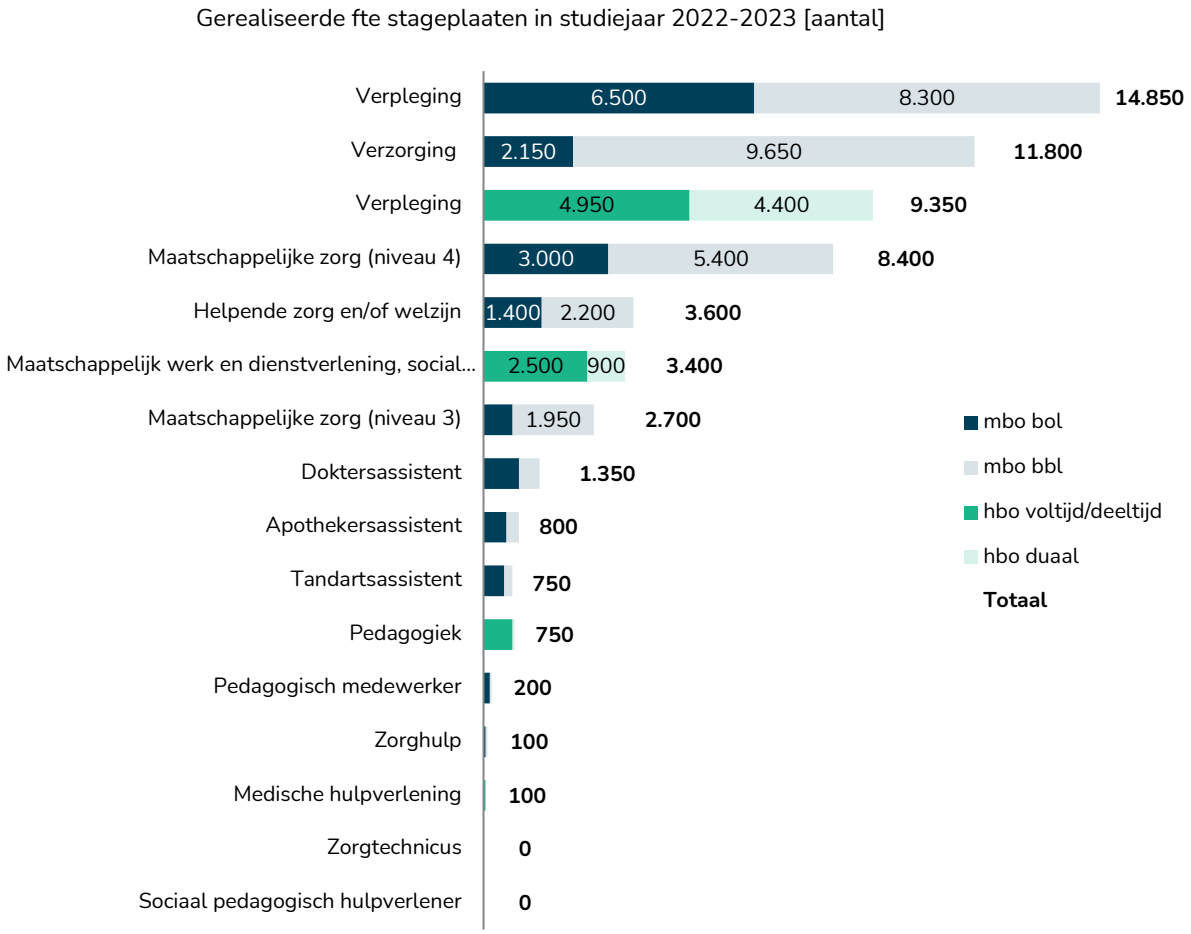


Figuur 4. In 2022 was bijna twee derde van de gesubsidieerde stageplaatsen een student in verpleging of verzorging. Het overige deel betrof voornamelijk opleidingen in maatschappelijk zorg/welzijn/dienstverlening en sociaal werk. Bron: DUS-I.

Meer dan driekwart van de gerealiseerde stageplaatsen waren voor mbo-studenten (zie Figuur 5). Hiervan gaat het voor een groot deel om bbl studenten. Voor de hbo-opleidingen zien we dat juist voor relatief meer voltijd/deeltijd studenten met vergoeding uit het Stagefonds zijn gerealiseerd. Zie Figuur 6 voor het aantal gerealiseerde fte stageplaatsen per niveau (mbo/hbo), type (bbl/bol/voltijd/deeltijd/duaal) en specifieke opleiding. De normbedragen zijn het hoogste voor hbo-opleidingen verpleegkunde, zowel vol- en deeltijds als duaal (Figuur 7).

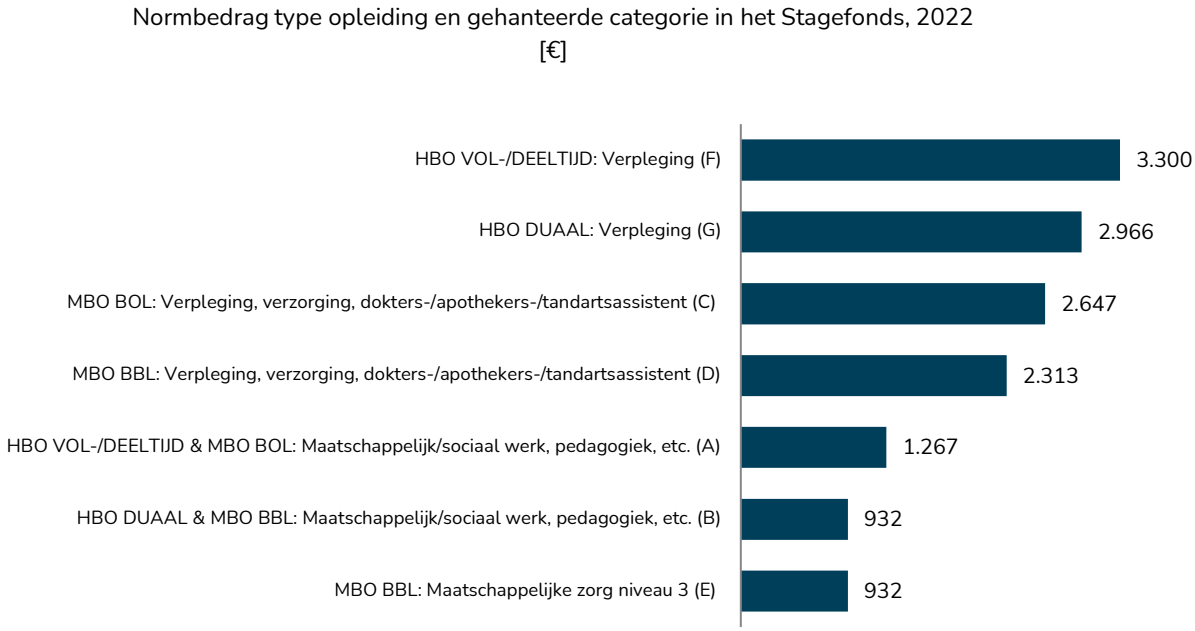


Figuur 5. In 2022 bestond het merendeel uit mbo-stageplaatsen waarvan voor een groot deel voor bbl studenten. Bij hbo-stages zien we een iets hoger aandeel voor de voltijd/deeltijd studenten. Bron: DUS-I.



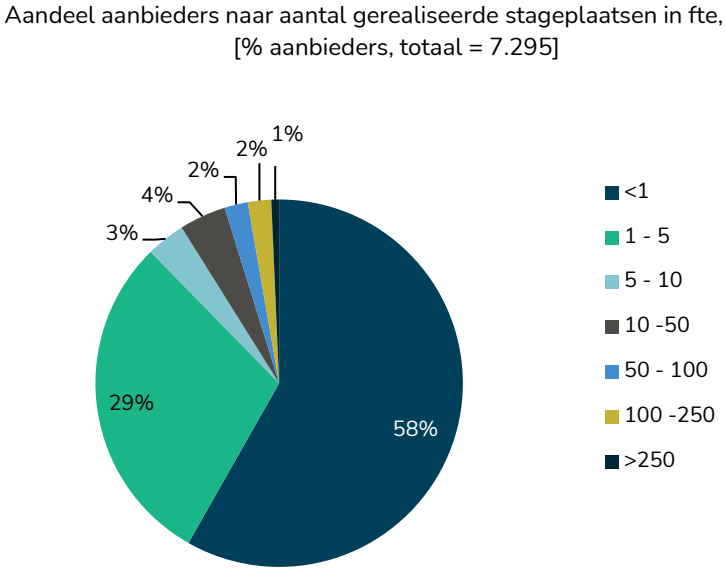
Figuur 6. Vooral aanbieders die stages aanbieden voor studenten in verpleging en verzorging ontvangen vergoeding via het Stagefonds. Ook maatschappelijk zorg/welzijn/dienstverlening en sociaal werk beslaan een relatief groot deel van het totaal fte gesubsidieerde stageplaatsen.[15] Bron: DUS-I.

[15] Totalen tellen in sommige gevallen niet op in verband met afronding.



Figuur 7. De vergoeding per HBO vol- en deeltijdstudent is het hoogst. Bron: DUS-I.

Van het totaal aantal aanbieders dat in 2022 vergoeding via het Stagefonds aanvroeg, deed ruim de helft (58%) dat voor minder dan 1 fte stageplaats (zie Figuur 8). Bijna een derde van de aanbieders vroeg vergoeding aan voor 1 tot 5 fte stageplekken. Slechts een klein deel vroeg vergoeding aan voor relatief veel fte stageplaatsen. Aanvragen voor meer dan honderd fte komen weinig voor.



Figuur 8. In 2022 vroeg van het totaal aantal aanbieders ruim de helft vergoeding aan voor minder dan 1 fte stageplaats. Bron: DUS-I.