

Beleidskader eerstelijnscentra in grootschalige nieuwbouwlocaties

Inleiding

De zorg binnen de eerstelijns kenmerkt zich door een generalistische zorgverlening en laagdrempelige toegang. Deze zorg in de buurt is gericht op de mens in zijn omgeving en heeft een ambulante karakter. Geïntegreerde eerstelijnszorg betreft multidisciplinaire eerstelijnszorg, die door meerdere zorgaanbieders met verschillende discipline achtergronden in samenhang wordt geleverd.

De gebruikelijke manier waarop geïntegreerde eerstelijnszorg tot stand komt is dat er, in een reeds bestaande woonwijk, verschillende zorgprofessionals gaan samenwerken. Geïntegreerde eerstelijnscentra (hierna te noemen gezondheidscentra) worden in bestaande wijken meestal opgestart voor een beoogde populatie vanaf circa 8.000 inschrijvingen. Deze schaalgrootte is doorgaans voldoende om een breed geïntegreerd zorgaanbod te organiseren.

Het opstarten van gezondheidscentra in grootschalige nieuwbouwlocaties gaat gepaard met specifieke aanloopproblemen. Zo zijn zorgverzekeraars terughoudend met het doen van investeringen, omdat het onduidelijk is of er voldoende verzekerden in de wijk komen wonen. Door uitgestelde oplevering van huizen loopt de instroom van bewoners en dus ingeschreven patiënten dikwijls vertraging op. Daarnaast verstrekken banken vaak onvoldoende krediet, of tegen hoge rentelasten, om de aanloopfase van het centrum gefinancierd te krijgen. Er zijn dus diverse problemen voor het realiseren van geïntegreerde eerstelijnszorg op grootschalige nieuwbouwlocaties. Door deze specifieke marktproblemen kunnen gezondheidscentra daar niet van de grond komen.

Vanwege dit marktfalen en gelet op het publieke belang wordt in de periode tot en met 2013 het ontwikkelen en aanbieden van geïntegreerde eerstelijnszorg tijdens de realisatie van grootschalige nieuwbouwlocaties in voorheen onbebouwd gebied aangewezen als dienst van algemeen economisch belang (DAEB) in de zin van de beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 28 november 2005 (2005/842/EG). Gezondheidscentra, zijnde ondernemingen, zullen bij overeenkomst worden belast met de uitvoering van deze dienst. Ter compensatie ontvangen zij gedurende de aanloopfase van het realiseren van het gezondheidscentrum een instellingssubsidie op grond van de Kaderregeling VWS-subsidies. Deze compensatie houdt rekening met de werkelijke kosten en opbrengsten, opdat overcompensatie wordt voorkomen. In dit tijdelijke beleidskader wordt het subsidiebeleid voor geïntegreerde eerstelijnscentra in grootschalige nieuwbouwlocaties uiteengezet.

Achtereenvolgens komen hierin aan de orde:

1. Nieuwbouwlocaties
2. Geïntegreerde eerstelijnscentra
3. Subsidievoorwaarden
4. Verplichtingen

1. Nieuwbouwlocaties

Dit subsidiebeleid is gericht op grootschalige nieuwbouwlocaties in voorheen onbebouwd gebied. Bekende grootschalige nieuwbouwlocaties werden ook wel VINEX-gebieden genoemd. VINEX-gebieden zijn in 1993 door de toenmalige minister van VROM aangewezen als uitbreidingsgebieden voor steden. Het betreft de woningproductie tussen 1995 en 2005 in het kader van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra. De woningproductie na 2005 is per definitie geen VINEX. Om beter aan te sluiten bij de gebieden waarin zich problemen voordoen bij de opstart van grote eerstelijns samenwerkingsverbanden wordt hierna gesproken over "grootschalige nieuwbouwlocaties in voorheen onbebouwd gebied".

Criteria waaraan een grootschalige nieuwbouwlocatie moet voldoen zijn de volgende:

- Er is sprake van 'voorheen onbebouwd' gebied. Er mag dan geen sprake zijn van herontwikkeling van huisvesting. Met voorheen onbebouwd gebied wordt in de regel bedoeld voormalig landbouwgebied (inclusief eventuele kleinschalige woningbouw zoals boerderijen) en/of voormalig industrieel complex en/of gebied wat door drooglegging vrijkomt.

- Het beoogd aantal inwoners van het nieuwe woongebied na realisatie van de betreffende plannen ligt op minimaal 8000. In de aanvraag dient een nadere omschrijving van het gebied plaats te vinden waaronder de opgave van recente bouwplannen en postcodes van het gebied. De nieuwbouwlocatie dient in de aanvraag van de subsidie gespecificeerd te worden, onder meer door middel van een opgave van de postcodes.

2. Geïntegreerde eerstelijnscentra

Dit subsidiebeleid is voorts gericht op geïntegreerde eerstelijnscentra ofwel gezondheidscentra.

Gezondheidscentra kunnen in hoofdlijnen op twee verschillende manieren georganiseerd zijn. In de meest eenvoudige vorm bestaat een gezondheidscentrum uit een enkele rechtspersoon die het centrum exploiteert en het (medisch) personeel in dienst heeft voor het verlenen van de eerstelijns gezondheidszorg. In dat geval komt de desbetreffende rechtspersoon voor subsidie in aanmerking. De essentie van de andere wijze van organiseren van gezondheidscentra is dat er een rechtspersoon is die het gezondheidscentrum exploiteert en dat andere (rechts)personen in dat centrum de eerstelijns gezondheidszorg aanbieden. De zorgaanbieders betalen voor het gebruik van het centrum. Ook in dit geval komt de rechtspersoon die het gezondheidscentrum exploiteert voor subsidie in aanmerking.

De rechtspersoon, zijnde de onderneming, die een gezondheidscentrum exploiteert wordt hier verder aangeduid als exploitant.

3. Subsidievoorwaarden

De exploitant van een gezondheidscentrum in een grootschalige nieuwbouwlocatie kan worden belast met een dienst van algemeen economisch belang. Dit betekent dat de exploitant de taak heeft om tijdens de realisatie van die nieuwbouwlocatie geïntegreerde eerstelijnszorg te verlenen en verder te ontwikkelen. Hiervoor kan aan de exploitant op grond van de Kaderregeling VWS- subsidies jaarlijks een instellingssubsidie worden verstrekt.

Subsidie kan worden verkregen voor praktijkkosten zijnde kosten voor personeel, huisvesting en automatisering voor zover deze kosten aanvaardbaar zijn in vergelijking met de kosten van soortgelijke gezondheidscentra. Voorts is het toegestaan een voorziening te treffen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid tot maximaal 7,56% van de loonsom. Uiteraard wordt slechts subsidie verstrekt voor kosten die niet door anderen vergoed worden of kunnen worden. De subsidie bedraagt jaarlijks minimaal € 125.000 en maximaal € 300.000 per gezondheidscentrum. De subsidie wordt uitsluitend verleend in de eerste vijf kalenderjaren na de start van het zorgaanbod in het gezondheidscentrum en zolang er binnen die periode naar verwachting in het desbetreffende subsidiejaar nog geen 8.000 inwoners zijn. Dit geldt ook als het gezondheidscentrum van exploitant wisselt, bijvoorbeeld als gevolg van een fusie.

Om voor subsidie in aanmerking te komen, dient aan de volgende criteria te worden voldaan:

- Het gezondheidscentrum staat open voor alle inwoners van de nieuwbouwlocatie en de exploitant heeft aannemelijk gemaakt dat een te behalen patiëntenaantal van minimaal 8.000 patiënten realistisch is.
- Er is een multidisciplinair zorgaanbod. Het zorgaanbod bestaat uit minimaal drie disciplines, waarbij er in ieder geval sprake is van huisartsgeneeskundige zorg en ten minste twee andere eerstelijns disciplines.
- Er is sprake van een geïntegreerd zorgaanbod. Ten aanzien van de samenwerking is er afstemming en coördinatie van samenhangende zorginterventies tussen de betrokken disciplines. Daar waar de verschillende disciplines niet door personeel van de exploitant wordt verzorgd, is er een samenwerkingsovereenkomst gebaseerd op een gezamenlijke visie op geïntegreerde eerstelijnszorg waarin is vastgelegd op welke wijze samenwerking plaatsvindt.
- Er is een zorgaanbodplan.
- De continuïteit van het gezondheidscentrum is gewaarborgd. Uiterlijk vijf jaar na

de start het gezondheidscentrum kan het zonder subsidie geëxploiteerd worden.

- Indien de exploitant de zorg niet zelf aanbiedt, heeft de exploitant overeenkomsten met zorgaanbieders gesloten waarin de continuïteit is gegarandeerd.
- Er zijn schriftelijke afspraken rondom geïntegreerde eerstelijnszorg met de preferente zorgverzekeraar. Uit deze afspraken blijkt de ondersteuning van het samenwerkingsverband door de preferente zorgverzekeraar en dat er zicht is op een toekomstige contract waarmee de continuïteit van het gezondheidscentrum is geborgd. Hierbij wordt met name gedacht aan contractering op basis van de NZa-beleidsregel Geïntegreerde Eerstelijnszorgproducten of beleidsregels die in het verlengde hiervan liggen.

Indien de realisatie van woningen in het grootschalige nieuwbouwwijk zodanige vertraging oploopt dat het aantal inwoners onvoldoende is om het gezondheidscentrum na vijf jaar zonder subsidie te exploiteren, kan de subsidieperiode met maximaal twee jaren verlengd worden. In alle gevallen is de maximale subsidie over de gehele subsidieperiode € 1.500.000.

In de Kaderregeling VWS-subsidies is de wijze van verstrekking van de instellingssubsidie geregeld. Hier wordt onder meer gewezen op de bepalingen met betrekking tot de aanvraag en de verantwoording. Uit de aanvraag dient te blijken dat voldaan wordt aan de in dit beleidskader omschreven criteria om voor subsidie in aanmerking te komen. Daartoe is onder andere een meerjarenbegroting nodig waaruit blijkt dat het gezondheidscentrum na afloop van de jaren waarin de subsidie wordt verstrekt zonder subsidie kan worden geëxploiteerd. Bij het opstellen van de meerjarenbegroting wordt uitgegaan van de bekostigingssystematiek zoals die op dat moment geldt. Tevens is van belang een onderbouwde raming van de ontwikkeling van het inwonertal in het nieuwbouwwijk. Vanzelfsprekend worden bij de aanvraag ook de bovengenoemde overeenkomsten meegestuurd.

4. Verplichtingen

Aan de subsidie is de verplichting verbonden tot het sluiten van een zogenaamde uitvoeringsovereenkomst tussen het gezondheidscentrum en het ministerie van VWS. In deze overeenkomst wordt de exploitant belast met de onderhavige dienst van algemeen economisch belang, te weten het verlenen en verder ontwikkelen van geïntegreerde eerstelijnszorg tijdens de realisatie van het desbetreffende nieuwbouwwijk.

Indien de rechtspersoon naast het uitvoeren van de dienst van algemeen economisch belang nog andere activiteiten uitvoert, dient sprake te zijn van een gescheiden boekhouding, zodat de lasten en baten van de verschillende activiteiten gescheiden zijn en duidelijk is welke daarvan betrekking hebben op de uitvoering van de dienst van algemeen economisch belang.

Voor het overige gelden de gebruikelijke verplichtingen uit hoofde van de Kaderregeling VWS-subsidies. Zo wordt bij de vaststelling van een subsidie bezien wat de werkelijke kosten en opbrengsten zijn. Subsidiegelden die na uitvoering van de subsidiabele activiteiten niet besteed zijn, worden toegevoegd aan een zogenaamde egaliseringsreserve. De egaliseringsreserve bedraagt ten hoogste 10% van de verleende subsidie. Indien de egaliseringsreserve meer dan 10% bedraagt zal dit worden teruggevorderd. Zolang er gesubsidieerd wordt, kan de egaliseringsreserve in het daaropvolgende jaar worden ingezet als de subsidie tekortschiet. Aldus vindt geen overcompensatie plaats.

5. Tot slot

Dit beleidskader is een verlenging van het kader 2014 dat een vervolg was op het subsidiebeleid ten aanzien van gezondheidscentra zoals opgenomen in de brief aan de Tweede Kamer van 5 september 2011 (Kamerstukken 2010-2011, 29 247, nr. 150). In de brief aan de Tweede Kamer van 19 mei 2014 is aangegeven dat de regeling verlengd zou worden, aangezien de invoering van het nieuwe bekostigingsmodel als zodanig geen verandering voor deze centra teweeg zal brengen. De minister heeft aangegeven dat zij voornemens is in 2015 en de daarop volgende jaren, om gedurende de aanloopperiode, bepaalde gezondheidscentra in grootschalige nieuwbouwwelocaties een subsidie te blijven geven. Deze regeling loopt tot en met 2017. In 2017 wordt

- na evaluatie van de regeling - bezien of en zo ja hoe, de onderhavige financiering vanaf 2017 kan plaats vinden. Dit mede in relatie tot de doorontwikkeling van het nieuwe bekostigingsmodel, waarin nader bekeken moet worden welke rol verzekeraars kunnen oppakken en of deze regeling onderdeel kan gaan uitmaken van de reguliere bekostiging¹.

Aanvragen tot verlening van subsidie ten behoeve van 2015 kunnen in afwijking van de gebruikelijke termijn volgens de Kaderregeling VWS-subsidies uiterlijk 1 december 2014 worden ingediend. Voor de aanvraag van de subsidie wordt een speciaal formulier gebruikt. Meer informatie hierover is te verkrijgen via de website van de Rijksoverheid, www.rijksoverheid.nl.

¹ TK 2013-2014, 33578, nr.6