

Reflectie bij stukken Zorgbonus

Algemeen

Bij deze reflectie heb ik gekeken naar de volgende beschikbaar gestelde documenten:
 Format risicoanalyse subsidieregeling of beleidskader – versie 15 juli (Excel)
 Agendapunt 3b Concept handreiking 12-08-2020 (bijlage bij de regeling)
 Agendapunt 2b werkkostenregeling opties uitgewerkt.
 Agendapunt 2a Voorstel verantwoordingsarrangementen

In de hier bovengenoemde stukken (o.a. handreiking) wordt verwezen naar een opgestelde subsidieregeling. Deze regeling was niet beschikbaar. Idealiter is de regeling het vertrekpunt voor de verdere uitwerking in risicoanalyse en beheersmaatregelen. Dit is nu niet mogelijk. De regeling en wat daarin is opgenomen zijn ook de basis voor het bepalen van de rechtmatigheidscriteria. Zonder kennis van de regeling is het niet goed mogelijk om rechtmatigheidsrisico's te identificeren.

Format risicoanalyse subsidieregeling of beleidskader – versie 15 juli

Basis voor een op te stellen risicoanalyse is de (concept) regeling en een uitvoeringstoets van DUS-i en FDC over de gehele keten. Omdat de regeling, en uitvoeringstoets niet beschikbaar is, is het niet goed mogelijk om de risicoanalyse hieraan te koppelen. Ook bestaat hierdoor onvoldoende zicht op de risico's. Ten aanzien van de risicoanalyse vallen wel een aantal punten op t.w.:

- **Er wordt subsidie aangevraagd voor mensen die niet extra hebben gewerkt tijdens corona. Onduidelijk is of de eis van extra werken beoogd is. Het risico ervan is dat bonus naar onjuiste doelgroep gaat en meer budget nodig. Risico wordt als hoog ingeschat. Risico wordt geaccepteerd geen beheersmaatregel.**
- **Voor bepaalde medewerkers wordt dubbel aangevraagd zowel intern organisatie als ZZP'er die meerdere dienstverbanden heeft bij verschillende instellingen. Hoog, politiek risico. Beheersmaatregelen nog uit te zoeken.**
- **Diverse financiële risico's onderkend met veelal niet vermeld acceptabel of niet en geen beheersmaatregelen.**
- **Risico's in de uitvoering, veel hoge risico's waarbij beheersmaatregelen marginaal of helemaal niet zijn uitgewerkt. Voorbeelden:
 Controles zijn nog niet belegd en uitgewerkt (regel 57) bijvoorbeeld DUS-i kan geen onderaannemer voor de steekproef vinden.
 Veel onbekende RELATIES -> (te) veel werk voor FDC (regel 44) dit risico ligt met name bij DUS-i.**

Verder valt op dat het risico dat de bonus wordt verstrekt aan personen die niet voldoen aan het functieprofiel niet is onderkend (vooropgesteld dat dit wel onderdeel is van de regeling). De risicoanalyse verdient nog meer aandacht en verdere uitwerking.

Agendapunt 3b Concept handreiking 12-08-2020

De handreiking geeft (alleen) rechtmatigheidscriteria aan als deze handreiking daartoe in de regeling is aangewezen. Dit is aandachtspunt voor het opstellen van de regeling regeling
 De concept handreiking voor zorgaanbieders is bedoeld om te ondersteunen bij het verstrekken van de eenmalige bonus binnen de organisatie.

Diverse onduidelijkheden in deze handreiking:

Er wordt gesproken over functies die in beginsel in aanmerking komen; de term beginsel is onduidelijk en geeft verwarring en interpretatieproblemen.

De volgend passage uit de handreiking om in aanmerking te komen voor de bonus bevat ook niet concrete criteria (hieronder gearceerd):

Zorgaanbieders, zoals gedefinieerd in artikel 1 van de subsidieregeling, kunnen een aanvraag indienen voor zorgprofessionals. Binnen een zorgorganisatie komen zorgprofessionals in aanmerking voor een bonus die zich

In de afgelopen periode (1 maart 2020 tot 1 september 2020) hebben ingezet voor patiënten en cliënten met COVID-19, en/of.

Vraag: Moet iemand gedurende de hele periode van 1 maart tot 1 september de functie hebben vervuld? Of komt ook iemand die op enig moment een bijdrage heeft geleverd in aanmerking. Oplossing: zorg voor een sluitende afbakening.

hebben bijgedragen aan de strijd tegen COVID-19.

Vraag: Hoe wordt deze bijdrage vastgesteld? Bestaat hiervoor dan bijvoorbeeld een primaire administratie?

Met de directie inzet voor patiënten en cliënten met COVID-19 worden bedoeld:

Zorgprofessionals die op eigen afdeling dan wel op een andere afdeling zijn ingesprongen om (vermoedelijke) patiënten of cliënten met COVID-19 te verzorgen, verplegen en/of begeleiden.

Met de van bijdragen in de strijd tegen het COVID-19 worden bedoeld:

Zorgprofessionals die extra uren hebben gewerkt direct ten gevolge van de strijd tegen COVID-19, zoals zorgprofessionals die geen vakantie of verlof hebben kunnen opnemen dientengevolge of meer uren hebben gewerkt;

Zorgprofessionals die de reguliere zorg onder uitzonderlijke en zware omstandigheden draaiende hebben houden gedurende die periode, terwijl collega's de patiënten of cliënten met COVID-19 hebben verpleegd/verzorgd; of

Professionals die op basis van Wet Publieke Gezondheid middels preventie ervoor hebben gezorgd dat het COVID-19 virus niet verder is verspreid. Denk aan bron- en contactonderzoek.

Eenduidigheid van begrippen: voorbeeld uitzendkrachten en inhuur van derden

Uurtarief € 84,-- is dit inclusief of exclusief BTW

Toetsen op basis van inschaling: voor functies die niet in de organisatie voorkomen is dit niet mogelijk.

Consequentie van de handreiking is dat, op basis van de hierboven genoemde criteria, de bonus breed kan worden toegekend. Daarbij komt dat in de risicoanalyse het risico dat bonus wordt aangevraagd voor mensen die niet extra hebben gewerkt hoog wordt ingeschat maar dat dit geaccepteerd wordt en geen beheersmaatregelen nodig zijn. Waarom in de handreiking criteria opnemen terwijl het afwijken hiervan geaccepteerd wordt?

Oplossing kan zijn het volstaan in de handreiking met het alleen opnemen van de functiecode.

Werkkostenregeling

VWS gaat volgens zeggen kiezen voor optie 1 t.a.v. de werkkostenregeling.

WJZ wijst evenwel op het mogelijke risico op staatsteun die optie 1 kent. Dit risico kan deels worden ondervangen door bij de aanvraag op basis van PxQ twee verschillende Q's te hanteren: $\frac{0,125}{100}\%$ vergoeding voor de verschuldigde belasting bij werknemers en $\frac{0,125}{100}\%$ vergoeding voor de verschuldigde belasting bij derden. Door Financiën wordt op 07/09/20 nog een analyse op SBI-code verstrekt waaruit volgt hoeveel procent van de aangegeven SBI-codes eindheffing afdraagt (en dus de vrije ruimte volledig benut heeft). Deze analyse kan meer inzicht bieden in het mogelijk risico op staatssteun en zal – indien tijdig ontvangen – aan de stuurgroep worden nagezonden.

In de risicoanalyse is het risico van staatsteun ook geïdentificeerd en niet als hoog ingeschat. Beheersmaatregelen zijn niet benoemd, ook niet of het risico wordt geaccepteerd.

Risico bestaat dat VWS de risico's te laag inschat en ook dat er geen beheersmaatregelen worden getroffen. Beheersmaatregel kan zijn om op basis van het vermoeden van staatssteun, conform de Europese richtlijnen, de regeling en de daarin opgenomen mogelijke staatssteun te melden bij de Commissie. Consequentie van niet melden van mogelijke staatssteun is dat regeling als onrechtmatig wordt aangemerkt (formele onrechtmatigheid voor de gehele regeling op basis van art. 108 WEU). De Europese Commissie heeft aangegeven dat de Overheden hun steunmaatregelen eerst moeten notificeren (ingeval van mogelijke staatssteun), de Commissie zal zorgen voor een snelle afhandeling en goedkeuring.

Agendapunt 2a Voorstel verantwoordingsarrangementen

Vertrekpunt voor de verantwoordingsinformatie zijn de regeling en de risicoanalyse en de daarin uitgewerkte beheersmaatregelen. In de risicoanalyse zijn nagenoeg geen risico's t.a.v. de verantwoording onderkend laat staan uitgewerkt.

Uiteindelijk leiden regeling en risicoanalyse tot een verantwoordingsarrangement en een accountantsprotocol. Op basis van de beschikbare documenten is een beoordeling van dit voorstel niet goed mogelijk.

Met dit in gedachte kijkend naar het voorstel zien wij de volgende risico's.

Verhoging grens voor controleverklaring

In het voorstel is opgenomen om de grens voor een controleverklaring te verhogen van € (10)(2b) naar € (10)(2b). Het voorstel wordt als volgt onderbouwd:

"De administratieve last voor ongeveer 200 zorgaanbieders wordt fors beperkt doordat zij geen accountantsproduct hoeven aan te leveren. Deze 200 zorgaanbieders zijn bedrijven met maximaal 100 personen en krijgen daarmee maximaal € (10)(2b) verleend. Hierdoor hoeven alleen de echt grote zorgaanbieders met meer dan 100 werkzame personen een accountantsproduct aan te leveren. De inschatting is dat deze grote zorgaanbieders beter bekend zijn met accountantsproducten en zelf ook controllers in dienst hebben. Bovendien worden zorgaanbieders niet gecompenseerd voor de kosten van een accountsproduct (circa € (10)(2b)) vanwege het risico op staatssteun. Er mag namelijk alleen subsidie verstrekt worden als de middelen volledig worden doorgegeven aan de medewerkers. Voor een kleine zorgaanbieder tot 100 werkzame personen kunnen deze kosten voor verantwoording onevenredig groot zijn ten opzichte van het verleende bedrag."

Risico bestaat dat hiermee onvoldoende wordt onderbouwd dat op basis van de risicoanalyse en aanvullende beheersmaatregelen aangetoond kan worden dat het qua risico's verantwoord is om te kiezen voor verhoging van het grensbedrag. Nu blijkt het vooral te zijn ingegeven door beperking van de administratieve last. Een (juiste) andere argumentatie anders dan beperking van de administratieve last voor verhoging voor het grensbedrag hebben wij niet gezien.

Optie is om de verhoging wel te onderbouwen met de juiste argumenten voor beperking van de risico's of anders het grensbedrag niet te verhogen. Bij dit laatste merken wij op dat de uitwerking van het voorstel uitgaat van verhoging van het grensbedrag naar € (10)(2b).

Uitwerking in de praktijk voor verantwoording

In het voorstel komt VWS met de volgende uitwerking voor de verantwoording en de daarbij gehanteerde controle en beheersmaatregelen:

- Aanvragen tot € (10)(2b): komt een aanvrager niet voor in de bovenstaande registers, dan wordt de subsidie direct vastgesteld. Als we aanvrager wel voor komt in de registers, dan wordt hij onderdeel van de steekproef.
- Aanvragen tussen € (10)(2b) en € (10)(2b): in aanvulling op het bovenstaande worden alle subsidieontvangers verzocht om een bestuursverklaring achteraf in te vullen.
- Eventueel wordt nog aanvullend een beperkte steekproef van bijv. 0,2% gedaan. In dat geval worden (10)(2b) van 1780) zorgaanbieders gecontroleerd. Dit is een a-selecte steekproef.

Eventuele gevonden fouten moeten worden beschouwd als incidentele fouten en kunnen niet worden geëxtrapoleerd naar de (10)(2b) (omvang categorie (10)(2b)).

- Er wordt geen statistische steekproef gedaan op alle aanvragers tot € (10)(2b). Voor een statistische steekproef voor deze categorie ((10)(2b) dossiers) met een betrouwbaarheid van (10)(2b)% en een foutmarge van (10)(2b)% moeten (10)(2b) dossiers worden gecontroleerd. Dit is zeer arbeidsintensief en kostbaar.

Risico's

De controle op met name de groep aanvragers met een verleend bedrag onder de € (10)(2b) is beperkt. Zij vallen alleen binnen de steekproef als zij geregistreerd staan in een van de registers. Naar verwachting zullen zij de grootste groep aanvragers vormen. Dat terwijl het juist deze groep aanvragers is dat naar verwachting onbekend is bij VWS. De grote zorgaanbieders, zoals ziekenhuizen en VVT instellingen, zijn bij DUS-I wel bekend vanuit o.a. het Stagefonds. Het risico bij deze kleine instellingen op misbruik en oneigenlijk gebruik is vooraf lastig in te schatten. Het is niet ondenkbaar dat juist deze kleine instellingen, zoals kleine thuiszorgorganisaties, misbruik maken van de bonusregeling. Zij hebben namelijk niet zoals grote zorgaanbieders een goede interne governance structuur opgebouwd. Toch wordt geadviseerd om een beperkte controle, omdat aanvragers tot € (10)(2b) ontvangen ongeveer € (10)(2b) van de in totaal beschikbare € (10)(2b). Het financieel risico is daarmee zeer beperkt. Daarnaast past dit ook bij het proportionaliteitsbeginsel uit het USK. Het is onwenselijk om zorgorganisaties met een laag ontvangen bedrag onder hoge controle te plaatsen.

Risico bestaat dat voor de categorie aanvragen tot € (10)(2b) de onderkende risico's niet leiden tot noodzakelijke controle en beheersmaatregelen. Zij vallen veelal buiten de steekproef, zijn mogelijk onbekend bij VWS en hebben geen goed interne governance structuur. Er wordt voorgesteld om een beperkte controle te doen (opnemen in steekproef als ze voorkomen in register) omdat het belang € (10)(2b) is. Echter eerder is al onderkend dat het aandeel van aanvragers vermeld in het register gering zal zijn. Het voorgestelde controlebeleid lijkt hiermee niet in overeenstemming te zijn met het USK, ook omdat de beoogde steekproef niet over de juiste massa gaat.

Bij de categorie tussen € (10)(2b) en € (10)(2b) wordt gesteund op een bestuursverklaring. Het risico bestaat dat niet alle aanvragers qua organisatie een structuur hebben die het rechtvaardigt om aan een bestuursverklaring extra zekerheid te ontlenen. Een bestuursverklaring bij kleine zorgaanbieders (geen stichtingen) verklaren dan over hun eigen aanvraag. Dit kan wel als er sprake is van bijvoorbeeld een Stichting. Hier is sprake van een meerhoofdig bestuur, waarbij meerdere personen kunnen meekijken. Een dergelijke verklaring kan mogelijk een oplossing hiervoor bieden maar discussie hierover loopt nog met NBA.

Verder bestaat het risico dat de strekking van de bestuursverklaring niet ingaat op alle onderdelen die vanuit de regeling vragen om zekerheid. Oplossing is om duidelijk te maken, bijvoorbeeld met een voorbeeld tekst, wat inhoudelijk wordt verwacht van de bestuursverklaring.

Tot slot wordt bij deze categorie voorgesteld om nog een aanvullende steekproef te doen van (10)(2b)%. Risico bestaat dat aan de uitkomsten van de steekproef geen conclusies kunnen worden verbonden omdat het geen statische steekproef is. VWS wil geen statische steekproef doen op alle aanvragen tot € (10)(2b) omdat dat arbeidsintensief en kostbaar is. Een onderbouwing vanuit risico's en beheersmaatregelen voor een beperkte steekproef ontbreekt. Verder is niet duidelijk hoe en door wie de steekproef zal worden uitgevoerd en op welke criteria zal worden gecontroleerd.

De hierboven genoemde notities kunnen leiden tot onzekerheden in de controle van de ADR.

Voor instellingen met aanvraag > € (10)(2b) (of toch € (10)(2b) !)

Aanvragers met een verleend bedrag boven de € (10)(2b) moeten een controle verklaring van accountants meesturen bij de vaststelling. Momenteel wordt verkend of het mogelijk is om deze controle mee te laten lopen in de algemene jaarlijkse verantwoording van zorginstellingen. Beoogd wordt de administratieve last aanzienlijk te beperken. Bovendien sluit dit aan bij afspraken die VWS maakt met het veld over de verantwoording van de coronasteunmaatregelen vanuit o.a. zorgverzekeraars. Daarin is ook afgesproken dat de controle hiervan alleen toeziet op de algemene verantwoording.

Waarschijnlijk is het alleen mogelijk om dit te doen voor zorginstellingen met een Wtzi-toelating. Zij zijn namelijk gebonden aan de eisen voor verantwoording die jaarlijks door VWS worden gesteld.

De doelgroep voor de bonus is echter breder dan alleen zorginstellingen met een Wtzi-toelating. Daarom zal het niet voor alle aanvragers mogelijk zijn om het mee te laten lopen met de algemene verantwoording. Zij kunnen dan alsnog een controle verklaring indienen op basis van het vastgestelde accountantsprotocol.

We zijn hierover in gesprek met directie Pzo. Mocht het mee laten lopen in de algemene verantwoording niet mogelijk zijn, dan zouden alle aanvragers met een verleend bedrag boven de € (10)(2b) op basis van een accountantsprotocol een controle verklaring moeten indienen. De Nederlandse Beroepsvereniging van Accountants (NBA) heeft in een eerste gesprek aangegeven hiertoe voldoende mogelijkheden te zien. De insteek van VWS zal wel zijn om een licht accountantsprotocol op te stellen, zodat de verantwoordingslast voor aanvragers beperkt wordt.

In een ontvangen mailverzoek is hieraan nog het volgende toegevoegd:

Tijdens de stuurgroep van 13 augustus is gevraagd te kijken naar de samenhang van de verantwoordingsarrangementen met de reeds door zorginstellingen af te leggen jaarlijkse verantwoording op grond van de WTZi. Immers zijn er zorginstellingen die reeds onder de WTZi verantwoording afleggen middels een jaarverslag met accountantsproduct. De WTZi verantwoording ziet op zorginstellingen die op grond van de Zorgverzekeringswet (Zvw), Wet langdurige zorg (Wlz) en (in de meeste gevallen) de Jeugdwet zorg verlenen. Dus niet op instellingen die zorg verlenen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO, veelal thuiszorg) of de Wet publieke gezondheid. Het is overigens nog niet zeker of instellingen die zorg verlenen vanuit de WMO ook in aanmerking gaan komen voor de bonus.

Uit schema 4 volgt dat de zorginstellingen die meer dan 10 werknemers in dienst hebben, veelal volledig verantwoord in het kader van de WTZi (dus middels een jaarverslag met accountantsproduct). In het kader van de bonus zal een instelling met meer dan 13 werknemers boven de € (10)(2b) subsidie uit kunnen komen. Dat betekent dat de meeste instellingen die boven de € (10)(2b) subsidie kunnen gaan ontvangen, reeds op basis van de WTZi de verplichting hebben te verantwoorden middels een jaarverslag met een accountantsproduct.

De vraag die dan voorligt is of het een verlichting van de last kan zijn voor deze instellingen (en DUS-I) om in plaats van te verantwoorden middels een verklaring van werkelijke kosten, te verantwoorden middels een criterium/bijlage gevoegd bij de jaarverslaglegging. *Onduidelijk, gaat dit dan over de categorie tussen k€ (10)(2b) en k€ (10)(2b).*

Een verklaring van werkelijke kosten is een verklaring van de instelling zelf over de uitgevoerde activiteiten/prestatie (bijvoorbeeld het congres heeft plaatsgevonden met dit bezoekersaantal) waarbij geen bijkomende financiële verantwoording of een door een accountant opgesteld stuk wordt gevraagd van de aanvrager. Voor een dergelijke verklaring zal een bestuurder wel onderzoek moeten doen binnen de organisatie om de verklaring met voldoende zekerheid te kunnen ondertekenen. Daarnaast zal de zorginstelling er een ordentelijke administratie op na moeten houden en voorbereid zijn op een eventuele steekproef.

De volgende punten spelen een rol, als zou kunnen worden aangesloten bij de jaarverslaglegging:

- Het kan relatief weinig extra inspanning vergen van de accountant om controle van de bonus mee te nemen in de bestaande verslaglegging (men is toch al bezig met controle). *Is er dan altijd een accountant voor de controle van de verslaglegging?*
- De inspanning om te controleren is vergelijkbaar met die van een verklaring van werkelijke kosten, immers zal een bestuurder in dat geval ook informatie moeten verzamelen, net zoals de accountant dat doet. De vraag is echter of dit bij controle door de accountant (aanzienlijk) meer kosten met zich meebrengt, dan bij een interne controle.
- De voorgaande twee punten zouden anders zijn als de controle die voor de bonus noodzakelijk is een ander accountantsproduct vereist, namelijk een Assurance rapport.
- Na de jaarverslaglegging is de controle afgerond, er zal geen steekproef volgen.
- Er is meer zekerheid over de te controleren posten (ook voor de ADR en FIN):
 - o Werkelijke uitbetaling van de bonus

Risico's bij de overwegingen hierboven voor het verantwoordingsarrangement voor > € (10)/(2b) (of € (10)/(2b)) zijn dat onderscheid moet worden gemaakt in verantwoordingssystematiek voor instellingen die vallen onder de WTZi en de categorie die daar niet onder valt. Daarbij komt dat als gesteund wordt op verantwoording via de jaarrekening dat mogelijk deze verantwoording zowel die van 2020 als die van 2021 zal omvatten (als bij de instelling afdracht belasting in 2021 plaatsvindt). De vraag is of dit wel efficiënt is. Het hierbij behorende referentiekader en afspraken hierover met de NBA verdienen ook nog aandacht. De voor en nadelen van het aansluiten op de jaarverslaggeving zal nader beoordeeld en afgewogen moeten worden. Mogelijk is een specifieke verantwoording met controleverklaring voor alle aanvragers van subsidie > € (10)/(2b) efficiënter. Hierbij is ook rekening te houden met de uitvoeringslast voor DUS-I.

Nog belangrijker dan de keuze voor het verantwoordingsarrangement is het zorgen voor een passend accountants protocol specifiek voor de regeling. Veronderstelling hierbij is dat voor de controle door de accountant van de regeling Zorgbonus, ten opzichte van de reguliere jaarrekeningcontrole, mogelijk specifieke criteria en controletoleranties gelden. Risico bestaat dat anders de werkzaamheden van de accountant mogelijk onvoldoende zekerheid geven ten aanzien van de bestedingscriteria zoals opgenomen in de regeling. Oplossing zorg voor een accountantsprotocol dat alle criteria zoals opgenomen in de regeling afdekt en vermeld hierbij de door de accountant te hanteren tolerantie.

Met de NBA zal tijdig over een accountantsprotocol moeten worden overlegd.

Ook zal rekening moeten worden gehouden met het feit dat niet alle zorgaanbieders met een subsidie boven de € (10)/(2b) controleplichtig zijn. Dit brengt ook de nodige risico's met zich mee.

Tot slot nog enkele algemene noties:

- De vraag is of VWS al tijdig begrotingsmiddelen heeft "georganiseerd" Het is van belang dat VWS dit heeft gedaan voordat de regeling in uitvoering gaat. De Rekenkamer ziet dit als belangrijk punt. Wij adviseren dit in een suppletore wet 2020 te regelen. Daarnaast kan worden verwezen naar het feit dat VWS door het uitvoeren van deze regeling een motie van de Kamer uitvoert.
- Niet duidelijk is of er een uitvoeringstoets heeft plaatsgevonden die de risico's van de uitvoering duidelijk in beeld brengt. Denk hierbij aan het feit dat veel zorgaanbieders nieuw zijn voor SAP en FDC de NAW gegevens moet invoeren en de controle die DUS-I daarop moet uitvoeren. Ook wordt gesproken over een voorstel om de betalingen "rechtstreeks" via de betalingsapplicatie te laten lopen. Gezien het grote M&O risico wat hiermee verbonden is lijkt het van belang dit punt van de uitvoering nog nader te bekijken.

- **Op het moment dat er gekozen wordt voor een regeling waarin rechtmatigheidsfouten en of onzekerheden zijn besloten is de Waiver procedure van toepassing.**

Samenvattend advies

Op basis van de beschikbare documenten komt het beeld naar voren dat er nog veel werk verricht moet worden om te komen tot een regeling waarbij de risico's van onzekerheden en onrechtmatigheden zijn afgedekt.

VWS moet de keuze maken tussen het op korte termijn publiceren van de regeling en het accepteren van onzekerheden en of onrechtmatigheden (tot het bedrag gemoeid met deze regeling) of uitstellen en verder werken aan een uitvoerbare en controleerbare regeling.