

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

DGCZ
SG
MMZS
MVWS

Deadline: 18 november 2020

SG
Dir. Macro-Eco. Vraagst. en
Arbeidsmarkt
Team Arbeidsmarkt

Ontworpen door

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

@minvws.nl

Datum

10 november 2020

Kenmerk

1778923-213917-MEVA

nota

(ter beslissing)

Paraaf directeur

Toelichting bij vakje deadline in de koptekst/ briefhoofd

De wijzigingsregeling moet uiterlijk 18 november bij WJZ aangeleverd worden om het voor de jaarwisseling in de Staatscourant te kunnen publiceren. De nota dient tevens te worden afgestemd met de SG en de MVWS, omdat het voorstel gevolgen kan hebben voor de rechtmatigheid op de VWS-begroting.

1 Aanleiding voor deze nota

Begin juli heeft VWS bestuurlijke afspraken gemaakt met de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ) en de Nederlandse Federatie van Universitair Medisch Centra (NFU) over onder andere de subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg (KPZ) in 2020. De kern van deze afspraken is dat ziekenhuizen zoveel mogelijk volgens de huidige regeling zullen verantwoorden. Het gedeelte dat niet verantwoord kan worden in 2020, zal VWS als gevolg van de uitbraak van COVID-19, niet terugvorderen.

Ondanks deze afspraken hebben ziekenhuizen aangegeven nog steeds problemen te voorzien met de verantwoording. De controle van de accountant vraagt zeer uitgebreide bewijslijst. Ziekenhuizen kunnen niet altijd voldoen aan de eisen van de accountants. Dit kan leiden bij een aantal ziekenhuizen tot accountantsverklaringen zonder goedkeuring.

Samen met een aantal ziekenhuizen, de koepelorganisaties en de accountants is gekeken naar een oplossing om de verantwoordingslast te verlichten. Een verlichting lijkt redelijk gelet op de hoge druk als gevolg van COVID-19, de al gemaakte bestuurlijke afspraken en de problemen bij de accountantscontrole voor verantwoording 2019. Met deze nota adviseren we u akkoord te gaan met de voorgestelde oplossing en het bijgevoegde wijzigingsbesluit te ondertekenen.

2 Beslispunten, advies en mogelijk alternatief

SG
Dir. Macro-Eco. Vraagst. en
Arbeidsmarkt
Team Arbeidsmarkt

Beslispunten:

1. Kunt u instemmen met het voorstel om de verantwoording van de KPZ-subsidie te verlichten door een beoordelingsverklaring met beperkte mate van zekerheid te vragen in plaats van een controleverklaring met redelijke mate van zekerheid?
2. Kunt u instemmen om de bovenstaande wijziging voor de gehele looptijd van de regeling (2020-2022) te laten gelden?

Kenmerk

Indien u instemt met het bovenstaande beslispunt, dan kunt u de bijgevoegde wijzigingsregeling ondertekenen. Mocht u voorkeur hebben voor het alternatief (zie onderstaand), dan wordt er een nieuwe wijzigingsregeling opgesteld en later opnieuw aan u voorgelegd.

Advies:

1. U wordt geadviseerd om in te stemmen met beslispunt 1. Met deze wijziging komt u tegemoet aan de wens van de ziekenhuizen om de verantwoordingslast te verlichten. Deze verlichting is redelijk gelet op de druk die door COVID-19 is ontstaan op ziekenhuizen. Daarnaast zal een lichtere verantwoordings- en controlelast ertoe leiden dat ziekenhuizen zich zullen inspannen om subsidiegeld volgens de voorwaarden te verantwoorden. Zonder deze verlichting zullen ziekenhuizen wellicht minder geneigd zijn om hun verantwoording op orde te krijgen omdat zij immers al de toezegging hebben dat geld toch niet wordt teruggevorderd door VWS. Een beoordelingsverklaring is daarmee proportioneel gelet op de coronacrisis en daarnaast is het voor ziekenhuizen beter uitvoerbaar.

VWS heeft de afgelopen jaren inspanningen verricht om de onzekerheid over de rechtmatigheid van de KPZ-regeling te verkleinen. Door de controleverklaring te vervangen door een beoordelingsverklaring neemt het risico op onzekerheden over de rechtmatigheid toe. Het risico bestaat dat de subsidieregeling (€ 200 mln) onzeker worden verklaard. Een beoordelingsverklaring geeft namelijk in de accountantswereld minder zekerheid dat al het geld daadwerkelijk is besteed zoals ziekenhuizen aangeven in hun financieel verslag.

Daarnaast zijn er nog twee alternatieven die later in de nota verder worden toegelicht:

- *Alternatief 1:* Handhaven van bestaande bestuurlijke afspraken en daarmee niets te wijzigen aan het verantwoordingsregime.
- *Alternatief 2:* Het schrappen van het accountantsproduct bij de verantwoording.

2. U wordt geadviseerd om de wijziging voor de gehele looptijd van de regeling te laten gelden. De verwachting is namelijk dat COVID-19 ook grote impact heeft op de ziekenhuizen in 2021. De verwachting is daarmee dat ziekenhuizen ook voor 2021 zullen aangeven dat zij moeite hebben met de verantwoording. De KPZ-regeling loopt gelijktijdig af met het hoofdlijnenakkoord (2022). Het ligt niet voor de hand om het laatste jaar nog een zware administratieve last op te leggen aan ziekenhuizen. Het risico bestaat wel dat de onzekerheid over deze regeling drie jaar op

SG
Dir. Macro-Eco. Vraagst. en
Arbeidsmarkt
Team Arbeidsmarkt

rij zal worden aangemerkt door de ADR en/of Algemene Rekenkamer (ARK).

Kenmerk

Alternatief: Het alternatief is om de verlichting van de verantwoording met een beoordelingsverklaring in eerste instantie alleen voor één jaar te doen (alleen 2020).

3 Samenvatting en conclusies

Wat is de KPZ-regeling?

VWS verstrekt jaarlijks € 200 miljoen via de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuiszorg (KPZ). Deze subsidieregeling ondersteunt algemene ziekenhuizen, UMC's en zelfstandige klinieken bij het opleiden van hun personeel. Tot 2019 gold een licht verantwoordingsregime. Ziekenhuizen hoefden alleen een aanvraag in te dienen op basis van hun strategisch opleidingsplan zonder daarover achteraf verantwoording te geven. De ARK was echter kritisch, omdat de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffend van de subsidiemiddelen niet bepaald kon worden zonder verantwoording. In het hoofdlijnenakkoord Medisch Specialistische Zorg 2019-2022 is afgesproken dat de KPZ-regeling wordt voortgezet onder voorwaarde dat ziekenhuizen de besteding van de middelen gaan verantwoorden. Onderdeel van deze verantwoording is de controleverklaring opgesteld door accountants. De ADR en de ARK hebben hun bevinding bij de KPZ-regeling inmiddels ingetrokken, omdat de verantwoording is ingeregeld en omdat VWS ook op staatssteun heeft getoetst.

Welke recente wijzigingen zijn gedaan in deze regeling?

Op 12 oktober heeft u het wijzigingsbesluit voor deze subsidieregeling ondertekend. Met dit wijzigingsbesluit zijn de volgende onderdelen gewijzigd:

- 4 Een verhoging van het standaard uurtarief;
 - 5 Een verhoging van het subsidieplafond als gevolg van de OVA;
 - 6 Het verschuiven van de aanvraagdatum naar half december;
 - 7 Het toevoegen van een hardheidsclausule om als ministerie af te kunnen wijken van de regeling;
- In dit wijzigingsbesluit is het verantwoordingsvraagstuk niet meegenomen, omdat dit nader uitzoekwerk en afstemming vergt. In het bijgevoegde wijzigingsbesluit is het voorkeursalternatief uitgewerkt in de regeling.

Welke bestuurlijke afspraken zijn er gemaakt en wat is de aanleiding hiervan?

De NVZ en de NFU hadden aangegeven dat de coronacrisis grote impact heeft op de uitvoering van de opleidingsactiviteiten. Een gedeelte van de activiteiten voor dit jaar is komen te vervallen. Hiervan kan een gedeelte worden opgevangen door alternatieve activiteiten (en dat kan binnen de voorwaarden van de regeling), maar ziekenhuizen sluiten niet uit dat zij te maken krijgen met onderrealisatie van zowel activiteiten als de besteding van de subsidie. Tegelijkertijd voorzagen zij problemen met de verantwoording van de middelen doordat de administratie tijdens de crisis niet altijd even secuur is bijgehouden.

Uw voorganger heeft met de NVZ en de NFU afgesproken dat zij zoveel mogelijk zullen verantwoorden volgens de huidige regelgeving. Dat betekent dat ziekenhuizen bij hun verantwoording een activiteitenverslag en een financieel verslag vergezeld met een controleverklaring moeten indienen. Het

SG
Dir. Macro-Eco. Vraagst. en
Arbeidsmarkt
Team Arbeidsmarkt

gedeelte dat niet verantwoord kan worden, zal VWS niet terugvorderen. Dit zal leiden tot onrechtmatigheden voor VWS. De omvang van deze onrechtmatigheid is niet in te schatten.

Kenmerk

Waarom zouden er aanvullende afspraken nodig zijn voor de KPZ-regeling?
Ziekenhuizen zijn nu bezig met de verantwoording over de KPZ-middelen voor 2019. Een groot aantal ziekenhuizen ervaart hiermee grote problemen, omdat de bewijslast hoog is. Accountants hebben onder andere bewijs nodig dat de opleidingen en de daarbij gemaakte uren daadwerkelijk zijn gevolgd door de deelnemer. Dit vraagt om een uitvoerige urenregistratie met ondertekeningen van deelnemers, opleiders en managers. In voorgaande jaren had de KIPZ nog een licht handhavingsregime zonder verantwoording achteraf. Voor veel ziekenhuizen is dit – ondanks de lange aanloop – een grote stap.

De verwachting is dat niet alle ziekenhuizen het volledige bedrag kunnen verantwoorden over 2019. Het accountantsprotocol is in een laat stadium nog veranderd door VWS. Er was een afgestemd protocol, maar de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) paste het aanvankelijk positieve oordeel t over de uitvoerbaarheid begin dit jaar aan. Zonder positief oordeel van de NBA, is het protocol niet zonder meer breed toepasbaar, waardoor aanpassing noodzakelijk was. Ziekenhuizen konden zich daarom vooraf niet voorbereiden om hun administratie voor de verantwoording goed in te richten.

De verantwoording 2020 wordt volgens ziekenhuizen nog ingewikkelder, omdat de administratie tijdens de uitbraak van COVID-19 niet secuur is bijgehouden. Bovendien geven ziekenhuizen aan op dit moment andere prioriteiten te hebben.

Welke opties zijn er voor de verantwoording van de KPZ-subsidie?

Voorkeursoptie: Een beoordelingsverklaring met een beperkte mate van zekerheid

Accountants van de NBA hebben voorgesteld om te werken met een beoordelingsverklaring met een beperkte mate van zekerheid in plaats van een controleverklaring met redelijke mate van zekerheid. Bij een controle met beperkte mate van zekerheid kijkt de accountant minder diepgravend naar de besteding van de subsidiegelden. De accountant kijkt of zij de verantwoordingsinformatie plausibel achten. Voor deze beoordelingsverklaring werkt de accountant wel met een materialiteit van 1%, overeenkomend met de norm voor de controleverklaring, maar verricht de accountant veel minder werkzaamheden.

Argumenten voor:

- 8 De administratieve last voor ziekenhuizen wordt verlaagd. Zij hoeven minder aan te tonen tijdens de controle van de accountants.
- 9 Er is al toegezegd dat VWS geen geld zal terugvorderen en met een hoge last van een controleverklaring is het daarmee waarschijnlijk dat ziekenhuizen zich niet volledig zullen inspannen voor een verantwoording. Door de verlichting van de administratieve last door te werken met een beoordelingsverklaring zullen ziekenhuizen eerder geneigd zijn om toch te beginnen aan hun financiële verantwoording over 2020.

SG
Dir. Macro-Eco. Vraagst. en
Arbeidsmarkt
Team Arbeidsmarkt

Kenmerk

- 10 VWS ontvangt naast het financieel verslag ook een activiteitenverslag waarin ziekenhuizen moeten beargumenteren welke activiteiten zij hebben uitgevoerd met de subsidie. Ziekenhuizen leggen hiermee al wel degelijk verantwoording af. Met dit voorstel wijzigt alleen de stempel van de accountants. Ziekenhuizen zouden in deze tijd ook het vertrouwen mogen krijgen dat zij goed om gaan met overheidsgeld.
- 11 In coronatijd is het onwenselijk om van bedrijven een enorme inspanningsverplichting te verwachten om te verantwoorden. De NOW-regeling werkt ook met een Assurance rapport met een beperkte mate van zekerheid. Zij hebben hierbij wel veel extra voorwaarden aan verbonden.

Argumenten tegen:

- 12 Voor de zomer zijn de bestuurlijke afspraken gemaakt. Toen is afgesproken dat ziekenhuizen conform de huidige regeling zullen verantwoorden. Ziekenhuizen willen nu toch graag alsnog een verlichting van de regeling.
- 13 Het risico bestaat dat het afzakken naar een beoordelingsverklaring leidt tot een onzekerheid van in totaal € 200 miljoen. VWS heeft de afgelopen jaren inspanningen verricht om de onzekerheid over de rechtmatigheid van de KPZ-regeling te verkleinen. Door het verlichten van de verantwoordingseisen kan deze onzekerheid weer toenemen. De ADR en de ARK zullen naar verwachting de controle met een beperkte mate van zekerheid onvoldoende vinden. Tegelijkertijd wordt dit wel aangepast in de regeling. Daarmee werkt VWS wel conform de huidige regelgeving en is het daarmee niet onrechtmatig.
- 14 De ziekenhuizen hadden in 2019 onvoldoende tijd om hun administratie in te richten op de vereiste verantwoording. In 2020 en verder weten zij wel wat van hen wordt verwacht. Daarmee hoeven aanpassingen wellicht helemaal niet nodig te zijn. Overigens hebben ook niet alle ziekenhuizen problemen met de verantwoording. Een aantal ziekenhuizen hebben hun verantwoording voor 2019 al wel kunnen indienen. Een verlichting van de verantwoording zou wel alle ziekenhuizen helpen en daarmee zal niemand worden benadeeld.

Alternatief 1: Geen verdere coullance en handhaving van bestuurlijke afspraken

Argumenten voor:

- 15 De bestuurlijke afspraken zijn recentelijk (begin juli) gemaakt met de NFU en NVZ. De ziekenhuizen zijn hiermee ook akkoord gegaan. Het is onwenselijk om deze afspraken nu alweer open te breken.
- 16 De bestuurlijke afspraken zullen alleen leiden tot een onrechtmatigheid over het gedeelte dat niet wordt teruggevorderd door VWS. Over het gedeelte waar wel een goedkeurende controleverklaring komt, bestaat geen risico. Als er wel verdere coullance komt (voorkeursoptie of alternatief 2), dan komt er een onzekerheid over het totale budget (voorkeursoptie) of een onrechtmatigheid (alternatief 2).

Argumenten tegen:

- 17 Ziekenhuizen hebben duidelijke signalen gegeven dat zij hun verantwoording niet op orde krijgen. In de bestuurlijke afspraken is vastgelegd dat VWS geen subsidie zal terugvorderen. Ziekenhuizen hebben hierdoor geen prikkel meer om goed te verantwoorden. De kans bestaat dat zonder verdere coullance zeer matige verantwoordingen worden ingediend. Hiermee kan de onrechtmatigheid flink oplopen. Alleen het gedeelte waarover ziekenhuizen een goedkeurende verklaring hebben van de accountants, is dan rechtmatig.

Alternatief 2: Het schrappen van het accountantsproduct

SG
Dir. Macro-Eco. Vraagst. en
Arbeidsmarkt
Team Arbeidsmarkt

Kenmerk

Argumenten voor:

- 18 Ziekenhuizen staan met de komst van de tweede golf nog steeds flink onder druk. Als VWS geven we geen goed signaal af als we blijven vasthouden aan de urenregistratie die noodzakelijk is voor de verantwoording van de KPZ.
- 19 Zelfs met een beoordelingsverklaring (voorkeursoptie) is het alsnog de vraag of ziekenhuizen zich zullen inspannen om een goede verantwoording in te dienen. De afspraak staat immers dat er geen subsidie wordt teruggevorderd. De onrechtmatigheid voor VWS is daarmee al een feit. De hoogte van de onrechtmatigheid hangt alleen nog af van de verantwoordingen die ziekenhuizen zullen indienen. Gezien de hoge administratieve last en het feit dat de onrechtmatigheid er toch al is, is het de vraag of het redelijk is om deze inspanning van ziekenhuizen te verwachten in coronatijd.
- 20 Ziekenhuizen moeten nog wel hun activiteitenverslag indienen bij de verantwoording. Hiermee krijgen we als VWS zicht op wat ziekenhuizen hebben gedaan met de subsidiegelden. Dit kan worden gebruikt in de uitleg over de onrechtmatigheid richting de Kamer.
- 21 Deze optie zou wel voor één jaar (2020) kunnen gelden. Dan zouden ziekenhuizen eenmalig ontlast worden. De daaropvolgende jaren zal wel weer de gebruikelijke verantwoording worden gevraagd.

Argumenten tegen:

- 22 Het totale budget (€ 200 mln) voor de KPZ zal door de ADR en ARK onrechtmatig en/of onzeker worden verklaard. De regeling ligt onder een vergrootglas en daarmee leidt dit ongetwijfeld tot ernstige bevindingen.

23 Draagvlak politiek

De onrechtmatigheden en onzekerheden moeten toegelicht worden aan de Kamer in de bedrijfsvoeringsparagraaf bij het jaarverslag 2020. De inschatting is dat de Kamer begrip zal hebben op de situatie gelet op de coronacrisis. Het valt uit te leggen dat ziekenhuizen ontlast worden van zware verantwoording in deze tijden. Tegelijkertijd wordt van VWS verwacht goed inzicht te hebben in de besteding van overheidsgeld.

24 Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie

De ziekenhuizen en hun koepelorganisatie hebben sterke baat bij een verlichting van de verantwoordingsmethodiek. Zonder verdere coulance bestaat de mogelijkheid dat zij de KPZ-regeling opnieuw inbrengen als agendapunt voor een bestuurlijk overleg.

25 Financiële en personele gevolgen

Optie	Onrechtmatigheid	Onzekerheid
Voorkeursoptie <i>Beoordelingsverklaring met beperkte mate van zekerheid</i>	Onrechtmatigheid over het gedeelte dat VWS niet terugvordert. Omvang niet in te schatten, maar waarschijnlijk lager dan bij alternatief 1.	De beoordelingsverklaring geeft minder zekerheid over de rechtmatigheid. Dit kan leiden tot opmerkingen van de ADR en Rekenkamer.
Alternatief 1 <i>Geen verdere coulance</i>	Onrechtmatigheid over het gedeelte dat VWS niet terugvordert.	Onzekerheid over het gedeelte dat VWS niet terugvordert in 2020.

SG
Dir. Macro-Eco. Vraagst. en
Arbeidsmarkt
Team Arbeidsmarkt

	Omvang niet in te schatten.	Omvang niet in te schatten.
Alternatief 2 <i>Schrappen accountantsproduct</i>	Onrechtmatigheid over de totale € 200 mln.	Onzekerheid over de totale € 200 mln.

Kenmerk

26 Juridische aspecten haalbaarheid

De voorkeursoptie vergt een aanpassing van de regeling. In de huidige regeling moeten ziekenhuizen met een verleend bedrag boven de € 125.000 een financieel verslag moeten indienen. Dit financieel verslag moet vergezeld gaan met een controleverklaring. Indien wordt gekozen voor de voorkeursoptie, dan zal de controleverklaring moeten worden vervangen door een beoordelingsverklaring in de regeling. Hiervoor is een voorstel toegevoegd.

27 Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)

FEZ en WJZ

28 Gevolgen administratieve lasten

De administratieve lasten voor ziekenhuizen en accountants worden bij de voorkeursoptie gedeeltelijk verlicht en bij alternatief 2 sterk verlicht. Alternatief 2 is bovendien een administratieve lasten verlichting voor DUS-I. Zij hoeven alleen het activiteitenverslag te beoordelen. Bij alternatief 1 zou DUS-I navraag moeten doen bij ziekenhuizen waarom zij een niet-goedkeurende controleverklaring hebben gekregen van accountants.

29 Toezeggingen

N.v.t.

30 Fraudetoets

5.1.2e

5.1.2e