

Staatssteunanalyse BAZ-regeling

Conclusie

Subsidiering van de BAZ module aan zorgorganisaties levert een staatssteunrisico op. WJZ adviseert daarom dit staatssteunrisico te escaleren en acceptatie hiervan voor te leggen aan de SG en bewindspersonen. Dit wordt hieronder toegelicht.

Achtergrond

Tot 1 juli 2022 konden zorginstellingen gebruik maken van de Subsidieregeling opschaling curatieve zorg COVID-19 voor vergoeding van deelname van hun medewerkers aan de opleiding Basis Acute Zorg (BAZ). Om beter voorbereid te zijn op een volgende crisis, blijft het belangrijk om structureel en ook voor de langere termijn te werken aan een flexibele opschaling van de IC. Met de Subsidieregeling Opleiding Basis Acute Zorg (hierna: de Subsidieregeling) kan de minister subsidie verstrekken aan zorginstellingen voor deelname van hun medewerkers aan de opleiding BAZ. De kosten die worden gesubsidieerd zijn de kosten voor de opleidingen die daadwerkelijk hebben plaatsgevonden en zijn afgerond in de periode van 1 juli 2022 tot en met 30 september 2023. In de kostprijs van € 18.675,-, het subsidiebedrag per afgeronde BAZ-module, worden alle kosten meegerekend die samenhangen met het opleiden.

Wettelijk kader staatssteun

Artikel 107, lid 1, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) merkt steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, aan als onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Met andere woorden, overheden mogen ondernemingen niet financieel begunstigen als daardoor de concurrentie kan worden vervalst en de handel tussen EU lidstaten kan worden beïnvloed.

Een steunmaatregel moet vooraf worden aangemeld bij de Europese Commissie. De steunmaatregel mag niet worden uitgevoerd totdat de Commissie de maatregel heeft goedgekeurd. Dit is de standstill-verplichting van artikel 108, lid 3, VWEU.

Er is sprake van staatssteun als er aan de volgende cumulatieve criteria is voldaan:

1. De begunstigde is een onderneming, dat wil zeggen een economische activiteit verricht;
2. De steunmaatregel is afkomstig van of toe te rekenen aan de staat;
3. De maatregel levert een onderneming een niet-marktconform voordeel op;
4. De maatregel is selectief;
5. De maatregel leidt tot (potentiële) vervalsing van de mededinging en een ongunstige beïnvloeding van de handel tussen lidstaten.

Analyse

Is de begunstigde een onderneming; verricht de begunstigde een economische activiteit?

Een onderneming wordt omschreven als: elke eenheid die een economische activiteit uitvoert, ongeacht rechtsvorm of wijze van financiering. Een winstoogmerk is niet vereist, concurrentie op de markt volstaat. De status van de entiteit in het Nederlandse recht is niet bepalend.

Het begrip onderneming hangt dus samen met het begrip "economische activiteit". Bij een economische activiteit gaat het om het aanbieden van goederen en diensten op een markt.

De begunstigde van de Subsidieregeling zijn zorgorganisaties die het praktijkgedeelte van de opleidingsmodule BAZ verzorgen. De vraag is of de met de subsidie te verrichten (opleidings)activiteiten economisch van aard zijn.

Het aanbieden van opleidingen, cursussen of trainingen is een economische activiteit. Het maakt daarbij niet uit door wat voor organisatie deze activiteiten worden verricht. Hierop is wel een uitzondering, namelijk wanneer het gaat om – kort gezegd – door de Staat bekostigd onderwijs.

Wat valt onder bekostigd onderwijs?

Uit jurisprudentie en uit de beschikkingenpraktijk van de EC volgt dat openbaar onderwijs, dat binnen het nationale onderwijsstelsel wordt gefinancierd door de Staat en onder staatstoezicht staat, als een niet-economische activiteit kan worden beschouwd.¹ Ook uit paragrafen 28 en 29 van de mededeling van de EC betreffende het begrip "staatssteun" volgt dat de EC bepaalde vormen van onderwijs beschouwt als een niet-economische activiteit.² Dit beginsel geldt onder meer voor diensten in het openbaar onderwijs zoals hoger onderwijs en beroepsopleidingen.³ Uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie volgt bovendien dat de Staat bij de organisatie en de handhaving van een dergelijk onderwijsstelsel, dat in de regel wordt gefinancierd uit de staatskas en niet door de leerlingen of hun ouders, niet de bedoeling heeft werkzaamheden tegen vergoeding te verrichten, maar zijn sociale, culturele en opvoedkundige taak jegens zijn bevolking vervult.⁴ Het gaat daarbij om activiteiten van een zuiver sociale aard en daarmee geen economische activiteit.

Naar de mening van de EC zijn medische vervolgoopleidingen een dienst van algemeen belang (DAB)⁵, wanneer ze onlosmakelijk verbonden zijn met het bekostigd, openbaar onderwijs. Binnen VWS is tot nu deze lijn gevolgd, niet alleen voor de medische vervolgoopleidingen die vanuit de beschikbaarheidsbijdrage worden gefinancierd, maar ook bij opleidingen als de PA/VS.

Valt de BAZ-module/opleiding onder door de Staat bekostigd onderwijs ?

Uit de beschikkingenpraktijk en jurisprudentie zoals hiervoor genoemd volgen dus de volgende criteria:

(a) financiering door de Staat; **(b)** openbaar onderwijs, **(c)** vallend binnen het onderwijsstelsel, **(d)** vallend onder staatstoezicht, **(e)** het als doel heeft om een sociale, culturele en opvoedkundige taak richting de bevolking te vervullen.

De BAZ-opleiding is één van de modules die studenten kunnen volgen bij de volgende zes uitstroomprofielen als verpleegkundige. Het gaat om de uitstroomprofielen ambulanceverpleegkundige, mediumcare verpleegkundige, cardiaccareverpleegkundige, recoveryverpleegkundige, IC-verpleegkundige en SEH verpleegkundige. De (volledige) opleidingen van IC-verpleegkundige en SEH-verpleegkundige worden uit de beschikbaarheidsbijdrage bekostigd door de NZa en worden daar als DAB aangemerkt. De opleiding tot ambulanceverpleegkundige wordt gefinancierd via de beleidsregel regionale ambulancevoorziening en valt niet onder deze subsidieregeling. De BAZ-modules die nu onderdeel zijn van de opleidingen tot mediumcare verpleegkundige, cardiaccareverpleegkundige en recoveryverpleegkundige gaan met deze Subsidieregeling gesubsidieerd worden (de andere modules binnen deze opleiding worden, zo nodig, door de werkgever betaald). Daarnaast kunnen modules ook los worden gevolgd door zorgpersoneel en kunnen zorgaanbieders dit gesubsidieerd krijgen wanneer hun medewerkers die module hebben afgerond en een certificaat hebben ontvangen van het CZO.

¹ Arrest van het Hof van Justitie van 11 september 2007, Commissie/Duitsland, C-318/05, ECLI:EU:C:2007:495, punt 68. Zie ook het besluit van de Commissie van 25 april 2001 betreffende steunmaatregel N 118/00 — Frankrijk — Subsidies van de overheid voor professionele sportclubs (PB C 333 van 28.11.2001, blz. 6).

² Mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, C/2016/2946, paragrafen 28 en 29.

³ Mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun”, paragrafen 28 en 29.

⁴ Zie o.a. HvJ EG 11 september 2007, C-318/05, ECLI:EU:C:2007:495 (*Commissie t. Duitsland*), punt 68; HvJ EG 27 september 1988, 263/86, ECLI:EU:C:1988:451 (*Humbel*), punt 18.

⁵ Op basis van Consolidated version of the Treaty on European Union - PROTOCOLS - Protocol (No 26) on services of general interest, PbEU 2008/C 115/01, p. 308–308.

De BAZ-module wordt kostendekkend gefinancierd uit de Subsidieregeling. De module valt veelal ook binnen een opleiding die met een diploma wordt afgesloten; het afronden van de BAZ-module leidt tot een certificaat van het CZO.

WJZ heeft er echter vraagtekens bij of de EC dit aanmerkt als door de Staat bekostigd onderwijs en dan met name omdat het niet lijkt te gaan om onderwijs dat onder staatstoezicht valt (maar CZO als toezichthouder dient: zij toetsen of de opleiding voldoet aan de door haar gestelde voorwaarden) en – bij de losse module - evenmin onderdeel vormt/hoeft te vormen van een curriculum dat tot een opleiding behoort. Bovendien is het de vraag of de EC met deze uitzondering het oog heeft op een opleiding als deze die met name gericht is op degenen die al in de zorg werkzaam zijn, als bijscholing van de medewerker en ten behoeve van met name ook de zorgorganisatie zelf en niet primair de student. Ter onderbouwing van deze stelling kan ook worden aangevoerd dat voor de coronaperiode dit soort (deel)opleidingen door de werkgever, de zorgorganisatie zelf werden bekostigd.

Volgens WJZ bestaat er dan ook een risico op staatssteun, omdat niet voldoende kan worden onderbouwd dat geen sprake is van economische activiteiten. MEVA wil hier nog wel verder onderzoek naar doen, mede gelet op de aankomende wijziging van het Besluit beschikbaarheidsbijdrage, waarin de modulaire wijze van opleiden verder wordt uitgebreid.

Dit kan door onder meer in gesprek te gaan met de EC, het marktonderzoek dat de NZa op dit moment laat uitvoeren te bestuderen (zodra gereed) en te onderzoeken wat de impact is op de andere (medische) vervolgoopleidingen. Echter, gezien de toezeggingen die aan het veld zijn gedaan en de afspraken hierover in het IZA, bestaat nu hiervoor niet de tijd.

Dit traject van verder onderzoek zou dan volgens WJZ – en ook in overleg met de NZa - parallel moeten lopen aan de nieuw voorgenomen inrichting per 1 januari 2024/25 van het medisch vervolgonderwijs. Daar loopt nu de te verkennen optie om een beschikbaarheidsbijdrage los te koppelen van het behalen van een diploma voor een volledig afgeronde opleiding en in plaats daarvan een beschikbaarheidsbijdrage toe te kennen na afronding van een specifieke module/set modules die leiden tot een certificaat van het CZO. Bij dit onderzoek zou dan ook gelijk de uitkomsten van de voorgenomen internetconsultatie van de Subsidieregeling mee kunnen worden genomen. Dat kan namelijk inzichten opleveren over deze specifieke markt.

Alternatieven indien geen bekostigd onderwijs

Mochten we op dat moment tot de conclusie komen dat geen sprake is van bekostigd onderwijs dan lijkt het aanwijzen als DAEB de aangewezen oplossing. Zonder subsidie zullen zorgorganisaties immers onvoldoende opleiden om in crisissituaties goed te kunnen handelen, hetgeen beleidsmatig wel zeer gewenst is vanuit het belang van de volksgezondheid. Zonder subsidie komt dit niet automatisch op de markt tot stand op bevredigende wijze en onder voorwaarden die overeenstemmen met het algemeen belang. Het aanmerken van deze dienst als een DAEB lijkt dan ook gerechtvaardigd.

Andere mogelijkheden zouden zijn om gebruik te maken van de opleidingssteun die onder de AGVV is vrijgesteld of gebruik te maken van de De-minimisverordening (al dan niet de daeb- de-minimis).

Zowel de DAEB als de AGVV-oplossing kunnen voor de Subsidieregeling niet worden benut. De Subsidieregeling subsidieert de BAZ module van 1 juli 2022 tot aan 1 oktober 2023. Een DAEB kan niet met terugwerkende kracht worden gevestigd. In feite geldt dit ook voor de AGVV (vanwege het vereiste stimulerend effect kunnen de activiteiten pas na kennisgeving starten).

Een andere oplossing uit staatssteunperspectief zou zijn de steun voor economische activiteiten enkel met inachtneming van de De-minimisverordening te verlenen. Op grond van de De-minimisverordening kan aan een onderneming over een periode van drie belastingjaren steun worden verleend tot € 200.000⁶, die niet geacht wordt te voldoen aan alle criteria van artikel 107,

eerste lid, van het VWEU en derhalve is vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting van artikel 108, derde lid, van het VWEU. Deze steun is zo minimaal (de-minimis) dat het weinig tot geen impact heeft op de interne markt. WJZ betwijfelt of de-minimissteun op dit moment en voor deze regeling een uitkomst biedt, omdat de verwachting is dat veel zorgorganisaties die een beroep op deze subsidieregeling zullen doen veelal hun de-minimisruimte hebben gebruikt.

Conclusie

Subsidiering van de BAZ module aan zorgorganisaties levert gelet op het voorgaande een staatssteunrisico op. Op dit moment is meer onderzoek nodig, met name ook gezien de wisselwerking met de andere door VWS bekostigde opleidingen. WJZ adviseert daarom specifiek voor deze regeling dit staatssteunrisico te escaleren en acceptatie hiervan voor te leggen aan de SG en de bewindspersonen.

⁶ Misschien is het per 1 jan 2024/25 al verhoogd naar 300.000 (dat voorstel ligt nu bij de EC).