

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Deze nota wordt met een Kamerbrief meegestuurd: **Nee**

Aan

Secretaris-generaal

Deadline: 5 december
2022

nota

Verantwoording personeelskosten Subsidieregeling IC-
opschaling

TER BESLISSING

**Directoraat Generaal
Volksgezondheid**

Programmadirectie Covid-19
Zorg

5.1.2e

Opgesteld door

5.1.2e

5.1.2e @minvws.nl

5.1.2e

5.1.2e @minvws.nl

Deadline

U wordt als SG gevraagd voor 5 december tot besluitvorming over te gaan, zodat ziekenhuizen uiterlijk januari 2023 geïnformeerd worden over hoe de verleende subsidie kan worden verantwoord en ze de benodigde tijd krijgen om de verantwoording tijdig (uiterlijk 1 juni 2023) in te dienen.

Datum

22 november 2022

Kenmerk

Uw kenmerk

Zaaknummer

Bijlage(n)

Presentatie
verantwoordingsvraagstuk IC-
opschaling

1. Aanleiding

Het ministerie van VWS heeft de plicht als subsidieverstrekker om uiterlijk begin 2023 duidelijkheid te geven over hoe ziekenhuizen zich moeten verantwoorden over de subsidie die zij ontvingen op grond van de Subsidieregeling opschaling curatieve zorg COVID-19. Deze regeling staat ook bekend als de Subsidieregeling IC-opschaling (hierna: de Subsidieregeling). Het hiervoor noodzakelijke accountantsprotocol is tot dusver nog niet tot stand gekomen. PDCZ is gevraagd om na te gaan of en hoe hierin alsnog kan worden voorzien. Voor dit protocol en de afwikkeling van de Subsidieregeling wordt besluitvorming van u gevraagd, als accounthouder financieel beheer van VWS.

2. Geadviseerd besluit

Besluit 1: U wordt vanuit proceszorgvuldigheid geadviseerd om nog dit jaar te overleggen met de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en de Audit Dienst Rijk (ADR). Het doel van dit overleg is om de standpunten van deze organisaties ook op hoogambtelijk niveau formeel te vernemen en de handelwijze van VWS toe te lichten:

- Met de NBA om bevestigd te krijgen dat accountants geen *assurance* kunnen verlenen op controle conform het fte-vereiste; en
- met de ADR om te vernemen dat *assurance* van een accountant noodzakelijk is voor een - naar het oordeel van de ADR - financieel rechtmatige uitvoering van de regeling.

Besluit 2: Indien voornoemde overleggen bevestigen dat beide partijen bij wederzijds uitsluitende standpunten persisteren, wordt u geadviseerd in te stemmen met het zo spoedig mogelijk afronden van deze Subsidieregeling. Daarbij wordt t.a.v. de verantwoording van het verleende subsidiegeld, de fte-vereiste wordt losgelaten.

Besluit 3: Indien u voorgaande besluiten neemt, wordt u geadviseerd de Tweede Kamer (TK) te informeren over de keuze voor afwikkeling van de

Subsidieregeling. Hierbij wordt geadviseerd de context waarbinnen de regeling werd ingericht te schetsen, gevolgd door een beschrijving van het zorgvuldige proces dat aan de nu voorliggende keuzes vooraf is gegaan. Met uw akkoord zal hiervoor een concept-Kamerbrief worden opgesteld.

3. Kernpunten

- Een financiële onzekerheid die vermeld moet worden in de jaarrekening VWS is naar alle waarschijnlijkheid onontkoombaar.
- Uit eerdere overleggen op medewerkersniveau met de NBA blijkt dat accountants geen *assurance* kunnen afgeven bij controles op de fte-vereiste uit de Subsidieregeling. Volgens het toetsingskader van de ADR is deze *assurance* noodzakelijk voor een financieel rechtmatige afdoening van de Subsidieregeling.
- De fte-vereiste (artikel 15, vierde lid, van de Subsidieregeling), houdt kort gezegd in dat een ziekenhuis vijf extra fte moet hebben aangetrokken per opgeschaald IC-bed in fase 2. Dit wordt gemeten op verschillende peildata.
- De keuze ligt voor om 1) de Subsidieregeling op korte termijn af te doen, of 2) in te zetten op het zoveel mogelijk mitigeren van dubbelfinanciering en oversubsidiëring. Bij optie 1 wordt het fte-vereiste uit de regeling geschrapt en bij optie 2 wordt in 2023 geprobeerd om de fte-vereiste nader in te vullen zodat hier wel aan getoetst kan worden. Beide opties brengen een onrechtmatigheid met zich mee van tenminste €207 mln. Optie 1 omdat niet getoetst wordt op een criterium in de regeling, optie 2 omdat niet de door de ADR benodigde *assurance* van accountants kan worden verkregen (ten hoogste een rapport van feitelijke bevindingen).
- Het is onzeker of verantwoording op grond van de fte-vereiste uitvoerbaar gemaakt kan worden voor ziekenhuizen en accountants. Indien uitvoerbaarheid niet haalbaar blijkt, moet in 2024 het fte-vereiste alsnog uit de Subsidieregeling worden geschrapt. Indien wel uitvoerbaar, levert dit naar verwachting een juridisch betwistbaar toetsingskader op.
- Intern zal PDCZ met betrokken directies (waaronder CZ, de directie Volksverzekeringen en Pzo) zich er nogmaals van vergewissen dat het niet reëel voor enig ziekenhuis is om verantwoording conform het fte-vereiste af te leggen.
- Het feit dat er geen verantwoording conform fte-vereiste zou plaatsvinden, doet overigens niets af aan de activiteiten die ziekenhuizen hebben ontplooid om extra personeel in te zetten voor het opschalen van de IC. Het is echter onzeker of deze activiteiten voldoende zijn om te voldoen aan artikel 15 van de Subsidieregeling. Vele wegen zijn verkend om tot een protocol te komen waarin dit wordt gemitigeerd. Dit blijkt niet mogelijk.
- Met het loslaten van dit vereiste vindt geen verantwoording plaats van gesubsidieerde personeelskosten à € 207 mln.) Dit vergt aanpassing van de Subsidieregeling. Verantwoording door het ziekenhuis wordt hiermee beperkt tot de overige voorwaarden van de Subsidieregeling (verbouwingskosten, kosten voor medische inventaris, het opbouwen van de crisisvoorraad geneesmiddelen en opleidingskosten). Zorgaanbieders verantwoorden deze overige voorwaarden van de verleende subsidie met een financieel verslag (vergezeld met een controleverklaring opgesteld door een accountant) en een activiteitenverslag.
- In bijgevoegde presentatie wordt het verantwoordingsvraagstuk nader toegelicht.

Datum
22 november 2022

Kenmerk

4. Toelichting

Opties

- Op hoofdlijnen zijn er twee opties met betrekking tot het verantwoorden van de subsidies voor personeelskosten die in het kader van de Subsidieregeling zijn verstrekt:

1) Het zo spoedig mogelijk afronden van deze subsidieregeling onder het loslaten van de fte-vereiste

- **Voordelen:** deze werkwijze biedt de ziekenhuizen op korte termijn duidelijkheid over de wijze van verantwoording van de in 2021 ontvangen subsidie. De verantwoording over de overige voorwaarden van de Subsidieregeling aan de hand van een reeds in concept gereed accountantsprotocol, is uitvoerbaar voor ziekenhuizen en accountants. Deze aanpak vergt een zorgvuldige onderbouwing, maar wordt als uitlegbaar aan Tweede Kamer ingeschat en biedt afboeking van deze COVID-post in de jaarrekening van VWS 2023.
- **Nadelen:** met deze werkwijze kan een risico op oversubsidiëring en dubbelfinanciering niet worden uitgesloten. Het risico op precedentwerking¹ kan alleen worden beperkt, indien VWS de hand in eigen boezem steekt over de kwaliteit van de regeling.
 - Het vrijgeven van de fte-vereiste komt voort uit een onjuiste vormgeving door VWS van de Subsidieregeling: de regeling sluit niet aan bij de voorgeschreven bekostigings-en declaratiesystematiek van ziekenhuizen, waarbij personeelskosten via DBC's worden toegerekend. Deze systematiek is dwingend, het reconstrueren van extra personeelsinzet per IC-bed uit DBC's in een crisiscontext is niet goed mogelijk.
 - Een definitie van het begrip IC-bed ontbreekt in de regeling. Deze definitie is nodig voor de koppeling van fte's aan de toename van IC-bedden.
- **Onderstaande optie wordt niet aan u geadviseerd** vanwege de onzekerheid t.a.v. de uitvoerbaarheid van de verantwoording conform de fte-vereiste.

Datum
22 november 2022

Kenmerk

2) Het mitigeren van het risico op dubbelfinanciering en oversubsidiëring van personeelskosten

- Bij deze optie wordt ingezet op het zo volledig mogelijk verantwoorden van de fte-vereiste aan de hand van een met betrokkenheid van ziekenhuizen en de NBA te ontwikkelen toetsingskader.
- **Voordelen:** Deze optie mitigeert het risico op oversubsidiëring, dubbelfinanciering en staatssteun. De financiële onrechtmatigheid wordt hierdoor, mits uitvoerbaar, gedeeltelijk, maar niet volledig beperkt.
- **Nadelen:** Er moet nog veel werk worden verzet om het fte-vereiste toetsbaar te krijgen. De administratie van ziekenhuizen is niet ingericht op urenregistratie en een definitie van de begrippen 'zorgformatie' en 'IC-bed' ontbreken. Deze definities moet nog door VWS worden opgesteld en moeten kunnen rekenen op draagvlak bij ziekenhuizen. Vervolgens moet aan de hand van deze definities de administratie van ziekenhuizen worden doorlopen om tot verantwoording te komen. Hierdoor verplaatst de subsidieafhandeling naar 2024. Deze optie kent vanwege de hoge administratieve lasten beperkt draagvlak bij ziekenhuizen. Het is onzeker of toetsing aan de fte-vereiste uitvoerbaar gemaakt kan worden en deze controle kan de financiële onrechtmatigheid in de Subsidieregeling niet wegnemen. Uit gesprekken met de NBA blijkt at accountants geen *assurance* kunnen afgeven, terwijl *assurance* volgens het vaste toetsingsstramien van de ADR noodzakelijk is.
- Schematisch weergegeven zijn de volgende voor- en nadelen geïdentificeerd tijdens verkenningen van de verschillende opties:

Redenen	5 FTE verantwoording	Niet verantwoord
Conform regeling	☑	☒
Voorkoming dubbele financiering / staatssteun	☑	☒
(Kans op) precedentwerking naar andere (VWS-) covidregelingen	☑	☒
Onopgelost probleem 1: - Ongelijkheid tussen ziekenhuizen	☒	☑
- Geen een op een relatie tussen zorgformatie en IC-onschaling	☒	☑
- Precedentwerking is in deze aan de orde indien een subsidieontvanger die subsidie heeft ontvangen o.g.v. een andere subsidieregeling een geslaagd beroep doet op een gelijke behandeling wegens gelijke situaties en daarmee verzoekt eveneens (een deel van) de volgende subsidie niet te hoeven verantwoorden.	☒	☑
- Hoge administratieve lasten voor ziekenhuizen	☒	☑
- Geen garantie op uitvoerbaarheid	☒	☑
- Lagere vaststelling o.b.v. verantwoording en werkzaamheden accountant (kans op) enige mate van rechtmatigheid	☑	☒
Spoedige afboeking onrechtmatigheid in jaarrekening VWS	☒	☑
Spoedige duidelijkheid aan ziekenhuizen	☒	☑
Latere vaststelling en aanpassing regeling	☒	☑

Achtergrondinformatie

- De Subsidieregeling voorzag in de financiering van de in COVID-tijd benodigde uitbreiding van het aantal IC-bedden. Deze financiering was aanvullend op de financiering van de reeds beschikbare IC-bedden die door zorgverzekeraars wordt vergoed. Met de Subsidieregeling is een totaal budget van € 450 mln. beschikbaar gesteld aan ziekenhuizen voor verbouwkosten, kosten voor medische inventaris, het opbouwen van de crisisvoorraad geneesmiddelen, opleidingskosten en de kosten voor opschaling van de IC- en verpleegcapaciteit waaronder de inzet van extra zorgverleners.
- De fte-vereiste (artikel 15, vierde lid) is in de Subsidieregeling opgenomen opdat ziekenhuizen verantwoording afleggen over de toename van personeel, gekoppeld aan het aantal extra IC-bedden. Deze verantwoording is onder andere nodig, om oversubsidiëring en dubbelfinanciering van het bestaande personeel te voorkomen. Het bestaande personeel van ziekenhuizen is in crisistijd namelijk ook via andere wijzen gecompenseerd voor onderproductie (bijvoorbeeld door de continuïteitsbijdrage).
- De eis om extra personeel in te zetten bleek vooral vanwege personeelstekorten niet te realiseren. VWS heeft van koepelorganisaties bevestigd gekregen dat de IC-opschaling in de praktijk heeft plaatsgevonden met verschuivingen van bestaand personeel (i.p.v. uitbreiding zorgformatie). Onder andere met de Subsidieregeling Coronabanden (COZO) stimuleerde VWS ook zelf het doorschuiven van personeel richting IC's. Dit was, gelet op de extreme zorgvraag, ook geboden: de toegankelijkheid van de zorg stond onder druk. Door de fte-vereiste los te laten kan deze vorm van mogelijke dubbelfinanciering niet meer rechtgezet worden.
- De fte-vereiste kent drie belangrijke tekortkomingen:
 1. De fte-vereiste veronderstelt (impliciet) een één-op-één relatie tussen de IC-opschaling en veranderingen in het zorgpersoneel. Een toe- of afname van het zorgpersoneel kan verschillende oorzaken hebben. Er is dan ook geen verband tussen de IC-opschaling en een toename van zorgpersoneel.
 2. Gebleken is dat ziekenhuizen beperkt registreren op fte's. De nadruk in de registratie ligt op onderhanden en verrichte behandelingen (voluit: Diagnose-behandelcombinaties, afgekort: DBC's). Een controle op de fte-vereiste vanuit bestaande ziekenhuisadministraties is daarmee niet mogelijk.
 3. Een toetsing op de fte-vereiste vergt een nieuw op te stellen toetsingskader om te komen tot protocollering. Er moet bijvoorbeeld worden vastgesteld welke fte's kwalificeren als 'personeel' in de zin van deze Subsidieregeling en op welke wijze fte's gemeten kunnen worden, zoals het omrekenen van overuren van inzet zzp'ers in fte's.

Datum
22 november 2022

Kenmerk

a. Draagvlak politiek

In de Tweede Kamer is regelmatig aandacht geweest voor de IC-opschaling. Ook vraagt de Tweede Kamer, tezamen met ADR en Algemene Rekenkamer (AR), aandacht voor (verbetering van) het financieel beheer bij VWS. Een keuze voor het loslaten van het fte-vereiste vergt een zorgvuldige onderbouwing en het pro actief informeren van de TK over dit besluit. In deze context is een gesprek met NBA en ADR een zorgvuldige processtap.

b. Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie

Het aan u voorgelegde advies heeft draagvlak bij ziekenhuizen en accountants. Communicatie over de keuze van afronding van de Subsidieregeling dient z.s.m. aan het veld gecommuniceerd te worden. Dit is nodig vanwege de verplichting uit de Subsidieregeling voor ziekenhuizen om de verleende subsidie in 2023 te verantwoorden.

c. Financiële en personele gevolgen

De onrechtmatigheid van de subsidieregeling vindt bij de aan u voorgestelde werkwijze zijn weerslag in de jaarrekening VWS 2023. Het betreft ten minste de omvang van de gesubsidieerde personeelskosten a € 207 mln., met een mogelijk maximumbedrag van € 450 mln. (het totale subsidiebudget). Bij een keuze voor het alternatief vindt de onrechtmatigheid zijn weerslag in de jaarrekening VWS 2024.

d. Juridische aspecten haalbaarheid

Juridisch gezien is een wijziging van de Subsidieregeling – met terugwerkende kracht – mogelijk met een Ministerieel Besluit waarmee de Subsidieregeling wordt gewijzigd. Feitelijk wordt dan het niet te controleren element (de fte-vereiste) uit de Subsidieregeling verwijderd. Hierna kan het gereedliggende concept-protocol op korte termijn worden gepubliceerd. Met het loslaten van het fte-vereiste wordt een (financiële) onzekerheid geaccepteerd: niet kan worden vastgesteld of de subsidiemiddelen zijn gebruikt voor het doel waarvoor ze zijn verstrekt en er kan geen controle plaatsvinden op dubbelfinanciering en oversubsidiëring. In het verleden zijn vergelijkbare gevallen aangemerkt als staatssteun. Het risico hierop is in het onderhavige geval aanwezig, maar niet te overzien.

Datum
22 november 2022

Kenmerk

e. Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)

Het aan u voorgelegde advies wordt u voorgelegd na besluitvorming in gezamenlijkheid door de stuurgroep crisisregelingen (DGCZ, MT FEZ, MT PDCZ, MT WJZ en MT DUS-i).

f. Gevolgen administratieve lasten

De aan u voorgestelde werkwijze verlicht de administratieve lasten voor zorgaanbieders.

g. Toezeggingen

N.v.t.

h. Fraudetoets

N.v.t.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

N.v.t.