

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

BRBV d.d. 5 november 2020

Deadline: 28-10-2020

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Ontworpen door

5.1.2e

5.1.2e@minvws.nl

nota

(ter beslissing)

Paraaf directeur

Paraaf SG

Datum
28 oktober 2020

Kenmerk

-

Zaaknummer

-

1 Aanleiding voor deze nota

De Monitor Bedrijfsvoering wordt periodiek in de BRBV besproken om u te informeren over de voortgang van de voorgenomen verbeteracties die VWS neemt naar aanleiding van rapporten van de AR en ADR. Onder normale omstandigheden zou die bespreking dit jaar rond de zomer hebben plaatsgevonden. Door de aandacht die VWS-breed gevraagd wordt voor de aanpak van COVID-19 heeft agendering van de Monitor Bedrijfsvoering in de BRBV echter een lagere prioriteit gekregen.

In deze nota wordt ingegaan op:

- o de stand van zaken en de planning betreffende de Monitor Bedrijfsvoering;
- o het Interim-auditrapport 2020 van de ADR; en
- o de door de ADR Rijksbreed afgekondigde 'bevroering' van de bevindingen en onvolkomenheden 2019 voor het jaar 2020, vanwege de COVID-crisis.

2 Beslipunten, advies en mogelijk alternatief

1. Kennis nemen van het voornemen van FEZ om samen met de VWS-geledingen de komende twee maanden een volledig en integraal getoetst beeld tot stand te brengen betreffende de maatregelen naar aanleiding van de AR- en ADR-bevindingen over 2019. Dat beeld krijgt ultimo 2020 zijn beslag in een geactualiseerde Monitor Bedrijfsvoering.
2. Kennis nemen van het Interim-auditrapport 2020 van de ADR.
3. Kennis nemen van de mededeling van de ADR dat de bevindingen uit het Auditrapport 2019 als 'bevroren' worden beschouwd (deze lijn geldt Rijksbreed¹).

¹ De AR overweegt ook deze lijn te voeren. Het college moet daar echter nog een besluit over nemen.

4. Instemmen met het voorstel van FEZ om over de onvolkomenheden en bevindingen waarop voortgang kan worden aangetoond, actief te communiceren met de AR en ADR. FEZ probeert deze voortgang de komende twee maanden in samenwerking met de betrokken VWS-geledingen (nog) scherp(er) te krijgen.

SGFinancieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer**Kenmerk**

3 Samenvatting en conclusies

Bij deze nota treft u ter informatie twee documenten aan, te weten:

- o het Interim-auditrapport 2020 van de ADR waarin onder meer wordt ingegaan op de follow-up van de bevindingen in het auditrapport 2019 en de gevolgen van COVID-19 voor VWS (collega's van de ADR lichten dit rapport tijdens de BRBV kort toe); en
- o het memo dat FEZ naar het Audit Committee van 9 oktober jl. heeft gestuurd waarin wordt ingegaan op de rechtmatigheid van COVID-19 uitgaven en het overleg dat daarover met de ADR wordt gevoerd in het kader van de controle 2020.

◆ Monitor Bedrijfsvoering

De hiervoor genoemde VWS-brede aandacht voor de aanpak van de COVID-crisis is de reden dat er op dit moment voor de Monitor Bedrijfsvoering nog geen volledig en integraal getoetst beeld kan worden gepresenteerd van de voortgang van de voorgenomen verbeteracties gericht op de bevindingen van de AR en ADR. In samenwerking met de VWS-geledingen probeert FEZ dat beeld de komende twee maanden (nog) scherp(er) te krijgen. Overigens tasten we niet in het duister. Duidelijk is dat dit jaar op een aantal deelgebieden wel degelijk voortgang is geboekt, bijvoorbeeld ten aanzien van staatssteunrisico's, een aantal aspecten van het subsidiebeheer en informatiebeveiliging.

◆ Interim-auditrapport 2020

Ten aanzien van het onderdeel Follow-up bevindingen auditrapport 2019 uit het Interim-auditrapport 2020 wordt hieronder kort ingegaan op de beheersing van de staatssteunrisico's, de verbetering van het subsidiebeheer en de ontwikkelingen rondom informatiebeveiliging.

Beheersing staatssteunrisico's

Op 25 mei jl. heeft de minister van VWS tijdens het verantwoordingsdebat over het jaar 2019 met de Tweede Kamer gesproken over de voortgang van de staatssteuntoetsing van VWS-subsidies. Deze toetsing vond in het verleden niet altijd plaats, wat dan leidde tot onzekerheden over de rechtmatigheid bij de subsidieverlening in die mate dat de afgelopen jaren sprake was van tekortkomingen. Binnenkort gaat er een brief naar de Tweede Kamer waarin onze minister de Kamer informeert over dit onderwerp. Daarbij komen aan de orde: het plan van aanpak van VWS, de actuele stand van zaken, de wijze van toetsing en de resterende aandachtspunten.

Plan van aanpak VWS

Subsidies kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën, te weten:

1. subsidieregelingen;
2. instellingssubsidies; en
3. projectsubsidies.

Deze subsidies worden op per categorie passende momenten getoetst.

Ad.1. Nieuwe subsidieregelingen worden getoetst voordat ze worden vastgesteld.

SG

Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Ad.2. Instellingssubsidies, dit zijn subsidies die jaarlijks worden verstrekt voor structurele activiteiten, worden voorafgaand aan de verlening getoetst. De verlening voor deze instellingssubsidies vindt in de regel plaats aan het einde van het jaar, voorafgaand aan het uitvoeringsjaar.

Kenmerk

Ad.3. Projectsubsidies, die verstrekt kunnen worden voor meerdere jaren, kunnen gedurende het hele jaar worden aangevraagd en worden na aanvraag getoetst op staatssteun, eveneens voordat zij worden verleend.

In 2018, toen de uitvoering van het plan van aanpak startte, bestonden er ook reeds lopende projectsubsidies en subsidieregelingen, waarbij vooraf geen toetsing aan de staatssteunregels had plaatsgevonden. Destijds is besloten, mede om redenen van rechtszekerheid bij de ontvangers, om alleen staatssteuntoetsen op te stellen voor nieuwe projectsubsidies, of projectsubsidies die worden herzien of verlengd. De lopende subsidieregelingen die nog niet reeds op staatssteun waren getoetst worden getoetst op het moment dat zij inhoudelijk worden herzien of verlengd.

Stand van zaken

De hierboven beschreven aanpak geldt sinds 2018. De instellings- en projectsubsidies zijn inmiddels getoetst op staatssteun. De uitkomsten van alle toetsen worden vastgelegd, ongeacht de uitkomst.

Ook nieuwe subsidieregelingen en wijzigingen van bestaande subsidieregelingen zijn de afgelopen jaren getoetst. Dat betreft de regelingen die vanaf 2018 in werking zijn getreden. Voor reeds lopende regelingen was in het plan van aanpak opgenomen om deze te toetsen bij herziening of verlenging. Omdat van een aantal doorlopende regelingen de doorlooptijd nog enkele jaren was en het subsidiebedrag dusdanig hoog, is besloten deze in 2019 tóch versneld te toetsen. Dat betrof bijvoorbeeld de Subsidieregeling stageplaatsen zorg en de Subsidieregeling kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuiszorg. Van een derde grote regeling, de Regeling publieke gezondheid, zijn onderdelen in 2019 getoetst. Dat gaat om de onderdelen griepvrij en pneumokokkenvaccinatie. Integrale toetsing is voorzien in 2021, ná evaluatie van de PG-regeling. Er is daarnaast nog een viertal bestaande regelingen die nog niet volledig zijn getoetst. Deze regelingen lopen af in 2022.

Al met al is er de afgelopen jaren een grote inhaalslag gemaakt. Toch zijn er ook op het gebied van staatssteun nog financiële onzekerheden over de rechtmatigheid. De wijze waarop VWS probeert deze te minimaliseren wordt hieronder toegelicht.

Werkproces staatssteuntoetsing

Alle VWS-subsidies worden vooraf getoetst op staatssteun. Indien een subsidieaanvraag wordt ingediend, wordt per activiteit beoordeeld wat het risico op staatssteun is. Voor subsidieregelingen wordt voor het geheel der activiteiten getoetst op staatssteun. Deze toetsen worden in het subsidiedossier gearchiveerd.

In veel gevallen kan geconcludeerd worden dat er geen risico op staatssteun bestaat. In die gevallen kunnen subsidies gewoon worden verleend. In sommige gevallen wordt geconstateerd dat subsidie voor bepaalde activiteiten wél staatssteun oplevert. Dat kan ertoe leiden dat deze activiteiten niet worden gesubsidieerd: dat zou immers de mededinging kunnen verstoren. In andere gevallen is het toch, om beleidsmatige redenen, wenselijk activiteiten te subsidiëren. Er wordt dan gezocht naar een manier om die subsidies in lijn met de staatssteunregels te verstrekken of er wordt gezocht naar alternatieve beleidsinstrumenten.

SGFinancieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer**Kenmerk**

Er zijn verschillende manieren om de subsidies in lijn met de staatssteunregels te verstrekken. Zo kan bij subsidies die voldoen aan de voorwaarden van de algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV) worden volstaan met een kennisgeving van de steun aan de Europese Commissie nadat subsidieverlening heeft plaatsgevonden. Ook is het op grond van de staatssteunregels mogelijk om, met name in de zorgsector, subsidies te verstrekken voor diensten van algemeen economisch belang (DAEB's). Indien dat noodzakelijk en wenselijk is zal VWS de subsidieontvanger in die gevallen belasten met de uitvoering van een DAEB. Indien de subsidie voor de DAEB's voldoet aan de eisen gesteld in het vrijstellingsbesluit, kunnen deze zonder voorafgaande melding worden gevestigd. Van deze laatste mogelijkheid maakt VWS regelmatig gebruik. Indien er geen mogelijkheid is tot vrijstelling van melding, kan VWS er ook voor kiezen om een formele meldingsprocedure bij de Europese Commissie te starten. De Commissie kan de steun dan goedkeuren.

Resterende aandachtspunten

Op de hiervoor beschreven wijze sluit VWS zo veel mogelijk de staatssteunrisico's voor subsidies uit. De toets op staatssteun is echter geen exacte wetenschap en leidt niet in alle gevallen tot een 'goed-of-fout'-uitkomst. De staatssteunregels zijn zo ingericht dat het in eerste instantie aan de lidstaten zelf is om te beoordelen of er wel of geen sprake is van staatssteun. Als er geconstateerd wordt dat er geen sprake is van staatssteun, dan hoeft er geen melding te worden gedaan bij de Europese Commissie. Dat laat onverlet dat de Europese Commissie of Nederlandse of Europese rechter een ander oordeel heeft, hetgeen bij een juridische- of klachtprocedure kan blijken. Complete zekerheid bestaat derhalve niet. Overigens kan worden vastgesteld dat op het zorgterrein in de afgelopen jaren maar een enkele nationale rechtszaak heeft gespeeld (waarbij VWS in hoger beroep in het gelijk is gesteld) en dat zich geen klachten hebben voorgedaan.

Actualiteiten aanpak COVID-19-crisis i.r.t. staatssteun

Tot slot nog een opmerking over de actualiteit in het kader van de bestrijding van COVID-19 in relatie tot de beoordeling van staatssteun. Ter bestrijding van COVID-19 is naast inkoop ook het subsidie-instrument ingezet (bijvoorbeeld voor uitkering van de zorgbonus), alsmede bijdragen aan agentschappen, ZBO's/RWT's, medeoverheden en internationale organisaties (bijv. CEPI). Ten aanzien van staatssteun heeft de Europese Commissie, naast de Tijdelijke Kaderregeling COVID-19, specifiek voor de zorg aangegeven dat steun ten behoeve van zorg om de COVID-19-crisis het hoofd te bieden buiten de staatssteuncontrole valt. Deze lijn is te vinden op de website van de Europese Commissie.

Verbetering subsidiebeheer

Op 30 juli jl. heeft de BRBV een voortgangsrapportage over het Subsidiebeheer ontvangen. In die rapportage is onder meer aandacht besteed aan het Expertisecentrum Subsidies (ECS), de controles en onderzoeken door KPA, de reviews van de ADR en de actualiteit in relatie tot COVID-19.

SG

Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Kenmerk

Portfolio ECS

Met de voortgangsrapportage heeft u het destijds actuele portfolio van het ECS ontvangen, waarbij aandacht is gevraagd voor de stijgende trend van het aantal regelingen en wijzigingen. In combinatie met een aantal regelingen dat samenhangt met COVID-19, leidde – en leidt – dit tot grote druk bij beleids- en stafdirecties en wat de uitvoering betreft bij DUS-I. De inmiddels gepubliceerde Bonusregeling² en de opschaling van IC-capaciteit³, zijn hier voorbeelden van.

Onderzoeken KPA

De op basis van een geactualiseerde risicoanalyse uitgevoerde onderzoeken van KPA brachten onder meer aan het licht dat er meer aandacht nodig is voor de naleving van de meldingsplicht, voor het voorkomen van gedeeltelijke subsidieaanvragen en voor vertragingen bij de specifieke uitkering Sport.

Reviews en Evaluatie onderzoeksproces ADR

In de rapportage is gemeld dat de reviews van de ADR lieten zien dat de instellingsaccountants de controlewerkzaamheden op de prestatie-eenheden van de instellingen toereikend hebben uitgevoerd. Tevens is gemeld dat in het Audit Committee van maart 2020 is afgesproken om het onderzoeksproces van de ADR over het jaarverslag 2019 te evalueren, zowel op proces als ten aanzien van casuïstiek. Twee van de drie in dit kader geplande evaluatiesessies hebben inmiddels plaatsgevonden. Een derde bijeenkomst is gepland op 10 november a.s. De uitkomsten tot nu toe zijn positief: er is over en weer meer duidelijkheid omtrent de werkwijze binnen VWS en bij de ADR en er zijn concrete afspraken gemaakt om de samenwerking en de informatie-uitwisseling te verbeteren. Blijvende aandacht hiervoor is nodig.

Effecten COVID-19 i.r.t. subsidiebeheer

Over de effecten van COVID-19 op het subsidiebeheer is in de voortgangsrapportage in de zomer van dit jaar gemeld dat door WJZ een beslisboom is uitgewerkt met daarin antwoorden op de meest voorkomende vragen op subsidieterrein in de huidige situatie. Omdat de 'corona-jurisprudentie' zich de afgelopen maanden verder heeft ontwikkeld, is deze beslisboom door WJZ inmiddels geactualiseerd. Duidelijk is dat de beslisboom in een behoefte voorziet.

Informatiebeveiliging

Het onderwerp Informatiebeveiliging is door de AR aangemerkt als een onvolkomenheid en de ADR had over dit onderwerp een lichte bevinding. Dat hing onder meer samen met het ontbreken van [1] een CISO-jaarplan, [2]

² Subsidieregeling bonus zorgprofessionals COVID-19

³ Subsidieregeling opschaling curatieve zorg COVID-19

een centraal incidentenoverzicht en [3] een centrale informatieverzameling betreffende incidenten. VWS is aan de slag gegaan met de aanbevelingen die gedaan zijn. De verwachting is dat ultimo 2020 de informatiebeveiliging op orde is. Een uitgebreidere toelichting wordt opgenomen in de Monitor Bedrijfsvoering.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Kenmerk

◇ Memo FEZ voor Audit Committee 9 oktober jl.

Wat de gevolgen van COVID-19 voor VWS betreft, heeft FEZ het Audit Committee van 9 oktober jl. een memo gestuurd waarin wordt ingegaan op de rechtmatigheid van COVID-19 uitgaven en het overleg dat daarover met de ADR wordt gevoerd in het kader van de controle 2020. De ADR ziet deze uitgaven als een belangrijk aandachtspunt en wil alvast met de controle beginnen. VWS heeft aangegeven meer tijd nodig te hebben voor het op orde brengen van de betreffende dossiers. De focus ligt binnen VWS nu immers op crisisbestrijding.

4 Draagvlak politiek

-

5 Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie

-

6 Financiële en personele gevolgen

-

7 Juridische aspecten haalbaarheid

-

8 Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)

-

9 Gevolgen administratieve lasten

-

10 Toezeggingen

-

11 Fraudetoets

-

5.1.2e