

Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

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

Deadline:

Ontworpen door

5.1.2e

5.1.2e @minvws.nl

Datum  
8 oktober 2020

Kenmerk

Zaaknummer

# nota

(ter beslissing)

Paraaf directeur

## 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. De kern van deze afspraken is dat ziekenhuizen zoveel mogelijk volgens de huidige regeling zullen verantwoorden. Het gedeelte dat niet verantwoord kan worden, 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 leidt tot accountantsverklaringen waarin niet het volledige bedrag een goedkeurende verklaring ontvangt.

Samen met een aantal ziekenhuizen, de koepelorganisaties en de accountants is gekeken naar een oplossing om de verantwoordingslast te verlichten voor 2020. In deze nota wordt een oplossing aan u voorgelegd.

## 2 Beslispunten, advies en mogelijk alternatief

**Beslispunt:** 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?

**Advies:** U wordt geadviseerd om in te stemmen met het bovenstaande beslispunt. 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.

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

**Kenmerk**

Tegelijkertijd zal deze verlichting bijdragen aan de kwaliteit van de in te dienen verantwoordingen, waardoor de verwachting is dat de onrechtmatigheid voor de VWS-begroting als gevolg van niet terug vorderen wordt verkleind. Deze verlichting van de verantwoording heeft waarschijnlijk wel tot gevolg dat de ADR en/of ARK de gehele regeling onzeker verklaren. Zij zullen een beoordelingsverklaring naar verwachting onvoldoende zekerheid geven over de besteding van de subsidiemiddelen.

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 de controleverklaring bij de verantwoording.

### 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 Algemene Rekenkamer 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. De ADR en de ARK hebben hun bevinding bij de KPZ-regeling inmiddels ingetrokken, omdat de verantwoording is ingeregeld en omdat zij zich kunnen vinden in de uitgevoerde staatssteuntoets.

#### 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. Tegelijkertijd voorzagen zij problemen met de verantwoording van de middelen doordat de administratie tijdens de crisis niet altijd even secuur is bijgehouden.

Met de NVZ en de NFU is afgesproken dat zij zoveel mogelijk zullen verantwoorden volgens de huidige regelgeving. Het 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. Minister Van Rijn en minister De Jonge zijn akkoord gegaan met deze afspraak.

#### 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,

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

Kenmerk

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.

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. Ziekenhuizen konden zich daarom vooraf niet voorbereiden om hun administratie voor de verantwoording goed in te richten. Het accountantsprotocol is overigens gewijzigd, omdat de NBA hun oordeel heeft aangepast over de uitvoerbaarheid. Er lag een afgestemd accountantsprotocol, maar zij zijn terug gekomen van hun positieve oordeel. Zonder positief oordeel van de NBA, is het protocol niet geldend en daarom was VWS genoodzaakt om het protocol alsnog te wijzigen.

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. In deze beoordelingsverklaring wordt wel gewerkt met een materialiteit van 1%, overeenkomend met de norm voor de controleverklaring.

Argumenten voor:

- De administratieve last voor ziekenhuizen wordt verlaagd. Zij hoeven minder aan te tonen tijdens de controle van de accountants.
- Door de verlichting van de administratieve last zullen ziekenhuizen eerder geneigd zijn om toch te beginnen aan hun verantwoording over 2020. Hierdoor zal de onrechtmatigheid waarschijnlijk lager worden dan bij alternatief 1. Bij alternatief 1 moet er namelijk wel verantwoord worden met een controleverklaring. 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.
- De NOW-regeling werkt ook met een Assurance rapport met een beperkte mate van zekerheid. In coronatijd is het onwenselijk om van bedrijven een enorme inspanningsverplichting te verwachten om te verantwoorden.
- Tot 2019 zijn de KPZ-middelen niet verantwoord. De regeling is na bevindingen van de ADR en de ARK aangepast conform de Rijksbrede subsidie eisen. Ziekenhuizen moesten daardoor een intensieve verantwoording aanleveren met accountantscontrole. Deze overgang blijkt erg groot te zijn voor ziekenhuizen. Het zou redelijk zijn om de verantwoordingslast stapsgewijs te verhogen tot het Rijksbrede niveau.

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

Argumenten tegen:

- 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.
- Het risico bestaat dat het afzwakken naar een verklaring met beperkte controle leidt tot een onzekerheid van in totaal € 200 miljoen. De ADR en de ARK zullen naar verwachting de controle met een beperkte mate van zekerheid onvoldoende vinden.
- 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.

Kenmerk

**Alternatief 1: Geen verdere coulance en handhaving van bestuurlijke afspraken**

Argumenten voor:

- 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.
- De bestuurlijke afspraken zullen al leiden tot een onrechtmatigheid over het gedeelte dat niet wordt teruggevorderd door VWS. Het bieden van verdere coulance kan ertoe leiden dat deze onrechtmatigheid verder oploopt en bovendien een onzekerheid met zich meebrengt.

Argumenten tegen:

- 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 coulance 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 rechtmatigheid.

**Alternatief 2: Het schrappen van de controleverklaring opgesteld door accountants**

Argumenten voor:

- Ziekenhuizen staan met de komst van de tweede golf weer 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.
- Zelfs met een verlichting van de controleverklaring (optie 2) 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.

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

Kenmerk

- 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.

Argumenten tegen:

- Het totale budget (€ 200 mln) voor de KPZ zal onrechtmatig en/of onzeker worden verklaard. De regeling ligt onder een vergrootglas van de ADR en de ARK en daarmee leidt tot ongetwijfeld tot ernstige bevindingen. Deze bevindingen zijn echter ook aan de orde bij optie 1 en optie 2.

#### 4 Draagvlak politiek

De onrechtmatigheden en onzekerheden moeten toegelicht worden aan de Kamer. De inschatting is dat de Kamer begrip zal hebben op de situatie gelet op de coronacrisis. Het valt uit te leggen dat ziekenhuizen andere prioriteiten hebben dan het verantwoorden van VWS-subsidies. Tegelijkertijd kan mag van ziekenhuizen ook verwacht worden dat zij verantwoord met overheidsgeld omgaan.

#### 5 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.

#### 6 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.	Onzekerheid over de totale € 200 mln. De controleverklaring met beperkte mate van zekerheid geeft onvoldoende zekerheid volgens de ADR en de ARK.
Alternatief 1 <i>Geen verdere coulance</i>	Onrechtmatigheid over het gedeelte dat VWS niet terugvordert. Omvang niet in te schatten.	Onzekerheid over het gedeelte dat VWS niet terugvordert. Omvang niet in te schatten.
Alternatief 2 <i>Schrappen controleverklaring</i>	Onrechtmatigheid over de totale € 200 mln.	Onzekerheid over de totale € 200 mln.

#### 7 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.

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

Kenmerk

**8 Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)**

VWS kern, buitendiensten en/of andere ministeries (verplicht veld)

Indien van toepassing: welk ander departement is leidend in dit traject?

**9 Gevolgen administratieve lasten**

De administratieve lasten voor ziekenhuizen en accountants worden bij de voorkeursoptie gedeeltelijk verlicht en bij alternatief 2 sterk verlicht. Optie 3 is bovendien een administratieve lasten verlichting voor DUS-I. Zij hoeven alleen het activiteitenverslag te beoordelen.

**10 Toezeggingen**

N.v.t.

**11 Fraudetoets**

5.1.2e