

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Bewindspersonenoverleg Crisisbanen

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

Ontworpen door

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e @minvws.nl

nota

(ter beslissing)

Verlenging subsidieregeling coronabanen in de zorg

Datum

19 april 2021

Kenmerk

Zaaknummer

1 Aanleiding voor deze nota

- Van 1 maart t/m 31 maart 2021 hebben zorgorganisaties subsidie aangevraagd in het kader van de regeling Coronabanen in de Zorg (COZO).
- Na sluiting van de aanvraagtermijn is sprake van een significante onderbesteding (€38 mln. van de beschikbare €80 mln.).
- In deze beslisnotitie zijn argumenten voor en tegen verlenging samengebracht.
- Het voorstel is 11-5 besproken in de MCC. Hier is besloten het onderwerp aan te houden omdat nog geen overeenstemming (ambtelijk) werd bereikt met Financiën.
- Op hoogambtelijk niveau bestaat er tussen VWS en FIN overeenstemming dat verlenging van de subsidieregeling politieke weging vraagt. Tevens delen betrokkenen de opvatting dat indien besloten wordt tot een verlenging t/m Q3 (1/10), de zorg dan niet meedoet in de verlenging: die periode is te kort, knelpunten uit het eerste tijdvak worden dan niet opgelost.
- Verlenging van de regeling t/m Q4 maakt het mogelijk om opnieuw mensen in te zetten die de zorg ondersteunen.

2 Beslispunten, advies en mogelijk alternatief

- Stemt u in met verlenging van de subsidieregeling COZO tot en met 31/12/2021?

Advies: Wij adviseren de regeling te verlengen, gelet op de belemmeringen in tijd/proces bij de aanvraag in eerste aanleg en het feit dat de druk op de zorg ook lang na 30 juni nog aanwezig zal zijn (verlof zomermaanden, inhaalzorg). Stopzetten van de regeling is om die reden moeilijk verdedigbaar. Een verlenging voor 3 maanden (t/m Q3) is voor de zorg te kort om van toegevoegde waarde te zijn. Verlenging van de regeling t/m Q4 maakt het mogelijk om opnieuw mensen in te zetten die de zorg ondersteunen.

3 Samenvatting en conclusies

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

Doel van de regeling

Coronabanen zijn een initiatief van het kabinet om de cruciale sectoren zorg, onderwijs en handhaving & toezicht te ondersteunen tijdens de coronapandemie. Coronabanen zijn banen waar geen of beperkte scholing voor nodig is, maar die wel een belangrijke verlichting kunnen bieden in de werkdruk. De subsidieregeling COZO biedt daarnaast medewerkers die tijdelijk geen betaalde baan hebben (horeca, kunst/cultuur), de kans om tijdens de crisis de zorg te ontdekken, al dan niet met het doel duurzaam in te stromen door het volgen van een opleiding met erkend deelcertificaat.

Kenmerk

In totaal is er € 160 miljoen generaal beschikbaar gesteld voor alle coronabanen, waarvan € 80 miljoen voor de zorg.

Benutting van de COZO

Er is € 80 mln. generaal beschikbaar gesteld voor de zorg, waarvan er € 38 mln. is aangevraagd door zorgorganisaties. Er zijn 381 verschillende aanvragers die in totaal 3740 coronabanen hebben aangevraagd. Zorgorganisaties kunnen voor 6 ondersteunende functies subsidie aanvragen:

- Ondersteuner veiligheid (75x aangevraagd)
- ADL-ondersteuner (436x aangevraagd)
- Gastvrouw/gastheer (492x aangevraagd)
- Zorg-assistent/zorgbuddy (698x aangevraagd)
- Welzijns-assistent (813x aangevraagd)
- Ondersteuner zorgmedewerker (1226x aangevraagd)

De aanvragen komen uit heel de sector zorg en welzijn, het zwaartepunt ligt in de VVT, gehandicaptenzorg en bij de ziekenhuizen. Het gemiddelde deeltijdpercentage is 67%. De werking van de ondersteunende functies is als volgt: in de functies van de ondersteuners worden taken gecombineerd die ten dele behoren tot het takenpakket van hoger opgeleiden. Door taakdifferentiatie/jobcarving kunnen zij zich concentreren op complexere zorgtaken. Daarnaast betreft het functies die rechtstreeks persoonlijke zorg tot doel hebben.

Analyse onderbesteding

Het is de vraag hoe de onderuitputting beoordeeld moet worden. Het succes van COZO kan niet worden afgemeten aan de mate waarin een onzekere ex ante inschatting behaald wordt of niet. Anders gezegd: als we €40 mln. hadden ingeschat, was de regeling nu een succes geweest. Nu is er circa € 42 van de € 80 mln. over en is het geen succes. Terwijl in beide gevallen hetzelfde is gerealiseerd.

Dit argument werkt ook de andere kant op. Onderbesteding an sich is namelijk ook geen argument voor verlenging. De behoefte aan gratis ondersteunende functies is duidelijk, de mogelijkheid is geboden, als er geen gebruik van wordt gemaakt is er ook geen reden te verlengen.

De mate van onderbesteding is niet de enige maatstaf. De argumenten voor of tegen verlenging worden onderstaand op inhoudelijke gronden gewogen. Daarbij gaat het zowel om de vraag waarom organisaties besloten geen beroep te doen op de regeling, waarvan de voorwaarden in een eerder stadium uitvoerig zijn

afgestemd met veldpartijen, als om de vraag wat verlenging van de regeling bijdraagt aan het verlagen van de (personele) druk op de zorg.

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

Redenen om geen beroep te doen op de regeling:

Analyse wijst uit dat er twee hoofdredenen zijn voor organisaties om geen beroep te doen op de COZO:

Kenmerk

1) *Knelpunten in de regeling*

Uit de analyse van DUS-I onder 'niet-aanvragers' komt naar voren dat voor sommige aanvragers de voorwaarden - ondanks dat deze werden opgesteld in overleg met het veld - voor een deel van de zorgorganisaties moeilijk werkbaar zijn. Aanvragers geven aan dat een contract van maximaal 6 maanden in sommige gevallen niet gewenst is i.v.m. het niet kunnen toepassen van een proeftijd. Hetzelfde horen we t.a.v. de overige VWS-voorwaarden (minimaal 20 uur in de week, enkel de zes specifieke functies).

Dat men deze belemmering benoemt is begrijpelijk vanuit organisatieperspectief. De voorwaarden in de regeling zijn echter op goede gronden gekozen, zoals het bieden van een substantiële baan, het voldoen aan de vereisten van staatssteun en het voorkomen van subsidiëring van reguliere arbeid. Het loslaten van deze voorwaarden ondergraaft het oogmerk waarmee de regeling is ingesteld: een crisismaatregel. Ook leiden andere voorwaarden ertoe dat er twee specifieke accountantsprotocollen moeten worden opgesteld, terwijl we de verantwoording zo eenduidig en simpel mogelijk willen houden.

2) *Knelpunten in het proces*

Uit de analyse van DUS-I onder zorgorganisaties kwam ook een aantal knelpunten naar voren die voortkomen uit het proces:

- Twijfel of de investering in tijd opweegt t.o.v. opbrengst van de subsidie aangezien subsidie slechts tot 1 juli mogelijk was. Veel organisaties zijn pas na 19 februari, na publicatie van de definitieve regeling, aan de slag gegaan met nadenken over of, en zo ja, hoe men hier gebruik van wil maken. Ook het werven en inwerken kost daarbij tijd geven zorgorganisaties aan.
- Zorgorganisaties geven aan dat de administratieve last om de subsidie aan te vragen te groot is, of men vreest grote administratieve lasten achteraf bij de verantwoording.
- Onzekerheid bij zorgorganisaties over een eventuele korting bij overtekening. Op advies van de uitvoeringsorganisatie is gekozen voor evenredige verdeling zodat er pas duidelijkheid over de middelen was na sluiting van het aanvraagstijdvak (31 maart). De mensen op een coronabaan worden bovenformatief ingezet, de verwachting is dat ze volledig gefinancierd worden vanuit deze regeling. Dit pleidooi voor terughoudendheid belandt vaak als advies bij RvT, RvB en hoger management.

Deze combinatie van factoren (weinig tijd voor daadwerkelijke inzet, tegenover de verwachte/ervaren administratieve last en onzekerheid over de hoogte van het subsidiebedrag) is voor een deel van de zorgorganisaties een reden geweest af te zien van deze subsidie.

Draagt verlenging bij aan het realiseren van het doel van de regeling?

Uit bovenstaande analyse blijkt dat de vraag mogelijk hoger had kunnen zijn, mits er meer tijd was geweest voor de aanvraag van de subsidie. Die belemmering is reëel. Maar ook dat is op zichzelf nog geen reden om de regeling te verlengen. Dit was bij voorbaat duidelijk en er zijn ook zorgorganisaties die een andere afweging maakten.

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

Kenmerk

Eventuele redenen om te verlengen moeten dan ook gezocht worden in het doel van de regeling:

- helpt gratis arbeid in de vorm van ondersteunende functies om de zorg te ontlasten in tijden van een pandemie;
- medewerkers uit andere sectoren waar nu minder werk is (horeca, kunst/cultuur), aan een betaalde baan?

Voor het antwoord op die vraag zijn drie zaken van belang:

- 1) De druk op de zorg en het na-ijleffect van de inhaalslag die na COVID gemaakt moet worden, naast de reguliere zorg.
- 2) De vraag of de middelen ihkv de COZO ook worden besteed aan het doel en niet weglekken naar andere bestedingsdoelen binnen de zorgorganisatie.
- 3) De vraag of de ondersteunende functies ook daadwerkelijk het personeel ontlasten én werkgelegenheid bieden aan personeel uit andere sectoren.

Het antwoord op deze drie vragen is in dit stadium lastig te geven omdat er geen tijd is voor uitgebreid onderzoek: het aanvraagtijdstip is net gesloten en de meeste mensen zijn nu misschien één of een halve maand aan de slag in de zorgorganisatie. Een RPE-waardige tussentijdse evaluatie is niet te geven.

Ad 1 De druk op de zorg vanwege COVID-19 is nog lang niet voorbij. De derde golf is langdurig hoog en op dit moment niet voorbij, het ziekteverzuim is historisch hoog (0,6%punt hoger dan voorgaande jaren), de verloven van ziekenhuispersoneel voor de meivakantie worden ingetrokken en de roostertechnisch moeilijke zomermaanden komen eraan. Het openen van de samenleving zal de druk op de zorg niet doen afnemen. Na de COVID-zorg is er nog een stuwmeer aan reguliere zorg dat moet worden ingehaald. Het effect van COVID op de zorg ijlt daarmee nog lange tijd na. Verlenging van de regeling stelt zorgorganisaties in staat ook na 30 juni hun medewerkers te ontlasten d.m.v. coronabanen.

Ad 2 Belangrijk is het feit dat de regeling zelf dermate strikt van aard is qua type subsidiabele activiteit/functie en het geld niet 'op de grote hoop' kan belanden binnen zorgorganisaties. Er wordt dus altijd een ondersteunende functie mee mogelijk gemaakt die taken uit handen neemt van reguliere zorgmedewerkers. Daarnaast komen er verschillende positieve signalen binnen vanuit zorgaanbieders die ermee werken. Nog geen statistisch significant onderzoek, maar dat is ook niet te verwachten in dit stadium.

Ad 3 Op deze vraag kan in dit stadium nog geen volledig antwoord gegeven worden. Er is veel casuïstiek beschikbaar die erop wijst dat dit het geval is, maar een RPE waardige tussentijdse evaluatie is niet te verwachten op deze termijn. De waarborgen onder Ad 2 bieden echter in ieder geval de zekerheid dat het geld echt aan het doel / subsidiabele activiteiten worden besteed. Er zijn bovendien nog geen signalen bekend die het tegendeel suggereren.

Het tweede doel van de regeling – personeel uit sectoren waar tijdelijk minder werk is aan een (tijdelijke) betaalde baan te helpen in de zorg – wordt wel aantoonbaar bereikt. Er zijn legio voorbeelden van zorgorganisaties die horecapersoneel of personeel uit kunst/cultuur of reisbranche inzetten op Coronabanen.

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

Kenmerk

Een verlenging die ruimte biedt aan die organisaties om toch met deze regeling aan de slag te gaan en hun personeel te ontlasten – ook in de periode na 30 juni – is vanuit dat oogpunt goed verdedigbaar.

Looptijd van de verlenging subsidieregeling COZO

VWS stelt voor de subsidieregeling te verlengen t/m 31-12-2021. Deze periode overstijgt de periode van het economiebrede steunpakket. Er zijn argumenten die een dergelijke periode rechtvaardigen:

- Zorgorganisaties hebben op deze manier een reële kans om mensen 6 maanden in te zetten. Mensen werven, selecteren en inwerken kost tijd, net als het zorgvuldig indienen van de subsidieaanvraag. Voor veel organisaties woog bij de aanvraagperiode de tijd/moeite van aanvraag/verantwoording niet op tegen de baten van de nog korte resterende looptijd.
- Het sluit aan bij de opleidingsduur van de modulaire scholingstrajecten op niveau 3 met erkend deelcertificaat, die mensen op een Coronabaan kunnen volgen, waarna zij duurzaam de overstap kunnen maken naar de zorg.
- Als het COVID-virus onder controle is, staat de zorg nog voor een enorme klus om het stuwmeer reguliere zorg weg te werken. Er is dus een flink naïjfeffect in de zorg vergeleken met de rest van de NL-economie. Een koppeling aan de economiebrede steunpakketten (waar de zorg overigens geen gebruik van maakt) ligt dan ook niet voor de hand: nog lange tijd zal de zorg effecten van de pandemie (hoge werkdruk, hoog en lang verzuim, inhaalzorg, verlofstuwmeren wegwerken) ondervinden.
- Tot slot sluit deze periode ook aan bij de verlenging van de uitzondering voor COVID-gerelateerde staatssteun door de Europese Commissie.

FIN staat op het standpunt dat de looptijd gelijk moet lopen met de economiebrede steunpakketten, dus t/m Q3.

Voor VWS is een dergelijke korte verlenging geen optie, aangezien het de knelpunten uit de eerste regeling niet oplost. Een verlenging voor 3 maanden is voor de zorg te kort om van toegevoegde waarde te zijn.

Besluit DOC/ACC/MCC

Verlenging van de subsidieregeling coronabanen in de zorg is op maandag 26 april 2021 besproken in het DOC. Het voorstel werd gesteund door VR, VNG, NCTV en OCW. FIN had nog enkele vragen. Voorzitter van het DOC heeft besloten dat FIN contact opneemt met VWS en het voorstel vervolgens doorgeleid kan worden naar de ACC. Het voorstel is 6-5 besproken in de ACC. Hier is besloten het onderwerp door te geleiden naar de MCC voor politieke besluitvorming.

In de MCC van 11 mei is besloten het onderwerp aan te houden omdat er geen ambtelijke overeenstemming werd bereikt met FIN. Het stuk wordt opnieuw besproken in de MCC zodra ambtelijk overeenstemming is bereikt. Op hoogambtelijk niveau bestaat overeenstemming tussen VWS en FIN dat

verlenging van de subsidieregeling politieke weging vraagt. Tevens delen betrokkenen de opvatting dat indien wordt besloten tot verlenging t/m Q3 (1/10), de zorg niet meeloopt. Voor de zorg is die periode tekort, de knelpunten uit het eerste tijdvak blijven dan bestaan. Verlenging van de regeling t/m Q4 maakt het mogelijk om opnieuw mensen in te zetten die de zorg ondersteunen.

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

Kenmerk

Aanvullende vragen FIN

Naar aanleiding van het DOC heeft FIN aanvullende informatie gevraagd over hoe de subsidieregeling coronabaten in de zorg ziekenhuizen ondersteunt in de COVID-19 pandemie. Uit de aanvragen van de subsidieregeling blijkt dat 43 ziekenhuizen subsidie hebben aangevraagd voor in totaal 524 coronabaten. De verdeling in functie tussen deze coronabaten is als volgt:

- Ondersteuner zorgmedewerker: 287
- Gastvrouw/gastheer: 105
- Zorg-assistent/zorgbuddy: 70
- ADL-ondersteuner: 32
- Ondersteuner veiligheid: 29
- Welzijns-assistent: 1

Door ondersteunende taken over te nemen van zorggeschoold personeel ontlasten de medewerkers in een coronabaan het reguliere ziekenhuispersoneel. Een van de aanvragers zet bijvoorbeeld coronabaten in om patiënten op de IC te draaien door de dag heen.

Beslispunt: Stemt u in met verlenging van de subsidieregeling COZO t/m 31-12-2021?

Advies: Wij adviseren de regeling te verlengen, gelet op de belemmeringen in tijd/proces bij de aanvraag in eerste aanleg, het feit dat de druk op de zorg ook lang na 30 juni nog aanwezig zal zijn (niet in de laatste plaats in de roostertechnisch van oudsher lastige zomermaanden) en het na-ijfeffect in de periode dat het stuwmeer aan uitgestelde reguliere zorg moet worden ingehaald. Stopzetten van de regeling is vanuit dat oogpunt moeilijk verdedigbaar.

Voor VWS is een kortere verlenging t/m Q3 geen optie, aangezien het de knelpunten uit de eerste regeling niet oplost. Een verlenging voor 3 maanden is voor de zorg te kort om van toegevoegde waarde te zijn.

Alternatief

Alternatief is de huidige regeling niet continueren.

Proces na akkoord

Indien u akkoord bent met bovenstaand voorstel werkt VWS de verlenging juridisch uit. Via het ECS en na akkoord MMZS wordt de verlenging verzonden naar de Staatscourant. Beoogde publicatie is eind mei.

4 Draagvlak politiek

De coronabaten maken onderdeel uit van het brede steunpakket in het kader van de coronacrisis.

5 Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie

Bij akkoord communiceert VWS de regeling samen met de betrokken partners. Hiervoor zullen dezelfde kanalen gebruikt worden als bij de eerste

regeling zodat alle partijen van de verlenging op de hoogte zijn. De coronabaten leveren positieve voorbeelden op die te delen zijn via VWS-kanalen.

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

6 Financiële en personele gevolgen

Er is destijds €80 miljoen generaal geld beschikbaar gesteld voor de subsidieregeling coronabaten, waarvan € 38 mln. is aangevraagd in het eerste tijdvak en €2 mln. is gereserveerd voor uitvoeringskosten. Mocht er besloten worden tot een tweede tijdvak, dan is het daarvoor beschikbare budget gelijk aan het restant, namelijk € 40 mln.

Kenmerk

7 Juridische aspecten haalbaarheid

Bovenstaand voorstel is door WJZ juridisch getoetst en haalbaar geacht. De Europese Commissie heeft de mogelijkheid tot het verlenen van staatssteun inzake COVID-19 verlengd tot 31 december 2021. Ook benadrukt zij in berichtgeving dat steun aan gezondheidsdiensten inzake COVID-19 buiten het staatssteunkader valt. De zienswijze van WJZ is in bovenstaand voorstel verwerkt. Uitwerking na akkoord wordt door WJZ opgepakt.

8 Gevolgen administratieve lasten

De administratieve lasten van de aangepaste regeling zijn marginaal lager met het doorvoeren van de hierboven genoemde verbeteringen. Daarnaast kijken we in de uitvoering naar mogelijkheden om het aanvraagproces nog eenvoudiger te maken.

9 Toezeggingen

nvt

10 Fraudetoets

nvt

5.1.2e