

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Aan minister VWS
cc MZS

Deadline: t.b.v. overleg
op 15-07-2020

VWS MEVA
MEVA Arbeidsmarkt
Ontworpen door
(10)(2e)
((10)(2e))
Senior Beleidsmedewerker
Arbeidsmarkt
(10)(2e) @minvws.nl

Datum Document

Kenmerk
1721950-208142-MEVA

Bijlage(n)
- bijlage I: scenario's
uitgewerkt
- bijlage II: scenario's in
schematisch overzicht
- Bijlage: woordvoeringslijn
aangepast

nota

(ter beslissing)

Scenarioschets bonusregeling

1 Aanleiding voor deze nota

Op 8 juli bent u geïnformeerd over de verdere uitvoering van de bonus voor zorgmedewerkers door het plan van aanpak en een woordvoeringslijn. In deze nota wordt u gevraagd te besluiten over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de bonus. In de kamerbrief van 25 juni zijn meerdere randvoorwaarden geschetst. Het is onhaalbaar om tegemoet te komen aan alle randvoorwaarden. Daarom is gezocht naar een goede balans tussen deze randvoorwaarden door meerdere scenario's uit te werken. In deze nota wordt u gevraagd een keuze te maken voor een van de scenario's.

2 Beslispunten, advies en mogelijk alternatief

Kunt u instemmen met de keuze voor scenario 1b (eerst verlenen, dan vaststellen – met een handreiking en een nader ingeperkt bereik)?

Scenario 1b komt voor het grootste deel tegemoet aan de gestelde randvoorwaarden (lees: toezeggingen) in de kamerbrief op 25 juni.

- De uitvoering van de bonusregeling brengt met zich mee dat de uitvoering van VWS-subsidies tijdelijk grofweg verdubbelt, zowel in aantallen subsidies als in subsidiebedrag.
- Deze regeling is naar verwachting uitvoerbaar. De capaciteit van DUS-I moet wel tijdelijk fors worden uitgebreid (zie punt 9 voor nadere informatie).
- De zorgaanbieder kan zelf beoordelen welke medewerkers in loondienst/ZZP'ers kunnen worden voorgedragen voor een bonus. Werkgevers hebben echter aangegeven geen keuze te willen maken. Daarom is toegezegd dat er een duidelijke definitie komt, zodat werkgevers deze keuze niet zelf hoeven te maken. Deze variant is uitgewerkt in scenario 1c en 2. Deze scenario's worden ontraden, omdat deze uitvoeringstechnisch onhaalbaar zijn en omdat dit een risico op grote onrechtmatigheden met zich meebrengt.

- Om gedeeltelijk tegemoet te komen aan de toezegging om te komen tot een definitie, wordt met, hopelijk, betrokkenheid van de werkgevers- en werknemersorganisaties een handreiking opgesteld, bijgesloten bij de regeling, die zorgt voor voldoende kader voor de zorgaanbieder om de subsidie aan te vragen. In de handreiking komt een niet limitatieve opsomming van functies/beroepen die in aanmerking komen voor de bonus. Bovendien is de regeling (financieel) ruim opgesteld, waardoor werkgevers minder gedwongen worden om streng te selecteren binnen de eigen organisatie.
- In de regeling komen twee harde criteria: een inkomensgrens van twee keer modaal en een selectie op zorgaanbieder aan de hand van SBI codes. Het laatste criterium voorkomt dat bepaalde zorgaanbieders, zoals tandartsen, die evident niet extra hebben gewerkt tijdens de coronacrisis, onbedoeld in aanmerking komen voor de subsidie. Ook komen de artsen en medisch specialisten niet in aanmerking.
- In dit scenario wordt geen subsidieplafond gehanteerd. Als er meer subsidie wordt aangevraagd dan de € 800 mln die beschikbaar is, dan zal het verstrekt moeten worden. Het risico daartoe wordt zoveel mogelijk beperkt door de aanvraagperiode te maximeren op 4 weken en door het invoeren van de harde criteria.

VWS MEVA
MEVA Arbeidsmarkt
Kenmerk
1721950-208142-MEVA

3 Samenvatting en conclusies

Randvoorwaarden

Bij het uitwerken van de scenario's is rekening gehouden met de randvoorwaarden die zijn meegegeven in de kamerbrief van 25 juni jl.

- De bonusregeling moet zo veel mogelijk ten gunste komen van zorgmedewerkers die zich extra hebben ingespannen ten tijde van de COVID-19 uitbraak en die een functie uitoefenen dat, bij voltijds invulling, tot een inkomen onder de tweemaal modaal leidt.
- Er is toegezegd een 'definitie' te geven, zodat werkgevers zelf geen harde keuze hoeven te maken tussen de werknemers.
- Daarbij is ook toegezegd zowel een categorie van werknemers te creëren die *wel* een bonus ontvangen en een categorie werkgevers die *in beginsel* geen bonus ontvangen. Voor die laatste categorie is toegezegd dat het een "nee tenzij" groep is: werknemers kunnen ook een aanvraag indienen voor werknemers die buiten de geëigende categorieën vallen, indien zij menen dat ook deze medewerker uitzonderlijke inspanningen heeft geleverd ten tijde van de corona-uitbraak.
- Er is toegezegd zo min mogelijk administratieve lasten te creëren voor de ontvangers.
- De regeling gaat ten aanzien van de toekenning uit van het principe 'vertrouwen, tenzij'.
- De regeling moet uitvoerbaar zijn binnen korte termijn (streefdatum 1 oktober 2020) voor openstelling loket, waarna de uitvoering kan starten).
- De regeling dient te streven naar een zo klein mogelijke kans op staatssteun.
- De regeling dient aan te geven op welke wijze mogelijk misbruik kan worden tegen gegaan.

Scenario's

In de onderstaande tabel zijn de scenario's kort toegelicht inclusief de voor- en nadelen en risico's.

VWS MEVA
MEVA Arbeidsmarkt
Kenmerk
1721950-208142-MEVA

In alle verkende scenario's zal een concessie moeten worden gedaan. Ofwel op het gebied van de toezeggingen, ofwel de rechtmatigheid, ofwel op de uitvoerbaarheid op korte termijn. De verkende scenario's zijn aanvullend op de eerder verkende scenario's (periode maart tot aan opdracht aan verkenner), die reeds als onwenselijk zijn aangemerkt.

De scenario's zijn uitgewerkt opgenomen in **bijlage I** en in **bijlage II** in een schematisch overzicht.

Enkel scenario 1a en 1b zijn het meest realistisch gezien de slechts beperkte kans op onrechtmatigheden. Scenario 1b heeft als voordeel ten opzichte van scenario 1a, dat het aantal aanvragen wordt gelimiteerd door het op voorhand selecteren op SBI-codes (en dus op zorgaanbieders). Hierdoor wordt het budgettaire risico meer ingeperkt dan bij scenario 1a.

Scenario	Omschrijving	Advies
Scenario 1a: Eerst verlenen, dan vaststellen – met een handreiking als leidraad	- De zorgaanbieder (met SBI code) vraagt de subsidie aan met inachtneming van de uitsluitingscriteria: - Inkomensgrens (2x modaal) - of wanneer het werk (tijdelijk) stil is komen te liggen, - of een lager niveau als gevolg van COVID-19, - Er wordt een handreiking beschikbaar gesteld op grond waarvan de zorgaanbieder kan beoordelen voor welke medewerkers in loondienst/dan wel ZZP'ers de bonus kan worden aangevraagd. - In de handreiking is een niet limitatieve opsomming opgenomen met welke functies/beroepen in aanmerking komen. - Op voorhand wordt gevraagd om een bestuursverklaring - Achteraf wordt de subsidie vastgesteld, met controle over de uitgaven. - Voor subsidies hoger dan € 125.000 wordt een accountantsverklaring gevraagd. Voor bedragen tussen de € 25.000 en € 125.000 wordt een verklaring omtrent gemaakte kosten gevraagd. Voor bedragen onder de € 25.000 hoeven geen stukken te worden ingediend (mogelijk worden grensbedragen aangepast in de regeling als blijkt dat dit nodig is ovg risicoanalyse). - Er vindt achteraf een steekproef	Voordelen: Waarschijnlijk uitvoerbaar (uitvoeringstoets volgt), relatief lage administratieve lasten, ruime toekenningsmogelijkheid Nadelen: Budgettair risico, komt niet geheel tegemoet aan toezegging limitatieve lijst functies Risico: Leidt slechts beperkt tot onrechtmatigheden

	plaats bij de zorgaanbieders die een verantwoording over de gemaakte kosten hebben afgegeven. Als blijkt dat onterecht subsidie is verstrekt, zal worden teruggevorderd.	VWS MEVA MEVA Arbeidsmarkt Kenmerk 1721950-208142-MEVA
Scenario 1b: Eerst verlenen, dan vaststellen – met een handreiking en een nader ingeperkt bereik	- Dit scenario is vergelijkbaar met scenario 1a, maar met als verschil dat op basis van SBI-codes vooraf een aantal deelsectoren/beroepsgroepen, waar Corona evident juist tot minder werk heeft geleid, worden uitgesloten. - Denk aan de vrijgevestigde tandartsen of psychotherapeuten, waar het evident is dat de praktijk tijdelijk gesloten is geweest of dat er minder patiënten of cliënten zijn behandeld.	Voordelen: Waarschijnlijk uitvoerbaar, relatief lage administratieve lasten, ruime toekenningsmogelijkheid Nadelen: Minder budgettair risico dan 1a, komt niet geheel tegemoet aan toezegging limitatieve lijst functies Risico: Leidt slechts beperkt tot onrechtmatigheden
Scenario 1c: Verlenen en vaststellen o.b.v. limitatieve lijst en een hardheidsclausule	- Dit scenario is ook vergelijkbaar met scenario 1a, maar met als verschil het vormen van een limitatieve lijst aan functies/beroepen die wel, dan wel niet in aanmerking komen voor de regeling. - Enkel voor zorgmedewerkers en ondersteunend personeel opgenomen in de lijst onder de categorie 'wel bonus' is het aanvragen van een bonus mogelijk. - Om toch rekening te houden met uitzonderingsgevallen/bijzondere situaties kan een hardheidsclausule worden ingevoegd in de regeling. - Dit heeft wel gevolgen voor de uitvoeringslasten en voor bezwaar en beroep. - Er bestaat in dit scenario ook een aanzienlijk risico dat de limitatieve lijst 'wel in aanmerking voor bonus' onvolledig is, a.g.v. de grote hoeveelheid unieke functies/functionenamen die in gehele sector op instellingsniveau zijn gevormd. - Hierdoor ontstaat een aanzienlijk risico dat zorgmedewerkers in loondienst dan wel ZZP'ers onterecht buiten de boot vallen.	Voordelen: Komt tegemoet aan toezegging limitatieve lijst functies, budgettair risico beperkt dan 1a en 1b Nadelen: Niet uitvoerbaar, hoge administratieve lasten voor zorgaanbieder Risico: Politiek gezien door aanzienlijke mogelijkheid dat functies/doelgroepen onterecht worden uitgesloten/zorgprofessionals buiten de boot valt
Scenario 1d: Verlenen naar rato aantal medewerkers met budgettaire zekerheid	- Dit scenario is vergelijkbaar met zowel scenario 1a als 1b, met als aanvulling dat er naar rato subsidieverdeling plaatsvindt op regioniveau. - Het budget van (10)(2b) wordt naar rato verdeeld over de	Voordelen: Deze variant biedt de meest budgettaire zekerheid Nadelen: Regeling niet op korte termijn gereed, grote kans

	werkgevers in een bepaalde regio/branche. - Er kan bijvoorbeeld een toeslag van 20% worden opgenomen voor bepaalde veiligheidsregio's met een hoog aantal besmettingen, of een toeslag voor een bepaald type instellingen (bijv. verpleegzorg). Dit zijn slechts hypothetische voorbeelden. Een dergelijke verdeling zal nog nader worden uitgewerkt indien voor dit scenario zou worden gekozen. - Indien een zorginstelling van mening is dat er meer medewerkers/ZZP'ers in aanmerking komen voor de bonus dan de verdeling toelaat, dan zal de zorgaanbieder zelf het verschil moeten aanvullen. - Het risico bestaat dat zorginstellingen te veel dan wel te weinig subsidie krijgen toegekend. De toekenning is namelijk niet gebaseerd op het aantal medewerkers dat binnen een zorginstelling een bonus zou moeten krijgen.	dat iemand buiten de boot valt. VWS MEVA MEVA Arbeidsmarkt Kenmerk 1721950-208142-MEVA Risico: Politiek gezien door aanzienlijke mogelijkheid dat functies/doelgroepen onterecht worden uitgesloten/zorgprofessionals buiten de boot valt
Scenario 1 e: Werkgevers schieten voor – directe vaststelling achteraf	- Dit scenario kan er vergelijkbaar uitzien als optie 1a, 1b of 1c, met als verschil dat er niet eerst een verleningsmoment zit, maar dat alle subsidies direct achteraf worden vastgesteld. - De werkgever schiet dan zelf de bonus voor. - De regeling kan al snel in werking treden, maar vaststelling kan bij grote instellingen (als gevolg van de te ontvangen accountantsverklaring om onrechtmatigheid te voorkomen) pas relatief laat worden gedaan.	Voordelen: Regeling kan op korte gereed komen, relatief laag risico op oneigenlijk gebruik. Nadelen: Zorgaanbieders moeten de bonus voorschieten, vaststelling subsidie kan pas laat plaatsvinden Risico: Politiek gezien doordat werkgevers bedrag zelf moeten voorschieten en het relatief laat kunnen vaststellen
Scenario 2: Een zwaardere regeling – meer kaders en controle	- Alle zorgaanbieders waarvan de zorginstelling een SBI-code heeft met peildatum 1 maart 2020, kunnen subsidie aanvragen voor hun medewerkers in loondienst/ZZP'ers. - VWS stelt criteria vast op grond waarvan wordt beoordeeld of de betreffende medewerkers/ZZP'ers in aanmerking komen voor subsidie. - Onder andere wordt beoordeeld op functie, inkomen en op daadwerkelijke inspanning ten tijde van de uitbraak van de COVID-19 crisisperiode. - In oktober zal het aanvraagloket voor werkgevers geopend worden. Zij	Voordelen: Komt tegemoet aan toezegging limitatieve lijst functies, meest gerichte toekenning bonus, relatief laag risico op oneigenlijk gebruik Nadelen: Niet uitvoerbaar, hoge administratieve lasten voor zorgaanbieder Risico: Tweeledig: 1) Politiek

	krijgen bij de verlening meteen het benodigde voorschot om subsidie uit te betalen. • Er wordt <i>geen</i> subsidieplafond van € 800 mln. opgenomen in de regeling. • VWS laat een onafhankelijk derde uitvoeringsinstantie inhoudelijk controleren: klopt het dat de medewerker inderdaad binnen de functieomschrijving valt en voldoet aan de vastgestelde criteria die moeten aantonen dat de medewerker in verband met corona extra inzet heeft gepleegd of onder dussanige omstandigheden heeft moeten werken dat een bonus gerechtvaardigd is. • Achteraf wordt de subsidie vastgesteld, met controle over de uitgaven. • Een accountantsverklaring is vereist voor subsidie aanvragen hoger dan € 125.000 en bij lagere subsidies een verklaring over de vastgestelde kosten • Er vindt een steekproef plaats via een derde onafhankelijke uitvoeringsinstantie	gezien, en 2) Niet uitvoerbaar door DUS, MEVA Arbeidsmarkt Kenmerk 1721950-208142-MEVA
Scenario 3: Een zwaardere regeling – met weinig controle	• De regeling geeft wel scherpe afbakeningscriteria mee, zoals onder scenario 2, maar er wordt achteraf niet daadwerkelijk gecontroleerd of hieraan wordt voldaan. • Er vindt alleen toetsing vooraf plaats waarvoor criteria zijn vastgesteld. • De controle vindt plaats door middel van de bestuursverklaring	Voordelen: Komt tegemoet aan toezegging limitatieve lijst functies, uitvoerbaar op korte termijn Nadelen: Groot risico op oneigenlijk gebruik, groot risico op budgettaire onrechtmatigheid van de gehele regeling Risico: Grote kans op onrechtmatigheid van het gehele bedrag van de subsidieregeling en veel frauderisico's.

Algemene aandachtspunten

Hieronder worden een aantal algemene aandachtspunten verder uitgewerkt die hebben meegespeeld bij het opstellen van het bovenstaande advies.

Voorwaarden in regeling dienen controleerbaar te zijn om onrechtmatigheid te voorkomen en uitvoerbaar te zijn

In zijn algemeenheid geldt dat de voorwaarden die in een regeling meegegeven worden, altijd gecontroleerd dienen te worden.

Op het moment dat in een regeling geëist wordt dat de zorgmedewerker die een bonus ontvangt een uitzonderlijke prestatie dient te hebben geleverd ten tijde van de COVID-19 uitbraak, moet achteraf door VWS of de betreffende uitvoeringsorganisatie (steekproefsgewijze) controle plaatsvinden om te beoordelen of dit ook wel daadwerkelijk is gebeurd. Controleren van voorwaarden brengt zowel voor de werkgever als voor de uitvoeringsorganisatie aanzienlijke administratieve lasten met zich mee. Als er geconcludeerd wordt dat niet aan de voorwaarden is voldaan, moet de subsidie worden teruggevorderd.

VWS MEVA
MEVA Arbeidsmarkt
Kenmerk
1721950-208142-MEVA

Het controleren van uitgebreide voorwaarden is erg complex en arbeidsintensief. Gezien de omvang van de regeling is de uitvoering van een regeling op korte termijn alleen mogelijk indien er maar in zeer lichte mate controle plaatsvindt op basis van de stukken. Controle op de aanwezigheid van stukken bij de aanvraag kan bijvoorbeeld wel plaatsvinden, maar controle op de inhoud van de stukken bij aanvraag is op korte termijn niet mogelijk. Dat betekent bijvoorbeeld dat voorwaarden gerelateerd aan functie inhoud of 'uitzonderlijke prestaties ten tijde van de COVID-19 uitbraak' niet uitvoerbaar zijn op korte termijn.

Op het moment dat er wel een voorwaarde wordt gesteld in de regeling (aan de voorkant) maar niet wordt gecontroleerd aan de achterkant, kan dit leiden tot onzekerheid over de rechtmatigheid voor het gehele bedrag van de regeling. Deze onzekerheid over de rechtmatigheid kan leiden tot tolerantie-overschrijdingen. Er is immers over 2019 al een onzekerheid over de rechtmatigheid van subsidies. En deze wordt mogelijk hoger als gevolg van maatregelen die vanwege Covid-19 zijn genomen.

Limitatieve definitie in combinatie met uitzonderingen uitvoeringstechnisch onhaalbaar

Een uitgebreide definitie en daarmee afbakening van groepen die in aanmerking komen voor de bonus kent een grotere kans dat iemand onbedoeld buiten de boot valt. Dat zou kunnen worden ontvangen door een 'nee tenzij' clause. Een "nee tenzij" clause zou een hardheidsclause in de subsidieregeling betekenen. Daarbij moet op individueel niveau getoetst worden of een individu wel of niet in aanmerking zou moeten komen voor de hardheidsclause (anders treden onrechtmatigheden op). Dit is niet uitvoerbaar op korte termijn.

Er kan dus niet tegelijkertijd aan de toezegging worden voldaan dat er een uitgebreide definitie komt, als aan de toezegging dat de administratieve lasten voor werkgevers laat zullen zijn.

Staatssteun

De situatie kan zich voordoen dat er subsidie wordt aangevraagd voor loonbelasting over de bonus, terwijl deze (deels) niet is verschuldigd. Deze situatie kan mogelijk leiden tot staatssteun. Tot zekere hoogte kan dit risico worden beperkt door goede communicatie bij de aanvraag van de subsidie en controle aan de achterkant. Voor de subsidies voor een bedrag lager dan 125.000 euro bestaan er minder controle mogelijkheden en blijft er een restrisico aanwezig.

PGB

Of de bonus ook van toepassing kan worden verklaard op de zorgmedewerkers werkzaam via PGB financiering is de vraag. In de kamerbrief is duidelijk gesteld dat de bonus zal worden aangevraagd door zorgaanbieders (zijnde een instelling en geen PGB houders) en de regeling door DUS-I zal worden uitgevoerd. Dit betekent dat PGB houders geen bonus kunnen aanvragen voor de zorgmedewerker(s). Er zal desondanks worden verkend of er via de branche of andere uitvoeringsinstantie de aanvraag (geclusterd) kan worden ingediend bij DUS-I. De kans wordt echter klein geacht.

VWS MEVA
MEVA Arbeidsmarkt
Kenmerk
1721950-208142-MEVA

4 Draagvlak politiek

De motie van Van Kooten-Arissen is breed aangenomen.

5 Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie

De Kamerbrief van 25 juni heeft geleid tot veel vragen vanuit het veld en de maatschappij. Op 8 juli is een woordvoeringslijn met u gedeeld om meer duidelijkheid te geven over de doelgroep van de bonus. Richting de opening van het aanvraagloket voor zorgaanbieders is het belangrijk om extra aandacht te geven aan goede communicatie.

6 Financiële en personele gevolgen

Het budgettaire effect is € 1,44 miljard (€ 800 mln voor bonus plus 80% verschuldigde belasting). Hieruit kunnen ook de uitvoeringskosten van DUS-I worden bekostigd.

Inschatting is dat scenario 1b tussen de € 4,5 en 8,8 mln kost, afhankelijk van het aantal aanvragen maar uitgaande van maximaal 25.000. Ook de uitvoeringskosten voor bezwaar en beroep kunnen hieruit worden bekostigd. De schatting is nu dat de kosten een € 0,5 mln bedragen. De offerte voor de genoemde kosten worden verwacht.

In bijlage I staan de uitvoeringskosten van DUS-I per scenario beschreven.

7 Juridische aspecten haalbaarheid

Zie uitwerking scenario's

8 Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)

FEZ, WJZ en DUS-I

9 Gevolgen administratieve lasten

Zie uitwerking scenario's in bijlage 1 voor een toelichting per scenario.

In algemene zin geldt voor alle scenario's dat het uitvoeren van de bonusregeling omvangrijk is. Er wordt ingeschat dat er maximaal 25.000 aanvragen worden gedaan voor de bonus. DUS-I heeft berekend dat hiervoor ongeveer 100 medewerkers benodigd zijn, bovenop de huidige bezetting. Het risico bestaat dat er op de startdatum aanvraag bonus, niet alle benodigde medewerkers zijn gestart, dan wel geworven.

10 Toezeggingen

Zie lijst met randvoorwaarden geschetst in de Kamerbrief van 25 juni.

11 Fraudetoets

Volgt later.

VWS MEVA
MEVA Arbeidsmarkt
Kenmerk
1721950-208142-MEVA

12 Gevraagd

Aan u wordt gevraagd om uiterlijk 15 juli 2020 een principebesluit te nemen voor scenario 1b, zodat tot uitwerking van de regeling kan worden overgegaan en er eind augustus een conceptregeling en handreiking gereed is.

De conceptregeling zal in samenspraak/afstemming met de sector en NBA (voor de accountantscontrole) tot stand komen.

Eind september ontvangt de minister de concept regeling ter ondertekening.

13 Aanvullend

Bijgevoegd is de aangepaste woordvoeringslijn zoals besproken in het overleg op 9 juli jl.

(10)(2e)

Senior Beleidsmedewerker Arbeidsmarkt