

29

11/10/24



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Aan

Minister van VWS

Deadline: 11 oktober
2024

nota

Strategisch opleiden MSZ - subsidieregeling

TER BESLISSING**SG**

Dir. Macro-Eco. Vraagst. en
Arbeidsmarkt
Opleidingen en Juridisch
Beleidsadvies

Opgesteld door**Datum**

2 oktober 2024

Kenmerk

3986146-1073291-MEVA

Bijlage(n)

1

1. Aanleiding

De subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Ziekenhuizen (Subsidieregeling KIPZ) loopt af in 2024. Het is echter wenselijk om te blijven investeren in het opleiden en ontwikkelen van zorgpersoneel in de medisch specialistische zorg (MSZ). Op 17 juli 2024 heeft u akkoord gegeven om ten behoeve hiervan een subsidieregeling op te stellen. Deze subsidieregeling Strategisch Opleiden (SO-MSZ) wordt daarom middels deze nota aan u voorgelegd. Deze regeling is gebaseerd op een systematiek in lijn met de staatssteunregels (waaronder de AGVV).

2. Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd om in te stemmen met de Kamerbrief en deze te ondertekenen. De ondertekende brief zal daarna met de conceptregeling en onderhavige nota als bijlagen worden aangeboden aan de Tweede Kamer. Het advies is om de voorhangbrief inclusief stukken uiterlijk vrijdag 11 oktober 2024 te versturen;
- Daarnaast wordt u geadviseerd om de internetconsultatie van deze conceptregeling ook op 11 oktober te starten;
- Ten slotte wordt u geadviseerd om een aantal restrisico's te accepteren.

NB De conceptregeling hoeft in dit stadium nog niet te worden ondertekend. Die zal u na afloop van de voorhang en internetconsultatie ter ondertekening worden voorgelegd.

Deadline: de **deadline is gesteld op vrijdag 11 oktober 2024**, omdat het van belang is de Subsidieregeling SO-MSZ tijdig te publiceren, namelijk uiterlijk 1 december 2024. Hiervoor is nodig dat de nieuwe conceptregeling SO-MSZ in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure 30 dagen (buiten reces) aan de Tweede Kamer dient te worden voorgelegd. Om de publicatiedatum te halen is nodig dat de voorhangprocedure uiterlijk op 11 oktober 2024 start.

Indien na toezending 30 dagen (buiten reces) zijn verstreken en eventuele Kamervragen zijn beantwoord, kan de Subsidieregeling SO-MSZ worden vastgesteld. De Subsidieregeling SO-MSZ wordt dan ter ondertekening aan u voorgelegd.

3. Kernpunten

Algemeen

- Sinds 2014 kunnen ziekenhuizen, umc's en zelfstandige klinieken voor medisch specialistische zorg subsidie ontvangen op grond van de Subsidieregeling KIPZ. Deze regeling ondersteunt instellingen bij het opleiden en ontwikkelen van zorgpersoneel.
- In het Integraal Zorgakkoord (IZA) is afgesproken dat de Subsidieregeling KIPZ per 2024 zal opgaan in een nieuw breed instrumentarium van het programma Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn (TAZ). Er is daarom gewerkt aan een sectorbrede regeling. In het Hoofdlijnenakkoord van het nieuwe kabinet (HLA) wordt een intensivering van € 130 miljoen euro per 2026 teruggedraaid. Door deze korting valt een belangrijk uitgangspunt weg, namelijk het ontwikkelen van een sectorbrede regeling, die zowel het MSZ als ook het niet-MSZ deel bedient (zorg en welzijnbreed). Daarna is onderzocht hoe deze middelen toch beschikbaar te houden voor de ziekenhuizen, volgens de IZA-afpraak dat de middelen beschikbaar blijven voor de msz.¹ U bent daarom op 17 juli 2024² akkoord gegaan met het voorstel van de veldpartijen om de msz-middelen voor twee jaar in te zetten via een subsidieregeling conform de AGVV met 50% cofinanciering.
- Uitgangspunt voor de ziekenhuizen is om de verantwoordingslast zo transparant en zo laag mogelijk te houden. In gesprekken met het veld over deze regeling heeft VWS aangegeven dat rekening moet worden gehouden met meer lasten dan in de oorspronkelijke regeling, als gevolg van de geldende wet- en regelgeving (Kaderregeling subsidies VWS en staatssteunregels (AGVV)). Afwijken van deze wet- en regelgeving leidt tot onrechtmatigheden. Ziekenhuizen geven hierover aan dat het lastig is om aan de verantwoordingseisen te voldoen, maar weten sinds de laatste verlenging van de KIPZ vorig jaar dat zij hun centrale administratie rondom opleiden beter moeten inrichten. Belangrijk om hierbij op te merken is dat in het kader van de verantwoording KIPZ 2023 tot dusver is gebleken dat bijna alle verantwoordingsdocumenten door DUS-i zijn ontvangen.³ Het verschil tussen KIPZ en SO-MSZ is dat in de KIPZ het niet verplicht is om een gedetailleerde begroting van de activiteiten aan te leveren. Echter, doen de KIPZ-subsidieaanvragers dit wel al.
- De huidige KIPZ-subsidieregeling (€227,5 miljoen) is onrechtmatig vanwege het grote risico op ongeoorloofde staatssteun. Dit heeft de afgelopen jaren gespeeld, echter tot nu toe is bestuurlijk steeds gekozen toch te verlengen. Op 13 oktober 2023 heeft de toenmalige MVWS de Kamer toegezegd dat 2024 het laatste jaar zal zijn dat de subsidieregeling in deze vorm zal bestaan. De juridische weging is door jurisprudentie bovendien veranderd, waardoor evident is dat deze subsidieregeling in de huidige vorm niet voldoet aan staatssteunregels. Ook de ADR en de AR hebben deze subsidieregeling nu in het vizier en stellen vragen over voorgaande jaren. Verlenging van de huidige subsidieregeling is daarom geen optie.⁴ Bij nota van onder meer 15 juli 2024 bent u hierover reeds geïnformeerd.

Datum

2 oktober 2024

Kenmerk

3986146-1073291-MEVA

Verschillen tussen KIPZ en SO-MSZ

¹ IZA p. 89.

² Nota d.d. 15 juli 2024 met kenmerk 3913419-1069034-MEVA.

³ Er zijn ongeveer 200 subsidieaanvragers.

⁴ Zie onder meer Nota d.d. 15 juli 2024 met kenmerk 3913419-1069034-MEVA.

De belangrijkste verschillen tussen de oude KIPZ en de nieuwe regeling SO-MSZ worden hieronder benoemd:

Datum
2 oktober 2024

Kenmerk
3986146-1073291-MEVA

- Cofinanciering

De regeling die voorligt (SO-MSZ) kent in vergelijking met de KIPZ als belangrijkste verschil dat deze in overeenstemming is met de staatssteunregels (de AGVV). Dit houdt onder andere in dat de subsidie maximaal 50% van de subsidiabele kosten bedraagt, waardoor de ontvangers, de zorginstellingen, zelf de andere 50% van de kosten moeten dragen (cofinanciering).

- Nationaal bindende opleidingsnormen

De AGVV bevat een uitsluitingsgrond voor subsidiëring: het mag niet gaan om opleidingen om aan nationaal bindende opleidingsnormen te voldoen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan landelijke eisen op het gebied van opleiden die noodzakelijk zijn om BIG-geregistreerd te blijven. Wanneer een opleiding verplicht is en deze dus ook zonder subsidie gevolgd zou zijn (ongeacht wie dat financiert), valt dat niet onder een opleiding die onder de AGVV gesubsidieerd kan worden. Voor de kosten van deze opleidingen wordt dan ook geen subsidie verstrekt op grond van de SO-MSZ.

Voorbeelden van dergelijke opleidingen zijn in ieder geval:

- Opleidingen die verplicht zijn voor registratie en herregistratie als medisch specialist⁵;
- Opleidingen die verplicht zijn om de minimaal vereiste (studie)punten per jaar te behalen om vakbekwaam te mogen blijven;
- EHBO – cursussen;
- BHV – cursussen.

Om tot een goede beoordeling te komen wordt een beslisboom opgesteld die wordt gepubliceerd op de website van DUS-i.

- Inrichting administratie

Middels de verleningsbeschikking zullen nog aanvullende eisen worden gesteld aan de inrichting van de projectadministratie en aan de eis om niet te schuiven met de gelden van de verschillende projecten.

- Opleidingsproject

Een opleidingsproject omvat de opleidingsactiviteiten waarbij opleiden ook leren en ontwikkelen in de brede zin van het woord wordt verstaan, een en ander voor zover dit voldoet aan de voorwaarden van de AGVV.

- Hoogte subsidie

Per opleidingsproject geldt er een maximumbedrag van € 3.000.000 aan subsidie.

- Aanvrager

Een aanvrager kan één aanvraag indienen, welke kan bestaan uit maximaal 15 opleidingsprojecten die onderscheiden worden naar aard, omvang duur of wijze van uitvoering.

Restrisico's

⁵ Zoals bijv. bedoeld in het Kaderbesluit College geneeskundige specialismen.

Conform het Uniform Subsidiekader (USK) is voor deze regeling een risico inschatting gemaakt. Maatregelen zijn getroffen om de onderkende risico's te beperken. Op dit moment kunnen de onderstaande risico's om verschillende redenen nog niet afdoende beperkt worden.

Datum
2 oktober 2024

Kenmerk
3986146-1073291-MEVA

- Risico van samenloop (dubbelfinanciering) tussen de opleidingsactiviteiten onder Sector Plan Plus (SPP) en deze regeling. Dit risico doet zich voor op alle opleidingen die bij SPP onder categorie C vallen (kortdurende opleidingen en trainingen). Deze activiteiten hebben geen erkende opleidingscode. Uit de analyse op dubbelfinanciering tussen SPP en KIPZ 2023 blijkt de dubbelfinanciering het gevolg te zijn van het feit dat SPP niet door dezelfde controlerende accountant als van de KIPZ c.q. MSZ wordt gecontroleerd. De accountant is namelijk van RegioPlus en die controleert alleen de totaalverantwoording van alle gezamenlijke vaststellingen van opleidingsjaren die zijn uitgevoerd binnen RegioPlus. Er wordt hierbij geen aansluiting gemaakt met de KIPZ c.q. MSZ regeling. Op basis van de beschikbare gegevens van SPP en KIPZ uit 2023 is de inschatting dat de potentiële samenloop minimaal € 0 en maximaal € 6 miljoen zou kunnen bedragen, welke voor VWS als aanvaardbaar risico wordt beschouwd. Hierbij wordt aanvullend opgemerkt dat de MSZ-hoofddoelgroep van UMC's en ziekenhuizen als betrouwbare aanvragersgroep kan worden beschouwd. Werkzaamheden voor controle op dubbelfinanciering zijn verder opgenomen in het controleprotocol MSZ om dit restrisico te verlagen.
- Risico dat gedeclareerde kosten niet conform AGVV zijn. Voor het veld is Werkplekklaren een belangrijk onderdeel van de regeling. Als gevolg van de AGVV en Kaderregeling subsidies geldt dat verantwoording op basis van werkelijke kosten moet plaatsvinden en niet gewerkt kan worden met gemiddelde uren. In het kader van Werkplekklaren dient nader onderzocht te worden of de gedeclareerde en gerealiseerde uren voldoende betrouwbaar kunnen worden geadministreerd, verantwoord en vastgesteld op basis van door de sector gehanteerde tijdschrijfsystemen (leermanagement en roostersystemen, e-modules en werkplekapplicaties).
- Risico dat het controleprotocol niet goed geformuleerd is, waardoor de accountant de (rechtmatigheids-) controle niet kan uitvoeren. Momenteel is het Controleprotocol nog niet gereed en afgestemd met het COPRO. COPRO is een werkgroep van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) die subsidieregelingen en controleprotocollen in de publieke en private sector doorlicht. Zonder akkoord van het COPRO is het nog niet zeker dat het protocol uitvoerbaar is en de gedeclareerde kosten van de regeling op rechtmatigheid gecontroleerd kunnen worden.
- Risico dat nationaal bindende opleidingen aangevraagd worden. Aanvragers van de subsidie, accountants en DUS-I dienen vast te stellen dat de aangevraagde opleiding niet nationaal bindend is. Om dit te bepalen wordt een beslisboom opgesteld. De huidige versie van de beslisboom resulteert nog niet in de vereiste scherpe afbakening om zo te komen tot een beoordeling of de opleidingsactiviteiten voor subsidie in aanmerking komen. Zolang het niet mogelijk is om aan de hand van de beslisboom de opleidingen af te bakenen is er sprake van een onzekerheid op staatssteun.

4. Toelichting

a. Draagvlak politiek

De financiële situatie van ziekenhuizen staat regelmatig in de (politieke) belangstelling. Het nu niet toekennen van de msz-middelen, is politiek kwetsbaar, er ligt een IZA afspraak dat deze middelen behouden blijven voor de sector.

Datum

2 oktober 2024

Kenmerk

3986146-1073291-MEVA

Wel moeten de middelen op andere wijze dan de huidige KIPZ-subsidieregeling toegekend worden. De KIPZ-subsidieregeling in de huidige vorm verlengen is namelijk geen optie, vanwege onrechtmatige staatssteun. De Tweede Kamer is hierover op 13 oktober 2023 geïnformeerd.⁶

b. Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie

Zie a). Het is van belang om met een goed opleidingsplan bij te dragen aan behoud en ontwikkeling van personeel.

De instellingen die nu KIPZ-subsidie ontvangen hebben aangegeven dat met deze subsidie een belangrijke impuls wordt gegeven aan de kwaliteit van zorgpersoneel en opleiding binnen de instellingen en geven aan dat het niet continueren hiervan maakt dat de sector zich minder goed kan richten op de ontwikkelingen die nodig zijn om voldoende zorg voor iedereen beschikbaar te houden. Voor de kleine aanvragers is geen ruimte om deze investering uit eigen middelen te doen.

De wijzigingen worden gepubliceerd in de Staatscourant en op de site van de Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-I). Tevens worden de wijzigingen door de subsidieontvangers actief bereikt via de veldpartijen (ZKN, NVZ en NFU).

c. Financiële en personele gevolgen

Er is € 238.394.797,98 beschikbaar in het kader van opleiden en ontwikkeling voor de MSZ sector. De helft hiervan wordt ingezet via de Subsidieregeling SO-MSZ. De uitvoeringskosten door DUS-I bedragen jaarlijks ongeveer € 0,8 mln. Vanwege de nieuwe eisen uit de AGVV verwachten we meer bezwaar- en beroepszaken. Dit heeft personele gevolgen voor cluster 1 (bezwaar en beroep) van de directie WJZ van VWS.

d. Juridische aspecten haalbaarheid

De Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) biedt een uitzonderingsgrond om geoorloofd staatssteun te kunnen verstrekken op het gebied van opleidingen (artikel 31 AGVV). Dit is echter wel gebonden aan voorwaarden. In de subsidieregeling is daarom opgenomen dat subsidie uitsluitend wordt verleend wanneer deze in overeenstemming is met de voorwaarden van de AGVV. Daarmee loopt de regeling rond maar zouden er, gelet op het ontbreken van de eerdergenoemde beslisboom, in de uitvoering nog risico's kunnen ontstaan met betrekking tot staatssteun.

De ziekenhuizen geven aan dat het voor hen niet duidelijk is wanneer sprake is van nationaal bindende normen. WJZ zet daar vraagtekens bij, omdat deze normen immers voor hen als werkgevers bindend zijn. Als ziekenhuizen toch dit soort opleidingen opvoeren, bestaat de kans dat dit niet zal worden opgemerkt door de accountant van het ziekenhuis bij de verantwoording of door DUS-I. Er is immers geen limitatieve lijst beschikbaar van opleidingen die gezien moeten

⁶ Kamerstukken II 2023-2024, 29214-101.

worden als opleidingen die op grond van de AGVV niet voor staatssteun in aanmerking mogen komen.

Datum

2 oktober 2024

Kenmerk

3986146-1073291-MEVA

Het is daarom van belang, ook gelet op de restrisico's die eerder geformuleerd zijn in deze nota, de tijd dat de regeling in de voorhang zit bij de Tweede Kamer te gebruiken om een duidelijke beslisboom te ontwerpen die toepasbaar is voor de aanvragers, de accountants van de aanvragers en DUS-I om op die manier de risico's op staatssteun te voorkomen.

e. Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)

Intern: Elke regeling gaat voor akkoord langs het expertisecentrum subsidies (ECS) waarin DUS-I, FEZ en WJZ zijn vertegenwoordigd.

Extern: met ZN en msz-partijen (NFU, NVZ en ZKN).

f. Gevolgen administratieve lasten

De subsidieregeling SO-MSZ op grond van AGVV maakt dat aan enkele aanvullende verantwoordingsvoorwaarden moet worden voldaan. Zo worden er nadrukkelijke eisen gesteld aan de verantwoording van het soort opleidingskosten. Het vragen van een controleverklaring voor de verantwoording is nu ook al een vereiste bij de KIPZ; partijen zijn in hun administratie hierop voorbereid.

g. Toezeggingen

Met het besluit komt MVWS de IZA-afspraken na om de msz-middelen beschikbaar te houden voor de medisch specialistische zorg.

h. Fraudetoets

N.v.t.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

a. Motivering

Tot personen herleidbare gegevens zijn onleesbaar gemaakt vanwege de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.