

Vergaderjaar 2020–2021

29 214

Subsidiebeleid VWS

Nr. 87

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 december 2020

Tijdens het verantwoordingsdebat over het jaar 2019 met de Minister van Financiën op 25 mei jl. (Handelingen II 2020/21, nr. 74, item 23), is gesproken over de voortgang van de staatssteuntoetsing van VWS-subsidies. Hierin is toegezegd uw Kamer hierover nader te informeren. Via deze brief geef ik gehoor aan deze toezegging. Staatssteuntoetsing vond in het verleden niet altijd plaats en dat leidde tot onzekerheden over de rechtmatigheid bij de subsidieverlening in die mate dat de afgelopen jaren sprake was van tekortkomingen. In deze brief geef ik antwoord op de vraag wat de huidige stand van zaken is van de staatssteuntoetsing bij VWS. Dat doe ik door allereerst het plan van aanpak toe te lichten. Daarna geef ik een overzicht van de stand van zaken ten aanzien van de staatssteuntoetsing. Ten slotte ga ik in op deze toetsing, waarbij ik de wijze van toetsing toelicht en aangeef welke aandachtspunten er nog zijn.

Plan van aanpak VWS

VWS verstrekt jaarlijks subsidies aan duizenden ontvangers. Deze kunnen onderverdeeld worden in drie categorieën, namelijk subsidieregelingen, instellingssubsidies en projectsubsidies. Deze worden alle drie op per categorie passende momenten getoetst op staatssteun. Nieuwe subsidieregelingen worden getoetst voordat ze worden vastgesteld. Instellingssubsidies, dit zijn jaarlijkse subsidies 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. 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, projectsubsidies die worden herzien of projectsubsidies die worden 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 staatssteuntoetsing

De hierboven beschreven aanpak geldt sinds 2018. De processen van VWS zijn sindsdien aangepast, er is in de gehele organisatie fors ingezet op het verhogen en verbreden van kennis over staatssteuntoetsing. De capaciteit van gespecialiseerde juristen is tevens verhoogd in de afgelopen jaren. Nieuwe regelingen en herzieningen van regelingen worden getoetst voorafgaand aan bespreking in het Expertisecentrum Subsidies. De instellings- en projectsubsidies zijn inmiddels getoetst op staatssteun. De uitkomst van alle toetsen wordt vastgelegd, of de uitkomst nu is dat geen sprake is van staatssteun of dat sprake is van gerechtvaardigde staatssteun. Dat licht ik later in deze brief nader toe.

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 lopende regelingen de eerstvolgende verlenging of wijziging pas na enkele jaren gepland was en het subsidiebedrag dusdanig hoog, heb ik besloten om deze regelingen in 2019 toch versneld te toetsen. Dat betrof bijvoorbeeld de Subsidieregeling stageplaatsen zorg en de Subsidieregeling kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuiszorg, die zijn in 2019 getoetst. Van een derde grote regeling, namelijk de Regeling publieke gezondheid, zijn onderdelen in 2019 beoordeeld. Dat betreft de griep prik en pneumokokkenvaccinatie. Het onderdeel in deze regeling over bevolkingsonderzoeken is nog niet volledig op staatssteun getoetst. De reden hiervan is dat de Regeling publieke gezondheid wordt geëvalueerd waarbij de financieringsmogelijkheden en -instrumenten worden bezien. De gehele regeling wordt na deze evaluatie bij de eerstvolgende herziening getoetst. Dat zal naar verwachting in 2021 zijn.

Er zijn nog enkele andere reeds bestaande regelingen die nog niet volledig zijn getoetst. Het gaat hierbij om de volgende: de Subsidieregeling opleiding tot advanced nurse practitioner en opleiding tot physician assistant, de Subsidieregeling vaccinatie stageplaatsen zorg en de Subsidieregeling Opleidingen in een Jeugd ggz-instelling. Deze regelingen lopen in 2022 af. Daarnaast zijn er regelingen die weliswaar in het verleden zijn getoetst maar waarvan de staatssteuntoetsing bij een eventuele verlenging of herziening wordt geactualiseerd. Het betreft de Regeling palliatieve terminale zorg, de Subsidieregeling Impulsfinanciering PGO-leveranciers 2018–2021 en de Subsidieregeling huisvestingslasten.

Er is in de afgelopen jaren een grote inhaalslag gemaakt. Toch zijn er ook op het gebied van staatssteun nog financiële onzekerheden over de rechtmatigheid. Deze tracht ik zoveel mogelijk te minimaliseren. De wijze waarop we dat doen en waar we als VWS tegenaan lopen licht ik hierna toe.

Werkproces staatssteuntoetsing binnen VWS

Zoals hierboven vermeld worden sinds 2018 subsidies die vanuit VWS worden verstrekt standaard vooraf getoetst op staatssteun. Indien een subsidieaanvraag wordt ingediend, wordt per activiteit beoordeeld wat het risico op staatssteun is. Ter illustratie, een subsidieaanvraag kan meer dan 10 activiteiten bedragen. Voor subsidieregelingen wordt voor het geheel der activiteiten getoetst op staatssteun. Deze toetsen worden in het subsidiedossier gearhiveerd.

In veel gevallen kan geconcludeerd worden dat er geen risico op staatssteun bestaat. In dat geval kan de subsidie gewoon worden verleend. Soms wordt geconstateerd dat subsidie voor bepaalde activiteiten wel staatssteun zal behelzen. 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 om de activiteiten te subsidiëren. Er wordt dan gezocht naar alternatieve beleidsinstrumenten of een wijze om de subsidies in lijn met de staatssteunregels te verstrekken.

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 groepsvrijstellingsverordening¹ (AGVV) worden volstaan met een kennisgeving van de steun aan de Commissie nadat subsidieverlening heeft plaatsgevonden. Ook is het op grond van de staatssteunregels mogelijk om, met name in de zorgsector, subsidies te verstekken voor diensten van algemeen economisch belang (hierna: DAEB's). Indien dat noodzakelijk en wenselijk is zal VWS de subsidieontvanger belasten met de uitvoering van die DAEB. Indien de subsidie voor de DAEB's voldoen aan de eisen gesteld in het DAEB vrijstellingsbesluit², kunnen deze zonder voorafgaande melding worden gevestigd.

Van deze laatste mogelijkheid maakt VWS regelmatig gebruik. We rapporteren eens in de twee jaar over deze DAEB's aan de Europese Commissie. Onlangs is er gerapporteerd over de DAEB's van 2018 en 2019. De nationale rapportages van de nationale autoriteiten worden door de Europese Commissie online gepubliceerd.

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. Zij kan de steun dan goedkeuren.

Resterende aandachtspunten en risico's

Op bovengenoemde manier sluiten we zo veel mogelijk de staatssteunrisico's uit voor subsidies die vanuit VWS worden verstrekt. De staatssteunregels zijn zo ingericht dat het in eerste instantie aan de nationale autoriteiten zelf is om te beoordelen of er wel of geen sprake is van staatssteun. Vanwege de complexiteit van het staatssteunrecht is er vaak sprake van interpretatieruimte. Als er geconstateerd wordt dat er *geen* sprake is van staatssteun, dan hoeft er geen melding te worden gedaan bij de Europese Commissie. Slechts wanneer een nationale autoriteit van oordeel is dat sprake is van staatssteun waarvoor geen vrijstelling

¹ Verordening (EU) nr. 651/2014, waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

² Besluit van de Commissie betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen.

mogelijk is en zij die wil verlenen, dient de steunmaatregel te worden genotificeerd aan de Europese Commissie. De Commissie onderzoekt dan of inderdaad sprake is van staatssteun en of de steunmaatregel verenigbaar is met de interne markt.

Ik hecht er in dit verband belang aan te vermelden dat nationale autoriteiten de Europese Commissie over een steunmaatregel om advies *kunnen* vragen; ze zijn hiertoe niet verplicht. Zoveel volgt uit de «Gedragscode voor een goed verloop van de staatssteunprocedure» die tot doel heeft de notificatie en het onderzoek van een steunmaatregel zo vlot mogelijk te laten verlopen en waarin de mogelijkheid tot het vragen van informeel advies is opgenomen. De code roept geen nieuwe rechten en plichten in het leven, dus ook geen plicht tot het inwinnen van advies.

Omdat staatssteun geen exacte wetenschap is, kan het voorkomen dat de Europese Commissie, of de Nederlandse of Europese rechter een ander oordeel heeft dan ik. Bij een klachtprocedure bij de Europese Commissie of een juridische procedure bij de Nederlandse of Europese rechter kan dan geconstateerd worden dat er toch sprake is van staatssteun. Daarom is er niet altijd complete zekerheid te geven dat een subsidie volledig «staatssteunproof» is. Overigens heeft er in de afgelopen jaren op het zorgterrein als het gaat om staatssteun maar een enkele nationale rechtszaak gespeeld, waarbij de eiser stelde dat VWS ten onrechte staatssteun verstrekke. In deze zaak is VWS in hoger beroep in het gelijk gesteld. In de afgelopen jaren hebben zich geen klachten voorgedaan.

Restrisico's kunnen leiden tot onzekerheden over de rechtmatigheid

Ondanks dat VWS de staatssteuntoetsing zo goed mogelijk uitvoert, kan zoals hierboven is aangegeven niet in alle gevallen worden gegarandeerd dat het risico op ongeoorloofde staatssteun nihil is. Het is vervolgens de vraag hoe dergelijke restrisico's te wegen en op welke wijze daarover verslag te doen in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag.

Rijksbrede voorschriften vragen van VWS dat het totaal van alle onzekerheden opgenomen wordt in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag. Conform deze voorschriften worden ook de kleinere onzekerheden ongewogen meegenomen in het totaalbeeld van fouten en onzekerheden. Een gevolg kan bijvoorbeeld zijn dat bij een niet geheel uit te sluiten risico op staatssteun bij een grote subsidieregeling, voor het gehele bedrag van deze regeling een onzekerheid ten aanzien van de rechtmatigheid wordt gerapporteerd. Hierdoor kan ten onrechte het beeld ontstaan dat deze middelen voor verkeerde doelen of zelfs frauduleus worden uitgegeven.

VWS heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag 2019 in totaal € 666 miljoen aan onzekerheden en fouten ten aanzien van de rechtmatigheid gemeld (€ 595 miljoen onzekerheden en € 71 miljoen fouten). Van de fouten is € 20 miljoen vanwege een te laat gevestigde DAEB en € 50 miljoen voor het niet formeel melden aan de Europese Commissie. De onzekerheden hebben betrekking op de vraag of een subsidie volledig voldoet aan de staatssteunregels. Over de aard van de onzekerheden en fouten en de wijze om deze te beoordelen en te herstellen is VWS in overleg met de Auditdienst Rijk (ADR). In het jaarverslag 2019 heeft VWS aangesloten bij de oordelen van de ADR ten aanzien van de fouten en onzekerheden rondom staatssteun.

Ik ben voornemens om in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag 2020, meer dan voorheen, toe te lichten wat de aard is van de fouten en

onzekerheden ten aanzien van de rechtmatigheid. Daarmee wordt het voor uw Kamer meer inzichtelijk of bijvoorbeeld sprake is van tekortschietende staatssteuntoetsing of dat sprake is van een naar mijn oordeel een beperkt en/of aanvaardbaar restrisico, ook in de wetenschap dat het geven van 100 procent zekerheid over de rechtmatigheid vaak niet mogelijk is.

Actualiteit covid-19

Ter bestrijding van covid-19 is naast inkoop ook het subsidie-instrument ingezet (bijvoorbeeld de zorgbonus), alsmede bijdragen (aan agent-schappen, ZBO's/RWT's, medeoverheden en internationale organisaties (bijvoorbeeld 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 coronacrisis het hoofd te bieden buiten de staatssteuncontrole valt. Deze lijn is te vinden op de website van de Europese Commissie (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_458).

De inspanningen van de afgelopen jaren zijn erop gericht geweest om subsidies te toetsen op staatssteun. Deze toetsing wordt sinds 2018 structureel uitgevoerd. Er resteren nog enkele regelingen die, indien ze verlengd worden, in 2021 en 2022 worden getoetst.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge