

19-04-22



Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

Aan

Minister LZS

Deadline: voor het reces

## nota

Stand van zaken Coronabanen in de Zorg

### TER BESLISSING

SG

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

Opgesteld door

Datum

Maart 2022

Kenmerk

3354198-1027905-MEVA

Bijlage(n)

2

### 1. Aanleiding

In de brief van 2 februari 2022 is de Kamer geïnformeerd over de signalen van het Openbaar Ministerie (OM) en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) over mogelijk misbruik/oneigenlijk gebruik (M&O) van de subsidieregeling Coronabanen in de Zorg (COZO). De brief meldt ook dat de voorgenomen verlenging van de regeling (COZO2022) is opgeschort, totdat duidelijk is wat de aard en omvang van de signalen is. Deze nota gaat in op het opnieuw opstarten van de COZO2022 en beschrijft de extra beheersmaatregelen op grond waarvan dit verantwoord wordt geacht. Een tweede onderwerp betreft de afhandeling van meldingen van het OM over de COZO2021.

### 2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd te besluiten tot:

- Het opnieuw opstarten van de regeling COZO2022 en de Kamer en het zorgveld daarover te informeren (Kamerbrief en persbericht in bijlage).
- Het opnemen van extra beheersmaatregelen in deze regeling, waarmee de risico's worden teruggebracht tot een niveau overeenkomstig regelingen buiten de crisiscontext.

### 3. Kernpunten

- De NLA deed op 27 januari jl. melding bij het ministerie van VWS over mogelijk misbruik danwel oneigenlijk gebruik (M&O) van de COZO2021. Op 2 februari heeft NLA VWS een rapportage met voorlopige bevindingen gestuurd. Ook daarna ontving de NLA nog meldingen. Die zijn afkomstig van banken en ontving de NLA via de Financial Intelligence Unit (FIU).
- De NLA onderzocht de meldingen en stuurde VWS op 6 april een nieuwe rapportage met de uitkomsten tot dusver (zie bijlage). Daaruit blijkt dat er meldingen zijn over **54** zorgbedrijven (van de 513) die nader onderzoek vergen. Hiermee is in totaal circa **€15 mln.** subsidie (van de €84 mln.) gemoeid, waarvan moet komen vast te staan of de aanwending correct is.
- De NLA heeft beperkt onderzoek uitgevoerd naar deze meldingen. Indien nadere feiten daartoe aanleiding geven, beslist het OM of tot strafrechtelijk onderzoek wordt overgegaan.
- VWS heeft de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) op 10 maart jl. verzocht om vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid, het toezien op de kwaliteit en veiligheid van de zorg, de signalen nader te onderzoeken waarbij IGJ, zoals gebruikelijk, ook beoordeelt of interventies nodig zijn.



- De rapportages van de NLA kwalificeren zich als een goede basis voor extra beheersmaatregelen: 'het lek' is weliswaar niet geheel boven, maar er is inmiddels voldoende inzicht in kwetsbaarheden in de regeling van 2021 om de COZO2022 vorm te geven. Na overleg met NLA, OM en IGJ is een aangescherpt verantwoordingsregime ontworpen (bijlage). Daarmee worden misbruikrisico's verkleind (kans) en de mogelijke financiële impact (effect) beperkt ten opzichte van de crisisregeling COZO2021.
- De extra beheersmaatregelen zien er als volgt uit:
  1. Nadere waarborgen omtrent de authenticiteit van de zorgaanbieder.
  2. Eisen aan de detacheerder: deze dient lid te zijn van een brancheorganisatie en te beschikken over een kwaliteitskeurmerk.
  3. Bevoorschotting en verantwoording achteraf wordt vervangen door één moment van aanvraag met bewijsvoering, vaststelling en betaling).
  4. 100%-controle vervangt steekproef: DUS-I controleert alle aanvragen onder de €125.000, in plaats van een reguliere steekproefsgewijze controle zoals bij COZO2021. Boven de €125.000 controleert de accountant. De ADR wordt door VWS gevraagd om een review op accountantsverklaringen, dit is een regulier controle-instrument.
  5. In de regeling wordt opgenomen dat DUS-I gerechtigd is nadere stukken op te vragen en onderzoek te (laten) doen bij de aanvrager.
- Deze beheersmaatregelen - die niet goed pasten in de crisiscontext waarin COZO2021 tot stand kwam - tellen op tot een regime dat M&O ontmoedigt.
- Subsidieregelingen zijn nooit vrij van risico's, dit geldt ook voor COZO2022. Het restrisico wordt met genoemde extra beheersmaatregelen geschat op maximaal €1,55 mln. (dit wordt toegelicht bij 'fraudetoets' en in de bijlage).

**Datum**

18 februari 2022

**Kenmerk**

3354198-1027905-MEVA

#### Communicatie

Na uw besluit wordt de Tweede Kamer geïnformeerd. Hiertoe is een Kamerbrief opgesteld (zie bijlage), de rapportage van de NLA wordt aan de Kamer gestuurd als bijlage. Vervolgens worden zorgorganisaties actief geïnformeerd via de diverse communicatiekanalen van VWS.

#### Opstart COZO2022

Na uw besluit wordt de inrichting van de COZO2022 hervat. De expertise van NLA, OM en IGJ wordt hierbij betrokken. Alle fasen van het opstellen van een subsidieregeling moeten worden doorlopen, aangezien de regeling wezenlijk afwijkt van de COZO2021.

- Toets startnota en risicoanalyse door het ECS;
- Opstellen nieuwe regeling;
- Regeldruktoets;
- Uitvoeringstoets;
- Vaststelling definitieve regeling in ECS;
- Vaststellen definitieve regeling door MLZS.

Normaliter duurt dit proces 6 tot 9 maanden. Omdat parallel aan het onderzoek naar beheersmaatregelen is doorgewerkt aan de regeling, is het streven de regeling aan u voor te leggen begin juni, waarna publicatie van de regeling in de Staatscourant nog in juni kan plaatsvinden.



#### Afhandeling subsidie COZO2021: omgang met de door OM/NLA gemelde casussen

- Het gaat bij deze meldingen nog altijd om vermoedens, er is nog geen sluitend bewijs van misbruik en/of oneigenlijk gebruik. Dit betekent dat op basis van de van het OM en de NLA ontvangen informatie niet zonder meer kan worden overgegaan tot aangiften of het per omgaande terugvorderen van betaalde voorschotten.
- De NLA blijft onderzoek uitvoeren naar de meldingen die zij ontving – en blijft ontvangen – van de FIU. Op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) ontvangt de FIU meldingen over verdachte transacties van bijvoorbeeld banken.
- De NLA heeft tot dusver over 33 casussen<sup>1</sup> informatie aangeleverd aan DUS-I. DUS-I onderzoekt samen met WJZ op welke wijze de verleningsbeschikking voor deze dossiers kan worden ingetrokken of de vaststellingsbeschikking kan worden aangehouden. U ontvangt separaat een nota hoe om te gaan met deze dossiers, en de dossiers van andere subsidieregelingen waar betrokken partijen in voorkomen.
- Voor COZO2021 geldt een verantwoordingsplicht op basis waarvan de subsidie definitief wordt vastgesteld. Zorginstellingen moeten hun subsidie uiterlijk medio 2022 verantwoorden. Bij aanvragen boven de €125.000 toetst de accountant op de rechtmatige aanwending. De ADR wordt door VWS gevraagd om een review op accountantsverklaringen, dit is een regulier controle-instrument. Bij aanvragen onder de €125.000 toetst DUS-I of de subsidiegelden rechtmatig zijn besteed. Specifieke aandacht gaat daarbij uit naar de door het OM en de NLA gemelde casussen.
- Bij twijfel over de rechtmatigheid zijn er diverse mogelijkheden:
  - o De verlening van voorschotten kan worden ingetrokken of ten nadele van de ontvanger gewijzigd.
  - o Het subsidiebedrag kan lager worden vastgesteld indien niet aan de verantwoordingsverplichtingen wordt voldaan.
  - o Tot vijf jaar na dato kan de vaststelling worden gewijzigd of ingetrokken.
- Tot slot wordt onderzocht of – hangende het onderzoek – de door de NLA aan VWS gemelde casussen kunnen worden geweerd bij aanvragen voor de COZO2022.

Datum

18 februari 2022

Kenmerk

3354198-1027905-MEVA

#### **4. Toelichting**

##### *a. Draagvlak politiek*

Vanuit de Tweede Kamer is tijdens het Commissiedebat Zorgfraude enerzijds aandacht gevraagd voor de gevolgen van de opschorting voor aanbieders die hoopten gebruik te maken van de COZO, anderzijds wil de Kamer dat subsidies rechtmatig worden verleend/besteed.

##### *b. Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie*

Zorgorganisaties willen snel duidelijkheid, ook vanwege aangegane verplichtingen.

##### *c. Financiële en personele gevolgen*

Met directe vaststelling kan de beschikbare €45 mln. subsidie naar verwachting in 2022 worden uitgekeerd. De vertraging zorgt waarschijnlijk voor onderbesteding.

##### *d. Juridische aspecten haalbaarheid*

<sup>1</sup> Dit aantal verschilt van het in de rapportage van het OM en de NLA genoemde aantal van 54 casussen. Het verschil zit hem in het feit dat vanwege privacywetgeving bepaalde gegevens door de NLA niet gedeeld mogen worden met VWS.



De beheersmaatregelen, in het bijzonder het regime van direct vaststellen, zijn in overleg met WJZ tot stand gekomen en worden haalbaar geacht.

**Datum**  
18 februari 2022

**Kenmerk**  
3354198-1027905-MEVA

*e. Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)*

Deze notitie is afgestemd met en akkoord bevonden door DUS-I, FEZ, WJZ en PZO. Na overleg met het OM, de NLA, en de IGJ zijn de extra beheersmaatregelen tot stand gekomen. Na uw akkoord wordt tevens de ADR op de hoogte gesteld, overeenkomstig de afspraken over de bevindingen over 2021 en het 'Responsplan bij onregelmatigheden' van DUS-I.

*f. Gevolgen administratieve lasten*

De administratieve lasten bij COZO2022 zijn hoger dan bij COZO2021 vanwege extra bewijslast. Daar staat tegenover dat de directe vaststelling leidt tot minder administratieve lasten voor de aanvrager; er is immers sprake van één moment van aanleveren, waarbij aanvraag en vaststelling worden gecombineerd. De COZO2022 wordt voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk.

*g. Toezeggingen*

- De Tweede Kamer heeft verzocht om een stand-van-zakenbrief COZO.
- Tijdens het commissiedebat Zorgfraude heeft u aangegeven dat u zorgorganisaties informeert die van de regeling gebruik maken, zodat zij in de tussentijd wel blijven registreren en later alsnog kunnen declareren;
- Tijdens het commissiedebat Zorgfraude heeft u ook aangegeven dat, afhankelijk van uitkomsten onderzoek misbruik COZO-gelden, u mogelijk het beleid rondom misbruik en oneigenlijk gebruik van de COZO2022 zal aanpassen.

*h. Fraudetoets*

Met de beschreven extra beheersmaatregelen achten wij het risicoprofiel voor COZO2022 teruggebracht tot een niveau overeenkomstig regelingen buiten de crisiscontext. Het restrisico is gekwantificeerd op maximaal €1,55 mln. Deze inschatting is gebaseerd op het voorgeschreven materialiteitspercentage voor het accountantsprotocol (3%) voor aanvragen van €125.000 en hoger. Het maximaal percentage onrechtmatig voor subsidies onder de €125.000 wordt geschat op 5%; vanwege het feit dat controle op afstand nooit dezelfde fijnmazigheid kan geven als controle op locatie. Het verwachte bedrag aan toe te kennen subsidies bedraagt circa €45 mln. Voor de verdeling per doelgroep zijn dezelfde percentages gehanteerd als voor COZO2021. Zie de bijlage voor een uitgebreidere onderbouwing.

**5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

De auteur van de nota dient niet te worden vermeld. In deze nota zijn alle tot personen herleidbare gegevens op ambtelijk niveau onleesbaar gemaakt.



## **Bijlage : Extra beheersmaatregelen COZO2022**

**Datum**  
18 februari 2022

**Kenmerk**  
3354198-1027905-MEVA

Na overleg met OM, NLA en IGJ zijn vijf extra beheersmaatregelen geformuleerd:

### **1) Nadere waarborgen authenticiteit zorgaanbieder**

- De aanvrager moet voldoen aan de WTZa-vergunningsplicht (wanneer van toepassing) of aan de meldplicht vanuit de WTZa. Indien de aanvrager hier niet aan voldoet, dient deze een bewijs van zorgcontractering voor het lopende jaar met het zorgkantoor, de zorgverzekeraar of een gemeente te overleggen.
- De aanvrager dient – voor zover deze een wettelijke controleplicht heeft – een jaarverslag en een jaarrekening met goedkeurende accountantsverklaring over 2021 of 2020 te overhandigen. Indien dat niet kan, kan geen aanspraak worden gemaakt op de COZO2022.
- Indien in dit jaarverslag en (goedgekeurde) jaarrekening niet het aantal medewerkers, de personeelskosten en de zorgomzet zijn vermeld, dient de zorgaanbieder de aangiftes loonheffing over 2021 inclusief betaalbewijzen in de vorm van een bankafschrift te overleggen.
- Dit geldt ook voor zorgorganisaties die geen wettelijke controleplicht hebben en om die reden geen jaarverslag en jaarrekening met goedkeurende accountantsverklaring kunnen overleggen

### **2) Nadere waarborgen detacheerder om te voorkomen dat door één detacheerder bij meerdere aanvragers tegelijkertijd dezelfde medewerker op een coronabaan wordt gedetacheerd.**

- Dit risico wordt ondervangen met eisen aan de detacheerder. Deze dient:
  - o Lid te zijn van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) of de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU).
  - o Te beschikken over het keurmerk van de Stichting Normering Arbeid (SNA). De SNA heeft als doel het realiseren van zelfregulering ter voorkoming van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche en bij (onder)aanneming van werk.
- Dit reduceert het risico op dubbele declaratie van dezelfde medewerkers.

### **3) Van bevoorschotting vooraf naar direct vaststellen**

- Bij directe vaststelling achteraf declareert de aanvrager de gemaakte kosten na de subsidieperiode (uitvoering van de subsidieactiviteiten). Die worden getoetst via *in ieder geval* de volgende bewijsstukken:
  - o Arbeids-/detacheringsovereenkomsten
  - o Aangiftes loonheffing inclusief betaalbewijzen
  - o Loonstrookjes plus betaalbewijzen
  - o Facturen bij detachering en betalingsbewijzen
- Nadat deze stukken in orde zijn bevonden, ontvangt men het subsidiebedrag.

### **4) Meer onderzoeksmogelijkheden DUS-I bij twijfel**

- Bij COZO2021 is DUS-I gebonden aan de bij de beschikking opgenomen limitatieve lijst van bewijsstukken. Bij twijfel heeft DUS-I geen titel om extra bewijsstukken op te vragen. Die titel wordt voor COZO2022 wel gecreëerd door een bepaling in COZO2022 dat DUS-I gerechtigd is extra informatie op te vragen om tot voldoende zekerheid te komen.



### 5) Aangescherpt controleregime

- Er is gekozen voor een controle op bewijsstukken bij iedere subsidieaanvraag, waar dit voor COZO2021 steekproefsgewijs werd gedaan. Voor subsidies tot €125.000 gebeurt dit door DUS-I, voor bedragen boven de €125.000 wordt zekerheid verkregen aan de hand van een controleverklaring van een accountant, op basis van het bijbehorende accountantsprotocol.
- De ADR is verzocht door VWS een review op de werkzaamheden van de betrokken accountants te doen, waarbij de ADR onderzoekt of de eisen die aan de werkzaamheden van de accountant worden gesteld, zijn nageleefd. Dit is een regulier controle instrument.

Datum

18 februari 2022

Kenmerk

3354198-1027905-MEVA

### Restrisico's

Ook bij de COZO2022 kunnen de risico's niet voor 100% worden gemitigeerd, maar door een combinatie van verschillende beheersmaatregelen wordt de kans op optreden daarvan verkleind en het schadelijk (financieel) effect verminderd. De combinatie van maatregelen zal potentiële fraudeurs afschrikken: ook de 'pakkans' wordt vergroot.

Met de extra beheersmaatregelen wordt het risicoprofiel van de COZO2022 teruggebracht tot een regulier (niet-crisis) niveau. Het maximale inschatte financiële risico is gemitigeerd tot maximaal €1,55 mln. Deze inschatting is gebaseerd op de volgende aannames:

Doelgroep	Verwacht subsidiebedrag	Max % onrechtmatig	Financieel belang
< € 25.000	€ 1 mln.	5%	€ 50.000
>= € 25.000 < €125.000	€ 9 mln.	5%	€ 450.000
> € 125.000	€ 35 mln.	3%	€ 1.050.000
	<b>€ 45 mln.</b>		<b>€ 1.550.000</b>

Het verwachte bedrag aan toe te kennen subsidies bedraagt circa € 45 mln. Voor de verdeling per doelgroep zijn dezelfde percentages gehanteerd als voor COZO2021. Het verwachte percentage onrechtmatig voor de doelgroep > €125.000 is gebaseerd op het voorgeschreven materialiteitspercentage in het accountantsprotocol (de accountant controleert met deze 'fijnmazigheid' de verantwoording). Het verwachte percentage onrechtmatig voor de doelgroepen < €125.000 is een inschatting op basis van weging van restrisico's, rekening houdend met de aanvullende beheersmaatregelen, inclusief integrale controle aan de hand van bewijsstukken ('voorkomen', 'ontdekken' en 'corrigeren').