

**BESLISSING OP BEZWAAR****202881-306697**

Bij brief met datum 12 september 2016, die is verstuurd op 8 september 2016 en die is ingekomen bij de NZa op 9 september 2016 (hierna: brief van 9 september 2016), is door het Radiotherapeutisch Instituut Stedendriehoek en Omstreken (hierna: bezwaarde) bezwaar gemaakt tegen de vaststellingsbeschikking met kenmerk 0900500-BB-2015-Z1V-VA01 d.d. 17 augustus 2016 (hierna: bestreden beschikking). In de bestreden beschikking is voor bezwaarde [vertrouwelijk ] fte doorstroomplaats voor de opleiding Radiotherapie met een vergoedingsbedrag van € 129.500,- vastgesteld. Naar aanleiding van dit bezwaar is bezwaarde op 1 december 2016 gehoord.

Op grond van het Besluit organisatie, mandaat, volmacht en machtiging is de waarnemend directeur Strategie van de NZa bevoegd om namens de NZa te beslissen op het bezwaarschrift.

De NZa heeft besloten dat niet tegemoet kan worden gekomen aan het bezwaar en dat het bestreden besluit ongewijzigd in stand dient te blijven. Het bezwaar wordt dan ook ongegrond verklaard.

Hieronder volgt de motivering daarvan.

**DE AANGEVOERDE BEZWAREN**

Bezwaarde voert aan dat in de verleningsbeschikking 2015 met kenmerk 0900500-BB-2015-Z1V-VE01 d.d. 15 december 2014 een vergoedingsbedrag voor de opleiding Radiotherapie wordt gehanteerd van € 158.300,- per fte. In de jaarrekening van bezwaarde is rekening gehouden met dit verleende vergoedingsbedrag. In de bestreden beschikking is het vergoedingsbedrag voor de opleiding Radiotherapie naar een bedrag van € 129.500,- per fte bijgesteld. Dit levert bezwaarde voor 2016 een schadepost op van € [vertrouwelijk ], omdat dit bedrag in de jaarrekening 2016 gecorrigeerd moet worden. Bezwaarde is van mening dat deze schade niet door haar is veroorzaakt en dat de gevolgen dan ook niet voor haar rekening dienen te komen. Uit een door bezwaarde bij het bezwaar gevoegde mailwisseling met de NZa blijkt volgens bezwaarde duidelijk dat de fout bij de NZa ligt.

Tijdens de hoorzitting is door bezwaarde aanvullend naar voren gebracht dat de vaststellingsbeschikking gelijk moet zijn aan de verleningsbeschikking. Ook geeft bezwaarde aan dat het aan de NZa is om te communiceren als een bedrag wijzigt. Daarnaast voert bezwaarde aan dat bij het aanvragen van een beschikbaarheidsbijdrage alleen maar Fte zichtbaar zijn en geen bedragen. Die worden pas zichtbaar als de verlenings- of vaststellingbeschikking wordt afgegeven.

**RELEVANTE REGELGEVING**

Alvorens in te gaan op de gronden van het bezwaar zal eerst de achtergrond van het toepasselijk beleid worden weergegeven.

Om zorg als omschreven bij of krachtens de Zorgverzekeringswet of de Wet langdurige zorg beschikbaar te hebben, zijn (medische) vervolgoopleidingen noodzakelijk.

Zorgaanbieders zijn niet verplicht medisch specialisten op te leiden. Indien zij dat wel doen en de daarmee gemoeide kosten zouden moeten terugverdienen via de tarieven, zouden hun tarieven hoger zijn dan vergelijkbare aanbieders die niet opleiden. Hierdoor werkt toerekening van de opleidingskosten naar tarieven marktversturend en ontstaat het risico dat te weinig wordt opgeleid.

Met de bekostiging van de opleidingen door middel van een beschikbaarheidsbijdrage wordt die marktverstoring voorkomen. In het Besluit van 24 augustus 2012, houdende aanwijzing van de vormen van zorg die in aanmerking kunnen komen voor een beschikbaarheidsbijdrage op grond van de Wmg en enkele wijzigingen in het Besluit uitbreiding en beperking werkingssfeer WMG (hierna: Besluit beschikbaarheidsbijdrage WMG), zijn daarom (medische) vervolgoopleidingen aangewezen die in aanmerking kunnen komen voor een beschikbaarheidsbijdrage (artikel 2 en onderdeel B, onder 1, van de bijlage bij het Besluit beschikbaarheidsbijdrage Wmg).

Indien een zorgaanbieder opleidingsplaatsen wil aanbieden, kan zij hiervoor een subsidie in de vorm van een beschikbaarheidsbijdrage aanvragen bij de NZa. Voor de beschikbaarheidsbijdragen (medische) vervolgoopleidingen 2015 is dit proces als volgt verlopen.

#### *Aanwijzing en verdeelplan*

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: minister van VWS) heeft op basis van toewijzingsvoorstellen van de verantwoordelijke veldpartijen op 15 augustus 2015 het verdeelplan 2015 aan de NZa toegestuurd. Voor het jaar 2015 heeft de minister de Aanwijzing beschikbaarheidsbijdrage (medische) vervolgoopleidingen 2014-2016 (hierna: aanwijzing) aan de NZa gestuurd. In deze aanwijzing is vastgelegd dat de NZa op basis van het verdeelplan 2015 en van het opleidingsoverzicht 2015 van de voor de betreffende vervolgoopleiding tot (medisch) specialist relevante registratiecommissie jaarlijks beschikbaarheidsbijdragen verstrekt. In de aanwijzing heeft de minister van VWS ook de vergoeding per opleidingsplaats vastgelegd. Voor de opleiding Radiotherapie in een categorale instelling is dat op grond van artikel 4.2.1., onderdeel e van de aanwijzing € 123.800,- per fte (prijsspeil 2012). In de aanwijzing is opgenomen dat de NZa jaarlijks op de gebruikelijke wijze indexeert. Dat wil zeggen dat zij voor de loonbijstelling de OVA gebruikt en voor de prijsbijstelling de prijsindex particuliere consumptie (gebruikelijke prijsindex voor de zorg). Bij de indexering geldt de normale verhouding loon en prijs (70 procent loon en 30 procent prijs), behalve voor de opleiding tot huisarts, waarvoor een verhouding geldt van 97 procent loon en 3 procent prijs.

De NZa publiceert vervolgens jaarlijks een document met de geïndexeerde vergoedingsbedragen. Voor de vaststelling 2015 zijn de geïndexeerde vergoedingsbedragen door de NZa op 18 februari 2016 vastgesteld en op 22 februari 2016 gepubliceerd op de website van de NZa. Voor de opleiding Radiotherapie in een categorale instelling is dit bedrag na indexatie vastgesteld op € 129.500,-.

### *Toewijzingsproces*

Voordat de minister het verdeelplan kan vaststellen, vindt een toewijzingsproces plaats. Het algemene kader van voorwaarden en verdeelregels voor 2015 is door VWS vastgelegd in het Spelregeldocument. De verantwoordelijke veldpartijen stellen toewijzingsvoorstellen op volgens een onderling afgesproken toewijzingsprotocol. Zij betrekken daarbij andere relevante organisaties zoals (wetenschappelijke) beroepsorganisaties, opleidingsinstituten en registratiecommissies. De verantwoordelijke veldpartijen zorgen ervoor dat alle bij het toewijzingsproces betrokken veldpartijen adequaat worden geïnformeerd.

### *Juridisch kader*

De bestreden beschikking is vastgesteld op grond van de Beleidsregel Beschikbaarheidsbijdrage (Medische) Vervolgopleidingen met kenmerk AL/BR-0047 (hierna: beleidsregel AL/BR-0047). Inmiddels is deze beleidsregel vervangen door de Beleidsregel Beschikbaarheidsbijdrage (Medische) Vervolgopleidingen met kenmerk BR/REG-17108 (hierna: beleidsregel BR/REG-17108) en de toepasselijkheid van het Uniform kader beschikbaarheidsbijdrage NZa met kenmerk BR/REG-17152 (hierna: uniform kader). De toepasselijkheid van het uniform kader volgt uit artikel 3.8 van beleidsregel AL/BR-0047.

Het vervangen van beleidsregel AL/BR-0047 door beleidsregel BR/REG-17108 en de toepasselijkheid van het uniform kader heeft geen gevolgen voor de inhoud van deze beslissing op bezwaar. De artikelen waarin in algemene zin is toegelicht onder welke voorwaarden een beschikbaarheidsbijdrage kan worden verleend en vastgesteld, zijn verplaatst naar het uniform kader. Waar hierna wordt gesproken over 'beleidsregel' wordt bedoeld de vigerende beleidsregel BR/REG-17108.

In de beleidsregel is vastgelegd op welke wijze de NZa gebruik maakt van haar bevoegdheden om een beschikbaarheidsbijdrage te verlenen aan opleidende zorgaanbieders ten behoeve van de bekostiging van (medische) vervolgopleidingen in 2015. Het verstrekken van de beschikbaarheidsbijdrage vindt plaats volgens het proces van aanvraag, verlening, bevoorschotting, aanvraag, vaststelling en betaling zoals neergelegd in de onderdelen 4, 5, 6 en 7 van het uniform kader. Op grond van onderdeel 4.2. van de beleidsregel verstrekt de NZa uitsluitend beschikbaarheidsbijdragen aan opleidende zorgaanbieders die door een registratiecommissie als genoemd in artikel 3.12, de opleidingsinstituten als genoemd in artikel 3.13, of het CZO als genoemd in artikel 3.21, erkend zijn om een (medische) vervolgopleiding te verzorgen.

Op grond van artikel 3.12, onderdeel a is voor de opleiding Radiotherapie de Registratiecommissie Geneeskundig Specialisten (RGS) van de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) de registratiecommissie. De RGS van de KNMG geeft daarnaast ook erkenningen af aan zorgaanbieders die de opleiding Radiotherapie verzorgen op grond van artikel 3:13, onderdeel a.

De opleidende zorgaanbieders dienen op grond van artikel 4.1.1 van het uniform kader voor 1 oktober voorafgaand aan het subsidiejaar een aanvraag in bij de NZa voor verlening van de beschikbaarheidsbijdrage (medische) vervolgopleidingen. Via het aanvraagformulier als bedoeld in artikel 4.1.3 van het uniform kader kan de opleidende zorgaanbieder instroomplaatsen en/of doorstroomplaatsen aanvragen. De NZa toetst de individuele aanvragen op grond van de onderdelen 5.1 tot en met 5.3 van de beleidsregel aan het verdeelplan genoemd in onderdeel 3.18 (voor wat betreft de instroomplaatsen) en aan de overzichten van de registratiecommissies (voor wat betreft de doorstroomplaatsen).

In de artikelen 5.4 en 8.4 van de beleidsregel is opgenomen dat de hoogte van de beschikbaarheidsbijdrage wordt berekend aan de hand van de door de Minister van VWS vastgestelde, aan de NZa meegeedeelde vergoedingsbedragen voor de onderscheiden opleidingen. De NZa indexeert deze vergoedingsbedragen jaarlijks met de door VWS aangegeven percentages. Bij de berekening van de beschikbaarheidsbijdrage wordt er rekening gehouden met de staffel, zoals omschreven in artikel 6, tweede lid, van de Aanwijzing beschikbaarheidsbijdrage (medische) vervolgopleidingen 2013. Uit artikel 6, tweede lid, is af te leiden dat het vergoedingsbedrag voor de opleiding tot Radiotherapie bij een categorale instelling € 123.800,- bedraagt (prijspeil 2012).

Wanneer de aanvraag het maximum aantal plaatsen en/of het aantal Fte per opleiding van de opleidende zorgaanbieder in het verdeelplan overschrijdt, zal de NZa deze overschrijding afwijzen. Met de beschikking ontvangt de opleidende zorgaanbieder een voorlopige verlening van de beschikbaarheidsbijdrage voor het verzorgen van (medische) vervolgopleidingen.

In artikel 5.1 van het uniform kader zijn de regels voor het aanvragen van de vaststelling van de beschikbaarheidsbijdrage neergelegd. Na afloop van het jaar waarvoor de subsidie is verleend dient de zorgaanbieder vóór 1 juni een aanvraag voor vaststelling van een beschikbaarheidsbijdrage in bij de NZa. Zonder verlening van een beschikbaarheidsbijdrage kan geen aanvraag tot vaststelling van een beschikbaarheidsbijdrage worden ingediend. De aanvraag dient volledig en juist te worden ingediend. Daarbij verantwoordt de zorgaanbieder de activiteiten en de gemaakte kosten. Dit is vastgelegd in artikel 5.2 van het uniform kader. In artikel 6.1 is vervolgens bepaald dat de beschikbaarheidsbijdrage uitsluitend wordt besteed aan de activiteiten en daarmee verband houdende kosten van de activiteiten waarvoor deze is verleend.

In artikel 8.4 is bepaald dat het aantal gerealiseerde fte per opleiding, zoals door de NZa vastgesteld op de wijze zoals beschreven in deze beleidsregel, wordt vermenigvuldigd met de corresponderende vergoedingsbedragen.

Vervolgens vermeldt de NZa op de beschikking op welke manier de betaling plaatsvindt: in voorschotten of in zijn geheel bij de vaststelling van de beschikbaarheidsbijdrage. De zorgaanbieder kan het Zorginstituut Nederland verzoeken om de beschikbaarheidsbijdrage uit te betalen.

## **OORDEEL NZa**

Met betrekking tot de aangevoerde bezwaren overweegt de NZa als volgt.

Bezwaarde is opgekomen tegen de vaststellingsbeschikking 2015 waarin, voor zover hier van belang, voor de opleiding Radiotherapie wordt uitgegaan van een vergoedingsbedrag van € 129.500,-.

De NZa is in de verleningsbeschikking van bezwaarde d.d. 15 december 2014 voor de opleiding Radiotherapie per abuis uitgegaan van een onjuist vergoedingsbedrag, te weten € 158.400,- (en niet zoals bezwaarde aanvoert € 158.300,-). Dat is de vergoeding voor de opleiding Radiotherapie bij een algemeen ziekenhuis, terwijl de instelling van bezwaarde een categorale instelling is. Aan bezwaarde was in de verleningsbeschikking voor [vertrouwelijk ] fte aan doorstroomplaats verleend. De NZa heeft deze fout hersteld bij de vaststellingsbeschikking.

Bij de vaststelling heeft de NZa conform artikel 8.4 van de beleidsregel de hoogte van de beschikbaarheidsbijdrage vastgesteld, waarbij zij het vergoedingsbedrag van € 129.500,- heeft gehanteerd, zoals vastgesteld door de NZa op 18 februari 2016 (en gepubliceerd op 22 februari 2016), voor de opleiding Radiotherapie in een categorale instelling. Deze wijze van vaststellen van het vergoedingsbedrag is conform artikel 6, tweede lid, van de Aanwijzing beschikbaarheidsbijdrage (medische) vervolgoopleidingen 2013. De NZa heeft, zoals eveneens beschreven in artikel 8.4 het aantal gerealiseerde fte per opleiding vermenigvuldigd met de corresponderende vergoedingsbedragen.

De bestreden beschikking is aldus in overeenstemming met de aanwijzing en de in de beleidsregel neergelegde regels tot stand gekomen.

Vervolgens dient te worden getoetst of er ingevolge artikel 4:84 van de de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) sprake is van bijzondere omstandigheden die de NZa noodzaken om af te wijken van de beleidsregel. De door bezwaarde naar voren gebrachte gronden worden hieronder in dit kader beoordeeld.

In reactie op de door bezwaarde aangevoerde gronden overweegt de NZa als volgt.

Allereerst merkt de NZa op dat zij bij het opstellen van de verleningsbeschikking voor het jaar 2015 niet het juiste vergoedingsbedrag voor de opleiding Radiotherapie bij een categorale instelling heeft gehanteerd. In plaats van € 129.500,- heeft de NZa een bedrag van € 158.400,- gehanteerd. Dat daardoor bij bezwaarde een verkeerde verwachting is gewekt betreurt de NZa. Of deze kennelijke misslag voor rekening van de NZa of bezwaarde moet komen is thans onderwerp van deze bezwaarzaak.

Inherent aan het systeem van subsidieverlening en -vaststelling, zoals dat is neergelegd in de Awb, is dat met een subsidieverlening een bedrag in het vooruitzicht wordt gesteld. Aan een subsidieverleningsbeschikking kan geen recht op een in die beschikking opgenomen bedrag worden ontleend. Pas bij de subsidievaststellingsbeschikking komt vast te staan welk bedrag definitief zal worden uitgekeerd. Dit hangt af van de verantwoording en in hoeverre de activiteiten ook daadwerkelijk zijn verricht. Hoofdwet op grond van artikel 4:46, eerste lid, van de Awb is, dat als een beschikking tot subsidieverlening is gegeven, het bestuursorgaan de subsidie overeenkomstig de subsidieverlening vaststelt. Uit het subsidierecht vloeit geen verplichting om, op grond van artikel 4:48 eerste lid, onder d, van Awb een fout in de verleningsbeschikking direct te herstellen door middel van een nieuwe verleningsbeschikking. Echter, op grond van artikel 4:46, tweede lid, sub d, van de Awb kan de subsidie lager worden vastgesteld indien de subsidieverlening onjuist was en de subsidie-ontvanger dit wist of behoorde te weten. Dat een verleningsbeschikking altijd gelijk is aan een vaststellingsbeschikking, zoals bezwaarde suggereert, is dan ook niet juist. Het bedrag dat in de vaststellingsbeschikking is opgenomen wordt verrekend met eventueel reeds verleende voorschotten.

De NZa kan de door bezwaarde aanvoerde grond dat bezwaarde rekening heeft gehouden met het bedrag zoals dat in de verleningsbeschikking was opgenomen, in de context van het systeem van subsidieverlening en -vaststelling niet volgen. Bezwaarde ontvangt sinds 2013 een beschikbaarheidsbijdrage voor de opleiding Radiotherapie en mag dus bekend worden verondersteld met de hoogte van het jaarlijks bij die opleiding gehanteerde vergoedingsbedrag.

De NZa publiceert de vergoedingsbijdragen voor de medische vervolgoopleidingen jaarlijks. Deze vergoedingsbedragen zijn eenvoudig te raadplegen via de website van de NZa. Voor de verleningsbeschikkingen 2014 is dit overzicht van vergoedingsbedragen per brief van 31 oktober 2013 aan de NZa gestuurd. In de tabel behorende bij deze brief is te lezen dat voor een categorale instelling een vergoedingsbedrag van € 127.200,- gehanteerd dient te worden voor de opleiding Radiotherapie. Ten behoeve van de vaststellingsbeschikkingen 2014 is dit overzicht op 26 februari 2015 gepubliceerd. Uit dit overzicht is af te leiden dat het vergoedingsbedrag voor de opleiding Radiotherapie bij een categorale instelling voor dat jaar € 129.300,- was. In de vaststellingsbeschikking voor bezwaarde voor het jaar 2014 is dienovereenkomstig met een bedrag van € 129.300,- gerekend. Voor de verleningsbeschikkingen 2015 is uit de vergoedingentabel af te leiden dat een bedrag van € 129.300,- voor de opleiding Radiotherapie in een categorale instelling moet worden gehanteerd. Voor de vaststellingsbeschikkingen 2015 is dit overzicht op 18 februari 2016 gepubliceerd. Uit dit overzicht is af te leiden dat het vergoedingsbedrag voor de opleiding Radiotherapie bij een categorale instelling voor dat jaar eveneens € 129.500,- was.

Hieruit volgt dat het vergoedingsbedrag voor de opleiding Radiotherapie bij een categorale instelling sinds eind 2013 rond de € 129.000,- ligt.

Dat bezwaarde voor het jaar 2015 opeens een vergoedingsbedrag zou ontvangen dat ruim € 29.000,- daarboven ligt, zonder dat bezwaarde daarvan op de hoogte is gesteld, zou op z'n minst vragen op moeten roepen bij bezwaarde.

Ondanks dat het de NZa is die een onjuist vergoedingsbedrag heeft gehanteerd, ligt er bij bezwaarde een verantwoordelijkheid om na te gaan of de bedragen in de verleningsbeschikking juist zijn, zeker nu deze afwijken van de vergoedingsbedragen die sinds 2013 worden gehanteerd voor de opleiding Radiotherapie. Bezwaarde wist, althans behoorde te weten, dat het vergoedingsbedrag voor de opleiding Radiotherapie niet juist was.

Dat bezwaarde zich niet, althans niet tijdig heeft vergewist van de bij de opleiding Radiotherapie behorende vergoedingsbedragen bij de verleningsbeschikking, waardoor zij bij de vaststellingsbeschikking geconfronteerd wordt met een lager vergoedingsbedrag, komt voor rekening en risico van bezwaarde en kan de NZa niet worden tegengeworpen.

De door bezwaarde aangedragen grond dat het vergoedingsbedrag pas zichtbaar wordt op het moment dat bezwaarde de verleningsbeschikking ontvangt, kan bezwaarde dan ook niet baten. Bezwaarde had via de vigerende beleidsregel, de aanwijzing en de publicatie van de vergoedingsbedragen op de website van de NZa op de hoogte kunnen zijn van het vergoedingsbedrag voor de opleiding Radiotherapie.

Volledigheidshalve merkt de NZa op dat het bedrag dat niet wordt gehonoreerd neerkomt op € [vertrouwelijk ]- ([vertrouwelijk ] x (€ 158.400,- minus € 129.500,-) in plaats van € [vertrouwelijk ] zoals bezwaarde dat heeft berekend.

Alles overwegende, met name de combinatie van het systeem van subsidieverlening en -vaststelling met de publicatie van de vergoedingsbedragen en het feit dat bezwaarde sinds 2013 vergoedingen voor de opleiding Radiotherapie ontvangt die steeds rond hetzelfde bedrag liggen concludeert de NZa dat de door bezwaarde naar voren gebrachte gronden geen bijzondere omstandigheden vormen die kunnen leiden tot de conclusie dat de bestreden beschikking moet worden herzien en de bestreden beschikking aangepast moet worden vanwege het hanteren van een onjuist vergoedingsbedrag bij de verleningsbeschikking. De NZa heeft dan ook terecht, op grond van artikel 4:46, tweede lid, onder d, van de Awb het vergoedingsbedrag voor de opleiding Radiotherapie, bij de bestreden beschikking (de vaststellingbeschikking) gecorrigeerd.

Wat betreft de onevenredig nadelige gevolgen is gekeken naar de financiële positie van bezwaarde en het effect van het hanteren van het vergoedingsbedrag dat behoort bij de opleiding Radiotherapie zoals dat is vastgesteld voor de vaststellingsbeschikkingen 2015. De NZa heeft uit de financiële gegevens van bezwaarde niet af kunnen leiden dat hun financiële positie dusdanig is dat het afwijzen van de verzoeken onevenredig nadelige gevolgen met zich brengt.

Voor zover de primaire beslissing niet voldoende is gemotiveerd wordt dit gebrek in deze beslissing op bezwaar hersteld met bovenstaande overwegingen.

## **CONCLUSIE**

Gelet op het voorgaande heeft de NZa dan ook besloten om de bezwaren ongegrond te verklaren.

Ingevolge artikel 8:1 van de Awb juncto 8:6 van de Awb juncto hoofdstuk 2, artikel 4 van Bijlage 2 van de Awb (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) kan een belanghebbende binnen zes weken na de datum van verzending van dit besluit beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage. Het beroep dient conform artikel 6:5, eerste lid, van de Awb schriftelijk en ondertekend te worden ingediend en moet ten minste de volgende gegevens bevatten: naam en adres van de indiener, een omschrijving van het besluit waartegen het beroep zich richt en de gronden van het beroep. Indien beschikbaar dient een afschrift van het besluit te worden meegezonden.

Hoogachtend,  
De Nederlandse Zorgautoriteit

drs. A.M. van der Laan  
waarnemend directeur Strategie