

BESLISSING OP BEZWAAR**44643-72603**

Bij brief van 6 juni 2013 is namens Stichting Arduin, hierna: bezwaarde, bezwaar gemaakt tegen de beschikking van 26 april 2013 (kenmerk: Care/AWBZ/13/10). Bij brief van 7 augustus 2013 is namens bezwaarde bezwaar gemaakt tegen de brief van 18 juli 2013 (Care/AWBZ/13/012). Dit bezwaar wordt geacht te zijn gericht tegen de bijbehorende tariefbeschikking van 16 juli 2013 (kenmerk: 300-0178-13-6). De bezwaarschriften worden gevoegd behandeld. Naar aanleiding van deze bezwaren zijn belanghebbenden op 16 september 2013 gehoord.

De NZa heeft de hierboven vermelde beschikkingen in heroverweging genomen en besloten dat niet tegemoet wordt gekomen aan de bezwaren en dat de oorspronkelijke besluiten ongewijzigd in stand blijven. De bezwaren worden ongegrond verklaard. Hieronder volgt de motivering daarvan.

DE AANGEVOERDE BEZWAREN

Het bezwaar luidt zakelijk weergegeven als volgt.

Bezwaarde heeft bij het indienen van de budgetafspraken 2013 een beroep gedaan op de inherente afwijkingsbevoegdheid van de NZa om voor een aantal vervoersprestaties af te mogen wijken van de beleidsregelbedragen. Bezwaarde vraagt om een tarief van € [vertrouwelijk] per dag per cliënt.

Bezwaarde is van oordeel dat er sprake is van onrechtmatigheid van de beleidsregels. Het beleid is onrechtmatig omdat bezwaarde haar taken bij handhaving van het beleid op termijn niet meer kan vervullen en dat de cliënten niet meer de zorg krijgen die zij verdienen en waarop zij volgens internationale regels aanspraak kunnen maken.

Het besluit om slechts een deel van de vastgestelde vervoersbehoefte te vergoeden is volgens bezwaarde in strijd met nationale en internationale regels. Hierbij verwijst bezwaarde naar het nog vast te stellen VN verdrag inzake de rechten van Personen met een handicap uit 2007 en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM). Deze regels leggen verdragstaten bepaalde verplichtingen op teneinde de beschermde personen in staat te stellen zoveel mogelijk zelfstandig te leven en deel te nemen aan alle facetten van het leven. Ook beroept bezwaarde zich op de artikelen 1 en 19 jo 20 Grondwet en de artikelen 8 en 11 van het EVRM. Met dit bezuinigingsbeleid schiet de overheid tekort in haar verdragsrechtelijke verplichtingen en schendt zij de grondrechten van kwetsbare personen. Met het toegekende budget is bezwaarde niet in staat haar cliënten de verzorging te geven waar ze recht op hebben.

Het beleid is onrechtmatig omdat daardoor de doelstellingen van de verdragen en van de Grondwet niet kunnen worden nagekomen, maar ook omdat het geen rekening houdt met de situatie van organisaties als bezwaarde. Bezwaarde is op basis van meerjarige contracten verplichtingen aangegaan op het gebied van vervoer die niet zonder behoorlijke overgangstermijn kunnen eindigen. Als daarvoor geen budget ter beschikking wordt gesteld, leidt dat ertoe dat de financiële positie van bezwaarde op onaanvaardbare wijze wordt uitgehold, met het gevolg dat het aantrekken van extern vermogen duurder wordt. Dat zou dus ten koste gaan van de zorg voor de cliënten.

Bezwaarde stelt hiertoe dat dit de overheid het scheiden van wonen en werk heeft aangemoedigd en dat dit nu teniet wordt gedaan door de vervoerstarieven te verlagen. Cliënten van bezwaarde wonen en werken in de maatschappij hetgeen impliceert dat vervoerbewegingen gemaakt moeten worden. Gezien de uitgangspunten van bezwaarde zullen er bij haar cliënten in het algemeen aanzienlijk meer vervoersbewegingen zijn dan bij andere organisaties die minder nadruk leggen op inclusie.

De scheiding van wonen en werken is bij de cliënten van bezwaarde volledig doorgevoerd. De overheid heeft deze werkwijze voortdurend en uitdrukkelijk aangemoedigd. Ook in het licht hiervan is de huidige handelwijze en het onverkort doorvoeren van bezuinigingen onrechtmatig. Opgewekt vertrouwen wordt geschonden en zonder specifieke motivering wordt een bestendig beleid ten aanzien van bezwaarde gestopt.

De relatief hoge vervoerskosten wordt voorts versterkt door de geografische ligging van de woningen van de cliënten en van de bedrijven waar die cliënten werken. Zeeland is een relatief dunbevolkt gebied waarbinnen mede ingevolge de voormalige eilandstructuur, relatief grote afstanden moeten worden overbrugd. Gelet hierop is die efficiëntieslag bij vervoer niet haalbaar.

Het rapport van PWC is zowel voor wat betreft de totstandkoming als voor wat betreft de uitkomsten daarvan onzorgvuldig en onjuist. De instellingen geven geen representatief beeld zodat het rapport uitkomsten bevat die in hoge mate afwijken van de uitkomsten die bij een zorgvuldig onderzoek zouden moeten zijn gerapporteerd. Omdat het rapport ondeugdelijk is kan geen besluitvorming worden genomen zonder dat een nieuwe behoorlijke rapportage door een externe partij wordt opgemaakt.

Wanneer de NZa van oordeel is dat het beleid wel rechtmatig is doet bezwaarde een beroep op de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 Awb. Als bijzondere omstandigheid wordt door bezwaarde aangevoerd dat bij bezwaarde de kwaliteit van leven en de keuzevrijheid in wonen en werken voorop staat. De huizen zijn volledig gedeinstitutionaliseerd, er wonen gemiddeld vier cliënten per huis. Daardoor zijn er extra vervoersbewegingen nodig. De zorgaanbieder ligt in Zeeland en deze geografische positie brengt extra kosten met zich mee. Daarnaast is de vermogenspositie onvoldoende om ieder jaar zo'n groot deel (2/3 van de kosten) van vervoer zelf te bekostigen.

Bezwaarde stelt verder dat er in de bestreden beschikking voorbij is gegaan aan de door bezwaarde aangedragen argumentatie en specifieke omstandigheden waarin zij verkeert. Er is onvoldoende gemotiveerd waarom er juist voor de nu gekozen prestaties een verhoogd tarief afgesproken kan worden en niet voor de overige prestaties.

In het kader van de knelpuntenprocedure is ten onrechte alleen generiek gekeken naar bepaalde doelgroepen (rolstoelgebonden cliënten en kinderen) en niet naar de specifieke positie van zorgaanbieders. Dat is in strijd met de tekst en de strekking van de wet en het leidt tot onbillijke gevolgen. Als gevolg van de gehanteerde generieke benadering wordt bezwaarde (gezien haar nadruk op mobiliteit) veel ernstiger benadeeld dan andere zorgaanbieders.

Als het beleid wordt doorgevoerd is dat een directe aanslag op de werkwijze van bezwaarde. Niet gebleken is dat een behoorlijke doelmatigheidstoets heeft plaatsgevonden. Indien de kosten niet meer kunnen worden bekostigd uit de reserves is de enige oplossing dat de cliënten zelf worden aangesproken op de kosten. Als dit niet mogelijk is moet een beroep gedaan worden op andere wettelijke regelingen, zodat de bezuinigingsdoelstelling niet wordt gehaald.

Als gevolg van een efficiëncyslag zijn de kosten van het vervoer de laatste jaren fors omlaag gebracht. In 2011 bedroegen de kosten ca € [vertrouwelijk]; voor 2013 is er een budget van € [vertrouwelijk]. Het budget dat blijkens het nieuwe beleid aanvankelijk beschikbaar komt bedraagt slechts ca € [vertrouwelijk]. Bezwaarde beschikt niet over de middelen om een tekort van circa € [vertrouwelijk] op jaarbasis op te vangen. De resultaten van bezwaarde zijn in de achterliggende jaren zodanig geweest dat de reserve aanvaardbare kosten inmiddels is teruggelopen tot circa 20%. De RAK ligt daarmee onder de nationaal gehanteerde benchmark en is zodanig laag dat bij verdere verlaging problemen moeten worden gevreesd bij het aantrekken van externe financiering.

Met andere woorden, als het beleid onverkort wordt doorgevoerd kan bezwaarde niet verder. Doorvoering van het beleid zou ertoe leiden dat de vervoersmogelijkheden voor pakweg 80% moeten worden beëindigd. De splitsing van wonen en zorg kan echter niet ongedaan worden gemaakt.

Het zorgkantoor ondersteunt het bezwaarschrift.

OORDEEL NZa

Alvorens in te gaan op de specifieke bezwaren wordt eerst een weergave gegeven van de achtergrond en totstandkoming van het relevante beleid.

Achtergrond en totstandkoming beleid

In 2010 is voor de bekostiging van de zorg binnen de AWBZ een overstap naar prestatiebekostiging gemaakt door het invoeren van de Zorgzwaartepakketten (ZZP's).

Na invoering van de prestatiebekostiging was voor een aantal zorgvormen nog geen declarabele prestatie ontwikkeld. Deze zorgvormen werden nog bekostigd via een vast jaarsluittarief. Voor vervoer van en naar de locatie waar de dagbesteding wordt aangeboden was er al wel sprake van een prestatiebekostiging maar het vervoer kwam ook voor nacalculatie in aanmerking. Voor zover de werkelijke vervoerskosten uitstegen boven de gebudgetteerde vervoerskosten kon het meerdere voor 75% nagecalculeerd worden.

De NZa is in haar project 'Voltooiing van de prestatiebekostiging' nagegaan of het mogelijk is declarabele prestaties te ontwikkelen voor voornoemde vormen van zorg. Voor wat betreft het vervoer van en naar de dagbesteding is geconstateerd dat het nacalculeren een te beperkte prikkel tot een doelmatige inzet van vervoer geeft. Om te komen tot adequate tarieven heeft de NZa PricewaterhouseCoopers (PWC) een onderzoek laten verrichten naar de kosten van dit vervoer. Met een circulaire van 17 november 2011 (kenmerk: Care/AWBZ/11/18c/11D0044986) zijn partijen hiervan op de hoogte gebracht.

PWC heeft in maart 2012 een rapport uitgebracht. Daarin is geconcludeerd dat de kosten per dag vervoer een goede en eenvoudige basis vormen om te komen tot de bekostiging van de vervoersprestatie. Er worden vier tarieven voorgesteld. In de gehandicaptenzorg (GHZ) komt het tarief voor vervoer neer op € 14,44 per dag voor intramurale cliënten en op € 17,22 voor extramurale cliënten.

De NZa heeft bij brief van 8 mei 2012 (kenmerk: 12D0015199) het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) geadviseerd om de tot dan gehanteerde nacalculatie op de kosten van vervoer van cliënten te beëindigen en voor het vervoer van cliënten van en naar de dagbesteding maximumtarieven vast te stellen. De tarieven zouden zonder overgangsregeling macroneutraal kunnen worden ingevoerd bij het voor vervoer passend macrokader 2012 van circa € 265 miljoen (gebaseerd op het kostenonderzoek van PWC). Hiermee zou vanaf 2013 al het vervoer van en naar de dagbesteding onder de regionale contracteerruimte vallen.

De Staatssecretaris van VWS heeft bij brief van 8 juni 2012 (kenmerk: DLZ/SFI-U-3118314), inzicht gegeven in de voorlopige contracteerruimte 2013. Vanwege een taakstelling op vervoer van totaal € 150 miljoen als uitwerking van het Begrotingsakkoord 2013, dient de NZa de berekende contracteerruimte te verminderen met € 91 miljoen. Hiernaast wordt € 59 miljoen verkregen door het afschaffen van de nacalculatie op vervoer. De NZa wordt verzocht een bij de taakstelling passend maximumtarief vast te stellen.

De taakstelling op de tarieven van € 91 miljoen is mede gebaseerd op de uitkomsten van het PWC-rapport. Hieruit kwam naar voren dat de meest efficiënte instellingen – ongeveer een zesde van alle instellingen - op dat moment al met een tarief van omstreeks € 8 per vervoersbeweging (heen- en terugrit) uit komen, ook in de gehandicaptenzorg¹.

¹ Zie brief Staatssecretaris van 15 maart 2013, pag 2 (TK 2012-2013, 30 597, nr. 288)

De NZa heeft met de brief van 28 juni 2012 (kenmerk: 12D00022474) inzicht gegeven in de consequenties van de door de Staatssecretaris opgelegde taakstelling. Als gevolg van de taakstelling resteert een voor vervoer beschikbaar macrokader van € 115 miljoen.

De NZa geeft aan dat de eerder geadviseerde tarieven (exclusief bezuiniging) zijn gebaseerd op onderzoek verricht naar de huidige gemiddelde praktijk van vervoer van en naar de dagbesteding. Deze geadviseerde tarieven dekken de kosten van een gemiddeld efficiënte instelling. De NZa kan, uitgaande van de huidige aanspraken met bijbehorende kwaliteit- of praktijkstandaarden, niet met zekerheid vaststellen of de nieuwe tarieven waarin de taakstelling van € 150 miljoen is verwerkt kostendekkend zijn. De NZa adviseert de Staatssecretaris in elk geval om een overgangsregeling te hanteren als de taakstelling wordt opgelegd zodat zorgaanbieders meer tijd krijgen om het vervoer te reorganiseren.

Met een circulaire van 6 juli 2012 (kenmerk: Care/AWBZ/12/08c) heeft de NZa partijen van de voorlopige contracteerruimte 2013 op de hoogte gebracht.

In de kamerbrief van 3 oktober 2012 (kenmerk: DLZ –U-3131368) heeft de Staatssecretaris de Tweede Kamer geïnformeerd over de zakelijke inhoud van de voorgenomen aanwijzing aan de NZa over de contracteerruimte AWBZ 2013. Aangegeven wordt dat de Staatssecretaris vasthoudt aan de tariefmaatregel op vervoer. Omdat het om een ingrijpende taakstelling gaat is de NZa aanvullend verzocht te monitoren of zich eventueel financiële knelpunten voordoen bij vervoer (maximaal € 25 miljoen) en over de oplossing daarvan te berichten bij gelegenheid van haar rapportage in mei 2013 over de aanwending van de herverdelingsmiddelen.

Hierop heeft de NZa onder meer de Beleidsregel prestatiebeschrijvingen en tarieven dagbesteding en vervoer AWBZ (CA-300-570) vastgesteld (zie verder hierna).

Op 24 juli 2012 (ECLI:NL:RBSGR:2012:BX2395) deed de voorzieningenrechter uitspraak in kort geding dat was aangespannen door de VGN e.a. tegen de Staat. VGN vorderde dat het de Staat verboden zou worden de aanwijzing waarin de korting wordt doorgevoerd aan de NZa te geven of te effectueren. In de uitspraak van de voorzieningenrechter is, binnen het beperkte kader van het kort geding, overwogen dat uit het rapport van PWC weliswaar blijkt dat de gemiddelde kosten voor vervoer in de gehandicaptenzorg € 14,44 per dag voor intramurale cliënten en € 17,22 per dag voor extramurale cliënten bedragen, maar hieruit volgt niet dat deze tarieven ook noodzakelijk zijn om adequaat en kostendekkend vervoer te kunnen organiseren. De Staat had in dat verband voldoende aannemelijk gemaakt dat één op de zes instellingen minder dan de hiervoor genoemde tarieven aan vervoer besteedt, terwijl naar voorlopig oordeel gelet op de huidige economische omstandigheden van de instellingen, gevegd mag worden dat zij een bijdrage leveren aan het verlagen van de kosten van vervoer binnen de GHZ. De voorzieningenrechter heeft de vorderingen afgewezen.

Tegen deze uitspraak is door VGN e.a. hoger beroep ingesteld. In de uitspraak in kort geding van het Gerechtshof van 20 november 2012 (ECLI:NL:GHSGR:2012:BY3197) stelt het Hof met de voorzieningenrechter voorop dat de Staat in het kader van de Wmg een grote mate van beleidsvrijheid heeft bij de te nemen maatregelen van regelgevende aard als de onderhavige, die op grond van financieel economische overwegingen worden genomen en ertoe strekken de kosten van de gezondheidszorg te beteugelen. Uit de Wmg vloeit niet voort dat de Staat, alvorens een voorgenomen aanwijzing ter zake van een tarief bekend te maken, moet hebben aangetoond dat sprake zal zijn van kostendekkendheid. Hierbij dient mede in aanmerking te worden genomen dat ook de doelmatigheid van de zorg in de afweging dient te worden betrokken. De feitelijk gemaakte kosten zijn derhalve niet (zonder meer) doorslaggevend voor de bepaling van het tarief en de Staat heeft mogen aanknopen bij de door de efficiëntst opererende instellingen gemaakte kosten. Het feit dat de NZa niet met zekerheid heeft kunnen vaststellen dat de tarieven kostendekkend zullen zijn, kan niet tot de slotsom leiden dat de voorgenomen aanwijzing in strijd is met de wet.

Conform de voorgenomen aanwijzing is op 19 november 2012 (Stcrt 2012, nr. 24223) een aanwijzing gegeven inzake de contracteerruimte 2013, inclusief de taakstelling op vervoer van € 150 miljoen. In de toelichting wordt aangegeven dat het van belang is dat goed de vinger aan de pols wordt gehouden over de gevolgen, omdat het om een ingrijpende taakstelling gaat (artikel 17).

Naar aanleiding van de budgetronde zijn zorgaanbieders die bij het indienen van het budgetverzoek 2013 hebben aangegeven niet uit te komen met de nieuwe maximumtarieven voor vervoer, in de gelegenheid gesteld een beroep te doen op het bepaalde in artikel 4:84 Awb (brief van de NZa van 16 november 2012, kenmerk: CARE/AWBZ/12/020).

Naar aanleiding van de uitkomsten hiervan heeft de NZa bij brief van 24 januari 2013 (kenmerk: 0028713/35375) de Staatssecretaris gerapporteerd over de knelpunten die zijn waargenomen bij het uitvoeren van de tariefmaatregel voor het vervoer. Omdat de zorg voor kinderen en rolstoelgebonden gehandicapte cliënten als gevolg van deze tariefmaatregel in het geding is, heeft de NZa de in mei 2013 geplande rapportage vervroegd. Bij de NZa hebben zich (tot dat moment) 152 zorgaanbieders gemeld die een knelpunt ondervinden van de tariefmaatregel. Om mogelijke problemen met de continuïteit van zorg te voorkomen adviseert de NZa daarom een tijdelijk overgangstarief vast te stellen voor het vervoer van deze twee specifieke groepen. De problemen doen zich in zoveel individuele gevallen voor dat de inherente afwijkingsbevoegdheid naar het oordeel van de NZa geen uitkomst biedt en aanpassing van het beleid voor de hand ligt. De NZa adviseert een overgangstarief ad € 19 dat zou gelden vanaf 1 januari 2013. De NZa adviseert tevens om een onderzoek te laten uitvoeren naar de daadwerkelijke kosten van het vervoer voor deze twee specifieke cliëntgroepen. De NZa verwacht dat bij implementatie van de verhoogde tarieven het in de aanwijzing genoemde bedrag van € 25 miljoen wordt overschreden.

In reactie op de vragen van de vaste commissie voor VWS van de Tweede Kamer van 14 februari 2013 (kenmerk: 2013Z03100) heeft de Staatssecretaris bij brief van 15 maart 2013 (TK 2012-2013, 30 597, nr. 288, tevens een voorgenomen aanwijzing) aangegeven dat hij geen aanleiding ziet af te wijken van het eerder genoemde bedrag van € 25 miljoen. Echter, de Staatssecretaris wil de instellingen die vervoer verzorgen voor de twee specifieke doelgroepen wat extra tijd gunnen hun bedrijfsvoering aan te passen aan de nieuwe situatie. Voorgenomen wordt een aanwijzing te geven waarin staat dat, in afwijking van de aanwijzing contracteerruimte AWBZ 2013, met betrekking tot vervoer van de doelgroepen kinderen (vervoer naar gespecialiseerde kinderdagcentra of behandelcentra voor verstandelijk gehandicapten) en rolstoelgebonden cliënten, € 25 miljoen extra beschikbaar is ten behoeve van de tarieven van instellingen die deze AWBZ zorg verlenen.

Conform de voorgenomen aanwijzing is op 23 april 2013 (kenmerk: 112320-102565-MC) een aanwijzing gegeven. In de toelichting is vermeld dat naar de overtuiging van de Staatssecretaris nog veel doelmatigheidswinst is te realiseren. Weliswaar zijn keuzevrijheid en diversiteit van het aanbod uitgangspunten, maar niet absoluut en tegen elke prijs. De Staatssecretaris gaat er dan ook van uit dat partijen er alles aan doen dagbesteding en bijbehorend vervoer zo doelmatig mogelijk te organiseren, zeker ook gelet op deze tijd van budgettaire krapte. Naar aanleiding van een op 9 april 2013 aangenomen motie-Bergkamp/Van Dijk (TK 2012-2013, 25 847, nr 113) is de NZa hierbij tevens verzocht onderzoek te doen naar eventuele knelpunten in het vervoer van en naar de dagbesteding voor rolstoelgebruikers en kinderen met een AWBZ-indicatie.

Op 25 september 2013 heeft de NZa de Staatssecretaris bericht over de uitkomsten van dit onderzoek (kenmerk: 0054376/72731). Op 11 oktober 2013 (kenmerk: 155019-110665-DLZ) heeft de Staatssecretaris de Tweede Kamer over deze uitkomsten bericht. Hierbij is tevens aangegeven dat de contracteerruimte in 2014 met € 25 miljoen structureel wordt verhoogd. Hierdoor kan er ook reëel een maximumtarief bij het vervoer van kinderen en rolstoelgebruikers zijn van € 19. Het bedrag van € 25 miljoen acht de Staatssecretaris voldoende omdat de onderzoeksuitkomsten aangeven dat er nog meer optimalisatie van vervoer mogelijk is. Daarnaast biedt het maximumtarief van € 19 de mogelijkheid voor zorgkantoren om bij de aanbesteding van het vervoer met specifieke omstandigheden rekening te houden. Tenslotte geldt voor 2014 in tegenstelling tot 2013 dat de middelen voor vervoer onderdeel zijn van de gehele contracteerruimte en partijen binnen dit grotere budgettaire kader tot adequaat vervoer voor passende dagbesteding kunnen komen. Voor tijdelijke knelpunten die het gevolg zijn van de overgang naar een doelmatiger georganiseerd vervoer, kunnen aanbieders zo nodig hun reserves aanspreken. De Staatssecretaris wijst daarbij uitdrukkelijk op de sterke vermogenspositie en de goede financiële resultaten van de GHZ en de V&V.

Beleidsregels NZa 2013

De NZa heeft de aanwijzing contracteerruimte 2013 van 19 november 2012 en de daarop volgende aanwijzing inzake de tariefmaatregel voor vervoerstarieven van 23 april 2013 verwerkt in de volgende beleidsregels:

- CA-300-596, Contracteerruimte 2013²;
- CA-300-570, Prestatiebeschrijvingen en tarieven dagbesteding en vervoer AWBZ³;
- CA-300-569, Prestatiebeschrijvingen en tarieven ZZP⁴.

De beleidsregels regelen de bekostiging van de dagbesteding van zowel de intramurale als de extramurale cliënten en van het geïndiceerde cliëntenvervoer van en naar deze dagbesteding.

In onderstaande tabel zijn de beleidsregelwaarden opgenomen van en naar de dagbesteding/dagbehandeling GHZ zoals deze in 2012 golden; zoals deze in eerste instantie in 2013 zouden gaan gelden en zoals de tarieven uiteindelijk zijn vastgesteld. In 2012 kon er op vervoer worden nagecalculeerd; dit is buiten het overzicht gehouden.

Vervoer dagbesteding/dagbehandeling

Prestatie 2013	Prestatie-code	2013 (totaalwaarde per aanwezigheidsdag)	Oud 2013	Oud 2012
Vervoer dagbesteding/dagbehandeling GHZ extramuraal	H894	€ 7,96	7,96	20,20
Vervoer dagbesteding/dagbehandeling GHZ rolstoel extramuraal	H895	€ 19,00	11,94	18,93
Vervoer dagbesteding/dagbehandeling kind extramuraal	H896	€ 19,00		23,15
Vervoer dagbesteding GHZ intramuraal	H974, Z903	€ 6,69	6,69	11,31
Vervoer dagbesteding GHZ rolstoel intramuraal	H975, Z904	€ 19,00	10,03	18,93
Vervoer dagbesteding kind intramuraal	H976 Z905	€ 19,00		23,15

In de toelichting bij de Beleidsregel dagbesteding en vervoer wordt ten aanzien van de kosten van vervoer voor cliënten met dagbesteding/dagbehandeling nog vermeld dat voor het bepalen van de hoogte van de vervoerstarieven ervan is uitgegaan dat de aanbieders een efficiëntieslag maken door onder andere de organisatie van het vervoer, een betere bedrijfsvoering, maar ook door het anders invullen van de aanspraken.

² Met een circulaire van 13 september 2013 (kenmerk: Care/AWBZ/13/11c) zijn partijen hiervan op de hoogte gebracht.

³ Van toepassing als de verblijfscliënt aangeeft bij een andere aanbieder dan de verblijfsaanbieder dagbesteding te willen genieten.

⁴ Van toepassing als de verblijfscliënt zijn dagbesteding krijgt bij de verblijfsaanbieder.

In de Beleidsregel contracteerruimte 2013 is de maximale contracteerruimte vastgesteld waarbinnen de zorgkantoren voor het jaar 2013 zorg kunnen contracteren. In artikel 13 van de beleidsregel is aangegeven dat landelijk € 25 miljoen aan de contracteerruimte is toegevoegd voor het bekostigen van verhoogde tarieven voor medisch noodzakelijk vervoer van en naar de dagbesteding. Zorgaanbieders kunnen door middel van een specifieke aanvraag in aanmerking komen voor deze extra middelen.

Het totale bedrag van de toename in aangevraagde vervoerskosten ten gevolge van het introduceren van de twee nieuwe tarieven mag de hiervoor beschikbaar gestelde middelen niet overschrijden. Een eventuele overschrijding wordt bij de betreffende zorgaanbieders naar rato gecorrigeerd. Bij de herschikkingsronde van 1 november 2013 kunnen zorgaanbieders opnieuw een aanvraag indienen voor de verhoogde tarieven voor vervoer. Er geldt weer hetzelfde principe als in de mei-ronde.

Omdat in de mei-ronde 282 zorgaanbieders aanvragen hebben gedaan voor € 45 miljoen is naar rato een korting op het maximumtarief van € 19 toegepast, zodat het tarief uitkomt tussen de € 15 en € 16. Naar aanleiding van de herschikkingsronde 2013 hebben 292 zorgaanbieders aanvragen gedaan voor € 32 miljoen. Omdat het totaal aangevraagde bedrag lager was dan in de mei-ronde betekent dit dat er voor € 7 miljoen gekort moest worden, en dat heeft tot gevolg dat de tarieven voor de betreffende zes prestaties in werkelijkheid zijn uitgekomen op ongeveer € 17 a € 18.

Resumerend: in 2013 heeft de NZa op basis van de aanwijzing van de Staatssecretaris de beleidsregels vastgesteld inclusief een tariefmaatregel voor vervoer wegens dagbesteding of behandeling. De taakstelling op de vervoerstarieven is mede gebaseerd op de in het PWC rapport genoemde meest efficiënte zorgaanbieders. Met de tariefmaatregel wordt van partijen gevraagd dagbesteding en bijbehorend vervoer zo doelmatig mogelijk te organiseren. In de (aanvullende) aanwijzing is geen overgangsregeling getroffen, met uitzondering voor twee specifieke doelgroepen. Voor kinderen die aanspraak hebben op vervoer naar gespecialiseerde kinderdagcentra of behandelcentra voor verstandelijk gehandicapten (kinderen met een AWBZ-indicatie) en rolstoelgebonden gehandicapte cliënten zijn in 2013 extra middelen voor vervoer beschikbaar gesteld. Zorgaanbieders die vervoer verzorgen voor deze twee specifieke doelgroepen krijgen hiermee extra tijd om hun bedrijfsvoering aan te passen aan de nieuwe situatie.

Totstandkoming bestreden besluiten

Bezwaarde heeft gelijktijdig met de budgetronde 2013 met een brief van 30 oktober 2012 een eenzijdig verzoek ingediend voor wat betreft vervoer ten bedrage van € [vertrouwelijk]. Het zorgkantoor heeft een eenzijdige aanvraag ingediend van € [vertrouwelijk].

Bij brief van 16 november 2012 heeft de NZa de zorgaanbieder gevraagd aan te geven wat de bijzondere omstandigheden zijn en wat de gevolgen zijn als de tarieven voor vervoer niet hoger worden vastgesteld.

Tevens heeft de NZa gelegenheid geboden de aanvragen mondeling toe te lichten.

Bezwaarde heeft hierop bij brief van 23 november 2012 gereageerd. Voorts is op 6 december 2012 een mondelinge toelichting gegeven op het verzoek.

De NZa heeft bij brief van 5 februari 2013 (kenmerk: Care/AWBZ/13/003) laten weten dat de besluitvorming inzake vervoer nog enige tijd in beslag zou nemen. Met de brief van 15 maart 2013 (kenmerk: Care/AWBZ/13/006) is bezwaarde geïnformeerd over de advisering van de NZa aan de Staatssecretaris van VWS.

Met de circulaire van 25 april 2013 (kenmerk: Care/AWBZ/13/04c) is bezwaarde geïnformeerd over de nieuwe tarieven van rolstoelgebonden cliënten (GHZ) en kinderen en over een extra budgetronde inzake vervoer.

In het bestreden besluit van 26 april 2013 heeft de NZa aangegeven dat de vervoerstarieven voor twee specifieke cliëntgroepen zijn aangepast naar € 19. Hiermee is het verzoek dat zag op een tarief voor de twee specifieke cliëntgroepen hoger dan € 19, afgewezen. In dit besluit is het verzoek om af te wijken van de tarieven voor overige cliëntgroepen (mobiele volwassen cliënten) afgewezen. Bezwaarde is in de gelegenheid gesteld om voor het vervoer opnieuw een (tweezijdig) budgetverzoek in te dienen.

Tegen dit besluit heeft bezwaarde op 6 juni 2013 bezwaar aangetekend.

In de tariefbeschikking van 16 juli 2013 is de aanvraag voor vervoer voor de twee bijzondere cliëntgroepen van € [vertrouwelijk] verwerkt. Vanwege overschrijding van de geormerkte extra ruimte voor de betreffende prestaties is hierop een korting toegepast van € [vertrouwelijk]. Bij brief van 18 juli 2013 (kenmerk: Care/AWBZ/13/012) zijn partijen op de hoogte gebracht van de overschrijding naar aanleiding van de extra budgetronde vervoer 2013 (met betrekking tot de verhoogde tarieven) en de afhandeling hiervan. Op 9 augustus 2013 is tegen de beslissing van 16 juli 2013 bezwaar aangetekend. Deze bezwaarzaken worden gevoegd behandeld.

Naar aanleiding van de herschikking 2013 is de korting bijgesteld naar € [vertrouwelijk].

Beoordeling van het bezwaar

In bezwaar wordt verzocht om een kostendekkend tarief van € [vertrouwelijk] per cliënt per dag vast te stellen.

De NZa constateert dat de vigerende beleidsregels geen ruimte bieden om uit te gaan van een hogere vergoeding voor de vervoersprestaties.

De NZa stelt voorop dat zij gehouden is om, binnen de grenzen van de rechtmatigheid, uitvoering te geven aan de aanwijzingen van de Staatssecretaris. Gezien de bestuurlijke en politieke bevoegdheid van de Staatssecretaris ten aanzien van het macrobudget voor de gezondheidszorg is het uitsluitend aan de Staatssecretaris om met betrekking tot het beschikbare financiële macrokader beleidsmatige keuzes te maken. De NZa dient op basis hiervan, binnen de grenzen van de rechtmatigheid, uitvoering te geven aan de aanwijzingen door het vaststellen van beleidsregels en tariefbeschikkingen (zie onder meer CBB 13 juli 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BR1384, r.o. 6.1.4).

De NZa is van oordeel dat de door de zorgaanbieder ingediende bezwaren zich materieel richten op een aanpassing van de uitgaven onder het BKZ. Zoals hiervoor aangegeven draagt de Staatssecretaris van VWS hiervoor budgetverantwoordelijkheid. Op grond van deze verantwoordelijkheid en mede gelet op bovenstaande overwegingen heeft de Staatssecretaris de mogelijkheid maatregelen te treffen om de uitgaven te beheersen via een taakstelling. Inwilliging van het verzoek van bezwaarde zou betekenen dat in 2013 een extra bedrag zou moeten worden toegevoegd. Binnen de beschikbaar gestelde middelen is hiervoor echter geen (extra) ruimte.

De NZa stelt vast dat de bestreden besluiten zijn genomen overeenkomstig de op grond van de aanwijzing vastgestelde beleidsregels. Dit wordt ook niet bestreden door bezwaarde. Het verzoek is naar het oordeel van de NZa dan ook terecht conform de vigerende beleidsregels afgewezen.

Het beroep op strijd met artikel 18, 19, 20 en 28 van het VN-Verdrag inzake rechten van personen met een handicap kan niet slagen omdat dit verdrag nog niet is geratificeerd door Nederland. Voor de volledigheid merkt de NZa op dat na ratificatie de rechter uiteindelijk zal toetsen of een bepaling uit het VN-Verdrag op grond van artikel 93 van de Grondwet al dan niet rechtstreekse werking toekomt. Als zodanig heeft het VN-Verdrag geen rechtstreekse werking. Ten aanzien van het beroep op schending van artikelen uit het EVRM en de grondrechten van kwetsbare personen merkt de NZa op dat zij dit niet kan volgen. Niet valt in te zien dat met de bestreden (tarief)beschikkingen sprake is van schending van de door bezwaarde aangehaalde artikelen.

Vervolgens moet nog worden beoordeeld of er, zoals het bezwaarde stelt, aanleiding is om van het beleid af te wijken en bezwaarde een overgangstermijn te gunnen en tijdelijk hogere tarieven voor vervoer toe te kennen. Daarvoor is vereist dat er sprake is van een situatie zoals omschreven in artikel 4:84 Awb.

In dit artikel is aangegeven dat het bestuursorgaan in beginsel handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een belanghebbende gevolgen zou hebben die wegens bijzondere (niet in de beleidsregel verdisconteerde) omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Bij de vraag of wegens bijzondere omstandigheden afwijking van beleidsregels geboden kan zijn, is van belang of het gaat om omstandigheden die geacht kunnen worden in de beleidsregel te zijn verdisconteerd respectievelijk omstandigheden waarvan bewust in de beleidsregel is geabstraheerd. Is het een of het ander het geval, dan doen zich geen bijzondere omstandigheden voor.

Het moet dus gaan om bijzondere gevallen waarmee bij het vaststellen van de beleidsregel geen rekening is gehouden. De toets of er sprake is van een normaal dan wel bijzonder geval wordt zeer stringent toegepast omdat een incidentele afwijking niet mag leiden tot strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Bij deze beoordeling is van belang dat de beleidsregel in de toelichting expliciet vermeldt dat voor het bepalen van de hoogte van de tarieven ervan is uitgegaan dat de aanbieders een efficiëntieslag maken. Zorgaanbieders moeten zich inspannen om binnen het beschikbare budget passend vervoer aan hun cliënten te bieden: dagbesteding en bijbehorend vervoer moet doelmatig worden georganiseerd. Hierbij zijn de beschikbaar gestelde middelen als uitwerking van het Begrotingsakkoord 2013 een gegeven. Het is de keuze van de zorgaanbieder hoe en op welke wijze zij haar bedrijfsvoering aanpast op basis van de nieuwe tarieven. Met de tariefmaatregel wordt kostenbeheersing en doelmatigheid nagestreefd. Anders dan het overgangstarief voor het vervoer van twee specifieke cliëntgroepen, is bij de taakstelling geen overgangsregeling gehanteerd teneinde de zorgaanbieders hun bedrijfsvoering te laten aanpassen. Het argument dat het achterwege laten van de vervoersbewegingen onherroepelijk een ongewenst nadelig effect op de kwaliteit van de zorg- en dienstverlening voor de cliënten zal bewerkstelligen is daarom een omstandigheid die reeds bij het vaststellen van het beleid is meegewogen in die zin dat van de zorgaanbieders wordt gevraagd efficiënter te gaan werken. Substitutie binnen de totale aanvaardbare kosten is mogelijk en zo nodig dienen eventueel reserves te worden ingezet om de tekorten in de overgangsperiode naar doelmatiger georganiseerd vervoer op te vangen. Hieruit volgt dat de situatie waarop bezwaarde een beroep doet, bij het opstellen van het beleid al in ogenschouw is genomen en dat bewust is besloten dat in een dergelijke situatie van tijdelijke verhoogde tarieven voor vervoer geen sprake kan zijn.

Bezwaarde heeft aangevoerd dat de vervoersbewegingen noodzakelijk zijn in verband met de volledig gedeconcentreerde, over de regio Zeeland verspreide kleinschalige huisvesting. De NZa ziet in deze omstandigheden geen aanleiding om de afwijkingsbevoegdheid toe te passen. Alle zorgaanbieders binnen de sector GHZ hebben in meer of mindere mate te maken met het beleid om te deconcentreren, zodat deze omstandigheden niet als uniek zijn aan te merken. In het PWC-rapport is de mate van kleinschaligheid weliswaar niet expliciet meegenomen maar er is door PWC geen direct bruikbaar verband gevonden tussen kosten en afstand dan wel reistijd van het vervoer. Er bestond daarom geen aanleiding om op basis van afstand of reistijd de tarieven op te splitsen of nader te onderbouwen.

Aanvullend hierop is de NZa van oordeel dat uit het onderzoek van PWC blijkt dat de kosten van vervoer die zijn opgegeven aansluiten bij de kosten die door zorgaanbieders in de nacalculatie zijn opgevoerd. Uit het onderzoek blijkt ook dat de aantallen cliënten adequaat zijn vastgelegd door de instellingen. Een splitsing tussen het aantal vervoerde intra- en extramurale cliënten of bijzondere prestaties als het vervoeren per rolstoel, solovervoer en het vervoer van kinderen is echter moeilijk te maken omdat de instellingen dit onderscheid niet altijd registreren. De NZa is van oordeel dat voor de totale kosten van vervoer het onderzoek wel degelijk representatief en nauwkeurig is. Daarenboven is het onderdeel (kinderen en rolstoelvervoer) dat door de zorgaanbieders niet (adequaat) geregistreerd is maar wat bij de hoorzittingen naar aanleiding van het 4:84 Awb verzoek naar voren kwam, aangepast en is er een nieuw tarief vastgesteld voor kinderen en is het tarief voor gehandicapte rolstoelgebonden cliënten naar boven bijgesteld. De NZa is van oordeel dat de onderliggende beleidsregel daarmee wel degelijk zorgvuldig is voorbereid.

Voorts dient de NZa bij het vaststellen van haar beleid rekening te houden met de rechtmatigheid. De NZa moet beoordelen of bij normale omstandigheden er doelgroepen zijn die onevenredig hard worden getroffen. Uit het onderzoek van PWC bleek dat een zesde van de instelling uit konden met de oorspronkelijk voorgestelde tarieven 2013. Op dat moment had er echter nog geen efficiëncyslag plaatsgevonden en de tarieven voor de twee doelgroepen was nog niet aangepast. In de voornoemde beleidsregels van april 2013 (CA-300-570 en CA-300-569) is alsnog een hoger tarief vastgesteld voor rolstoelgebonden cliënten en kinderen. Deze tarieven zijn uiteindelijk deels gelijk aan de tarieven zoals deze in 2012 van kracht waren. Voor wat betreft de overige categorieën vervoer is het tarief weliswaar beduidend lager maar er is niet gebleken dat bezwaarde in vergelijking met andere aanbieders onevenredig nadelig wordt getroffen.

Het argument dat de keuzevrijheid van de cliënten wordt beperkt is eveneens een omstandigheid die reeds bij het vaststellen van het beleid is meegewogen in die zin dat de Staatssecretaris in de voornoemde aanwijzing van 23 april 2013 (zoals hiervoor reeds weergegeven) heeft aangegeven dat keuzevrijheid en diversiteit van het aanbod weliswaar uitgangspunten zijn, maar niet absoluut en tegen elke prijs. De Staatssecretaris gaat ervan uit dat partijen, waaronder bezwaarde, er alles aan doen dagbesteding en bijbehorend vervoer zo doelmatig mogelijk te organiseren, zeker ook gelet op deze tijd van budgettaire krapte.

Nu andere bijzondere omstandigheden niet zijn gesteld en daarvan ook niet is gebleken, is er geen aanleiding om over te gaan tot toepassing van de inherente afwijkingsbevoegdheid.

Ook indien er wel bijzondere omstandigheden aanwezig zouden zijn, moet vervolgens worden bekeken of toepassing van de beleidsregel financieel onevenredig uitpakt in die zin dat als gevolg van deze tariefmaatregel binnen de totale aanvaardbare kosten geen kwalitatief goed vervoer meer zou kunnen worden geboden. Hiervan is niet gebleken.

Hierbij is mede in aanmerking genomen dat in 2012 sprake was van een positief exploitatieresultaat en dat het eigen vermogen 2012 voor de stichting € [vertrouwelijk] miljoen bedroeg.

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

CONCLUSIE

Gezien bovenstaande overwegingen is het bezwaar ongegrond.

Ingevolge artikel 105 van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) 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 lid 1 Awb schriftelijk en ondertekend te worden ingediend en moet tenminste 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

dr. M.E. Homan
lid Raad van Bestuur