

**BESLISSING OP BEZWAAR****44618-107988**

Bij brief van 5 juni 2013, door de NZa ontvangen op 7 juni 2013, is door Stichting Ipse de Bruggen (Nieuwe Waterweg Noord, 300-185; Zuid-Holland Noord, 300-186; Haaglanden, 300-187; Delft Westland Oostland, 300-188 en Zuid-Hollandse Eilanden, 300-191), hierna: bezwaarde, bezwaar gemaakt tegen vijf afzonderlijke gelijklopende besluiten van 26 april 2013 (kenmerk: Care/AWBZ/13/10/0038979/49289). De bezwaren worden gevoegd behandeld. Naar aanleiding van dit bezwaar zijn belanghebbenden op 7 oktober 2013 gehoord. Naar aanleiding van de hoorzitting ontving de NZa op 10 oktober 2013 nog aanvullende informatie.

De NZa heeft de hierboven vermelde besluiten 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.

De bestreden besluiten zijn in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Er is sprake van strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel omdat de NZa onzorgvuldig heeft gehandeld door op basis van ondeugdelijk onderzoek naar de kosten, de tarieven niet kostendekkend vast te stellen.

Er is sprake van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Het vaststellen van net kostendekkende tarieven betekent dat het vervoer ten laste van de zorgverlening komt. Dit is in strijd met de opdracht van de NZa om kostendekkende tarieven vast te stellen. Ook de aangepaste tarieven voor kinderen en rolstoelers zijn niet kostendekkend. Ook zijn deze tarieven onrechtmatig omdat ze voor een jaar zijn bijgesteld.

Er is sprake van strijd met het vertrouwensbeginsel. De bestreden besluiten vragen maatregelen in organisatie van vervoer en in de zorg, die zich niet verhouden tot voorbereiding op de voorgenomen overheveling van extramurale begeleiding vanuit de AWBZ naar de WMO per 2015. Zorgaanbieders moeten hun cliënten waarvoor zij nu zorgplicht hebben confronteren met een opeenstapeling van ingrijpende veranderingen.

Er is sprake van strijd met het evenredigheidsbeginsel. De maatregel van bezuiniging en optimalisatie van de organisatie van het vervoer staat op zich niet ter discussie, maar de mate waarin dit gebeurt, namelijk de vaststelling van dermate lage tarieven dat het onmogelijk is het vervoer daarvoor veilig te organiseren, is in strijd met het evenredigheidbeginsel. De NZa heeft ten onrechte de volwassen mobiele cliënten niet onderkend als een bijzondere doelgroep.

Mensen met verstandelijke beperkingen kunnen weliswaar fysiek mobiel zijn maar zijn vanwege hun verstandelijke beperkingen en bijkomende problematiek aangewezen op speciaal vervoer. De bestreden besluiten zijn in strijd met de artikelen 19, 20 en 25 van het VN-Gehandicaptenverdrag.

De onverkorte toepassing van de beleidsregels treft bezwaarde onevenredig zwaar en leidt tot buitengewone knelpunten. De tariefkorting en het afschaffen van de mogelijkheid tot nacalculatie leidt in 2013 tot een verlies op vervoer van € [vertrouwelijk ] (op een vervoersbudget van € [vertrouwelijk ]). Het leveren van deze prestaties zonder afbreuk te doen aan verantwoorde zorg leidt tot een exploitatietekort.

Voor bezwaarde gelden de volgende bijzondere omstandigheden.

De tarieven voor de KDC's zijn niet kostendekkend. Bezwaarde exploiteert acht (extramurale) KDC's verspreid over Zuid-Holland waarvoor ruim 300 kinderen vervoerd moeten worden. Hiervoor geldt dat de kinderen overwegend ernstige meervoudige beperkingen of gedragsproblemen hebben. Deze multiproblematiek maakt specifiek vervoer noodzakelijk. Nagenoeg alle kinderen zijn thuiswonend, zodat sprake is van veel ophaaladressen en veel vervoersbewegingen. Er is sprake van een verstedelijkt gebied én een regionale functie zodat sprake is van een grote spreiding en grote afstanden met een relatief lange reistijd. Een kwart van de kinderen is rolstoelafhankelijk zodat het vervoer een lage beladingsgraad heeft met lange in- en uitstaptijden en intensieve maatregelen met het oog op veiligheid.

Bezwaarde exploiteert dertig dagcentra (DCV's) verspreid over Zuid-Holland waarvoor ruim 1300 volwassen cliënten vervoerd moeten worden. Hiervoor geldt dat veel cliënten thuis wonen of in (kleinschalige) woonvoorzieningen waardoor sprake is van veel ophaaladressen met navenant veel vervoersbewegingen. Dagbesteding vindt veelal plaats in kleinschalige arbeidsmatige voorzieningen verspreid over de regio in de samenleving waardoor sprake is van grote spreiding en grote afstanden. De reistijden zijn langer omdat sprake is van verstedelijkt gebied. Ongeveer tien procent van de cliënten is rolstoelafhankelijk.

Bezwaarde verwacht, zonder af te doen aan de veiligheid van cliënten, in 2013 een besparing van 20% te behalen vanwege het reorganiseren van vervoer. Naar aanleiding van de hoorzitting is een document overgelegd met daarin de acht getroffen maatregelen om de vervoerskosten te beperken.

Bezwaarde verwacht een tekort op vervoer over geheel 2013 van circa € [vertrouwelijk ]. Hiermee is reeds een ombuiging van circa € [vertrouwelijk ] gerealiseerd ten opzichte van de vertrekpositie per ultimo 2012. De extra vergoeding voor de twee cliëntgroepen is hierin nog niet opgenomen. Het verlies op vervoer bij de KDC's bedraagt € [vertrouwelijk ] op jaarbasis.

Samenvattend verzoekt bezwaarde de NZa met klem om af te wijken van de beleidsregels en voor bezwaarde kostendekkende tarieven voor vervoer vast te stellen.

## **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 gehandicaptenzorg<sup>1</sup>.

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 zakelijk 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.

---

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

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, gevergd 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 het 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 2013<sup>2</sup>;
- CA-300-570, Prestatiebeschrijvingen en tarieven dagbesteding en vervoer AWBZ<sup>3</sup>;
- CA-300-569, Prestatiebeschrijvingen en tarieven ZZP<sup>4</sup>.

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

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

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

<sup>4</sup> Van toepassing als de verblijfscliënt zijn dagbesteding krijgt bij de verblijfsaanbieder.

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.

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**

Bij brief van 16 november 2012 heeft de NZa 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 gereageerd bij brieven van 22 november 2012. Voorts is op 17 december 2013 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 de vijf bestreden besluiten 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 deze besluiten is het verzoek om af te wijken van de tarieven voor overige cliëntgroepen (mobiele volwassen cliënten) afgewezen. Bezwaarde is in gelegenheid gesteld om voor het vervoer opnieuw een (tweezijdig) budgetverzoek in te dienen.

Tegen deze besluiten heeft bezwaarde op 5 juni 2013 bezwaar aangetekend.

In de tariefbeschikkingen van 16 juli 2013 zijn de aanvragen voor vervoer voor de twee bijzondere cliëntgroepen van € [vertrouwelijk ] (300-185) resp € [vertrouwelijk ] (300-186) resp € [vertrouwelijk ] (300-187) resp € [vertrouwelijk ] (300-188) resp € [vertrouwelijk ] (300-191) verwerkt. Vanwege overschrijding van de geormerkte extra ruimte voor de betreffende prestaties is hierop een korting toegepast van € [vertrouwelijk ] / € [vertrouwelijk ] / € [vertrouwelijk ] / € [vertrouwelijk ] en € [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.

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

### Beoordeling van het bezwaar

In bezwaar wordt voor alle onderdelen het volgende verzocht (in deze bedragen is een besparing van 20% verwerkt):

		(tarief:
H895	€ [vertrouwelijk ]	€ [vertrouwelijk ]
H896	€ [vertrouwelijk ]	€ [vertrouwelijk ]
H975	€ [vertrouwelijk ]	€ [vertrouwelijk ]
H976	€ [vertrouwelijk ]	€ [vertrouwelijk ]
Z904	€ [vertrouwelijk ]	€ [vertrouwelijk ]
Z905	€ [vertrouwelijk ]	€ [vertrouwelijk ]
H894	€ [vertrouwelijk ]	€ [vertrouwelijk ]
Z903	€ [vertrouwelijk ]	€ [vertrouwelijk ]
H974	€ [vertrouwelijk ]	€ [vertrouwelijk ]

De NZa constateert dat de vigerende beleidsregels geen ruimte bieden om uit te gaan van een hogere vergoeding voor de voornoemde 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 19, 20 en 25 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.

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. 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 vaststellen van niet kostendekkende tarieven voor vervoer ten laste komt van de zorgverlening 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 met betrekking tot de DVC's kort gezegd aangevoerd dat de vervoersbewegingen noodzakelijk en de reistijden langer omdat cliënten thuis wonen of in (kleinschalige) over de regio verspreide woonvoorzieningen; de kleinschalige dagbestedingslocaties verspreid zijn over de regio en het wonen en de dagbesteding zich bevinden in verstedelijkt gebied. 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 deze omstandigheden, zodat deze omstandigheden niet als uniek zijn aan te merken. Hiernaast 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.

Bezwaarde heeft met betrekking tot de KDC's kort gezegd aangevoerd dat de multiproblematiek van de kinderen specifiek vervoer noodzakelijk maakt; veel ophaaladressen en vervoersbewegingen omdat de kinderen thuis wonen, een kwart van de kinderen rolstoelafhankelijk is en sprake is van een verstedelijkt gebied. De NZa overweegt dat juist voor de doelgroep kinderen met een AWBZ-indicatie de tarieven reeds zijn verhoogd. In de correspondentie van de NZa naar de Staatssecretaris is de impact van de taakstelling op vervoer aan de orde gekomen. Omdat tijdens de hoorzittingen in primo bleek dat er een groot probleem dreigde voor rolstoelgebonden vervoer en kind vervoer is besloten om voor deze twee doelgroepen het tarief van € 19 te hanteren. Daarmee is in feite al gezegd dat de groep kinderen als bijzonder wordt gezien en is er een overgangmaatregel genomen. Het tarief in 2013 is ongeveer € 4,- lager dan het tarief zoals deze in 2012 van kracht was. In de bestreden besluiten van april 2013 is aangegeven dat de specifieke kenmerken van deze cliënten en/of de gespecialiseerde zorg die zij nodig hebben maakt dat lange afstanden en minder efficiënt vervoer onvermijdelijk zijn. De beoogde efficiëntieslag lijkt in veel mindere mate haalbaar en voor de betrokken cliënten zijn er geen of nauwelijks vergelijkbare alternatieven om naar uit te wijken. Hierbij is onder meer gedacht aan KDC's die nagenoeg altijd bovenregionaal werken en waar sprake is van extramurale cliënten.

Deze omstandigheid is dus reeds meegewogen in het beleid. Overigens is in het bestreden besluit aangegeven dat ook bij het vervoer van rolstoelgebonden cliënten en kinderen een zekere efficiëntieslag moet worden gemaakt.

Met betrekking tot het argument van ondeugdelijk onderzoek is de NZa als volgt van oordeel. 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.

Met betrekking tot het argument dat de verhoogde tarieven voor rolstoelgebonden cliënten (en kinderen) alleen van toepassing zijn voor het jaar 2013 wijst de NZa erop dat, zoals hiervoor reeds aangegeven, inmiddels bekend is geworden dat de contracteerruimte 2014 wordt verhoogd met € 25 miljoen structureel, zodat de tarieven voor de prestatie vervoer voor rolstoelgebruikers en kinderen met een AWBZ-indicatie voor 2014 zijn vastgesteld op € 19, zonder dat dit ten koste gaat van de bestaande contracteerruimte.

Het punt van bezwaarde dat de tariefmaatregel zich niet verhoudt tot de voorbereiding op de overgenomen overheveling vanuit de AWBZ naar de WMO per 2015, maakt geen onderdeel uit van de bestreden beslissing. Dit wordt daarom in deze bezwaarprocedure buiten beschouwing gelaten.

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 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 ] bedroeg.

## **CONCLUSIE**

Gezien bovenstaande overwegingen zijn de bezwaren 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