

HERZIENE BESLISSING OP BEZWAAR**269752-430058**

Het bezwaarschrift van 29 mei 2017 dat schriftelijk door [vertrouwelijk] (hierna: bezwaarde) is ingediend richt zich tegen het besluit van de NZa van 19 april 2017 met kenmerk 0240135/0337435. Dit besluit betreft de afwijzing van het verzoek aan het Ministerie van VWS (hierna: VWS) van 13 juni 2016 en het verzoek aan de NZa dat in september 2016 is gedaan. De verzoeken zien beide op het alsnog ontvangen van een beschikbaarheidsbijdrage voor (medische) vervolgoopleidingen voor de opleidingsjaren 2013, 2014, 2015 en een gedeelte van 2016 voor een drietal opleidingen die een opleiding tot Gezondheidszorgpsycholoog (hierna: GZ-psycholoog) dan wel een opleiding tot psychotherapeut hebben gevolgd.

Naar aanleiding van dit bezwaar is bezwaarde op 18 juli 2017 gehoord.

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

De NZa heeft op 16 oktober 2017 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.

De NZa heeft de beslissing op bezwaar van 16 oktober 2017 in heroverweging genomen. De NZa is tot hetzelfde besluit gekomen als in haar beslissing op bezwaar van 16 oktober 2017, met dien verstande dat er een andere motivering ten grondslag is gelegd aan de ongegrond verklaring van de bezwaren die zijn gericht tegen de afwijzing van het verzoek van bezwaarde om voor het jaar 2016 voor drie opleidingen een aanvullende beschikbaarheidsbijdrage (medische) vervolgoopleidingen toe te kennen.

Deze herziene beslissing op bezwaar vervangt de beslissing op bezwaar van 16 oktober 2017, die met dit besluit wordt ingetrokken.

DE AANGEVOERDE BEZWAREN

Het bestreden besluit van de NZa van 19 april 2017, betreft de afwijzing van het verzoek om met terugwerkende kracht aan bezwaarde alsnog een beschikbaarheidsbijdrage toe te kennen voor drie opleidingen voor de jaren 2013, 2014, 2015 en een gedeelte van 2016.

Bezwaarde heeft in het bezwaarschrift het volgende naar voren gebracht.

Bezwaarde geeft aan dat hij niet had kunnen weten dat een beschikbaarheidsbijdrage aangevraagd kon worden voor opleidingen die al in opleiding zijn zonder beschikbaarheidsbijdrage. Het beleid over het laten instromen van een boventallige doorstromer op een gesubsidieerde instroomplek, het zogenaamde 'witten' is in 2015 door de NZa in de beleidsregel opgenomen en is op 31 augustus 2015 door TOP

Opleidingsplaatsen (hierna: TOP) gecommuniceerd. Bezwaarde geeft aan dat hij om die reden voor de jaren 2013, 2014, 2015 en een deel van 2016 geen instroomplaatsen aangevraagd heeft voor een drietal doorstromers dan wel de bestaande instroomplaatsen voor deze doorstromers heeft benut.

Bezwaarde geeft ter onderbouwing verder aan dat er geen heldere communicatie heeft plaatsgevonden vanuit het CONO over het 'witten'. Het opnemen van deze mogelijkheid in de toelichting (punt 16) van de brief van het Coördinerend Orgaan Nascholing en Opleiding in de GGZ (hierna: CONO) van 5 april 2012, vindt bezwaarde onvoldoende helder. Ter hoorzitting heeft bezwaarde opgemerkt dat deze belangrijke informatie thuishoort in een beleidsregel, in plaats van in een brief. Dat de NZa het 'witten' later heeft opgenomen in de beleidsregel, wijst er volgens bezwaarde op dat de NZa deze onduidelijkheid onderschrijft.

Deze onduidelijkheid wordt volgens bezwaarde daarbij ook niet opgelost, omdat in artikel 4.3, onderdeel b, van de Beleidsregel Beschikbaarheidsbijdrage (Medische) Vervolgopleidingen met kenmerk AL/BR-0047 (hierna: beleidsregel) in de eerste zin wordt geschreven dat substitutie van fte's tussen instroom en doorstroom niet mogelijk is. In de volgende zin wordt volgens bezwaarde geschreven dat het voor een boventallige doorstroomer wel mogelijk is. Bezwaarde vindt dit verwarrend.

Het niet tijdig, openbaar en helder bekend maken van de mogelijkheid om te 'witten' ziet bezwaarde als rechtsongelijkheid.

Tijdens de hoorzitting merkt bezwaarde nog op dat hij erg lang heeft moeten wachten op een reactie van de NZa. Hij heeft daarvoor ook al contact met VWS opgenomen en een reactie op zijn vraag vanuit VWS duurde ook erg lang. Hij heeft het idee dat hij met zijn bezwaar van het kastje naar de muur gestuurd wordt.

Gelet op het voorgaande, verzoekt bezwaarde de NZa in eerste instantie om alsnog de beschikbaarheidsbijdrage toe te kennen voor de genoemde jaren. Subsidiair verzoekt bezwaarde om een schadevergoeding ter hoogte van het bedrag dat de beschikbaarheidsbijdrage over de jaren 2013, 2014, 2015 en een deel van 2016 betreft.

Op 25 juli 2017 heeft bezwaarde een overzicht van het misgelopen bedrag aan beschikbaarheidsbijdragen overgelegd. Het totaalbedrag bedraagt volgens bezwaarde € [vertrouwelijk].

RELEVANTE WET- EN REGELGEVING

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

Beschikbaarheidsbijdrage

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 om 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 dat van vergelijkbare zorgaanbieders die niet opleiden. Hierdoor werkt toerekening van de opleidingskosten naar tarieven marktverstorend en ontstaat het risico dat te weinig wordt opgeleid. Met de bekostiging van de opleidingen door middel van een beschikbaarheidsbijdrage wordt die marktverstoring voorkomen.

Artikel 56a van de Wet marktordening gezondheidszorg (hierna: Wmg) biedt de NZa de mogelijkheid een beschikbaarheidsbijdrage toe te kennen ten behoeve van de beschikbaarheid van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen vormen van zorg.

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 werkingsfeer WMG (hierna: Besluit beschikbaarheidsbijdrage WMG)¹, zijn de (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). Dit geldt ook voor de GZ-psycholoog en de psychotherapeut (artikel 1, onderdeel a, onder 4 van Bijlage B 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. Aangezien er maar een beperkt aantal gesubsidieerde opleidingsplaatsen beschikbaar is, gaat daar een toewijzingsproces aan vooraf. Voor de beschikbaarheidsbijdragen (medische) vervolgoopleidingen is dit proces als volgt.

Toewijzingsproces

Voorafgaand aan het subsidiejaar wordt per opleiding bepaald aan welke opleidende zorgaanbieders opleidingsplaatsen beschikbaar worden gesteld en in welke mate. In het verdeelplan legt de minister van VWS jaarlijks het maximum aantal instroomplaatsen per specialisme per opleidende zorgaanbieder vast die in aanmerking kunnen komen voor een beschikbaarheidsbijdrage. Voordat de minister van VWS het verdeelplan kan vaststellen, vindt een toewijzingsproces plaats. De NZa toetst vervolgens de aanvragen voor een beschikbaarheidsbijdrage aan het verdeelplan.

Voor de GZ-opleiding was het CONO tot en met het subsidiejaar 2015 verantwoordelijk voor het toewijzingsproces. Vanaf het subsidiejaar 2016 heeft TOP deze verantwoordelijkheid overgenomen.

Op grond van het formele kader (Wet- en regelgeving, Spelregeldocument VWS, Bestuurlijk Akkoord) stelde het CONO en stelt thans TOP een toewijzingsprotocol op om te komen tot een verdeling van de gesubsidieerde instroomplaatsen aan zorgaanbieders. Zij betrekken daarbij andere relevante organisaties, zoals (wetenschappelijke) beroepsorganisaties, opleidingsinstituten en registratiecommissies.

¹ *Stb.* 2012, 396.

In de toewijzingsprotocollen van het CONO voor de subsidiejaren 2013, 2014 en 2015 is opgenomen dat het CONO bij het opstellen van de verdeelcriteria meerdere uitgangspunten meeweegt waaronder de in het verleden gepleegde opleidingsinspanning: het historisch opleidingsvolume. In onderdeel 1.3 is uiteengezet dat dit het aantal opleidingen betreft maal het aantal maanden dat de betreffende opleidingen in opleiding waren over de periode dat de praktijkopleidingsinstelling in een bepaald tijdvak erkend was.

De Stichting Capaciteitsorgaan voor (vervolg)opleidingen van professionals in de zorg raamt de benodigde aantallen professionals en adviseert hierover aan VWS. VWS bepaalt het geheel aan plaatsen waarbinnen gesubsidieerd opgeleid kan worden. Vervolgens start het toewijzingsproces bij TOP. TOP biedt het toewijzingsvoorstel aan VWS aan en VWS stelt vervolgens een verdeelplan op. Op basis van dit verdeelplan kunnen de instellingen met een toewijzing subsidie aanvragen. De NZa verzorgt het verdere financiële traject van deze subsidieaanvraag.

Gedurende het subsidiejaar kunnen zorgaanbieders opleidingen die in het subsidiejaar hun opleiding starten, koppelen aan deze instroomplaatsen. Indien een zorgaanbieder voor zo'n instromer eenmaal een beschikbaarheidsbijdrage heeft ontvangen, dan ontvangt de zorgaanbieder voor deze instromer in de opvolgende doorstroomjaren voor de rest van de opleiding van deze opleiding ook een beschikbaarheidsbijdrage.

Naast instromers kunnen dus ook doorstromers in aanmerking komen voor een beschikbaarheidsbijdrage. De hoofdregel is dat zij daarvoor alleen in aanmerking komen als zij in een voorafgaand jaar instromer waren en dat in een voorafgaand jaar een beschikbaarheidsbijdrage is ontvangen voor deze doorstromer als instromer.

Boventallige opleiding

Wanneer er meer opleidingen worden opgeleid dan het aantal waar bij de subsidieverlening vanuit is gegaan, wordt gesproken van een onbeschikte opleidingsplaats of boventalligheid. Onbeschikte of boventallige opleidingen / fte's komen niet in aanmerking voor een beschikbaarheidsbijdrage. Het is mogelijk om een boventallige opleiding in het doorstroomjaar mét beschikbaarheidsbijdrage op te leiden door in dat doorstroomjaar een instroomplaats beschikbaar te stellen aan deze opleiding. Dit wordt ook wel 'witten' genoemd. Dit is alleen mogelijk wanneer het om een beschikte instroomplaats gaat. De opleiding van de opleiding loopt gewoon door. Iemand kan dus voor de opleidingsinstelling een doorstroomopleiding zijn en voor de subsidieregeling een instroomkandidaat.

Een zorgaanbieder moet (op tijd) een instroomplaats bij het opleidingsinstituut aanvragen en deze kan uiteindelijk in het verdeelplan worden opgenomen. Een boventallige opleidingsplaats kan op deze manier subsidiabel worden gemaakt.

Beleidsregel Beschikbaarheidsbijdrage (Medische) vervolgopleidingen

Vanaf het jaar 2013 verloopt het aanvraagproces voor subsidie (in de vorm van een beschikbaarheidsbijdrage) voor een instroom- of doorstroomplaats voor het eerst via de NZa. Voorheen konden zorgaanbieders een aanvraag voor subsidie bij VWS indienen. Het proces is hiermee inhoudelijk niet veranderd, alleen worden de beschikkingen voor een subsidie in de vorm van een beschikbaarheidsbijdrage voor de (medische) vervolgopleidingen vanaf 2013 door de NZa in behandeling genomen. De wijze waarop de NZa de procedure vormgeeft, is beschreven in beleidsregels. Beleidsregels komen tot stand via een zorgvuldig proces van consultatie van veldpartijen en belanghebbenden.

De NZa toetst de aanvragen voor een GGZ-opleiding aan het verdeelplan, waarin het maximaal aantal toe te kennen instroomplaatsen vastligt. Wanneer de aanvraag het maximum aantal instroomplaatsen en/of het aantal fte per opleiding van de opleidende zorgaanbieder in het verdeelplan overschrijdt, zal de NZa deze overschrijding afwijzen. Subsidie voor doorstroomplaatsen die worden aangevraagd, verleent de NZa op basis van de overzichten van de registratiecommissies. Met de beschikking ontvangt de opleidende zorgaanbieder een verlening van de beschikbaarheidsbijdrage voor het verzorgen van (medische) vervolgopleidingen.

In de Beleidsregel Beschikbaarheidsbijdrage (Medische) Vervolgopleidingen met kenmerk AL/BR-0039 (hierna: beleidsregel AL/BR-0039) is in artikel 4.3, onderdeel b de mogelijkheid van het "witten" opgenomen: Het is wel mogelijk dat een boventallige doorstromer instroomt op een rechtmatige instroomplek. Deze beleidsregel is bekendgemaakt door mededeling te doen van de vaststelling in de Staatscourant van 7 augustus 2015. Daarmee is zij op grond van artikel 10.1 van beleidsregel AL/BR-0039 met ingang van 8 augustus 2015 in werking getreden en werkt zij terug tot en met 1 januari 2015.

In de bij deze beleidsregel behorende circulaire van 4 augustus 2015 met kenmerk CI/15/41c 138609/194918 is de mogelijkheid van het "witten" als volgt verwoord in onderdeel 2 in de paragraaf "Kleinere technische beleidswijzigingen": 2. Verduidelijking dat een boventallige aios later mag instromen op een instroomplaats. Dit was in de regelgeving wel toegestaan, maar was tot nu toe niet expliciet opgenomen.

Beleidsregel AL/BR-0039 is opgevolgd door de Beleidsregel Beschikbaarheidsbijdrage (Medische) Vervolgopleidingen met kenmerk AL/BR-0047 (hierna: beleidsregel AL/BR-0047), die voor het grootste gedeelte met terugwerkende kracht per 1 januari 2015 in werking is getreden en op 18 december 2015 is gepubliceerd in de Staatscourant. In deze beleidsregel is de mogelijkheid om te "witten" eveneens in artikel 4.3, onderdeel b, opgenomen. Dit artikellid is met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2015 in werking getreden.

Per 1 augustus 2016 is beleidsregel AL/BR-0047 vervangen door de Beleidsregel Beschikbaarheidsbijdrage (Medische) Vervolgopleidingen met kenmerk BR/REG-17108 (hierna: beleidsregel BR/REG-17108). Voor wat betreft het "witten" is er geen wijziging opgetreden met het vervangen van beleidsregel AL/BR-0047 door beleidsregel BR/REG-17108. Per 1 augustus 2017 is de beleidsregel BR/REG-17108 vervangen door de Beleidsregel beschikbaarheidsbijdrage (medische) vervolgopleidingen met kenmerk BR/REG-17185. Voor wat betreft het "witten" is er geen wijziging opgetreden met het vervangen van de beleidsregel, met dien verstande dat de mogelijkheid om te "witten" in deze beleidsregel is opgenomen in artikel 4.2, onderdeel c.

Beleidsregel Uniform kader beschikbaarheidsbijdrage NZa

Naast de bovengenoemde beleidsregel is de beleidsregel 'Uniform kader beschikbaarheidsbijdrage NZa' (hierna: Uniform kader) vanaf 1 januari 2015 van toepassing². Het Uniform kader heeft tot doel om het beleid voor het toekennen van een beschikbaarheidsbijdrage dat voor elke zorgfunctie en de (medische) vervolgopleidingen geldt, uniform vast te leggen. Het Uniform kader heeft betrekking op alle procedurele aspecten van het toekennen van de beschikbaarheidsbijdrage door de NZa. Te denken valt aan bepalingen ten aanzien van de aanvraagprocedure voor de verlening en de vaststelling, inclusief de verantwoording en een kortingsbeleid. Het Uniform kader heeft daarnaast ook betrekking op de betalingsprocedure door het Zorginstituut Nederland.

OORDEEL NZa

Bezwaarde heeft bezwaar gemaakt tegen de afwijzing van het verzoek om alsnog voor de jaren 2013, 2014, 2015 en 2016 voor drie opleidingen in aanmerking te komen voor een beschikbaarheidsbijdrage.

De NZa is van oordeel dat zij het verzoek terecht heeft afgewezen. De NZa licht dit standpunt als volgt toe.

Formele rechtskracht

Het verzoek van bezwaarde kwalificeert als een verzoek om terug te komen op eerdere beschikkingen. In casu zijn de verlenings- en inmiddels ook de vaststellingsbeschikkingen betreffende de jaren 2013 tot en met 2016 vastgesteld. Hiertegen zijn door bezwaarde geen rechtsmiddelen aangewend, zodat deze beschikkingen in rechte onaantastbaar zijn geworden. De besluiten zijn onherroepelijk geworden en daarmee staan de rechtsgevolgen vast.

² Uniform kader beschikbaarheidsbijdrage NZa met kenmerk AL/BR-0026, geldend van 1 januari 2015 tot en met 31 augustus 2016, opgevolgd door Uniform kader beschikbaarheidsbijdrage NZa met kenmerk BR/REG-17152, geldend met ingang van 1 september 2016, opgevolgd door het Uniform kader beschikbaarheidsbijdrage NZa met kenmerk BR/REG-18156 dat vervolgens vervangen is door het Uniform kader beschikbaarheidsbijdrage NZa met kenmerk BR/REG-18156a, geldend met ingang van 1 januari 2018.

Ingeval van nieuwe feiten en of omstandigheden en in bijzondere gevallen kan de NZa afwijken van haar beleid om terug te komen op afgesloten jaren. De door bezwaarde genoemde omstandigheid, te weten dat hij eerst medio 2015 te weten is gekomen dat niet gesubsidieerde doorstroomplaatsen alsnog subsidiabel kunnen worden gemaakt door subsidiabele instroomplaatsen aan te vragen dan wel te benutten, is niet aan te merken als een nieuw feit of veranderde omstandigheid, dan wel een bijzondere omstandigheid ex artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op basis waarvan de NZa zou moeten afwijken van dit beleid. Van belang in dit verband is dat het CONO op 5 april 2012 een brief heeft gestuurd aan bezwaarde waarin in de toelichting onder punt 16 wordt uitgelegd wanneer boventallige opleidingsplaatsen wel of niet voor subsidie in aanmerking komen. Bezwaarde kon dus vanaf toen al op de hoogte zijn van deze werkwijze. Het feit dat bezwaarde zich dit destijds niet heeft gerealiseerd ligt in de risicosfeer van bezwaarde en kan niet aan de NZa worden tegengeworpen.

Toewijzingsproces CONO en TOP versus aanvraag- en besluitvormingsproces NZa

De door bezwaarde aangevoerde gronden zien op het toewijzingsproces, dat vooraf gaat aan de verlening van een beschikbaarheidsbijdrage door de NZa. De NZa heeft geen rol in het toewijzingsproces. Dit toewijzingsproces vond ten behoeve van de subsidiejaren 2013 tot en met 2015 plaats bij het voormalige CONO en vond ten behoeve van het subsidiejaar 2016 voor het eerst plaats bij TOP. Zoals reeds is vermeld adviseren zij de minister van VWS over het verdeelplan en houden registratiecommissies opleidingsoverzichten bij ter registratie van alle opleidingsplaatsen in de GGZ. Daar vallen zowel gesubsidieerde als niet gesubsidieerde opleidingsplaatsen onder. Tot en met 2015 was het CONO verantwoordelijk voor het toewijzingsproces en vanaf het subsidiejaar 2016 is TOP verantwoordelijk hiervoor. Het proces is gedurende de jaren niet wezenlijk veranderd.

De NZa verleent, nadat het toewijzingsproces is afgerond en het verdeelplan door de minister van VWS is opgesteld, vervolgens een beschikbaarheidsbijdrage op basis van een aanvraag van een zorgaanbieder. De NZa toetst deze aanvraag, zoals eerder opgemerkt aan het verdeelplan en aan de opleidingsoverzichten van de registratiecommissies. Indien een opleiding niet voorkomt in het verdeelplan of in het opleidingsoverzicht, of indien het aantal beschikbare fte wordt overschreden, verleent de NZa geen beschikbaarheidsbijdrage.

Subsidiejaren 2013-2015

Volgens bezwaarde heeft er geen heldere communicatie vanuit het CONO plaatsgevonden. De NZa merkt ten eerste op dat het CONO verantwoordelijk is geweest voor de communicatie rondom het toewijzingsproces. Dat de communicatie van het CONO niet helder is geweest, deelt de NZa niet, voor zover zij dat na kan gaan. De NZa is van oordeel dat het toewijzingsproces en de communicatie daarover vanuit het CONO duidelijk zijn. De tekst van de brief van het CONO van 5 april 2012 onder punt 16 is niet voor tweemaal uitleg vatbaar.

"16. Bovenallige opleidingsplaatsen en subsidie

Doorstroom van een niet eerder gesubsidieerde opleidingsplaats is een zogenoemde bovenallige doorstroomplaats. Deze komt niet voor subsidie in aanmerking. De enige manier om alsnog voor subsidie in aanmerking te komen is om een instroomplaats aan te vragen bij het opleidingsinstituut. Wanneer deze beschikt wordt, kan de opleidingsplaats worden ingevuld door een doorstromer. Dit dient u duidelijk en tijdig bij uw opleidingsinstituut en het CONO door te geven. De opleidingsinstellingen reserveren namelijk een plaats in de opleidingsgroep. Daarnaast koppelt het CONO beschikte instroomplaatsen automatisch aan instroomkandidaten en uitsluitend op verzoek van de praktijkinstelling aan doorstroomplaatsen. Let op: het aanvragen van instroomplaatsen kent bepaalde deadlines. De deadline voor subsidieronde 2013 is per 23 maart 2012 verstreken."

De NZa ziet niet hoe de tekst van deze brief anders gelezen kan worden dan dat een bovenallige doorstromer niet voor subsidie in aanmerking komt. Wel is het mogelijk om voor deze doorstromer een instroomplek aan te vragen. Indien deze plek beschikbaar is en in het verdeelplan wordt opgenomen, kan een bovenallige doorstromer op die plek instromen en dus subsidie ontvangen. Het betekent niet dat een bovenallige doorstromer automatisch op een instroomplek terecht komt.

Dat de deadline voor de subsidieronde voor het jaar 2013 op het moment van het versturen van de brief reeds was afgerond, zoals bezwaarde stelt, is juist. Dit maakt echter niet dat de NZa thans alsnog een beschikbaarheidsbijdrage over de afgelopen jaren dient te verlenen. Zoals ook het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBB) in een andere soortgelijke casus³ heeft geoordeeld had van bezwaarde verwacht mogen worden dat hij contact zou opnemen met het CONO om eventuele onduidelijkheden weg te nemen en om zich nader te laten informeren over de wijze waarop doorstroomplaatsen alsnog voor een beschikbaarheidsbijdrage in aanmerking zouden kunnen komen.

Bezwaarde is aldus in de gelegenheid geweest om wijzigingen in het opleidingsoverzicht aan te brengen. Van dubbelzinnige informatie, zoals bezwaarde stelt is geen sprake. Voor zover bezwaarde in de veronderstelling was dat dit wel zo was, had zij contact op kunnen nemen met het CONO (of later TOP).

Het voorgaande geldt voor de subsidiejaren 2014 en 2015 eveneens met dien verstande dat het in de toelichting voor het subsidiejaar 2015 punt 15 betreft in plaats van punt 16.

Overigens merkt de NZa op dat zij de bepaling over het "witten" voor de subsidiejaren 2013, 2014 en 2015 niet in een beleidsregel heeft opgenomen, omdat het CONO voor die jaren al had gecommuniceerd over deze mogelijkheid. Uit de eerder aangehaalde uitspraak van het CBB kan worden afgeleid dat deze wijze van communicatie van het CONO voldoet aan het zorgvuldigheidsbeginsel. Daarnaast mag van een opleidende zorgaanbieder worden verwacht dat zij op de hoogte is van de geldende wet- en regelgeving en andere relevante informatie, indien zij voor een subsidie in aanmerking wenst te komen.

³ Uitspraak CBB van 1 oktober 2014, AWB 13/722 W2.

Voor de subsidiejaren 2013 tot en met 2015 kan de NZa dan ook niet anders concluderen dan dat geen sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden die maken dat de besluiten uit deze jaren moeten worden herzien en dat alsnog een aanvullende beschikbaarheidsbijdrage moet worden toegekend aan bezwaarde.

Subsidiejaar 2016

TOP is vanaf het subsidiejaar 2016 verantwoordelijk voor het toewijzingsproces. De NZa heeft geen rol bij het toewijzingsproces en is daar dus niet bij betrokken.

In het toewijzingsproces zelf hebben ten opzichte van de subsidiejaren 2013 tot en met 2015 geen grote veranderingen plaatsgevonden, voor zover de NZa dat kan overzien. Voor de subsidiejaren 2013 tot en met 2015, zoals hierboven reeds uiteengezet, had bezwaarde van het 'witten' op de hoogte kunnen zijn. Voor het subsidiejaar 2016 ligt dat anders. TOP heeft de mogelijkheid van het "witten" in de nieuwsbrief van 31 augustus 2015 voor het eerst gecommuniceerd. Bezwaarde had, voor zover zij extra instroomplaatsen aan had willen vragen met als doel deze later in te vullen met boventallige doorstromers, voor het subsidiejaar 2016 niet tijdig, dat wil zeggen voor 1 april 2015 van deze mogelijkheid op de hoogte kunnen zijn.

Navraag bij TOP leverde op dat bezwaarde bij de aanvang van het toewijzingsproces bij TOP voor de GZ-opleiding 1 instroomplaats had aangevraagd en ook 1 instroomplaats toegewezen heeft gekregen, op grond van het historisch opleidingsvolume. Het historisch opleidingsvolume wordt bepaald aan de hand van het aantal maanden dat opleidingen in opleiding zijn geweest in de jaren 2012, 2013 en 2014. Dit was voor bezwaarde in totaal 22 maanden. Bezwaarde had op basis daarvan maximaal recht op 1 instroomplaats. Het verzoek van bezwaarde voor een aanvullende beschikbaarheidsbijdrage voor het jaar 2016 betreft 2 doorstromers die de GZ-opleiding volgen.

Dit volgt uit een op verzoek aan de NZa verstrekt overzicht van de berekening van de schadevergoeding, dat bezwaarde tijdens de bezwaarprocedure aan de NZa heeft toegestuurd. Uit de nadere informatie van TOP volgt dat, indien bezwaarde destijds een aanvraag voor extra instroomplaatsen had gedaan, deze niet gehonoreerd zou zijn. Bezwaarde had dus nooit een boventallige doorstromer op een extra instroomplaats kunnen zetten.

Rest de vraag of bezwaarde de instroomplaats die zij bij aanvang van het toewijzingsproces heeft aangevraagd en ook via het verdeelplan van VWS toebedeeld heeft gekregen, zou hebben opgevuld met een boventallige doorstromer. Bezwaarde geeft aan dat zij dit zou hebben gedaan indien zij tijdig van de mogelijkheid hiervan op de hoogte zou zijn geweest.

De NZa is echter van oordeel dat bezwaarde van deze mogelijkheid op de hoogte had kunnen zijn. De NZa wijst er op dat in beleidsregel AL/BR-0039, die inwerking is getreden met ingang van 8 augustus 2015 en de daarbij behorende circulaire van 4 augustus 2015, de mogelijkheid van het "witten" al is opgenomen. Nu deze beleidsregel voorafgaand aan het subsidieproces bij de NZa, bekend is gemaakt in de Staatscourant en ook daaraan voorafgaand inwerking is getreden, mag worden verwacht dat bezwaarde daarvan op de hoogte zou zijn. De sluitingsdatum voor het doen van een aanvraag voor verlening van een beschikbaarheidsbijdrage is op grond van artikel 4.1 van beleidsregel AL/BR-0039 gesteld op 1 oktober 2015. Bezwaarde had dan ook voldoende gelegenheid om tijdig de boventallige doorstromer op de instroomplaats die in het verdeelplan was opgenomen, op te nemen in het register van de Federatie van Gezondheidszorgpsychologen en Psychotherapeuten (FGzPt). Het register van de FGzPt bevat een overzicht van de opleidingsplaatsen per zorgaanbieder met daaraan gekoppeld de namen van de opleidingen.

De NZa merkt overigens op dat zij het "witten" voor het eerst voor het subsidiejaar 2016 in een beleidsregel heeft opgenomen, om te verduidelijken dat deze mogelijkheid bestaat en omdat hier voor wat betreft het subsidiejaar 2016 bij aanvang van het toewijzingsproces nog niet over gecommuniceerd was door TOP.

Bezwaarde brengt voorts naar voren dat de NZa het zogenaamde 'witten' van niet gesubsidieerde opleidingsplaatsen in haar beleidsregel⁴ heeft opgenomen en dat sprake is van een verwarrende tekst. De NZa kan dit echter niet afleiden uit artikel 4.3, onderdeel b, van deze beleidsregel. In dit artikel is het volgende bepaald:

"Substitutie van toegewezen fte's tussen soorten zorgopleidingen, alsmede substitutie van fte's tussen de categorieën instroom en doorstroom is niet mogelijk. Het is wel mogelijk dat een boventallige doorstromer instroomt op een rechtmatige instroomplek. De betreffende (medisch) specialist in opleiding kan vervolgens na afloop van het jaar dat hij op een rechtmatige plek instroomt, subsidiabel doorstromen."

Er staat dat substitutie niet mogelijk is. Bezwaarde stelt dat uit deze passage is af te leiden dat substitutie van fte's tussen instroom en doorstroom niet mogelijk is maar voor een boventallige doorstromer wel. Er staat echter dat een boventallige doorstromer in kan stromen op een rechtmatige instroomplek. Dat is iets anders dan substitutie van fte's. De NZa is van oordeel, anders dan bezwaarde stelt, dat deze tekst geen tegenstrijdigheden bevat.

Los daarvan kan een verwijzing naar deze beleidsregel bezwaarde niet baten, omdat de termijn voor het doen van een aanvraag voor een beschikbaarheidsbijdrage op het moment dat deze beleidsregel op 18 december 2015 in de Staatscourant werd gepubliceerd, al was verlopen.

⁴ Beleidsregel Beschikbaarheidsbijdrage (Medische) Vervolgopleidingen met kenmerk AR/BR-0047.

Al deze omstandigheden in onderlinge samenhang bezien, komt de NZa tot het oordeel dat geen sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden die maken dat de NZa terug moet komen op het besluit over 2016 en alsnog voor een deel van 2016 een beschikbaarheidsbijdrage aan bezwaarde moet worden toegekend.

Rechtsongelijkheid

Dat het niet tijdig openbaar en helder bekendmaken van het feit dat het zogenaamde 'witten' is toegestaan volgens bezwaarde rechtsongelijkheid meebrengt, is volgens de NZa onjuist. Van rechtsongelijkheid of in dit geval het ongelijk kennis kunnen nemen van regels omtrent het toewijzingsproces en het proces van subsidieverlening en -vaststelling is geen sprake. Zoals hierboven reeds toegelicht heeft het CONO al in april 2012 gecommuniceerd dat het 'witten' mogelijk is. Deze brief is naar alle zorgaanbieders gestuurd die personen opleiden en vervolgens is dit voor de subsidiejaren 2014 en 2015 op dezelfde wijze gecommuniceerd. Een ieder heeft dus hiervan kennis kunnen nemen. Dat bezwaarde thans aangeeft dat hij hier niets van wist en pas door de nieuwsbrief van TOP van 31 augustus 2015 en de beleidsregel van de NZa uit 2015 hierop gewezen is maakt dit niet anders.

Dat andere zorgaanbieders de afgelopen jaren voor boventallige doorstromers subsidie hebben gekregen door voor deze opleidingen een instroomplaats aan te vragen en ook te krijgen, dan wel een onbenutte instroomplaats te benutten, vormt eveneens geen reden om aan bezwaarde alsnog met terugwerkende kracht voor zijn opleidingen een aanvullende beschikbaarheidsbijdrage toe te kennen. Ook bezwaarde had immers van deze mogelijkheid gebruik kunnen maken, waarbij het, zoals opgemerkt, niet vanzelfsprekend was dat hij die plek had gekregen.

Schadevergoeding

Op de hoorzitting heeft bezwaarde gevraagd om een schadevergoeding, die nadien is gespecificeerd op € [vertrouwelijk]. De NZa komt, gelet op bovenstaande niet aan dit verzoek tegemoet. Het feit dat bezwaarde niet eerder de boventallige doorstroomplaatsen heeft proberen te 'witten' komt voor eigen rekening en risico van bezwaarde.

Procesgang

Bezwaarde geeft terecht aan dat tussen de afhandeling van zijn verzoek, neergelegd in de brief aan VWS van 13 juni 2016 en het verzoek aan de NZa van september 2016 en het besluit van de NZa van 19 april 2017, geruime tijd is gelegen. De reden van deze lange afhandelingstermijn is gelegen in het waarborgen van een zorgvuldige procesgang in combinatie met afstemming met VWS over het verzoek van bezwaarde. De NZa is echter van oordeel dat deze lange afhandelingstermijn de uitkomst van deze procedure niet anders maakt.

Het toewijzingsproces is voldoende helder en zorgvuldig omschreven in de toewijzingsprotocollen en het in deze procedure relevante punt is duidelijk omschreven in de brieven van het CONO voor wat betreft de subsidiejaren 2013-2015. Het subsidieproces van het doen van een aanvraag voor het verlenen van een beschikbaarheidsbijdrage en het vaststellen daarvan is bij de NZa eveneens duidelijk omschreven in de relevante beleidsregels. Van strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel voor wat betreft de subsidiejaren 2013-2015 is geen sprake. Voor wat betreft het subsidiejaar 2016 is de NZa van oordeel dat TOP eerder had kunnen communiceren over het "witten". Echter, zoals reeds uiteengezet, had eerdere communicatie hierover bezwaarde in dit geval niet kunnen baten, gelet op het historisch opleidingsvolume. Daarnaast mag van bezwaarde verwacht worden dat hij op de hoogte is van de geldende wet- en regelgeving indien hij voor een subsidie in aanmerking wenst te komen. Ook ligt het op de weg van bezwaarde om bij twijfel en/of vragen contact op te nemen met de verantwoordelijke instanties. Dit kan de NZa niet tegengeworpen worden.

CONCLUSIE

De NZa concludeert dat de door bezwaarde naar voren gebrachte argumenten geen bijzondere omstandigheden, zoals genoemd in artikel 4:84 van de Awb vormen, die dienen te leiden tot de conclusie dat het bestreden besluit dient te worden herzien. [vertrouwelijk].

Voor zover het bestreden besluit niet voldoende is gemotiveerd, wordt dit gebrek in deze beslissing op bezwaar hersteld met bovenstaande overwegingen.

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

Hoogachtend,
Nederlandse Zorgautoriteit

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

Indien u het niet eens bent met dit besluit, dan kunt u binnen zes weken na verzending/bekendmaking van dit besluit beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

*Adres: College van Beroep voor het bedrijfsleven
Postbus 20021
2500 EA 'S-GRAVENHAGE*

Het beroep moet volgens artikel 6:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht schriftelijk en ondertekend worden ingediend en dient ten minste de volgende gegevens te bevatten:

- naam en adres van de indiener;*
- de dagtekening;*
- een omschrijving van het besluit waartegen het beroep zich richt;*
- de gronden (onderbouwing) van het beroep.*

Indien mogelijk dient een afschrift van dit besluit te worden meegezonden.