

**BESLISSING OP BEZWAAR****220529-319982**

Bij brief van 21 november 2016, die is ontvangen door de NZa op 23 november 2016, is door Stichting Onder Een Dak (hierna: bezwaarde) bezwaar gemaakt tegen de beschikking van 7 november 2016 met kenmerk 3000760-SW-2015-F5S-VA01-SZI (hierna: het bestreden besluit).

Naar aanleiding van dit bezwaar zijn belanghebbenden op 24 januari 2017 gehoord. Het verslag van deze hoorzitting is als bijlage bijgevoegd.

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 besloten dat tegemoet kan worden gekomen aan het bezwaar. Het bezwaar wordt dan ook gegrond verklaard.

Hieronder volgt de motivering daarvan.

**DE AANGEVOERDE BEZWAREN**

Bezwaarde maakt bezwaar tegen de vaststelling van de subsidie op grond van de subsidieregeling 'voorzetting zorginfrastructuur 2015-2017' (hierna: de Regeling). In het bestreden besluit heeft de NZa de subsidie voor zorginfrastructuur voor het jaar 2015 lager vastgesteld ten opzichte van het verleningsbesluit<sup>1</sup>.

Bezwaarde voert in bezwaar aan dat zij in 2013 een pilot is gestart voor het opzetten van een infrastructuur voor het leveren van zorg aan cliënten die niet in een instelling verblijven zoals bedoeld in de beleidsregel 'Zorginfrastructuur'<sup>2</sup>. Deze pilot is in 2015, inmiddels op grond van de Regeling, breder uitgerold binnen de rest van de organisatie. In de subsidieaanvraag voor 2015 heeft bezwaarde de kosten van het project gespecificeerd. Daarbij zijn ook de kosten voor de aanschaf van diverse activa opgevoerd en volledig ten laste gebracht van het boekjaar 2015. Deze aanvraag is door de NZa in het verleningsbesluit integraal gehonoreerd. Vervolgens heeft bezwaarde de in de aanvraag opgenomen investeringen gepleegd. Bij de verantwoording over het jaar 2015 (de aanvraag voor de vaststelling van de subsidie) heeft bezwaarde de gehonoreerde subsidieaanvraag als uitgangspunt genomen en in lijn daarmee de investeringskosten direct ten laste gebracht in het jaar 2015.

Bezwaarde voert aan dat de NZa in het bestreden besluit heeft aangegeven dat zij het subsidiebedrag lager heeft vastgesteld dan in het verleningsbesluit, omdat zij de afschrijvingskosten niet overeenkomstig de beleidsregel 'Kapitaallasten bestaande zorgaanbieders'<sup>3</sup> heeft opgenomen in haar aanvraag om de subsidie vast te stellen.

---

<sup>1</sup> Beschikking van 11 juni 2015 met kenmerk 3000760-SW-2015-F5S-VE01-SZI.

<sup>2</sup> In 2013 CA-300-568.

<sup>3</sup> In 2015 CA-BR-1514b

Volgens bezwaarde komt op grond van de beleidsregel 'Zorginfrastructuur' per jaar slechts 20% van de aanschafwaarde als afschrijvingskosten voor subsidie in aanmerking. Omdat de subsidieregeling eindigt in 2017, betekent dit volgens bezwaarde dat voor investeringen gedaan in 2015 alleen de afschrijvingen in de jaren 2015, 2016 en 2017 voor subsidie in aanmerking komen, tezamen 60% van de totale investeringen. 40% van de investeringen, hetgeen in de jaren 2018 en 2019 moet worden afgeschreven, komt zodoende voor eigen rekening van bezwaarde en dit heeft een negatieve invloed op het resultaat over die jaren. Voor investeringen gedaan in 2016 en 2017 gaat het volgens bezwaarde om 60% respectievelijk 80% van het investeringsbedrag dat voor haar eigen rekening komt, aldus bezwaarde.

Volgens bezwaarde kan het niet de bedoeling zijn van de Regeling dat een dermate groot deel van de investeringen van de zorginfrastructuur voor rekening van de zorgaanbieder komt. Indien dat het geval is, wordt zij gedwongen investeringen te heroverwegen om negatieve effecten in de toekomst te voorkomen, aldus bezwaarde. In dit kader wijst bezwaarde op de omstandigheid dat de meeste uitgaven (80%) op het gebied van zorginfrastructuur van technische aard zijn, waarvan slechts de afschrijvingskosten in aanmerking komen voor een subsidie. Om die reden verzoekt bezwaarde de subsidie overeenkomstig het verleningsbesluit vast te stellen.

Tijdens de hoorzitting licht bezwaarde toe dat zij voor het jaar 2015 een projectplan heeft geschreven met een begroting voor het verder uitrollen van een in 2013 gestarte pilot voor zorginfrastructuur en hiervoor de subsidie heeft aangevraagd. Aan dit plan heeft zij uitvoering gegeven nadat zij de verleningsbeschikking van de NZa heeft ontvangen. Bij de aanvraag voor de vaststelling van de subsidie heeft bezwaarde dezelfde uitgangspunten voor het afschrijven van de investeringen gehanteerd als bij de door de NZa gehonoreerde aanvraag voor de subsidie. Dat deze uitgangspunten onjuist waren, is bezwaarde voor het eerst gebleken toen zij hier door haar accountant op werd gewezen.

## **OORDEEL NZa**

Alvorens in te gaan op de door bezwaarde aangevoerde bezwaargronden, zal hierna eerst de achtergronden van het toepasselijke beleid en de relevante regelgeving worden weergegeven en de totstandkoming van het bestreden besluit.

### ***Beleid en regelgeving Zorginfrastructuur***

In 2006 is gestart met het stimuleren van projecten voor het opzetten van infrastructuur waarmee makkelijker zorg in de zin van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) verleend kon worden aan verzekerden zonder dat zij daarvoor in een instelling hoeven te verblijven. Zorgaanbieders konden samen met het zorgkantoor van hun regio een project starten en een beroep doen op middelen uit de beleidsregel 'Zorginfrastructuur' van de NZa. Voor het jaar 2014 gold de Beleidsregel Zorginfrastructuur (CA-300-578; hierna: de Beleidsregel).

Op grond van artikel 3.1 van de Beleidsregel wordt met zorginfrastructuur bedoeld: ruimten en/of technologische infrastructurele voorzieningen die van belang zijn voor het leveren van zorg aan geïndiceerde cliënten die niet bij een zorgaanbieder verblijven. Het gaat uitsluitend om ruimten voor het 'halen' en 'brengen' van extramurale AWBZ-zorg, waarbij de mogelijkheid bestaat om deze ruimten ook te gebruiken buiten de AWBZ en ruimten en/of technologische voorzieningen voor het leveren van oproepbare of onplanbare zorg met een hoge frequentie.

Op grond van artikel 4 van de Beleidsregel worden de kapitaallasten en overige kosten zorginfrastructuur verwerkt in de aanvaardbare kosten als is voldaan aan een aantal voorwaarden.

Per 2015 is de Wet langdurige zorg (Wlz) in werking getreden. De Wlz vervangt de AWBZ. Een deel van de zorg in de zin van de AWBZ is overgeheveld naar de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo). Hiermee is de grondslag aan de Beleidsregel zorginfrastructuur komen te vervallen. De extramurale zorg waarvoor de zorginfrastructuur bedoeld is, valt immers niet meer onder de Wlz. In dat verband is aan de zorgaanbieders en zorgkantoren bij circulaire van 28 juni 2013<sup>4</sup> meegedeeld dat de vergoeding voor projecten die na 1 juli 2013 zijn gestart met de levering van zorg of de (technische) ondersteuning van de levering van zorg, vanaf januari 2015 niet meer zou worden ondersteund.

Besloten is voor projecten die uiterlijk 1 juli 2013 in aanmerking kwamen voor een vergoeding als bedoeld in de Beleidsregel tijdelijk, tot 1 januari 2018, een bijdrage te verlenen. Hiermee wordt gezorgd voor een soepele overgang, waarbij de infrastructuur in stand kan worden gehouden, en instellingen in staat worden gesteld voor de zorginfrastructuur een functie te vinden in bijvoorbeeld bovengenoemde wet- en regelgeving. Eén en ander is uitgewerkt in voornoemde door de staatssecretaris van VWS vastgestelde Regeling.<sup>5</sup> De NZa voert deze subsidieregeling uit.

In de Regeling is opgenomen dat de NZa in de periode 2015 tot en met 2017 aan een organisatie jaarlijks een subsidie kan verstrekken voor zorginfrastructuur. Om in aanmerking te komen voor de subsidie dient het project ingevolge artikel 1.2 lid 2 van de Regeling voor 1 juli 2013 daadwerkelijk te zijn aangevangen met de levering van de extramurale zorg die indertijd onder de AWBZ viel. Bovendien moet het gaan om een project waarvoor een vergoeding als bedoeld in de Beleidsregel is of wordt verstrekt.

Ingevolge artikel 1.4 van de Regeling komen twee soorten kosten zorginfrastructuur voor subsidie in aanmerking: in de eerste plaats kosten van erfpacht, afschrijvingen, rente, huur en lease die samenhangen met een investering van voor 1 juli 2013 in gebouwen of technische zorginfrastructuur, berekend overeenkomstig de beleidsregel 'Kapitaallasten bestaande zorgaanbieders' (CA-300-610). In de tweede plaats de kosten van energie, belastingen, inrichting en onderhoud (met uitzondering van personeelskosten) voor zorginfrastructuur die tot stand is gebracht voor 1 juli 2013 of die met aantoonbare voor 1 juli 2013 gegeven goedkeuring van het zorgkantoor uiterlijk 31 december 2017 tot stand wordt gebracht.

Ingevolge artikel 1.4 van de Regeling, in samenhang gelezen met artikel 6.5. van de beleidsregel 'Kapitaallasten bestaande zorgaanbieder', wordt

<sup>4</sup> Kenmerk: Care/AWBZ/13/05c.

<sup>5</sup> Stcrt. 2014, nr. 36814

voor computerapparatuur en –programmatuur met betrekking tot automatische informatieverwerking uitgegaan van een afschrijvingspercentage van 20%.

De subsidie wordt op aanvraag verleend. Het bedrag van de subsidie wordt dan nog niet bepaald. Wel wordt een raming gemaakt van de kosten, gemoeid met het in stand houden van de zorginfrastructuur. Op basis daarvan wordt een voorschot verstrekt. Na afloop van elk jaar wordt de subsidie vastgesteld aan de hand van de werkelijke kosten, de werkelijke opbrengsten en de werkelijke eigen bijdrage. Eerst op dat moment wordt de hoogte van de subsidie bepaald.

Ingevolge artikel 2.2 en 2.3 van de Regeling bestaat de aanvraag tot verlening van de subsidie in ieder geval uit een activiteitenplan en een begroting. De begroting is een opgave van de te verwachten kosten en opbrengsten met betrekking tot die zorginfrastructuur. Voor de aanvraag tot verlening van de subsidie wordt een door de NZa vastgesteld formulier gebruikt.

In de circulaire van 27 februari 2015 zijn de zorgaanbieders geïnformeerd over het formulier 'Aanvraag Subsidieregeling voortzetting zorginfrastructuur 2015'.<sup>6</sup>

In Hoofdstuk 5 van de Regeling zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de vaststelling van de subsidie. Volgens de Regeling moet de subsidieontvanger een aanvraag tot vaststelling van de subsidie indienen op uiterlijk 31 mei na afloop van het jaar waarvoor de subsidie is verleend. Het aanvraagformulier moet vergezeld gaan van een controleverklaring en een rapport van feitelijke bevindingen van een accountant. Zorgaanbieders zijn bij circulaire van 21 januari 2015 geïnformeerd over het protocol Subsidieregeling.<sup>7</sup> Het protocol beschrijft de door de accountant uit te voeren werkzaamheden bij de op te stellen controleverklaring en het rapport van feitelijke bevindingen.

In de circulaire van 17 februari 2016 zijn de zorgaanbieders geïnformeerd over het formulier 'Aanvraag vaststelling subsidie voortzetting zorginfrastructuur 2015'.<sup>8</sup>

### **Totstandkoming bestreden besluit**

Bezwaarde heeft op 30 april 2015 een aanvraag ingediend voor verlening van een subsidie voor de tegemoetkoming in de kosten voor zorginfrastructuur van € [vertrouwelijk ] op grond van de Regeling.

In de bijlage bij deze aanvraag heeft bezwaarde een opgave gedaan voor (aanvullende) investeringen Zorg op Afstand, waaronder de kosten voor de aanschaf van computers en aanverwante apparatuur en software. Het totaalbedrag van de investeringen is € [vertrouwelijk ]. In het aanvraagformulier is dit bedrag overgenomen. Na een aftrek van € [vertrouwelijk ] voor 'Begroten eigen bijdrage' komt de aanvraag voor de subsidie uit op € [vertrouwelijk ].

Naar aanleiding van deze aanvraag zijn door de NZa per e-mailbericht van 20 mei 2015 vragen gesteld. Aan bezwaarde wordt gevraagd toe te lichten waarom in 2013 een bedrag voor zorginfrastructuur is opgenomen van € [vertrouwelijk ], vervolgens in 2014 geen sprake is

<sup>6</sup> Kenmerk: Care/Wlz/15/04c

<sup>7</sup> Kenmerk: Care/Wlz/16/01c

<sup>8</sup> Kenmerk: Care/Wlz/16/06c

van een bedrag voor zorginfrastructuur en in de subsidieaanvraag een bedrag van € [vertrouwelijk ] is opgenomen.

In een e-mailbericht van 22 mei 2015 heeft bezwaarde een toelichting gegeven.

De NZa heeft op 11 juni 2015 de aanvraag van bezwaarde gehonoreerd en besloten een subsidie te verlenen. Aan bezwaarde is een voorschot verleend van € [vertrouwelijk ] (85% van de begrote kosten, verminderd met de begrote eigen bijdrage; 100% is € [vertrouwelijk ]).

Op 10 februari 2016 heeft bezwaarde een aanvraag ingediend voor vaststelling van de voor 2015 verleende subsidie. Bij deze aanvraag is een accountantsverklaring overgelegd. De accountant heeft een afkeurend oordeel afgegeven omdat bezwaarde de afschrijvingskosten van de investeringen niet overeenkomstig de beleidsregel 'Kapitaallasten bestaande zorgaanbieders' heeft berekend. Bezwaarde geeft in de toelichting bij het financieel verslag aan dat zij, in overeenstemming met aan de aanvraag voor de subsidie en in tegenspraak met de Regeling en de beleidsregel 'Kapitaallasten bestaande zorgaanbieder', de investeringen in één jaar heeft afgeschreven.

In het bestreden besluit heeft de NZa aangegeven dat bezwaarde de afschrijvingskosten van de investeringen waarvoor een subsidie is verleend, niet op de juiste wijze heeft afgeschreven. De NZa heeft de subsidie vastgesteld op € [vertrouwelijk ] en verzocht een bedrag van € [vertrouwelijk ] aan teveel ontvangen voorschotten terug te betalen.

### **Beoordeling bezwaar**

Op grond van de Regeling, gelezen in samenhang met de beleidsregel 'Kapitaallasten bestaande zorgaanbieders', dient bezwaarde haar investeringen af te schrijven gedurende vijf jaar, behorend bij een afschrijvingspercentage van 20% per jaar. Bezwaarde heeft derhalve ten onrechte de investeringen volledig afgeschreven in het jaar waarin deze zijn gedaan.

Echter, zoals uit het voorgaande blijkt had bezwaarde in de bijlage opgenomen dat zij een subsidie aanvraagt voor het volledige bedrag van de investeringen in het jaar van de aanschaf. De investeringen worden niet afgeschreven in de opvolgende jaren. De NZa heeft dit niet gecorrigeerd in de aanvraag en zodoende is in het verleningsbesluit een te hoog subsidiebedrag verleend.

Ingevolge artikel 4:46 van de Awb stelt het bestuursorgaan, indien een beschikking tot subsidieverlening is gegeven, de subsidie overeenkomstig de subsidieverlening vast. De subsidie kan lager worden vastgesteld indien:

- (a) de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden;
- (b) de subsidie-ontvanger niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen;
- (c) de subsidie-ontvanger onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot

- een andere beschikking op de aanvraag tot subsidieverlening zou hebben geleid, of
- (d) de subsidieverlening anderszins onjuist was en de subsidie-ontvanger dit wist of behoorde te weten.

De NZa stelt voorop dat van een professionele zorgaanbieder als bezwaarde kan worden verwacht dat zij op de hoogte is van de relevante wet- en regelgeving. In casu geldt voor investeringen in technische zorginfrastructuur dat de uitgangspunten gelden als verwoord in de Beleidsregel Kapitaallasten bestaande zorgaanbieders. De afschrijvingskosten worden opgenomen vanaf de ingebruikname van de betrokken activa. Dit is met de komst van de Regeling niet gewijzigd.

Bezwaarde heeft in het kader van de aanvraag voor de subsidieverlening in het aanvraagformulier hetzelfde bedrag opgenomen als in de bijbehorende bijlage. Uit de bijlage bleek dat geen afschrijvingskosten waren opgenomen maar investeringskosten. Naar aanleiding van de aanvraag heeft de NZa vragen gesteld aan bezwaarde, maar deze hadden geen betrekking op afschrijving van de investeringen in één jaar. De antwoorden van bezwaarde vormde voor de NZa geen aanleiding om de opgenomen afschrijvingskosten te corrigeren, terwijl ook uit deze antwoorden afgeleid kan worden dat bezwaarde voornemens was de investeringen in één jaar af te schrijven.

Door bezwaarde is in het bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting inzichtelijk en aannemelijk gemaakt dat zij tot aanschaf van de apparatuur is overgegaan nadat de NZa de subsidie aan haar heeft verleend. Daarbij vertrouwde zij erop dat de NZa akkoord was met het 'uitgangspunt' dat de investeringen in één jaar mochten worden afgeschreven.

Gelet hierop is de NZa van oordeel dat bezwaarde niet kan worden tegengeworpen dat zij behoorde te weten dat de subsidieverlening onjuist was. Ook van de overige omstandigheden op grond waarvan de subsidie ingevolge artikel 4:46 van de Awb lager kan worden vastgesteld dan in verleningsbesluit, is geen sprake.

Heroverwegend ziet de NZa in het voornoemde aanleiding de subsidie op grond van de Regeling voor het jaar 2015 vast te stellen overeenkomstig de daartoe door bezwaarde op 10 februari 2016 ingediende aanvraag en in lijn met het verleningsbesluit. Nu de NZa reeds hierom het bezwaarschrift gegrond verklaart, komt zij aan een beoordeling van de overige gronden van bezwaar niet toe.

## **CONCLUSIE**

Gelet op het voorgaande heeft de NZa besloten om het bezwaarschrift gegrond te verklaren en het bestreden besluit te herroepen. Een nieuw besluit waarin het voorgaande is verwerkt, wordt zo spoedig mogelijk separaat verzonden. Het nieuwe besluit wordt geacht deel uit te maken van deze beslissing op bezwaar.

Hoogachtend,  
Nederlandse Zorgautoriteit

dr. M.C. Mikkers RA,  
plv. directeur Strategie en Juridische Zaken

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