

BESLISSING OP BEZWAAR**402895-1166642**

Bij brief van 24 augustus 2021 heeft Compass B.V. te Bergharen (hierna: bezwaarde) tijdig bezwaar gemaakt tegen het besluit van de Nederlandse Zorgautoriteit (hierna: de NZa) van 21 juli 2021 met kenmerk 401454/907597. In dit besluit is de beschikbaarheidsbijdrage medische vervolopleidingen voor het jaar 2020 (hierna: de beschikbaarheidsbijdrage) van bezwaarde op € 0,- vastgesteld, omdat bezwaarde niet tijdig een complete vaststellingsaanvraag heeft ingediend. Een verstrekt voorschot van € [vertrouwelijk] moest worden terugbetaald. Op 19 oktober 2021 zijn de gronden van het bezwaarschrift aangevuld. Bezwaarde is op 20 december 2021 gehoord.

De directeur Bedrijfsvoering en Bestuursondersteuning van de NZa is bevoegd om namens de NZa te beslissen op het bezwaarschrift.¹ De NZa heeft besloten dat niet tegemoet kan worden gekomen aan het bezwaar en dat het oorspronkelijke besluit ongewijzigd in stand blijft. Het bezwaar wordt dan ook ongegrond verklaard.

Hieronder wordt eerst het bezwaarschrift samengevat, waarna het besluit wordt toegelicht.

DE AANGEVOERDE BEZWAREN

Bezwaarde voert – samengevat – aan dat de NZa de beschikbaarheidsbijdrage ten onrechte op € 0,- heeft vastgesteld vanwege het niet tijdig indienen van een aanvraag.

Bezwaarde onderbouwt haar bezwaar met het argument dat zij vanwege uitzonderlijke omstandigheden niet in staat was de aanvraag voor de vaststelling van de beschikbaarheidsbijdrage tijdig en compleet in te dienen, omdat de instelling per 1 januari 2021 van accountant is gewisseld. In juni 2021 werd het bezwaarde duidelijk dat de oude accountant in gebreke zou blijven ten aanzien van een controleverklaring over de jaarrekening 2020 en ook het assurance-rapport bij de vaststellingsaanvraag voor de beschikbaarheidsbijdrage niet zou leveren. De nieuwe accountant heeft het verzoek om deze werkzaamheden over te nemen niet aanvaard. Bezwaarde heeft vervolgens de NZa om uitstel gevraagd voor het aanleveren van de verplichte gegevens, maar dit is door de NZa niet gehonoreerd. Bezwaarde geeft aan dat het enige tijd heeft gekost om een nieuwe accountant te vinden, om een assurance-rapport te verstrekken, maar dat dit inmiddels is gelukt.

Bezwaarde wijst erop dat uit de Beleidsregel Uniform Kader Beschikbaarheidsbijdrage NZa² (hierna: Uniform kader) niet volgt dat, als de aanvraag na de finale termijn nog niet volledig is ingediend, de NZa verplicht is om het verleende bedrag terug te vorderen. De NZa kan er daarom volgens bezwaarde voor kiezen om van de nihil-stelling en terugvordering van de voorschotten af te zien. Dit is volgens bezwaarde

¹ Artikel 8, derde lid, van het [Besluit organisatie, mandaat, volmacht en machtiging NZa](#).

² Beleidsregel Uniform kader beschikbaarheidsbijdrage NZa - BR/REG-20153.

in haar geval niet meer dan redelijk, omdat zij door het besluit van de NZa onevenredig zwaar wordt getroffen en gestraft.

Bij het bezwaarschrift heeft bezwaarde leer/arbeidsovereenkomsten en een bestuursverklaring gevoegd. Volgens bezwaarde kan de NZa op basis van deze stukken alsnog de beschikbaarheidsbijdrage inhoudelijk vaststellen. Bezwaarde merkt op dat zij op grond van het beleid van de NZa niet verplicht is een assurance-rapport van een accountant te verstrekken. Volgens bezwaarde valt zij in de categorie van steekproefsgewijze controle zoals omschreven in artikel 5.2 van het Uniform kader. Bezwaarde stelt desondanks bereid te zijn een assurance-rapport van een accountant te verstrekken.

Samengevat verzoekt bezwaarde de NZa om haar alsnog een aanvullende termijn, tot 19 oktober 2021, te geven om alle vereiste gegevens aan te leveren dan wel de beschikbaarheidsbijdrage op het daadwerkelijk geïnvesteerde bedrag, dat volgens bezwaarde uit de bestuursverklaring blijkt, vast te stellen.

TOELICHTING BESLISSING OP HET BEZWAAR

De door bezwaarde aangebrachte gronden kunnen vertaald worden in drie vragen:

1. Mocht de NZa op 4 juni 2021 besluiten geen uitstel te verlenen voor het indienen van de vaststellingsaanvraag?
2. Mocht de NZa op 21 juli 2021 besluiten de beschikbaarheidsbijdrage op € 0,- vast te stellen?
3. Geeft de in de bezwaarprocedure aangeleverde informatie aanleiding om de beschikbaarheidsbijdrage op een ander bedrag vast te stellen?

Hieronder worden deze drie vragen behandeld.

Ad 1. Uitstelverzoek afgewezen op 4 juni 2021

De eerste vraag die voorligt is of de NZa op 4 juni 2021 het verzoek van bezwaarde om de vaststellingsaanvraag later in te mogen dienen, mocht afwijzen. De NZa oordeelt dat dit het geval is. Hieronder wordt dit toegelicht.

De NZa kan een zorgaanbieder een beschikbaarheidsbijdrage toekennen voor het verzorgen van medische vervolgoopleidingen.³ De wijze waarop de aanvraagprocedure voor een beschikbaarheidsbijdrage is vormgegeven, is beschreven in beleidsregels van de NZa. In het Uniform kader staat het beleid dat voor het toekennen van een beschikbaarheidsbijdrage voor elke zorgfunctie geldt. Het Uniform kader heeft betrekking op alle procedurele aspecten van het toekennen van de beschikbaarheidsbijdrage door de NZa. In de Beleidsregel Beschikbaarheidsbijdrage (medische) vervolgoopleidingen⁴ (hierna: Beleidsregel vervolgoopleidingen) is beschreven in aanvulling en in afwijking van het Uniform kader, hoe opleidende zorgaanbieders in

³ Artikel 56a van de Wmg jo. artikel 2 van het Besluit beschikbaarheidsbijdrage WMG.

⁴ Beleidsregel Beschikbaarheidsbijdrage (medische) vervolgoopleidingen 2020 - BR/REG-20132.

aanmerking kunnen komen voor een beschikbaarheidsbijdrage voor de bekostiging van (medische) vervolgoopleidingen en op welke wijze de NZa gebruik maakt van haar bevoegdheden om deze beschikbaarheidsbijdrage toe te kennen.

Met een verleningsbeschikking ontvangt de opleidende zorgaanbieder een voorlopige aanspraak op de beschikbaarheidsbijdrage (medische) vervolgoopleidingen. In de verleningsbeschikking en artikel 5.1.1 van het Uniform kader is opgenomen dat, als de NZa aan een zorgaanbieder een beschikbaarheidsbijdrage heeft verleend, de zorgaanbieder vóór 1 juni na afloop van het subsidiejaar een aanvraag voor vaststelling van de beschikbaarheidsbijdrage bij de NZa moet indienen. Na afloop van het subsidiejaar kan immers pas definitief worden vastgesteld hoeveel opleidingen een opleiding bij de zorgaanbieder hebben gevolgd en welke vergoedingsbedragen daarmee gemoeid zijn.

Op 28 november 2019 is aan bezwaarde voor het jaar 2020 een beschikbaarheidsbijdrage van € [vertrouwelijk] verleend onder toekenning van maandelijkse voorschoten die in totaal 85% van de verleende beschikbaarheidsbijdrage bedragen (neerkomend op een totaalvoorschot van € [vertrouwelijk]). Voor bezwaarde bestond er daarom de verplichting om voor 1 juni 2021 een vaststellingsaanvraag bij de NZa in te dienen.

In artikel 5.1.2 van het Uniform kader staat dat in geval van bijzondere omstandigheden de zorgaanbieder de NZa om uitstel kan verzoeken van deze termijn. Daarbij geldt de regel dat dit uitstel schriftelijk en gemotiveerd aangevraagd wordt en door de NZa voor 1 juni moet zijn ontvangen. De NZa heeft in het Uniform kader verder toegelicht dat van bijzondere omstandigheden geen sprake is in het geval van omstandigheden die binnen de risicosfeer van de aanvrager liggen, zoals vertraging vanwege de interne planning van de aanvrager of diens accountant.

Op 25 mei 2021 heeft de NZa bezwaarde per e-mail herinnerd aan de termijn voor indienen van de vaststellingsaanvraag. Op 31 mei 2021 heeft bezwaarde verzocht om uitstel van de indieningstermijn. Het verzoek was daarmee tijdig ontvangen. In de e-mail licht bezwaarde toe dat een medewerker de afgelopen drie weken ziek is geweest waardoor zij niet in staat was te werken en het niet haalbaar is om het assurance-rapport en het door de accountant gewaarmerkte formulier toe te voegen voor de deadline.

De NZa heeft op 4 juni 2021 besloten dat aan bezwaarde geen uitstel wordt verleend, omdat de omstandigheden die naar voren zijn gebracht geen *bijzondere* omstandigheden zijn. Wel kreeg bezwaarde, conform het beleid van de NZa, een hersteltermijn van een maand om alsnog de aanvraag in te dienen.

In de bezwaarprocedure heeft bezwaarde nader toegelicht dat de persoon die normaal de aanvraag indiende ziek was geworden, waardoor de vaststellingsaanvraag en de termijn hiervoor over het hoofd gezien is.

Daar kwam bij dat bezwaarde van accountant was veranderd en zij zich voor een onverwachte situatie gesteld zag omdat de oude accountant plots weigerde om nog werkzaamheden voor bezwaarde te verrichten. Bezwaarde werd verder geconfronteerd met een onderzoek en onder toezichtstelling van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: de inspectie), hetgeen een grote belasting voor haar personeel tot gevolg had.

De NZa oordeelt in heroverweging dat de NZa zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat bij ziekte van een medewerker de taken in principe dienen te worden overgedragen aan een collega en dit daarom op zichzelf niet kan leiden tot een bijzondere omstandigheid op grond waarvan kan worden afgeweken van de indieningstermijn. Ook de situatie dat de (oude) accountant van bezwaarde de werkzaamheden niet wilde uitvoeren is naar mening van de NZa een omstandigheid die binnen de risicosfeer van de zorgaanbieder ligt. Daarbij hecht de NZa er gewicht aan dat bezwaarde heeft gewacht totdat de indieningstermijn bijna verliep voordat zij contact met de oude accountant heeft opgenomen voor het verrichten van de werkzaamheden. Bezwaarde heeft verder niet onderbouwd waarom de standaard geboden hersteltermijn van een maand onvoldoende tijd zou zijn om alsnog een assurance-rapport van een andere accountant te regelen. Hoewel de NZa er begrip voor heeft dat het personeel van bezwaarde in verband met het onderzoek dat de inspectie uitvoerde en de ondertoezichtstelling die hieruit volgde een zware belasting ervaarde, vermindert dit niet de verplichting voor bezwaarde als instelling om er zorg voor te dragen, al dan niet door het aantrekken van extra personeel, dat de op haar rustende verplichtingen worden nagekomen.

De NZa heeft daarmee in het bestreden besluit terecht de conclusie getrokken dat er geen sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan een langere termijn voor het indienen van de aanvraag moest worden verleend, dan de al de in de beleidsregel opgenomen en aan bezwaarde verleende hersteltermijn van 1 maand.

Ad 2. Vaststellingsbesluit op nihil op 21 juli 2021

De vraag die vervolgens voorligt is of de NZa op 21 juli 2021 de beschikbaarheidsbijdrage van bezwaarde op € 0,- mocht vaststellen. De NZa oordeelt dat dit het geval is. Hieronder wordt dit toegelicht.

In artikel 5.3 van het Uniform kader heeft de NZa opgenomen hoe zij omgaat met de situatie dat een aanvraag niet of onvolledig wordt ingediend. Uit het artikel volgt dat als een aanvraag niet of onvolledig is ingediend de zorgaanbieder eerst een hersteltermijn wordt geboden. Vindt de indiening binnen deze termijn plaats dan vindt er geen korting plaats. Is de aanvraag na verloop van deze termijn nog steeds niet (volledig) ingediend dan wordt de zorgaanbieder een laatste finale termijn geboden. Vindt de indiening binnen de finale termijn plaats dan wordt de beschikbaarheidsbijdrage gekort met 10% van het verleende bedrag. Als er na de finale termijn nog steeds geen (volledige) aanvraag is ingediend kan de NZa de beschikbaarheidsbijdrage op nihil vaststellen.

Bezwaarde had op 1 juni 2021 geen aanvraag ingediend. Conform het beleid van de NZa is aan bezwaarde een hersteltermijn geboden voor het indienen van de aanvraag tot en met 30 juni 2021. Nadat deze termijn ongebruikt is verstreken heeft de NZa op 1 juli 2021 bezwaarde een finale termijn gesteld om de aanvraag in te dienen. Deze termijn liep tot 15 juli 2021 en is eveneens ongebruikt verstreken.

De NZa overweegt dat op grond van het beleid van de NZa, in het geval een aanvraag niet binnen de finale termijn is ingediend, de NZa de beschikbaarheidsbijdrage op nihil kan vaststellen. Zoals bezwaarde evenwel terecht opmerkt staat in het Uniform kader niet dat de NZa bij het uitblijven van een (volledige) aanvraag de beschikbaarheidsbijdrage altijd op € 0,- vaststelt. De NZa kan dit conform haar beleid doen. De NZa zal daarom, conform haar beleid, altijd de afweging maken of het in het concrete geval evenredig is om tot een vaststelling van nihil over te gaan.

De NZa oordeelt dat het besluit om in casu tot een nihil-vaststelling over te gaan evenredig is. NZa merkt in dit kader op dat bezwaarde niet een onvolledige, maar in het geheel geen aanvraag had ingediend. Er waren met andere woorden door bezwaarde geheel geen gegevens aangeleverd op basis waarvan de NZa alsnog een beschikbaarheidsbijdrage (met een minder hoge korting) kon toekennen. Het was in deze situatie niet onevenredig om de beschikbaarheidsbijdrage op € 0,- vast te stellen.

Ad 3. Nieuwe informatie in bezwaar

Bezwaarde voert in bezwaar aan dat zij wegens overmacht niet in staat was de aanvraag volgens de procedure van de NZa in te dienen, maar wel in staat is andere documenten te verstrekken waaruit blijkt dat zij de opleidingen heeft verzorgd. Een korting van 100% zou volgens bezwaarde, aangezien zij wel personen heeft opgeleid, onevenredig zijn. Als bewijs dat bezwaarde in 2020 opleidingen heeft verzorgd, heeft bezwaarde onder andere een bestuursverklaring verstrekt waarin het bestuur van bezwaarde verklaart dat bezwaarde recht heeft op een beschikbaarheidsbijdrage van € [vertrouwelijk]. Daarnaast heeft bezwaarde de leer/arbeidsovereenkomsten die zijn gesloten met de personen die zij in 2020 werden opgeleid verstrekt. Bezwaarde heeft zich verder (na de ontvangst van het bestreden besluit) op het standpunt gesteld dat een assurance-rapport niet verstrekt hoeft te worden, omdat de vaststelling die zij wil aanvragen lager dan € 125.000,- is. Bezwaarde geeft aan hiertoe evenwel bereid te zijn, maar daarvoor een termijn tot 19 oktober 2021 behoeft. Later heeft bezwaarde uitstel verzocht tot 1 februari 2022.

De vraag die voorligt is of de door bezwaarde in de bezwaarprocedure verstrekte informatie aanleiding geeft tot een ander besluit. De NZa oordeelt dat dit niet het geval is. Hieronder wordt dit toegelicht.

De NZa overweegt dat in een bezwaarprocedure een volledige heroverweging van het bestreden besluit *ex nunc* plaatsvindt. Hieruit volgt dat de gegevens die in de bezwaarprocedure bekend zijn geworden, maar nog niet bekend waren ten tijde dat het besluit werd

genomen, in de heroverweging worden meegenomen en gekeken wordt of die aanleiding geven om (alsnog) een ander besluit te nemen.

De NZa stelt vast dat bezwaarde, ook met de gegevens die zij in de bezwaarprocedure heeft verstrekt nog steeds geen volledige aanvraag bij de NZa heeft ingediend. De wel door bezwaarde verstrekte gegevens zijn voor de NZa onvoldoende om een ander besluit op te baseren.

Anders dan bezwaarde meent kan de NZa uit de door bezwaarde ingebrachte stukken niet afleiden dat bezwaarde de aan haar verleende opleidingsgelden (correct) heeft besteed. Uit de stukken blijkt bijvoorbeeld niet hoeveel fte per opleiding is gerealiseerd en ook niet of een van de situaties zoals omschreven in artikel 9.5 en 10.2 van de Beleidsregel vervolgoledingen zich (niet) hebben voorgedaan. De NZa twijfelt daarnaast aan de juistheid van de versterkte bestuursverklaring nu daarin een lager bedrag wordt aangevraagd dan is verleend, hetgeen erop duidt dat er minder mensen zijn opgeleid dan waar bij de verleningsbeschikking vanuit is gegaan, terwijl bezwaarde tijdens de hoorzitting heeft verklaard juist meer mensen te hebben opgeleid dan zij aan het begin van het jaar 2020 van plan was. De NZa hecht er verder gewicht aan dat de Commissie Registratie en Toezicht op 4 oktober 2021 de erkenning voor de opleiding tot gz-psycholoog van bezwaarde heeft ingetrokken. Daar komt bij dat een assurance-rapport van een accountant ontbreekt. Anders dan bezwaarde meent is voor bezwaarde een dergelijk rapport een verplicht onderdeel van de vaststellingsaanvraag. Dit wordt hieronder toegelicht.

Op 28 november 2019 is aan bezwaarde voor het jaar 2020 een beschikbaarheidsbijdrage van € [vertrouwelijk] verleend. Uit de artikelen 5.2.6 en 5.2.7 van het Uniform kader volgt dat, in geval van een beschikbaarheidsbijdrage met een verleend bedrag van € 125.000,- of hoger, de verantwoording plaatsvindt door een door de procuratiehouder getekende activiteitenverantwoording en de bijbehorende kosten door middel van een bestuursverklaring vergezeld van een accountantsproduct. In artikel 9.3 van de Beleidsregel vervolgoleding staat daarnaast expliciet dat iedere opleidende zorgaanbieder die een verleningsbeschikking heeft ontvangen met een bedrag van € 125.000,- of meer, bij de aanvraag tot vaststelling verplicht is een door een accountant opgesteld assurance-rapport mee te leveren. Bezwaarde is ten slotte ook op de verplichting van het assurance-rapport in de laatste alinea van de aan bezwaarde verstrekte verleningsbeschikking gewezen. Hierin staat:

Uiterlijk 31 mei na afloop van het subsidiejaar moet u bij de NZa een aanvraag tot vaststelling van de beschikbaarheidsbijdrage indienen via het aanvraagformulier. In het geval van een beschikbaarheidsbijdrage met een verleend bedrag van € 125.000 en hoger dient de aanvraag tot vaststelling vergezeld te gaan van een assurance-rapport van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, overeenkomstig het door de NZa vastgestelde model assurance-rapport in het controleprotocol beschikbaarheidsbijdrage (medische) vervolgoledingen over het subsidiejaar. De NZa stelt het model

assurance-rapport ook ter beschikking op het documentenplatform via de website van de NZa.

Het standpunt van bezwaarde dat een assurance-rapport alleen noodzakelijk is bij een vaststellingsaanvraag hoger dan € 125.000,- is dan ook onjuist.

De NZa merkt ten slotte op dat bezwaarde meermaals de gelegenheid is geboden om gedurende de bezwaarprocedure alsnog een vaststellingsaanvraag voorzien van een assurance-rapport van een accountant in te brengen. De laatste gelegenheid hiertoe is bezwaarde na de hoorzitting geboden (tot 1 februari 2022, acht maanden na de oorspronkelijke indieningstermijn). De NZa moet evenwel vaststellen dat bezwaarde, ondanks dat zij de toezegging heeft gedaan de stukken in te dienen, van deze gelegenheid geen gebruik heeft gemaakt.

Gezien het voorgaande zijn de door bezwaarde in de bezwaarprocedure ingebrachte gegevens geen aanleiding om het bestreden besluit te wijzigen. Conform het beleid van de NZa is de beschikbaarheidsbijdrage daarom terecht op € 0,- vastgesteld.

De NZa kan alleen van haar beleid afwijken als er sprake is van een bijzondere omstandigheid en onevenredig nadeel in de zin van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht. Bij de vraag of wegens bijzondere omstandigheden afwijking van beleidsregels geboden is, 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 die afwijking van de beleidsregel kunnen rechtvaardigen.

Bezwaarde heeft in dit kader aangevoerd dat het voor haar, door de weigering van de accountant om werkzaamheden te verrichten, niet mogelijk was om een volledige aanvraag in te dienen en pas per september een accountant te hebben gevonden die bereid is de werkzaamheden te verrichten.

De NZa overweegt dat de door bezwaarde aangevoerde omstandigheden, geen bijzondere omstandigheden zijn die afwijking van het beleid rechtvaardigen. Zoals hierboven reeds is overwogen is bezwaarde er zelf voor verantwoordelijk dat zij pas vlak voor het verstrijken van de indieningstermijn contact heeft opgenomen met haar (oude) accountant. Bezwaarde heeft verder, ondanks dat zij hiertoe uitdrukkelijk toe is uitgenodigd, geen volledige vaststellingsaanvraag bij de NZa ingediend. De NZa is daarmee niet gebleken dat het niet verstrekken van een aanvraag inclusief een assurance-rapport volledig buiten de controle van bezwaarde was gelegen. Daarnaast wijst de NZa erop dat conform artikel 5.1.1 van het Uniform kader verdragen in de interne planning van de aanvrager of diens accountant voor rekening en risico van de aanvrager komen en daarom niet als bijzondere omstandigheid gelden.

Ook als er wel bijzondere omstandigheden aanwezig zouden zijn, moet gekeken worden of toepassing van de beleidsregel onevenredig uitpakt.

Bezwaarde heeft niet onderbouwd dat het nadeel voor haar onevenredig zou zijn. Bezwaarde is tijdens de hoorzitting teruggekomen van de door haar in het bezwaar gemaakte opmerking dat zij niet uit kan sluiten dat het terugvorderen van de verstrekte voorschotten tot faillissement van de instelling kan leiden. Van onevenredig nadeel is de NZa verder ook niet gebleken.

CONCLUSIE

Gelet op het voorgaande verklaart de NZa het bezwaar ongegrond.

Hoogachtend,
Nederlandse Zorgautoriteit,

De heer drs. J.W. van den Berg RC,
directeur Bedrijfsvoering en Bestuursondersteuning

Als u het niet eens bent met dit besluit kunt u binnen zes weken na verzending 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 moet ten minste de volgende gegevens 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 beschikbaar moet een afschrift van dit besluit worden meegezonden.