

Bij brief van 29 maart 2022, die door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) is ontvangen op 30 maart 2022, heeft mevrouw [Vertrouwelijk...] uit [Vertrouwelijk...] (hierna: bezwaarde) bezwaar gemaakt tegen de beschikking 2020 – Vergoeding doorlopende kosten tandheelkundige zorg Wlz van 25 februari 2022 met kenmerk [Vertrouwelijk...] (hierna: bestreden beschikking).

VGZ zorgkantoor B.V. (hierna: zorgkantoor) heeft op 13 juni 2022 een zienswijze ingediend naar aanleiding van het bezwaar. Deze zienswijze is op 13 juni 2022 aan bezwaarde toegestuurd.

Naar aanleiding van dit bezwaar zijn belanghebbenden op 14 juni 2022 gehoord.

Het zorgkantoor heeft op 22 juni 2022 naar aanleiding van de hoorzitting op verzoek van de NZa nog een nadere zienswijze ingediend. Deze nadere zienswijze is op 23 juni 2022 aan bezwaarde toegestuurd.

De directeur Bedrijfsvoering en Bestuursondersteuning van de NZa is bevoegd om namens de NZa te beslissen op het bezwaarschrift. De NZa heeft besloten dat niet tegemoet kan worden gekomen aan het bezwaar en dat de bestreden beschikking ongewijzigd in stand blijft. Het bezwaar wordt dan ook ongegrond verklaard. Hieronder geven wij u de motivering daarvoor.

## **DE AANGEVOERDE BEZWAREN**

Bezwaarde voert, samengevat, aan dat de bestreden beschikking uit gaat van een onjuiste jaaromzet. De referentieperiode en bijdrageperiode zijn in strijd met het vertrouwensbeginsel vastgesteld en de gehanteerde referentieperiode en bijdrageperiode leiden voor bezwaarde tot een onredelijke compensatie van doorlopende kosten. De bezwaargronden worden hieronder verder puntsgewijs benoemd.

### **1. Jaaromzet**

In de bestreden beschikking is uitgegaan van een jaaromzet 2019 van € [Vertrouwelijk...] . Bezwaarde stelt dat dit bedrag niet juist is. De jaaromzet 2019 bedroeg € [Vertrouwelijk...] , aldus bezwaarde. Bezwaarde heeft dit bedrag berekend aan de hand van de bedragen die bezwaarde daadwerkelijk heeft ontvangen per bank in 2019. Verder geeft bezwaarde aan dat zij de aanvraag voor het tarief voor het geheel van prestaties als vergoeding van doorlopende kosten 2020 (Wlz) (hierna: aanvraag), die door het zorgkantoor is getekend op 26 november 2021, onder protest heeft getekend op 6 december 2021.

### **2. Strijd met het vertrouwensbeginsel**

Bezwaarde stelt dat de bestreden beschikking ten onrechte uitgaat van een referentieperiode van januari 2019 tot en met december 2019 en een bijdrageperiode van maart 2020 tot en met juni 2020. De brief van 12 juni 2020 van Zorgverzekeraars Nederland (hierna: brief van ZN) gaat uit van een referentieperiode van oktober 2018 tot en met september 2019 en een bijdrageperiode van maart 2020 tot en met mei 2020. Bezwaarde is van mening dat zij er daardoor gerechtvaardigd op had mogen vertrouwen dat de bestreden beschikking uit zou gaan van de in de brief van ZN genoemde referentieperiode en bijdrageperiode.

### **3. Referentieperiode en bijdrageperiode zijn onredelijk**

Bezwaarde is van mening dat, door uit te gaan van een referentieperiode van januari 2019 tot en met december 2019 en daarnaast de maand juni 2020 in de bijdrageperiode mee te nemen, de vergoeding van doorlopende kosten in de bestreden beschikking onredelijk is. Ten aanzien van de referentieperiode geldt dat de jaaromzet van bezwaarde die wordt gebruikt voor de berekening van de compensatie hoger zou zijn

geweest indien wordt uitgegaan van de periode oktober 2018 tot en met september 2019. In dit kader geeft bezwaarde ook aan dat de maandomzet wordt berekend door de omzet in de representatieve periode te delen door twaalf maanden. Deze berekening valt naar de mening van bezwaarde onredelijk uit doordat de omzet van een zzp-er niet elke maand gelijk is, bijvoorbeeld om vakantie maanden te 'compenseren'.

Ten aanzien van de bijdrageperiode is bezwaarde van mening dat de compensatie in de bestreden beschikking voor haar onredelijk laag uitvalt doordat de maand juni 2020 wordt meegenomen in de bijdrageperiode. Bezwaarde geeft hiertoe aan dat zij geen compensatie heeft gevraagd over juni 2020 en zij in deze maand ook weer werkzaamheden heeft verricht waardoor zij geen compensatie nodig had voor deze maand. De omzet uit juni 2020 zou dan ook niet in mindering moeten worden gebracht op de compensatie van de doorlopende kosten.

## **STANDPUNT VAN BELANGHEBBENDEN**

Het zorgkantoor is van mening dat bezwaarde geen rechten aan de brief van ZN kan ontleen. Het zorgkantoor stelt dat de door het zorgkantoor op 26 november 2021 getekende aanvraag, behoudens een rekenfout omdat per abuis ook een niet goedgekeurde declaratie in de query was opgenomen, is opgesteld conform de berekeningswijze zoals opgenomen in artikel 5, derde lid, van de Beleidsregel SARS-CoV-2 virus met kenmerk BR/REG-20158d.

In haar nadere zienswijze heeft het zorgkantoor aangegeven dat zij geen reden ziet van de berekeningswijze zoals opgenomen in de beleidsregel af te wijken aangezien zij van mening is dat de situatie van bezwaarde niet uitzonderlijk is.

## **ACHTERGROND VAN HET BELEID**

De uitbraak van het coronavirus in 2020 heeft onder andere gezorgd voor financiële onzekerheid bij zorgaanbieders. In een bestuurlijk overleg van 20 maart 2020 hebben het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: ministerie van VWS), de NZa, Zorgverzekeraars Nederland en Zorginstituut Nederland afspraken gemaakt voor wat betreft de langdurige zorg. Een van de afspraken zag op de compensatie van zorgaanbieders voor een omzetzerving als gevolg van de uitbraak van het coronavirus. Deze compensatie had als doel de continuïteit van zorg tijdens en ook na de crisis te borgen.<sup>1</sup>

Het ministerie van VWS heeft de NZa bij brief van 16 april 2020 verzocht de vergoeding voor omzetzerving behorend bij niet gerealiseerde productie mogelijk te maken. Hierbij vroeg het ministerie van VWS de NZa een aantal uitgangspunten te hanteren. Een van de uitgangspunten is dat de compensatie omzetzerving betrekking heeft op de productie vanaf 1 maart 2020 tot 1 juli 2020 die als gevolg van de uitbraak van het coronavirus niet is gerealiseerd. Andere uitgangspunten zijn dat er zo veel mogelijk naar uniformiteit gestreefd moet worden in de uitwerking, de algemene rekenregel is uitgangspunt, voor individuele gevallen is er ruimte voor het zorgkantoor om hiervan af te wijken, dubbele bekostiging moet worden voorkomen, daar waar zorgaanbieders er in slagen de doorlopende kosten te beperken wordt de compensatie omzetzerving navenant bijgesteld. Op 19 mei 2020 heeft de NZa hiertoe de Beleidsregel SARS-CoV-2 virus met kenmerk BR/REG-20158 vastgesteld.

---

<sup>1</sup> Zie hiervoor de brief van 16 april 2020 van het ministerie van VWS aan de NZa met kenmerk 1672600-204097-Z.

Bij brief van 26 juni 2020 heeft het ministerie van VWS de NZa verzocht de Beleidsregel SARS-CoV-2 virus zo aan te passen dat ook Wlz-mondzorgaanbieders een beroep kunnen doen op een vergoeding van hun doorlopende kosten<sup>2</sup>. Deze vergoeding van de doorlopende kosten moet voorkomen dat de continuïteit van deze Wlz-mondzorgaanbieders in het geding komt. Het ministerie van VWS heeft de NZa gevraagd hierbij een aantal voor de Wlz-mondzorg aanvullende uitgangspunten te hanteren:

- Er moet worden aangesloten bij het sectorspecifieke vergoedingspercentage zoals zorgverzekeraars hanteren bij de uitwerking van de compensatiemaatregelen voor mondzorg ingevolge de Zorgverzekeringswet (81%);
- De maatregel heeft betrekking op de periode 1 maart 2020 tot 1 juli 2020;
- Aan de beschikking moet een tweezijdige aanvraag ten grondslag liggen van het zorgkantoor en de Wlz-mondzorgaanbieder.

De NZa heeft vervolgens een nieuw artikel "Vergoeding van doorlopende kosten tandheelkundige zorg" opgesteld en geconsulteerd bij diverse partijen<sup>3</sup>.

Het nieuwe artikel "Vergoeding van doorlopende kosten tandheelkundige zorg" is opgenomen in artikel 5 van de Beleidsregel SARS-CoV-2 virus met kenmerk BR/REG-20158d (hierna: Beleidsregel). In het derde lid van artikel 5 is een rekenregel uitgewerkt om de maximale vergoeding voor doorlopende kosten tandheelkundige zorg Wlz te berekenen. Deze rekenregel gaat uit van drie pijlers: (A) berekende maandomzet op basis van representatieve periode, (B) bijdrageperiode in maanden en (C) gedeclareerde omzet in bijdrageperiode. Onder onderdeel (A) is verder bepaald dat:

*"Zorgkantoor en mondzorgaanbieder kunnen gezamenlijk gemotiveerd afwijken van (onderdelen van) de formule genoemd in artikel 5, derde lid, van deze beleidsregel, indien bijvoorbeeld sprake is van:*

- *een afwijkende referentieperiode, omdat de betreffende mondzorgaanbieder niet gedurende geheel 2019 tandheelkundige zorg in de Wlz heeft geleverd;*
- *een mondzorgaanbieder in 2020 gestart is met het leveren van Wlz-zorg;*
- *geen duurzame declaratiegeschiedenis."*

Verder is in het tweede lid van artikel 5 van de Beleidsregel bepaald dat het zorgkantoor en de mondzorgaanbieder uiterlijk op 31 december 2021 een gezamenlijk verzoek bij de NZa kunnen indienen voor de aanvraag om de doorlopende kosten voor de zorg die wel is gerealiseerd te compenseren. De NZa heeft op 31 augustus 2021 op haar website een formulier beschikbaar gesteld voor deze aanvraag. De NZa geeft op aanvraag een tariefbeschikking af aan het zorgkantoor en de mondzorgaanbieder. Deze beschikking bevat een tarief voor een geheel van prestaties, waarmee de doorlopende kosten worden vergoed.

De Beleidsregel is op 6 juli 2020 vastgesteld en werkt terug tot 1 maart 2020.

---

<sup>2</sup> Onder doorlopende kosten wordt verstaan: kosten die ondanks een daling in de productie blijven doorlopen.

<sup>3</sup> Het ministerie van VWS, Zorgverzekeraars Nederland, Zorginstituut Nederland, KNMT, ONT, ANT en de NVM.

## BEOORDELING VAN HET BEZWAAR

De kern van het bezwaar ziet op de berekening van de compensatie van de doorlopende kosten in de bestreden beschikking. Hieronder bespreekt de NZa per onderdeel de bezwaargronden.

### 1. Jaaromzet

Bezwaarde stelt dat de jaaromzet in de bestreden beschikking onjuist is, de jaaromzet 2019 bedroeg volgens bezwaarde € [Vertrouwelijk...]. Bezwaarde onderbouwt dit door te verwijzen naar de bedragen die bezwaarde daadwerkelijk heeft ontvangen per bank in 2019.

De Beleidsregel bepaalt dat de factor A (Berekende maandomzet op basis van representatieve periode) wordt berekend door de gedeclareerde en door het zorgkantoor goedgekeurde Wlz prestaties voor tandheelkundige zorg in de representatieve periode voor mondzorgaanbieders die tandheelkundige zorg leveren, te delen door twaalf maanden. Voor de jaaromzet wordt derhalve uitgegaan van “de gedeclareerde en door het zorgkantoor goedgekeurde Wlz prestaties voor tandheelkundige zorg in de representatieve periode”. Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarde gesteld dat zij voor de berekening van de jaaromzet heeft gekeken naar het bedrag dat op haar bankrekening is gestort in 2019. Bezwaarde heeft in de bezwaarprocedure echter verder niet aannemelijk gemaakt dat de gedeclareerde en door het zorgkantoor goedgekeurde Wlz prestaties voor tandheelkundige zorg in 2019 € [Vertrouwelijk...] bedraagt. In de zienswijze en tijdens de hoorzitting heeft het zorgkantoor verklaard in de aanvraag uit te zijn gegaan van de gedeclareerde en door het zorgkantoor goedgekeurde Wlz prestaties voor tandheelkundige zorg in 2019 hetgeen € [Vertrouwelijk...] zou bedragen (behoudens een rekenfout omdat per abuis ook een niet goedgekeurde declaratie in de query was opgenomen). Daarnaast heeft het zorgkantoor tijdens de hoorzitting aangegeven dat er een verschil kan zitten tussen het bedrag dat je in 2019 gestort hebt gekregen enerzijds en de gedeclareerde en door het zorgkantoor goedgekeurde Wlz prestaties voor tandheelkundige zorg in 2019 anderzijds.

De NZa oordeelt dat de omzet die volgt uit de in 2019 per bank ontvangen bedragen niet gelijk hoeft te zijn aan de gedeclareerde en door het zorgkantoor goedgekeurde Wlz prestaties voor tandheelkundige zorg in 2019. Bezwaarde heeft op 6 december 2021 de aanvraag getekend waar wordt uitgegaan van een omzet van € [Vertrouwelijk...]. Uit deze aanvraag blijkt niet dat deze onder protest is getekend. Bezwaarde heeft verder niet aannemelijk gemaakt dat de representatieve omzet zoals opgenomen in de tweezijdig getekende aanvraag onjuist is. De NZa verklaart het bezwaar op dit punt ongegrond.

### 2. Strijd met het vertrouwensbeginsel

Bezwaarde is van mening dat zij er gerechtvaardigd op had mogen vertrouwen dat de bestreden beschikking zou uitgaan van de in de brief van ZN genoemde referentieperiode en bijdrageperiode. De NZa volgt bezwaarde hierin niet. Uitspraken van ZN kunnen niet worden gezien als toezeggingen die aan de NZa kunnen worden toegerekend. In de brief van ZN wordt daarnaast aangegeven dat, vooruitlopend op de aanvulling van de bestaande beleidsregel door de NZa, een snelle uitbetaling van een voorschot mogelijk is voor noodlijdende mondzorgaanbieders. Aangegeven is dat het voorschot zal worden berekend op basis van (onder andere) een referentieperiode oktober 2018 - september 2019, voor de periode maart tot en met mei 2020. Aan deze voorschotbetaling kunnen geen rechten worden ontleend. Tenslotte wordt in de brief van ZN aangegeven dat, op basis van de nog door de NZa vast te stellen aanvulling op de

Beleidsregel, een definitief bedrag wordt vastgesteld wat tot gevolg kan hebben dat het zorgkantoor dan mogelijk een bedrag kan gaan terugvorderen.

Gelet op het voorgaande is de NZa van mening dat bezwaarde er niet gerechtvaardigd op had mogen vertrouwen dat de bestreden beschikking uit zou gaan van dezelfde referentieperiode en bijdrageperiode als de brief van ZN.

### 3. Referentieperiode en bijdrageperiode zijn onredelijk

Bezwaarde is van mening dat, door uit te gaan van een referentieperiode van januari 2019 tot en met december 2019 en daarnaast de maand juni 2020 in de bijdrageperiode mee te nemen, de vergoeding van doorlopende kosten in de bestreden beschikking onredelijk is. Bezwaarde heeft in haar bezwaarschrift middels een berekening laten zien dat het voor haar gunstiger zou zijn geweest indien gekozen was voor een referentieperiode van oktober 2018 tot en met september 2019 en een bijdrage periode van maart tot en met mei 2020. Meer specifiek heeft bezwaarde tijdens de hoorzitting toegelicht dat zij in juni 2020 zorg heeft kunnen verlenen waardoor zij geen compensatie nodig heeft en ook niet heeft gevraagd over juni 2020.

Bezwaarde heeft aangegeven van mening te zijn dat de keuze voor de referentieperiode en de bijdrageperiode voor bezwaarde nadelig uitpakt en dat deze nadelige gevolgen van de bestreden beschikking en de daaraan ten grondslag liggende Beleidsregel onevenredig zijn voor bezwaarde in verhouding tot de met de bestreden beschikking en Beleidsregel te dienen doelen. Zoals in de achtergrond van het beleid uiteen is gezet, heeft de Beleidsregel tot doel gehad de continuïteit van de zorg te borgen. Het ministerie van VWS heeft de NZa gevraagd bij het vaststellen van haar beleid rekening te houden met een aantal uitgangspunten. Het gaat hierbij onder andere om de uitgangspunten dat er zo veel mogelijk naar uniformiteit wordt gestreefd in de uitwerking van de vergoeding van doorlopende kosten. De algemene rekenregel is het uitgangspunt en voor individuele gevallen is er ruimte voor het zorgkantoor om hiervan af te wijken. Daarnaast moet dubbele bekostiging worden voorkomen en de maatregel heeft betrekking op de periode 1 maart 2020 tot 1 juli 2020. De NZa heeft de Beleidsregel met daarin artikel 5, derde lid, de rekenregel op basis waarvan de maximale vergoeding van doorlopende kosten tandheelkundige zorg Wlz wordt berekend, afgestemd met de diverse branche- en beroepsverenigingen waarbij een afweging is gemaakt tussen de diverse belangen van zorgaanbieders, zorgkantoren en patiënten.

In de Beleidsregel wordt daarnaast aan de zorgaanbieder en het zorgkantoor de mogelijkheid geboden om gezamenlijk gemotiveerd af te wijken van de rekenregel. Het zorgkantoor heeft echter aangegeven dat zij van mening is dat bezwaarde niet onevenredig in haar belangen is geschaad waarvoor een afwijking van de rekenregel zou zijn gerechtvaardigd.

De NZa is van mening dat het enkele gegeven dat een keuze voor een andere referentieperiode en/of een andere bijdrageperiode mogelijk tot een hogere compensatie voor doorlopende kosten tandheelkundige zorg Wlz voor bezwaarde zou leiden, er niet toe leidt dat de bestreden beschikking en de daaraan ten grondslag liggende Beleidsregel in strijd met het evenredigheidsbeginsel zijn vastgesteld.

De rekenregel op basis waarvan de compensatie voor doorlopende kosten wordt berekend houdt rekening met de gedeclareerde omzet in bijdrageperiode (factor C). De reden hiervoor is dat er geen compensatie voor doorlopende kosten nodig is indien zorg kan worden geleverd en gedeclareerd. Immers, de tarieven die zijn gedeclareerd geven dekking aan de kosten van zorgaanbieders. In dit kader is van belang dat bezwaarde er in is geslaagd, ondanks de sluiting van verpleeghuizen, in de bijdrageperiode een relatief

hoge omzet te genereren (factor C). Indien een zorgaanbieder er in slaagt, ondanks de corona-periode, een relatief hoge omzet te behalen, heeft deze zorgaanbieder hierdoor in deze periode ook een relatief hoge dekking van de doorlopende kosten ontvangen. De NZa is dan ook van mening dat bij de berekening van de compensatie voor de doorlopende kosten terecht rekening wordt gehouden met deze relatief hoge omzet. Dat andere zorgaanbieders, zoals bezwaarde tijdens de hoorzitting heeft aangegeven, er mogelijk voor hebben gekozen nog geen zorg te verlenen in de maand juni 2020, doet hier niets aan af.

Tenslotte heeft bezwaarde weliswaar tijdens de hoorzitting aangegeven dat de compensatie voor doorlopende kosten nodig is geweest, maar niet is gesteld of gebleken dat de continuïteit van de zorgverlening (door bezwaarde) in gevaar is (geweest). Voor zover sprake is van nadelige gevolgen voor bezwaarde, is niet aannemelijk gemaakt of gebleken dat deze nadelige gevolgen onevenredig zijn in verhouding tot de met de bestreden beschikking en Beleidsregel te dienen doelen. De NZa verklaart het bezwaar op dit punt ongegrond.

#### *Bijzondere omstandigheden*

De NZa kan in beginsel alleen van de Beleidsregel afwijken als er sprake is van een bijzondere omstandigheid zoals omschreven in 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.

Voor zover bezwaarde heeft willen stellen dat er bijzondere omstandigheden zijn omdat zij haar werkzaamheden in de maand juni 2020 weer kon uitoefenen waardoor deze maand niet meegenomen zou moeten worden in de berekening van de doorlopende kosten tandheelkundige zorg Wlz, oordeelt de NZa als volgt. De NZa is van mening dat het hier omstandigheden betreft die zijn verdisconteerd in de Beleidsregel. Immers, (mond)zorgaanbieders konden hun werkzaamheden in de maand juni 2020 weer (gedeeltelijk) verrichten. De situatie van bezwaarde is in dit opzicht niet uniek. Bijzondere omstandigheden zijn aldus niet gebleken.

## CONCLUSIE

Gelet op het voorgaande verklaart de NZa het bezwaar ongegrond.

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

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.

Hoogachtend,

Nederlandse Zorgautoriteit,

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