

## BESLISSING OP BEZWAAR

Kenmerk

10196-39671

Pagina

2 van 16

Bij brief van 29 maart 2012 (kenmerk: EdG/tr/2012042), door de NZa ontvangen op 2 april 2012, aangevuld bij brief van 6 april 2012 (kenmerk KOO/MA/120268/01) is namens Stichting WoonZorgcentra Haaglanden (hierna: bezwaarde) bezwaar gemaakt tegen het besluit van de NZa van 29 februari 2012 (kenmerk: Care/AWBZ/12/009/12D0007775, hierna: het bestreden besluit). Het bestreden besluit is genomen naar aanleiding van het verzoek van bezwaarde van 9 november 2011 (kenmerk: EdG/mk/2011100/).

Bij brief van 8 augustus 2012 (kenmerk: 12J0316/ibas/12D0024032) heeft de NZa bezwaarde bericht dat in het primaire besluit een onjuiste afwijzingsgrond is gebruikt. Tevens wordt verwezen naar de juiste afwijzingsgrond. Naar aanleiding hiervan ontving de NZa op 2 oktober 2012 een aanvullend bezwaarschrift (kenmerk: KOO/120268).

Naar aanleiding van het bezwaar is bezwaarde op 6 december 2012 gehoord, van welke hoorzitting een verslag is gemaakt ([bijlage](#)). Op 12 januari 2013 ontving de NZa nog een nadere e-mail namens bezwaarde.

In haar vergadering van 19 februari 2013 heeft de NZa het bezwaar in heroverweging genomen. De NZa heeft 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. Hieronder volgt de motivering hiervan.

## DE AANGEVOERDE BEZWAREN

In het aanvullend bezwaarschrift, tijdens de hoorzitting en in de e-mail van 12 januari 2013 is het volgende door bezwaarde naar voren gebracht.

De Beleidsregels Huur- en erfpacht en Kapitaallasten zijn volgens bezwaarde niet van toepassing. Wel van toepassing is het beleid dat versnelde afschrijvingen in verband met te hoge boekwaarden werden gehonoreerd door de NZa. Dit beleid wordt volgens bezwaarde expliciet bevestigd door de Beleidsregel CA-300-508. Deze beleidsregel lag ook ten grondslag aan het eerste afwijzingsbesluit van 29 februari 2012.

Bezwaarde verwijst naar zijn aanvraag van 2 september 2009, herhaald op 9 november 2011. Volgens bezwaarde zag het verzoek van 2 september 2009 op reparatie van boekwaarde door middel van wijziging van de afschrijvingsystematiek. De in het besluit van 29 februari 2012 gehanteerde afwijzingsgrond inhoudende dat het verzoek te laat is ingediend klopt dan ook niet volgens bezwaarde. Het feit dat niet is besloten op de aanvraag uit 2009 kan aan bezwaarde niet worden tegengeworpen. Verzocht wordt om in de beslissing op bezwaar inhoudelijk in te gaan op het verzoek uit 2009.

Het verzoek van bezwaarde wordt door de NZa uitgelegd als een verzoek tot een huurbetaling ineens. Dit is volgens bezwaarde echter niet het geval. Bezwaarde heeft het probleem in beeld gebracht dat ontstaat door de invoering van de NHC in relatie tot de hogere geïndexeerde huurverplichting. Dit probleem is ontstaan door onvoldoende afschrijving in het verleden. Bezwaarde verwijst naar een bijlage waarin in beeld wordt gebracht hoe de boekwaarde ultimo 2012 zou moeten zijn indien de dynamische afschrijving die vanaf 2001 en 2005 conform de vergunningen aan de orde is, wordt omgezet naar een lineair-dalende afschrijving. In de bijlage bij het bezwaarschrift is een berekening opgesteld die ziet op de omzetting van een NCW-huur naar een lineaire systematiek van huur berekenen. Deze berekening resulteert in een bedrag dat naar de mening van bezwaarde in de voorbijaande jaren te weinig is ontvangen. Uitgangspunt voor de berekeningen in de bijlage bij het bezwaarschrift zijn de bedragen zoals genoemd in de bijlage bij de brief uit 2009. In het aanvullend bezwaarschrift van 2 oktober 2012 wordt verzocht om een inhaal-afschrijving van € [vertrouwelijk ] (inclusief 6,5% rente over de te weinig ontvangen middelen). Volgens bezwaarde vertegenwoordigt dit bedrag het verschil tussen de werkelijk ontvangen kapitaallasten en de kapitaallasten die hadden moeten worden ontvangen bij een lineair-dalende huur, berekend over de periode 2001 – 2012.

**Kenmerk**

10196-39671

**Pagina**

3 van 16

De kosten van de DKP-problematiek en de daarbij behorende klimgeldleningen, in combinatie met de transformatie naar verpleeghuis, zijn vertaald in een goedgekeurde huur (WTZi) teneinde deze problematiek op te lossen. De problematiek is expliciet door VWS en VROM erkend. Daar waar het ministerie van VROM haar financiële bijdrage ineens heeft geleverd is naar de mening van bezwaarde door het ministerie van VWS gekozen voor hogere goedgekeurde huur om de bovenmatig hoge boekwaarde ten gevolge van de klimgeldlening over de resterende looptijd tot en met 2030 op te lossen.

Door de invoering van de NHC komt de bekostiging van deze goedgekeurde huur te vervallen. Hiermee wordt feitelijk de in 2000 overeengekomen bijdrage van VWS aan deze problematiek ingetrokken en ontvangt bezwaarde alleen een vergoeding op basis van de NHC-productie. In de tarieven van de NHC is door de NZa uitgegaan van een normale situatie en niet van het vooruitschuiven van lasten uit het verleden. De NHC-tarieven zijn daarom onvoldoende om deze kosten te dekken. Dit is in strijd met de destijds gemaakte afspraken. Dat de NZa vooralsnog geen rekening heeft gehouden met voornoemde problematiek is in strijd met het zorgvuldigheids-, vertrouwens- en rechtzekerheidsbeginsel. De huurverplichting in relatie tot de NHC-vergoeding zorgen voor een onredelijke en niet te dragen last voor bezwaarde.

Bezwaarde geeft aan dat het hier een huursituatie betreft waarvoor ook versnelde afschrijving mogelijk is en door de NZa is toegepast. In dat kader wenst de stichting te benadrukken dat de huursituatie voor Waterhof een verplicht gevolg is van de oplossing van de DKP-problematiek en geen primaire keuze van bezwaarde.

Het is volgens bezwaarde daarmee niet terecht dat, nu er sprake is van een huursituatie, deze omstandigheid zou moeten leiden tot een eventuele rechtsongelijkheid ten opzichte van een eigendomssituatie.

**Kenmerk**

10196-39671

**Pagina**

4 van 16

In voornoemde e-mail van 12 januari 2013 heeft bezwaarde zich beroepen op het gelijkheidsbeginsel. Bezwaarde verwijst naar een recente bezwaarzaak bij de NZa waarbij tot een oplossing is gekomen en het bezwaarschrift vervolgens is ingetrokken. In die bezwaarzaak is het volgens bezwaarde mogelijk gebleken om een eerder verzoek tot versnelde afschrijving uiteindelijk op te vatten als een verzoek tot wijziging van de afschrijvingsmethodiek.

Hiernaast is door bezwaarde in het verleden ook een aantal verzoeken tot versnelde afschrijving ingediend welke de facto een verzoek tot wijziging van de afschrijvingssystematiek inhielden. Deze verzoeken zijn volgens bezwaarde ook zonder verdere vragen van de zijde van de NZa als zodanig opgevat en gehonoreerd.

## **OORDEEL NZa**

Alvorens in te gaan op de aangevoerde bezwaren zal de achtergrond van het geschil en het beleid worden toegelicht.

### **achtergrond beleid**

#### Kapitaallasten

Bouwkundige investeringen leiden tot afschrijvings- en rentekosten. Maatstaven voor de in de tarieven op te nemen kosten van bouwkundige investeringen van zorgaanbieders in de AWBZ-sector werden tot en met 2011 opgenomen in de regels inzake de kapitaallasten, waaronder in het bijzonder Beleidsregel CA-337 ('Afschrijving') en Beleidsregel CA-445 ('Rente') en de Beleidsregel Huur en erfpacht (CA-339), per 1 januari 2011 opgevolgd door Beleidsregel CA-300-473 ('Kapitaallasten') en per 1 januari 2012 door Beleidsregel Kapitaallasten bestaande zorgaanbieders (CA-300-542).

In de Beleidsregel Kapitaallasten bestaande zorgaanbieders (en de voorafgaande en opvolgende beleidsregels) zijn percentages opgenomen die worden gehanteerd om de budgetvergoeding voor de benodigde afschrijvingen te bepalen. Bij de bepaling van de aanvaardbare kosten wordt uitgegaan van de vaste afschrijvingspercentages. Zo wordt voor stenen gebouwen uitgegaan van een percentage van maximaal 2% per jaar van de historische kostprijs (resultierend in een afschrijvingstermijn van 50 jaar). De in de Beleidsregel kapitaallasten (en daaraan voorafgaande en opvolgende beleidsregels) opgenomen afschrijvingspercentages en -termijnen worden strikt gehanteerd.

Verzoeken tot omzetting van de afschrijvings*methodiek* werden tot 1 juni 2011 veelal gehonoreerd. In dat geval ontving de zorgaanbieder gedurende één of enkele jaren een hogere budgetvergoeding. In de jaren daarna was de budgetvergoeding (posten afschrijving en rente dan wel post huur) lager (de afschrijvingstermijn wijzigt door de omzetting niet). Hierdoor werd de boekwaarde van de betreffende panden verlaagd. Het honoreren van de wijziging van de afschrijvingswijze had tot gevolg dat de daarmee gepaard gaande aanvullende afschrijvingskosten eveneens in de rekenstaat van de aanbieder werden opgenomen (in geval van eigendom en in geval van huur).

**Kenmerk**

10196-39671

**Pagina**

5 van 16

#### Introductie nieuwe bekostigingssystematiek

Inmiddels is in de intramurale AWBZ een nieuw bekostigingssysteem ingevoerd, de zorgzwaartebekostiging. In dit systeem is de hoogte van het budget van een zorgaanbieder afhankelijk van de zorgzwaarte van cliënten. Voor de beschrijving van deze zorgzwaarte zijn zorgzwaartepakketten (ZZP's) gemaakt. Een ZZP omvat het wonen, de zorg, diensten, dagbesteding en/of behandeling. De ZZP's worden vanaf 1 januari 2010 gebruikt voor de bekostiging, de zorginkoop en de verantwoording over de geleverde zorg door de zorgaanbieder.

De overgang naar het nieuwe bekostigingssysteem was aanvankelijk nog niet volledig. Met de overgang naar ZZP's was tevens de invoering van een normatieve huisvestingscomponent (NHC) per ZZP voorzien, waardoor zorgaanbieders volledig risicodragend zouden worden voor de door hen geleverde zorg en hun vastgoed. Met ingang van januari 2012 is met de invoering van de NHC gestart.

Bij brief van 9 juli 2009 (kenmerk: TK, 2008-2009, 27 659, nr. 114) heeft de Minister van VWS aan de Tweede Kamer de uitgangspunten voor de integrale tarieven en een overgangsregeling kenbaar gemaakt. Door de minister wordt erkend dat veel instellingen te maken hebben met een minder goede solvabiliteit en dat onder het oude regime boekwaardeverliezen zijn ontstaan. De oplossing voor boekwaardeverliezen zal volgens de minister allereerst moeten worden gezocht binnen de eigen vastgoedportefeuille en de stille reserves. Daarnaast zal worden voorzien in een overgangsregeling.

Op 15 oktober 2010 verzendt het ministerie van VWS aan brancheorganisaties in de langdurige zorg en enkele andere relevante partijen als verzekeraars en woningbouwcorporaties een ambtelijk bericht, met daarin opgenomen de hoofdlijnen van de voorgenomen besluitvorming ter zake van de NHC's als onderdeel van de tarieven voor de ZZP's. In het ambtelijk bericht is onder meer een overgangstraject beschreven. Aangegeven wordt dat enerzijds sprake is van een nacalculatiesysteem en anderzijds een opbouw van risico in een systeem van integrale tarieven.

Bij brief van 1 juni 2011 (kenmerk: DLZ-U-3052463) heeft de Minister van VWS haar voornemen tot het geven van een aanwijzing kenbaar gemaakt. In deze brief is aangegeven dat een deel van de problematiek die voor zorgaanbieders met niet langer bestaande of leegstaande gebouwen kan ontstaan door de situatie dat alleen verleende zorg en 'bezette' plaatsen worden vergoed, wordt opgelost door de extra beschikbare middelen in het kader van de financiële crisisaanpak<sup>1</sup>. Instellingen die hierop geen geslaagd beroep hebben kunnen doen, zullen hun voornemen voor (ver)nieuwbouw moeten inpassen in de systematiek van het overgangsregime van de procentuele afbouw van de nacalculatie en de procentuele opbouw naar de NHC (één en ander passend binnen het daarvoor beschikbare budgettaire kader). Wel wordt aangegeven dat onder voorwaarden zal worden voorzien in een compensatieregeling voor bestaande zorgaanbieders die nog beschikken over resterende boekwaarde van vaste activa.

**Kenmerk**

10196-39671

**Pagina**

6 van 16

Op 12 juli 2011 heeft de Minister van VWS de NZa een aanwijzing gegeven om een uniforme kapitaallastenvergoeding voor instellingen voor langdurige zorg in te voeren (Stcrt. 2011, 13319), zoals gewijzigd bij aanwijzing van 8 augustus 2011 (Stcrt. 2011, 16189). De maatregelen in de aanwijzing komen overeen met de beschrijving in de brief van 1 juni 2011. In artikel 3 van de aanwijzing is bepaald dat de uitvoering van de aanwijzing budgettair neutraal dient plaats te vinden, dat wil zeggen binnen het budgettair kader zorg, rekening houdend met de jaarlijkse groei (volume en inflatie).

In navolging van voornoemde aanwijzing heeft de NZa de beleidsvoornemens ten aanzien van de invoering van de NHC op 26 juli 2011 in een circulaire en een set beleidsregels vertaald (kenmerk: AWBZ/11/12c en nrs. CA-300-493 t/m CA-300-499). Met deze beleidsregels wordt de vergoeding voor rente van en afschrijving op vastgoed van zorgaanbieders met ingang van januari 2012 onderdeel van de integrale tarieven en wordt de vergoeding voor deze kapitaallasten in de vorm van de NHC verbonden aan de ZZP's. De NHC is een productie gebonden normatieve vergoeding voor (vervangende) nieuwbouw en instandhouding. Deze vergoeding bestaat uit een geïndexeerde jaarlijkse bijdrage die voldoende is om, over de gehele levenscyclus van een nieuwbouw AWBZ-voorziening, rente, afschrijvings- en instandhoudingsuitgaven bij een bezettingspercentage van 97% en bij een vastgestelde investeringsnorm te dekken. De periode van 2012 tot 2018 is een overgangsperiode, waarin de huidige bekostiging van kapitaallasten wordt afgebouwd en de vergoeding op basis van de NHC wordt opgebouwd, waarbij de vergoeding stapsgewijs steeds meer wordt gebaseerd op geleverde zorg. Gedurende de overgangsperiode is er sprake van enerzijds een nacalculatiesysteem en anderzijds een opbouw van een systeem van integrale tarieven. Vanaf 2018 geldt een volledig integraal tarief.

---

<sup>1</sup> Zie in dit verband de Beleidsregel Invulling bouwimpuls AWBZ (CA-399)

Tevens is een beleidsregel voor de compensatie van de immateriële vaste activa vastgesteld (CA-300-493) in situaties van economisch eigendom. Deze beleidsregel voorziet in het kader van de invoering van de NHC in de mogelijkheid om, onder voorwaarden genoemd in deze beleidsregel, versneld af te schrijven op resterende boekwaarde van gesloopte en leegstaande gebouwen en in de bekostiging van oude plankosten en het verwijderen van asbest. De vaste activa die niet in aanmerking komen voor deze compensatieregeling blijven onderdeel uitmaken van de nacalculatie die in het overgangsmodel naar integrale tarieven stapsgewijs wordt afgebouwd.

**Kenmerk**

10196-39671

**Pagina**

7 van 16

Boekwaardeproblemen die ondanks de voornoemde compensatieregeling en de overgangsregeling resteren zullen door de zorgaanbieders zelf moeten worden opgevangen.

In aanvulling op voornoemde set beleidsregels, heeft het ministerie van VWS de NZa bij brief van 22 augustus 2011 (kenmerk: DLZ/SFI-U-3077975) expliciet verzocht het beleid ten aanzien van het omzetten van de afschrijvingsmethodiek per direct te wijzigen en dergelijke aanpassingen niet langer toe te staan. Het ministerie van VWS verzoekt het gewijzigde beleid tevens toe te passen op reeds gedane aanvragen. De reden van dit verzoek was dat de verlaging van de uitgaven voor hetzij de budgetvergoeding voor de posten afschrijving en rente, hetzij de budgetvergoeding voor de post huur na de invoering van de NHC's slechts gedeeltelijk ten gunste van het BKZ komen. Anders dan voorheen kan een omzetting van de afschrijvings-systematiek met ingang van 2012 (het moment van invoering van de integrale tarieven) derhalve niet langer budgetneutraal plaatsvinden en leidt het wijzigen van de afschrijvingsmethodiek tot een onvermijdelijk en te voorkomen overschrijding van het BKZ. Immers, na het vervallen van de overgangsregeling in 2018 komen de voordelen van een verlaagde boekwaarde niet meer ten gunste van de AWBZ.

Met de vaststelling van Beleidsregel Beëindiging (CA-300-508) heeft de NZa uitvoering gegeven aan dit verzoek van het ministerie van VWS. In de Beleidsregel Beëindiging is bepaald dat - zo nodig in afwijking van de Beleidsregel Kapitaallasten dan wel voorgaande of opvolgende beleidsregels - aanvragen van zorgaanbieders tot aanpassing van de aanvaardbare kosten op grond van een wijziging van de afschrijvingsmethodiek worden afgewezen. De Beleidsregel Beëindiging wordt toegepast op aanvragen die op huur- dan wel eigendomssituaties zien en die op of na 1 juni 2011 door de NZa zijn ontvangen.

### **Beoordeling bezwaren**

Voorafgaand aan de beoordeling van de voornoemde bezwaargronden merkt de NZa op dat, na telefonisch overleg, aan bezwaarde bij brief van 8 augustus 2012 uiteen is gezet dat in het afwijzende besluit van 29 februari 2012 een onjuiste afwijzingsgrond is gebruikt. In voornoemd schrijven van de NZa is de juiste afwijzingsgrond vermeld, te weten strijdigheid met de Beleidsregel Huur en erfpacht (CA-339) en de Beleidsregel Kapitaallasten (300-473).

In dit bezwaarschrift staat de vraag centraal of de NZa in redelijkheid tot afwijzing heeft kunnen komen van het door bezwaarde ingediende verzoek van 9 november 2011.

**Kenmerk**

10196-39671

**Pagina**

8 van 16

Bezwaarde stelt in zijn (aanvullend) bezwaarschrift van 2 oktober 2012 dat de aanvragen van 2 september 2009 en 9 november 2011 een verzoek inhouden om aanpassing van de huurkosten als gevolg van een wijziging van de afschrijvingssystematiek. De NZa deelt dit standpunt van bezwaarde niet, zoals hieronder toegelicht zal worden.

In de aanvraag van 9 november 2011, waaronder mede begrepen de bijlagen, wordt het bedrag dat de NHC oplevert in de jaren van 2012 tot 2030 afgezet tegen de vergoeding die ontvangen zou worden op basis van vergunningen en beschikkingen indien de NHC niet zou zijn ingevoerd. Het verschil tussen deze twee berekeningen bedraagt ultimo 2030 € [vertrouwelijk ]. Verzocht wordt om dit bedrag per datum van 31 december 2010 versneld te mogen afschrijven om zodoende een, naar de mening van bezwaarde, gezonde exploitatie te realiseren.

In de aanvraag van 2 september 2009 is een gelijklopend verzoek gedaan. De periode waarover het verschil is berekend loopt in deze aanvraag van 2011 tot en met 2030 en de versneld af te schrijven som bedraagt hier € [vertrouwelijk ].

Over de voormelde verzoeken tot versnelde afschrijving oordeelt de NZa als volgt.

In de aanvragen van 2 september 2009 en 9 november 2011 verzoekt bezwaarde om het nadeel dat hij meent te ondervinden van de invoering van de NHC's *versneld* te mogen afschrijven.

Zoals hiervoor aangegeven zijn in de Beleidsregels Afschrijving en Kapitaallasten percentages opgenomen die worden gehanteerd om de budgetvergoeding voor de benodigde afschrijvingen te bepalen. Bij de bepaling van de aanvaardbare kosten wordt uitgegaan van de in de beleidsregel vastgestelde (maximale) vaste afschrijvingspercentages. Onder *versneld* afschrijven verstaat de NZa het afschrijven van kapitaalgoederen met een hoger percentage dan het afschrijvingspercentage dat is opgenomen in de beleidsregels. Vanwege de overschrijding van de afschrijvingspercentages past versneld afschrijven niet in het voornoemde beleid en verzoeken hieromtrent worden derhalve niet gehonoreerd.

Anders dan bezwaarde is de NZa van oordeel dat niet gezegd kan worden dat bezwaarde met het verzoek van 2 september 2009 (en ook met het verzoek van 9 november 2011) een aanvraag heeft willen doen voor het wijzigen van de afschrijvingsmethodiek. In de berekening en de begeleidende tekst in beide aanvragen wordt op geen enkele wijze gerefereerd aan een berekening van huurkosten als gevolg van een wijziging van de afschrijvingssystematiek. De stelling van bezwaarde dat de verzoeken van 2 september 2009 en 9 november 2011 zien op aanpassing van de huurkosten als gevolg van een wijziging van de afschrijvingssystematiek is dan ook onjuist.

**Kenmerk**

10196-39671

**Pagina**

9 van 16

De NZa heeft beide aanvragen, conform hun inhoud, terecht aangemerkt als verzoeken om versnelde afschrijving ter compensatie van het nadeel dat bezwaarde stelt te lijden als gevolg van de invoering van de NHC. De stelling van bezwaarde dat het verzoek om versnelde afschrijving op grond van de Beleidsregel Beëindiging niet kan worden afgewezen omdat het is ingediend vóór 1 juni 2011 (te weten op 2 september 2009), treft dan ook geen doel. Deze beleidsregel ziet immers op verzoeken die betrekking hebben op een wijziging van de afschrijvingssystematiek. Anders dan bezwaarde is de NZa van oordeel dat zij dit verzoek van 2 september 2009 niet had behoeven te interpreteren als ware het een verzoek tot wijziging van de afschrijvingsmethodiek geweest. Zoals hiervoor aangegeven werden ook in het verleden dergelijke verzoeken tot het versneld afschrijven (afwijken van de afschrijvingspercentages) afgewezen op basis van de vigerende beleidsregels. Omdat is gebleken dat er nog geen formeel besluit was genomen op het verzoek van 2 september 2009 is dit tezamen met het verzoek van 9 november 2011 bij besluit van 29 februari 2012 afgewezen, echter onder vermelding van een op dit onderwerp niet van toepassing zijnde beleidsregel (de Beleidsregel Beëindiging). Zoals hiervoor aangegeven worden deze verzoeken tot versnelde afschrijving afgewezen op basis van het bepaalde in de Beleidsregels Afschrijving en Kapitaallasten.

Bezwaarde stelt voorts dat de NZa initiatief had moeten nemen om, naar aanleiding van de aanvraag van bezwaarde van 2 september 2009, in contact te treden met bezwaarde. De NZa is echter van oordeel dat het op de weg van bezwaarde had gelegen om contact op te nemen met de NZa indien zij een toelichting had willen geven op de aanvraag om versnelde afschrijving en/of indien zij informatie had willen vragen over de afhandeling van deze brief.

Eerst in het aanvullend bezwaarschrift van 2 oktober 2012 wordt om wijziging van de afschrijvingssystematiek verzocht. In de bijlage bij dit bezwaarschrift is een berekening gegeven van het verschil tussen de huidige boekwaarde en de boekwaarde indien van meet af aan lineair zou zijn afgeschreven in plaats van de gehanteerde NCW-methodiek. Volgens deze berekening bedraagt het verschil € [vertrouwelijk ].

In het aanvullend bezwaarschrift van 2 oktober 2012 wordt vervolgens verzocht om toekenning van een bedrag ad € [vertrouwelijk ] door middel van een inhaalafschrijving. Dit bedrag is opgebouwd uit de voornoemde € [vertrouwelijk ] en 6,5% rente over dit bedrag. De NZa vat deze grond op als een aanvraag om aanpassing van de huurkosten als gevolg van een wijziging van de afschrijvingssystematiek. De NZa oordeelt over dit verzoek als volgt.

In de Beleidsregel Beëindiging is vermeld dat aanvragen die zien op wijziging van de afschrijvingssystematiek (zoals een omzetting van een NCW-methodiek naar een lineaire afschrijvingssystematiek) die op of na 1 juni 2011 door de NZa zijn ontvangen, worden afgewezen.



Nu dit verzoek, dat is vervat in het bezwaarschrift waaronder begrepen de aanvullende bezwaarschriften van latere datum, dateert van 29 maart 2012, is het verzoek in de zin van de Beleidsregel Beëindiging niet tijdig door de NZa ontvangen. Dit betekent dat het in het (aanvullend) bezwaarschrift vervatte verzoek om aanpassing van de huurvergoeding als gevolg van een wijziging van de afschrijvings-systematiek, wordt afgewezen.

**Kenmerk**

10196-39671

**Pagina**

10 van 16

Onder de voorheen geldende beleidsregels stond de NZa toe dat de budgetvergoeding voor afschrijvingen werd gebaseerd op lineaire of annuïtaire afschrijvingen. Het was voorts mogelijk om 'over te stappen' naar een andere vorm van budgetvergoeding, bijvoorbeeld van een vergoeding gebaseerd op annuïtaire afschrijvingen naar een budgetvergoeding gebaseerd op lineaire afschrijvingen. Zoals hiervoor aangegeven ontving de zorgaanbieder in dat geval gedurende één of enkele jaren een hogere budgetvergoeding. In de jaren daarna was de budgetvergoeding lager.

Voor de totale kosten van de afschrijvingen maakte een dergelijke 'overstap' destijds per saldo niet uit, omdat over de afschrijvings-termijn (bijvoorbeeld 50 jaar voor stenen gebouwen) nog steeds de volledige waarde van het gebouw werd afgeschreven.

Door de introductie van een uniforme kapitaallastenvergoeding per 1 januari 2012 is een overstap niet langer 'budgettair neutraal'. De hogere budgetvergoeding in het laatste jaar van de oude budgetteringssystematiek, die het gevolg zou zijn geweest van een overstap, wordt niet gecompenseerd door lagere vergoedingen in latere jaren, omdat met ingang van 2012 een uniforme vergoeding geldt. Per saldo zou een dergelijke overstap derhalve tot extra kosten voor de overheid hebben geleid.

Door een aanvraag te doen voor een overstap van een budgetvergoeding gebaseerd op annuïtaire of NCW-afschrijvingen naar een budgetvergoeding gebaseerd op lineaire afschrijvingen kon door zorgaanbieders een financieel voordeel worden verkregen (als gevolg van de introductie van de uniforme kapitaallastenvergoeding) dat niet op een andere wijze zou kunnen worden behaald (als gevolg van de keuze van de staatssecretaris voor een generieke overgangsregeling zonder specifieke voorziening voor 'boekwaardeproblemen'). De NZa heeft ervoor gekozen om aanvragen, die tegen deze achtergrond zijn gedaan, niet te honoreren. Om deze reden bevat de Beleidsregel Beëindiging de bepaling dat zij wordt toegepast op alle aanvragen die op of na 1 juni 2011 door de NZa zijn ontvangen.

Bezwaarde verwijst in zijn e-mail van 12 januari 2013 naar een andere bezwaarzaak. Hij voert aan dat de NZa in die zaak een verzoek tot versnelde afschrijving heeft opgevat als een verzoek tot een wijziging van de afschrijvingsmethodiek en om die reden die aanvraag heeft gehonoreerd. Ten aanzien van deze stelling van bezwaarde overweegt de NZa als volgt.

Kenmerk

10196-39671

Pagina

11 van 16

In de bezwaarfase van de zaak waarnaar door bezwaarde wordt verwezen is door de betreffende zorgaanbieder het verzoek gedaan om het juiste, in het beleid vermelde afschrijvingspercentage te mogen toepassen bij de afschrijving van de kosten van een investering gedaan in 2005. Deze kosten hadden betrekking op de restauratie van een omvangrijk rijksmonument en het integreren hiervan in de bouw, voor de duur van de resterende looptijd. Het verzoek is gedaan omdat tot dusver op de afschrijving van de voornoemde kosten onterecht het afschrijvingspercentage behorende bij nieuwbouw was toegepast (2%) in plaats van een percentage van 5% behorende bij 'restauraties en verbouwingen'. Met dit herstel voor de duur van de resterende looptijd is deze afschrijving in overeenstemming gebracht met het vigerende beleid.

Uit het voorgaande blijkt dat, anders dan bezwaarde stelt, in de casus waarop bezwaarde zich beroept, geen sprake is geweest van het honoreren van een verzoek om versnelde afschrijving of van het honoreren van een aanvraag tot wijziging van de afschrijvings-systematiek. Het gehanteerde afschrijvingspercentage is in overeenstemming gebracht met het beleid en wijziging van de afschrijvingssystematiek of versneld afschrijven was niet aan de orde.

In de zaak waarnaar bezwaarde verwijst is *tijdens de hoorzitting* door bezwaarde gevraagd om vanaf de nog niet afgehandelde nacalculatie-opgave(n), de juiste afschrijvingspercentages te mogen hanteren. Naar het oordeel van de NZa noopt het vigerende beleid tot het herstellen van de situatie dat een onjuist gehanteerd afschrijvingspercentage wordt gehanteerd zodra een dergelijke situatie aan het licht komt, zoals tijdens de hoorzitting van de zaak waarnaar bezwaarde verwijst.

*Ook al zou* het vigerende beleid van de NZa nopen tot het (in de bezwaarfase) opvatten van de aanvraag om versnelde afschrijving als een aanvraag tot wijziging van de afschrijvingssystematiek, hetgeen de NZa bestrijdt, dan nog zou een dergelijke aanvraag niet gehonoreerd kunnen worden. Dit vanwege het feit dat deze aanvraag in dat geval gedaan zou zijn na 1 juni 2011. In tegenstelling tot de mogelijkheid tot het herstellen van onjuist gehanteerde afschrijvingspercentages, is wijziging van de afschrijvingssystematiek niet meer mogelijk na 1 juni 2011. De NZa is dan ook van mening dat een vergelijking tussen de voormelde casus en die van bezwaarde niet op gaat. Zoals reeds aangegeven kan voornoemde brief van 2 september 2009 niet als een dergelijk verzoek worden aangemerkt.

Met betrekking tot het argument dat een aantal in het verleden gedane verzoeken tot versnelde afschrijving welke de facto een verzoek inhielden tot wijziging van de afschrijvingssystematiek, zonder verdere vragen van de zijde van de NZa als zodanig zijn opgevat en gehonoreerd, merkt de NZa het volgende op.

In die gevallen waarin sprake was van een in het verleden onjuist gehanteerd afschrijvingspercentage, heeft de NZa de verzoeken tot toepassing van het juiste percentage gehonoreerd.

Onder 'juiste afschrijvingspercentages' wordt verstaan de percentages zoals vermeld in de betreffende beleidsregels. Dit is gebeurd voor de resterende looptijd, met inachtneming van de introductie van de NHC-systematiek in 2012.

**Kenmerk**

10196-39671

**Pagina**

12 van 16

Ten aanzien van de door bezwaarde in het verleden ingediende verzoeken om versneld afschrijven en de afhandeling hiervan merkt de NZa het volgende op. Zoals gezegd verstaat de NZa onder versnelde afschrijving, het afschrijven van kapitaalgoederen met een hoger percentage dan het afschrijvingspercentage dat voor de betreffende post is opgenomen in de beleidsregels. Een afschrijving met een hoger percentage is strijdig met het beleid. De NZa wijst aanvragen om versneld afschrijven dan ook af. Dat is ook gebeurd in die gevallen waarin bezwaarde in het verleden verzocht heeft om versnelde afschrijving. Anders dan bezwaarde stelt, heeft de NZa dergelijke verzoeken nimmer opgevat als verzoeken om wijziging van de afschrijvingssystematiek.

Op grond van het bovenstaande is de NZa van mening dat het beroep op het gelijkheidsbeginsel dat bezwaarde doet in zijn e-mail van 12 januari 2013 faalt. Dit onderdeel van het bezwaar leidt dan ook niet tot een wijziging van het bestreden besluit.

Over de stelling van bezwaarde dat het hanteren van terugwerkende kracht in casu in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel, oordeelt de NZa als volgt.

Nu de aanvraag is ingediend ruim na de inwerkingtreding van de Beleidsregel Beëindiging (29 augustus 2011), wordt niet toegekomen aan de beoordeling van de stelling dat in deze beleidsregel onterecht terugwerkende kracht wordt gehanteerd.

Door bezwaarde is hiernaast - kort gezegd - gesteld dat de relatief hoge huur het gevolg is van de toepassing van de toenmalige DKP-problematiek en dat de situatie waarin bezwaarde zich bevindt, geen eigen keuze was, maar het gevolg van de oplossing van deze problematiek door de overheid. Aangezien naar de mening van bezwaarde de NHC-tarieven onvoldoende zijn om de kosten te dekken, worden de financiële consequenties voor het oplossen van de DKP-problematiek geheel ten onrechte bij bezwaarde neergelegd. Met het bestreden besluit heeft de NZa naar zijn mening dan ook gehandeld in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De NZa merkt deze bezwaargrond aan als een impliciet beroep op de inherente afwijkingsbevoegdheid zoals opgenomen in artikel 4:84 Awb. In dat kader dient onderzocht te worden of sprake is van bijzondere omstandigheden die de NZa noodzaken om af te wijken van de beleidsregels. Deze toets omvat twee vereisten waaraan moet zijn voldaan:

1. er moet sprake zijn van bijzondere omstandigheden;
2. handelen conform beleid moet onevenredige nadelige gevolgen met zich meebrengen.

**Kenmerk**

10196-39671

**Pagina**

13 van 16

Bij de vraag of wegens bijzondere omstandigheden afwijking van de beleidsregels geboden kan zijn, is van belang of het gaat om omstandigheden die geacht kunnen worden in de beleidsregel te zijn verdisconteerd, respectievelijk omstandigheden waarvan bewust in de beleidsregel is geabstraheerd. Is het een of het ander het geval, dan doen zich geen bijzondere omstandigheden voor die afwijking van de beleidsregel kunnen rechtvaardigen. Onderstaand beantwoordt de NZa de vraag of er naar haar oordeel in casu sprake is van dergelijke bijzondere omstandigheden.

Ten behoeve van beëindiging van de volkshuisvestingssubsidies, verstrekt volgens de systematiek van de dynamische kostprijshuur (op basis van de zogenaamde DKP-regelingen) heeft de staatssecretaris van VROM eind 1998 de Regeling eenmalige subsidies niet-winstbeogende instellingen (MG 98-26, Stcrt 27 oktober 1998) vastgesteld. Zorgaanbieders die behoorden tot de zogenaamde niet-winstbeogende instellingen en die een (voorheen) verzorgingshuis exploiteerden dat (in het verleden) was gefinancierd met een klimgeldlening konden uit hoofde van deze regeling een tweetal subsidies aanvragen: (i) een afkoopsubsidie waarmee de toenmalige afbouw van de DKP-subsidies in één keer werd afgekocht en (ii) een overname- of saneringssubsidie. In geval van de overnamesubsidie werd het pand overgedragen aan een woningcorporatie die het pand vervolgens weer terug verhuurt aan de overdragende zorgaanbieder. Door gebruikmaking van de Regeling eenmalige subsidies zijn de financiële verbintenissen tussen zorgaanbieder en overheid die voortvloeiden uit (het overgangsrecht) van de DKP-regelingen en de garantiestellingen hieromtrent, van rechtswege beëindigd.

In voornoemde Beleidsregel Afschrijving en de hieraan voorafgaande en de opvolgende beleidsregels is hierover het volgende opgenomen. Indien het pand werd overgedragen aan een woningcorporatie moet instemming met de overdracht en het daaruit voortvloeiende huurcontract verkregen zijn van het CVZ (periode 1997-2000) of het College bouw zorginstellingen (vanaf 2001). Indien aan deze voorwaarden is voldaan geldt dat de conform deze regeling in het huurcontract opgenomen huurkosten worden ingecalculeerd. Indien het pand niet werd overgedragen aan een woningcorporatie zijn de kostenwijzigingen als gevolg van de herfinanciering ingecalculeerd. De afschrijvings- en rentekosten voor zowel de boekwaarde van het pand als de zogenaamde klim (= de gedurende de looptijd van de te herfinancieren lening geactiveerde rente), konden op basis van de lineaire methodiek of op basis van annuïteiten worden ingecalculeerd.

Voor de volledigheid: omzetting van de afschrijvingsmethodiek is sinds 1 juni 2011 niet meer mogelijk op basis van de Beleidsregel Beëindiging (zowel in eigendoms- als in huursituaties).

Op grond van voornoemde aanwijzing van de minister van 12 juli 2011 gaat het hiervoor uiteengezette invoeringstraject van de NHC's er vanuit dat voor alle zorgaanbieders de bekostiging van huisvesting op basis van nacalculatie geleidelijk plaats maakt voor een integrale bekostiging.

**Kenmerk**

10196-39671

**Pagina**

14 van 16

In de aanwijzing is tevens bepaald dat hiervoor een invoeringsregime van zes jaar geldt. Hiernaast is een compensatieregeling vaste activa vastgesteld voor boekwaardeproblematiek in situaties waarin sprake is van leegstaande of reeds gesloopte panden en economisch eigendom. In de aanwijzing is verder niet voorzien in een voorziening voor resterende boekwaardeproblemen, waaronder de door bezwaarde naar voren gebrachte problematiek. Het is ook nimmer de bedoeling van de minister geweest om specifieke uitzonderingssituaties voor huur te creëren. Zo heeft de minister reeds in haar voornoemde brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 9 juli 2009 (TK, 2008 – 2009, 27659, nr. 114), waarin uitgangspunten zijn opgenomen voor de NHC's, uitdrukkelijk aangegeven dat de oplossing voor boekwaardeverliezen door de instelling allereerst zal moeten worden gezocht binnen de eigen vastgoedportefeuille en de stille reserves.

In de brief van de NZa aan VWS van 12 augustus 2010 (kenmerk: 10D0028443) worden huursituaties genoemd waarbij sprake is van problematiek tussen de Rijksoverheid en de betrokken verhuurders c.q. corporaties vanwege de context waarin de bestaande huursituaties zijn ontstaan en wordt aangegeven om te bezien of aanvullend onderzoek noodzakelijk is. In voornoemde brief van 1 juni 2011 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer herhaalt en benadrukt de minister echter haar eerder ingenomen standpunt door onder meer aan te geven dat huur een privaatrechtelijke overeenkomst is. Daarnaast is de minister van mening dat huurder en verhuurder onderling hun contractuele afspraken dienen te regelen. De minister merkt hierbij in de eerder genoemde brief van 1 juni 2011 op, dat zorgaanbieders in de Care in staat moeten worden gesteld om in de overgangperiode van zes jaar hun vastgoedstrategie op orde te brengen.

Het voorgaande betekent dat de minister ook voor de huursituaties waar - zoals bezwaarde stelt - een financiële problematiek aan de orde is die is gerelateerd aan de hoge boekwaarde als gevolg van de klimgeldleningproblematiek, geen specifieke uitzondering heeft willen maken bij de invoering van de NHC-systematiek en de hieraan gerelateerde regelgeving.

De aanwijzing staat niet toe dat er een aparte regeling moet worden getroffen voor boekwaardeproblematiek zoals door bezwaarde naar voren gebracht. De NZa heeft binnen de grenzen van de rechtmatigheid uitvoering kunnen en moeten geven aan de door de minister gegeven aanwijzing op grond van artikel 7, lid 1 sub b Wmg door het vaststellen van voornoemde beleidsregels per 2012. Gezien de bestuurlijke en politieke bevoegdheid van de minister ten aanzien van het macrobudget voor de gezondheidszorg is het uitsluitend aan de minister om met betrekking tot het financiële makro kader de beleidsmatige keuzes te maken. De door de minister gemaakte beleidsmatige keuzes, in casu om geen specifieke regeling te treffen voor huursituaties en dat de uitvoering van de aanwijzing budgettair neutraal gebeurt, moeten derhalve als een gegeven worden aanvaard.

**Kenmerk**

10196-39671

**Pagina**

15 van 16

Samenvattend luidt de conclusie dat bij de invoering van de NHC's bewust is geabstraheerd van de omstandigheid dat boekwaardeproblematiek, in zowel huur- als eigendomssituaties, het gevolg kan zijn van de invoering van de NHC's en de hiermee samenhangende beleidsregels. Op grond van het bovenstaande is de NZa van oordeel dat in casu geen sprake is van bijzondere omstandigheden, nu hierin in de aanwijzing en de daarop gebaseerde beleidsregels expliciet niet is voorzien. De door bezwaarde aangevoerde grond kan de toepassing van artikel 4:84 Awb niet rechtvaardigen.

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

Anders dan bezwaarde, is de NZa van oordeel dat het boekwaardeprobleem van verpleeghuis De Strijp (locatie Waterhof) niet op zichzelf staat, maar binnen de totale vastgoedportefeuille van bezwaarde moet worden gezien en zo mogelijk moet worden opgelost. Om die reden volgt de NZa bezwaarde niet in zijn bezwaar.

Voorts is de NZa van mening dat de gevolgen van het bestreden besluit in casu niet zo groot zijn dat deze niet door bezwaarde kunnen worden gedragen. Zo liet het eigen vermogen van bezwaarde ultimo 2011 (€ [vertrouwelijk ]) een stijging zien van 10% ten opzichte van het jaar daarvoor (€ [vertrouwelijk ]).

Tenslotte ziet de NZa, gelet op het bovenstaande, geen aanleiding om het door bezwaarde gedane verzoek tot vergoeding van proceskosten op grond van artikel 7:15 Awb te honoreren.

## **CONCLUSIE**

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

Indien en voor zover de primaire beslissing niet voldoende is gemotiveerd wordt dit gebrek in deze beslissing op bezwaar hersteld met bovenstaande overwegingen.

Hoogachtend,  
De Nederlandse Zorgautoriteit

mr. drs. T.W. Langejan,  
voorzitter Raad van Bestuur

Ingevolge artikel 105 van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) kan een belanghebbende binnen zes weken na de datum van verzending van dit besluit beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage. Het beroep dient conform artikel 6:5 lid 1 Awb schriftelijk en ondertekend te worden ingediend en moet tenminste de volgende gegevens bevatten: naam en adres van de indiener, een omschrijving van het besluit waartegen het beroep zich richt en de gronden van het beroep. Indien beschikbaar dient een afschrift van het besluit te worden meegezonden.

**Kenmerk**  
10196-39671

**Pagina**  
16 van 16