

BESLISSING OP BEZWAAR

Kenmerk
32258-50839

Pagina
1 van 9

Met een brief van 28 februari 2013 heeft Schreuderhuizen/Stichting A.G.S.V. (hierna te noemen: Schreuderhuizen) tijdig bezwaar gemaakt tegen een tariefbeschikking van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) van 15 februari 2013 met kenmerk 0029196/36130. Met deze beschikking heeft de NZa (onder meer) een door Schreuderhuizen aangevraagde compensatie inzake het spookgebouw [vertrouwelijk] afgewezen.

Naar aanleiding van dit bezwaar zijn belanghebbenden op 24 april 2013 gehoord. Het verslag van de hoorzitting treft u hierbij aan ([bijlage](#)).

In haar vergadering van 30 juli 2013 heeft de NZa het hierboven besluit in heroverweging genomen. De NZa heeft besloten dat tegemoet kan worden gekomen aan het bezwaar. Het bezwaar wordt dan ook gegrond verklaard en de aangevraagde compensatie ten bedrage van [vertrouwelijk €] zal alsnog worden toegewezen. Hieronder volgt de motivering daarvan.

DE AANGEVOERDE BEZWAREN

Het bezwaar luidt zakelijk weergegeven als volgt.

Volgens de beschikking van de NZa komt van de aangevraagde compensatie een bedrag van [vertrouwelijk €] niet voor toewijzing in aanmerking omdat daarvoor geen vervangende nieuwbouw zou zijn gerealiseerd. Er is echter wel sprake geweest van vervangende nieuwbouw.

Schreuderhuizen kent meerdere locaties in [vertrouwelijk]. De hoofdlocatie aan de [vertrouwelijk] is in de periode tussen 2005 en 2010 ingrijpend aangepast. De aanpassingen betroffen mede een gebouwdeel waarin een zwembadje was gevestigd en waar tevens dagen sportactiviteiten plaatsvonden.

In lijn met het overheidsbeleid om dagbesteding extern te huisvesten zijn de dagbestedingsactiviteiten in 2009 verplaatst naar een nieuw aangekocht en uitgebreid verbouwde en aangepaste locatie aan de [vertrouwelijk]: Activiteiten Centrum Schreuder. Het zwembadje is daarbij niet teruggekomen, omdat het al eerder te klein was bevonden, en met cliënten zoveel mogelijk in openbare zwembaden werd gezwommen. Het was overigens ook onwaarschijnlijk dat destijds goedkeuring zou zijn verkregen om op de nieuwe locatie een zwembad in te richten.

Het gebouwdeel [vertrouwelijk] is na de verhuizing gesloopt. Overige leeggekomen ruimten zijn benut als kantoren en archiefruimten.

Een goedkeuringsdocument met betrekking tot het Activiteiten Centrum Schreuder is bij het bezwaarschrift gevoegd.

Schreuderhuizen meent dat er wel degelijk sprake is van vervanging van het gebouw [vertrouwelijk] door aankoop en verbouw elders, zij het dat deze wat gecompliceerd en gefaseerd is verlopen. Daarom wordt verzocht de aanvraag alsnog volledig te honoreren. Bij niet honoreren zou het betreffende bedrag als verlies in de lopende exploitatie moeten worden ingebracht. De organisatie zou daardoor, mede door eerdere bezuinigingen en de kleine reserve, onmiddellijk in grote problemen komen.

Kenmerk
32258-50839

Pagina
2 van 9

OORDEEL NZa

Voordat wordt ingegaan op de gronden van het bezwaar zal eerst de achtergrond van het toepasselijke beleid worden weergegeven.

De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) voorziet in een volksverzekering tegen bijzondere ziektekosten. Verzekerden hebben op grond van de wet "aanspraak op zorg ter voorkoming van ziekten en ter voorziening in hun geneeskundige behandeling, verpleging en verzorging". De door de AWBZ verzekerde zorg is nader omschreven in een algemene maatregel van bestuur, het Besluit Zorgaanspraken AWBZ (Besluit Zorgaanspraken). In het Besluit Zorgaanspraken wordt de aanspraak op zorg onderverdeeld naar zorgtypen (de zogenoemde functies), zoals persoonlijke verzorging, verpleging, begeleiding, behandeling, verblijf en vervoer.

Op de instellingen die deze zorg verlenen is de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) van toepassing. Centrale begrippen in die wet zijn prestatie en tarief. Onder prestatie verstaat de Wmg 'de levering van zorg door een zorgaanbieder', en onder tarief de 'prijs voor een prestatie, een deel van een prestatie of een geheel van prestaties van een zorgaanbieder'. Het vaststellen welke tarieven zorgaanbieders voor verlening van AWBZ-zorg in rekening mogen brengen en welke prestatiebeschrijvingen daarbij in acht moeten worden genomen, is op grond van de Wmg een taak van de NZa. De materiële normen die de NZa bij het vaststellen van prestaties en tarieven in acht neemt, legt zij op grond van de wet vast in beleidsregels.

De tarieven voor de instellingen die AWBZ-zorg leveren worden bepaald op basis van een telkens per kalenderjaar vast te stellen bedrag aan aanvaardbare kosten, ook wel budget genoemd. Deze aanvaardbare kosten vallen in grote lijnen in twee delen uiteen. Het ene deel betreft de zorgproductie van een instelling en de afspraken die daarover tussen de instelling en het regionale zorgkantoor zijn gemaakt. Het andere deel wordt gevormd door de zogenoemde kapitaallasten, de kosten van rente en afschrijving als gevolg van investeringen in gebouwen.

Per 1 januari 2009 wordt de intramurale zorg, dat is de zorg die gepaard gaat met de functie verblijf zoals bedoeld in de AWBZ en het Besluit Zorgaanspraken, beschreven in de zogenoemde 'zorgzwaartepakketten', kortweg ZZP's. Een ZZP is een volledig pakket van intramurale zorg dat aansluit op de kenmerken van de cliënt en de zorg die deze nodig heeft. De ZZP's worden gebruikt als parameter bij de vaststelling van ('het ene deel' van) het aanvaardbare kostenbedrag, en gelden tegelijkertijd als de prestatie die door zorgaanbieders in rekening kan worden gebracht. De NZa heeft in de Beleidsregel Prestatiebeschrijvingen en tarieven zorgzwaartepakketten (nummer CA-300-510)¹ per ZZP een prestatiebeschrijving vastgelegd.

Kenmerk
32258-50839

Pagina
3 van 9

Voor het te bespreken bezwaar is met name het onderdeel kapitaallasten van belang. Dit budgetonderdeel werd tot het jaar 2012 volledig vastgesteld aan de hand van de door de zorgaanbieder gemaakte (werkelijke c.q. genormeerde) kosten van afschrijving, rente, huur en erfpacht, instandhouding, inventaris, kleinschalig wonen en van de kapitaallasten bij uitbesteding. In de Beleidsregel Kapitaallasten bestaande zorgaanbieders² heeft de NZa de daarbij te hanteren regels vastgelegd. Het risico voor zorgaanbieders was daarmee gering.

Het geringe risico ten aanzien van kapitaallasten was geheel in lijn met een relatief grote overheidsbemoeienis met bouwinvesteringen in de zorgsector. Tot 2009 gold voor aanbieders van langdurige zorg namelijk een 'bouwregime' met een vergunningprocedure via het College bouw zorginstellingen, gebaseerd op de bepalingen in de Wet toelating zorginstellingen (WTZi)³.

Zorgaanbieders die voor hun bouwplannen goedkeuring hadden verkregen van de overheid, kregen de kosten die met die bouwplannen samenhangen vergoed, ook als niet alle capaciteit werd benut en er bijvoorbeeld sprake was van leegstand. Voor opname in de aanvaardbare kosten kwamen tot 2009 dan ook uitsluitend die kapitaallasten in aanmerking die betrekking hadden op de activa waarvoor een vergunning op grond van de Wet ziekenhuisvoorzieningen (tot en met 31 december 2005) respectievelijk een toelating op grond van de Wet toelating zorginstellingen (per 1 januari 2006) was verstrekt. Investerings- en investeringsbedragen die op grond van de WTZi na toetsing van een individuele aanvraag door het Bouwcollege als aanvaardbaar waren aangemerkt vormden voor de tariefvaststelling door de NZa een gegeven.

Inmiddels is een door de minister beoogde overgang naar integrale tarieven (die zowel de kosten van zorg als kapitaallasten omvatten) ingezet. Het bouwregime is afgeschaft en de zogenoemde normatieve huisvestingscomponent (NHC) is geïntroduceerd als tarief voor kapitaallasten.

¹ Geldend per 1 januari 2012, gevolgd door CA-300-537 per 1 januari 2013

² voor 2012: CA-300-542

³ Per 1 januari 2009 is hoofdstuk V van het Uitvoeringsbesluit WTZi geschrapt. Dat betekent dat de WTZi artikelen over bouw niet meer van toepassing zijn.

Stapsgewijs zal de vergoeding van kapitaallasten via de aanvaardbare kosten⁴ worden afgeschaft. Uiteindelijk zullen alle aanbieders van langdurige zorg voor hun vastgoedinvesteringen volledig risicodragend worden.

Kenmerk
32258-50839

Pagina
4 van 9

De hoofdlijnen van het overheidsbeleid inzake huisvesting voor verblijfszorg, de afschaffing van het bouwregime per 1 januari 2009 en de overgang naar bekostiging via integrale tarieven zijn neergelegd in een brief van de minister en de staatssecretaris van 9 juli 2007 getiteld 'Met zorg ondernemen' (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 27 659 en 29 248, nr. 84), een vervolg op de brief over transparante en integrale tarieven van 8 maart 2005 (TK 2004-2005, 27 659, nr. 52). Een verdere concretisering van dit beleid is neergelegd in een brief van 9 juli 2009 aan de Tweede Kamer (TK 2008-2009, 27 659, nr. 114), waarin de minister de voorlopige uitgangspunten voor integrale tarieven en een overgangsregeling kenbaar heeft gemaakt.

Een aanzet tot de daadwerkelijke invoering van de verdere beleidsvoornemens vormt een brief van de minister van 1 juni 2011 (DLZ-U-3052463), waarin de minister haar voornemen tot het geven van een aanwijzing aan de NZa kenbaar heeft gemaakt. Dit beleidsvoornemen is uitgevoerd met een brief van 12 juli 2011 (Stcrt. 2011, 13319), waarin de minister de NZa een aanwijzing heeft gegeven om op budgettair neutrale wijze een uniforme kapitaallastenvergoeding voor instellingen voor langdurige zorg in te voeren. Deze aanwijzing is op onderdelen gewijzigd met een brief van 8 augustus 2011 (Stcrt. 2011, 16189).

De door de minister als einddoel beoogde systematiek van een prestatiegebonden vergoeding op basis van de NHC kent samengevat de volgende verschillen ten opzichte van de nacalculatiesystematiek. De vergoeding voor de kapitaallasten wordt niet langer gebonden aan een object en individueel berekend; in plaats daarvan zal sprake zijn van een vaste productievergoeding per cliënt. De vergoeding van kapitaallasten zal ook niet langer gekoppeld zijn aan een vergunning. Daarmee zal de samenhang tussen moment van investeren en de vergoeding van de kapitaallasten volledig losgelaten zijn.

In navolging van de aanwijzing heeft de NZa de beleidsvoornemens ten aanzien van de invoering van een NHC vertaald in een drietal beleidsregels, vastgesteld op 26 juli 2011, namelijk de Beleidsregel Invoering normatieve huisvestingscomponent bestaande zorgaanbieders (CA-300-551), de Beleidsregel Kapitaallasten bestaande zorgaanbieders (CA-300-542) en de Beleidsregel Compensatie vaste activa AWBZ en GGZ in verband met invoering normatieve huisvestingscomponent (CA-300-493, hierna ook: Beleidsregel Compensatie vaste activa). Daarnaast heeft de NZa veldpartijen geïnformeerd met de circulaire AWBZ/11/12c ('Invoering normatieve huisvestingscomponent').

⁴ Dit geldt uitsluitend voor de "bestaande zorgaanbieder" als omschreven in artikel 3.1 van de beleidsregel Invoering normatieve huisvestingscomponent (NHC) bestaande zorgaanbieders (voor 2012: CA-300-551). Aanbieders die na 1 januari 2012 van start gaan vallen direct volledig onder het NHC-regime.

Met de invoering van dit beleid wordt de vergoeding voor rente van en afschrijving op vastgoed van zorgaanbieders onderdeel van de integrale tarieven en wordt in het tarief een normatieve vergoeding voor kapitaallasten opgenomen, passend bij dat zorgzwaartepakket.

Kenmerk
32258-50839

Pagina
5 van 9

Voor nieuwe zorgaanbieders (dat wil zeggen, zorgaanbieders die niet voldoen aan de in voetnoot 4 bedoelde definitie) geldt dat de bekostiging van huisvestingslasten volledig uit deze integrale tarieven plaats moet vinden. Voor bestaande aanbieders zal de bekostiging in geleidelijk toenemende mate op basis van hun prestaties en productie plaatsvinden, doordat in de periode 2012 - 2018 op een steeds kleiner deel van de kapitaallasten zal worden nagecalculeerd volgens het volgende schema.

Jaar	Budget Kapitaallasten	Budget NHC
2011	100%	0%
2012	90%	10%
2013	80%	20%
2014	70%	30%
2015	50%	50%
2016	30%	70%
2017	15%	85%
2018	0%	100%

De Beleidsregel CA-300-506 'Tarieven normatieve huisvestingscomponent bestaande zorgaanbieders' geeft inzicht in de opbouw en de hoogte van de normatieve huisvestingscomponent voor bestaande zorgaanbieders van intramurale AWBZ-zorg met de functie verblijf.

De periode 2012 tot 2018 is een overgangperiode, waarin bestaande zorgaanbieders geleidelijk wennen aan en hun bedrijfsvoering kunnen aanpassen op de situatie dat zij vanaf 2018 volledig risicodragend zullen zijn voor de door hen geleverde zorg én hun vastgoed. De vergoeding wordt stapsgewijs steeds meer gebaseerd op de normatieve vergoeding en zal dus steeds meer gerelateerd zijn aan de werkelijk geleverde zorg.

De NHC is een productiegebonden 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 instandhoudings-uitgaven bij een bezettingspercentage van 97% en bij een vastgestelde investeringsnorm te dekken.

Waar onder het 'oude regime' kapitaallasten van met vergunning gebouwde maar niet langer bestaande of leegstaande gebouwen voor nacalculatie in aanmerking kwamen, zal dat onder de nieuwe systematiek (in ieder geval vanaf 2018) niet meer zo zijn. De (normatieve) vergoeding voor kapitaallasten kan immers alleen in rekening worden gebracht als daadwerkelijk zorg wordt verleend.

In haar brief van 1 juni 2011 is de minister specifiek op die problematiek ingegaan. Ze stelde vast dat leegstand, niet langer bestaande gebouwen en oude plankosten, voor zover ze hebben geleid tot (ver)nieuwbouw, kunnen samenhangen met de beleidsmatig gewenste verbetering van de privacy. Het gaat hierbij om gebouwen die zijn of worden vervangen omdat zij "oranje of rood" scoorden in de GGZ of om gebouwen met meerpersoonskamers in de V&V. De minister gaf aan dat een deel van deze problematiek kan worden opgelost door de zogenoemde Bouwimpulsmiddelen⁵. Instellingen die geen geslaagd beroep op de extra middelen 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 (een en ander passend binnen het daarvoor beschikbare budgettaire kader). Duidelijk is daarmee dat de overgangsregeling niet in een algemene voorziening voor boekwaardeproblemen zal voorzien.

Voor één specifiek onderwerp, de compensatie voor immateriële vaste activa, heeft de minister een aanvullende regeling willen treffen, zo blijkt uit de brief van 1 juni 2011 en de daarop volgende aanwijzingen. De NZa heeft in navolging van de aanwijzing van 12 juli 2011 zoals gezegd de Beleidsregel Compensatie vaste activa vastgesteld. Deze beleidsregel voorziet conform de aanwijzing in bepaalde gevallen en onder voorwaarden in de mogelijkheid om versneld af te schrijven op resterende boekwaarde van gesloopte en leegstaande gebouwen en in de bekostiging van het verwijderen van asbest en oude plankosten. Het gaat daarbij om gebouwen waarvoor blijkens een nieuwe vergunning vervangende nieuwbouw is of wordt gepleegd. Voor compensatie komen in aanmerking:

- de restant boekwaarde per 31 december 2011 van spookgebouwen/leegstaande gebouwen waarvoor vervangende nieuwbouw op basis van een goedkeuring is of wordt gerealiseerd;
- de werkelijke oude plankosten van lopende of na 2011 in gebruik genomen/te nemen bouwprojecten waarvoor een goedkeuring is afgegeven waarvan activering uiterlijk in de jaarrekening 2011 plaatsvindt. De werkelijke oude plankosten kunnen maximaal 75% van 14% van de bouwkosten uit het oorspronkelijk goedgekeurde bouwplan dat niet is uitgevoerd bedragen;
- de werkelijke kosten per 31 december 2011 van het verwijderen van asbest van lopende of na 2011 in gebruik genomen/te nemen vervangende nieuwbouw op basis van een goedkeuring. Indien kosten van het verwijderen van asbest voor vervangende nieuwbouw op basis van een goedkeuring zijn voorzien, komen voorzieningen voor kosten van het verwijderen van asbest, voor compensatie in aanmerking mits deze kosten op 31 december 2011 zijn geactiveerd in de jaarrekening 2011.
De beleidsregel is uitsluitend van toepassing op activa die in eigendom zijn, of onderwerp van financial lease, en niet op gehuurde activa.

⁵ Zie Beleidsregel 'Invulling bouwimpuls (AWBZ)' (CA-399)

De kapitaallasten die niet in aanmerking komen voor compensatie blijven onderdeel uitmaken van de nacalculatie die in het overgangsmoedel naar integrale tarieven stapsgewijs wordt afgebouwd. Eventuele boekwaardeproblemen die ondanks de compensatieregeling en de overgangsregeling resteren zullen zoals hiervoor al aangegeven door de zorgaanbieders zelf moeten worden opgevangen.

Beoordeling van het bezwaar

De Beleidsregel Compensatie bepaalt dat voor compensatie in aanmerking komt, de restant boekwaarde van spookgebouwen waarvoor vervangende nieuwbouw op basis van een goedkeuring is of wordt gerealiseerd. In de bestreden beslissing heeft de NZa vastgesteld dat met betrekking tot het spookgebouw [vertrouwelijk] niet is komen vast te staan dat er inderdaad vervangende nieuwbouw is gepleegd. Beoordeeld moet worden of die beslissing op goede gronden is genomen.

Bij het bezwaarschrift en met een e-mail bericht van 25 april 2013 heeft Schreuderhuizen aanvullende informatie met betrekking tot haar verzoek om compensatie verstrekt. Deze informatie bestaat onder meer uit een toelatingswijziging van 13 maart 2006 voor 85 dagbestedingsplaatsen, enkele foto's van een maquette van de locatie waar het spookgebouw heeft gestaan, en een toelatingswijziging van 15 december 2008 voor de sloop van gebouw [vertrouwelijk] (de formele naam van het spookgebouw waarover het bezwaar gaat).

Uit deze informatie en het op de hoorzitting verhandelde is komen vast te staan dat het gebouw [vertrouwelijk], ook wel aangeduid als [vertrouwelijk], (mede) werd gebruikt voor dagactiviteiten voor cliënten die intramuraal verblijven en dat deze voor deze functie met toestemming vervangende nieuwbouw is gepleegd. Anders dan de eerdere beslissing van de NZa vermeldt, is dus wél voldaan aan de voorwaarde van vervangende nieuwbouw.

Vervolgens moet worden beoordeeld of het spookgebouw voldoet aan de definitie die de beleidsregel in artikel 3.4 van spookgebouwen geeft. In het bezwaarschrift wordt [vertrouwelijk] namelijk aangeduid als *gebouwdeel*, terwijl uit de definitie in de beleidsregel moet worden afgeleid dat de compensatieregeling geldt voor gebouwen en niet voor delen daarvan.

Of een opstal een gebouw is in de zin van de beleidsregel moet worden beoordeeld naar de omstandigheden van het geval. Daarbij is onder meer van belang de doelstelling van het beleid, de feitelijke situatie en de wijze waarop in het algemeen in wet- en regelgeving de definitie wordt bepaald.

Bij deze beoordeling is in de eerste plaats van belang dat het doel van de beleidsregel is om zorginstellingen gelegenheid te bieden om elementen in de jaarrekening versneld af te schrijven vanwege de overgang naar meer marktwerking en de daarmee samenhangende verscherpte regelgeving ten aanzien van de jaarverslaglegging. Uit inrichting en voorgeschiedenis van het beleid wordt duidelijk dat het alleen gaat om posten die kunnen worden aangemerkt als "immateriële vaste activa". In de uitvoering van het beleid is één en ander ingevuld door een aantal concrete situaties aan te wijzen, namelijk spookgebouwen, leegstand en oude plankosten. Het uitgangspunt is en blijft echter hetgeen in de aanwijzing is opgenomen en dat is dat het gaat om de boekwaarden die moeten worden aangemerkt als immateriële vaste activa.

In het geval van de Schreuderhuizen is inderdaad gebleken dat sprake is van af te boeken immateriële activa en daarmee samenhangende boekwaardeproblematiek. Vanuit de doelstelling van de beleidsregel is er dan aanleiding het in de beleidsregel gehanteerde begrip "gebouw" niet "beperkend" uit te leggen.

De feitelijke situatie geeft vervolgens naar het oordeel van de NZa aanleiding om aan te nemen dat er inderdaad sprake is van een gebouw in de zin van de beleidsregel. Het gebouw is als een zelfstandig functionerend gebouw ontwikkeld en pas later van een verbinding (loopbrug) met andere gebouwen op het terrein aan de Kemperbergerweg voorzien.

Gezien de in de aanwijzing (toelichting, artikel 9) opgenomen instructie aan de NZa om zich aan de hand van vergunningen van het buiten gebruik gesteld zijn te vergewissen acht de NZa echter doorslaggevend dat het gebouw in de toelatingswijziging inzake sloop expliciet als een afzonderlijk gebouw wordt aangemerkt.

Op grond van het voorgaande constateert de NZa dat het spookgebouw [vertrouwelijk] moet worden aangemerkt als gebouw in de zin van de Beleidsregel Compensatie.

Derhalve moet worden geconcludeerd dat is voldaan aan de voorwaarden van de beleidsregel. Er is daarom aanleiding om de resterende boekwaarde van gebouw [vertrouwelijk] (wel) te compenseren. De bestreden beslissing zal niet worden gehandhaafd. Er zal een nieuwe beslissing worden genomen die zo spoedig mogelijk op het webportaal zal worden geplaatst.

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
32258-50839

Pagina
9 van 9