

BESLISSING OP BEZWAAR**35904-52982**

Met een ongedateerde brief die is ingekomen bij de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) op 29 maart 2013, heeft Stichting Bejaardencentrum Grootegast-Oldekerk (Het Hooge Heem, belanghebbende) tijdig bezwaar gemaakt tegen een tariefbeschikking van de Nederlandse Zorgautoriteit met kenmerk 0028168/34714 d.d. 15 februari 2013. Met deze beschikking heeft de NZa afwijzend beslist op een schriftelijk verzoek van belanghebbende om haar onder toepassing van de inherente afwijkingsbevoegdheid te compenseren voor een boekwaardeverlies van € [vertrouwelijk].

Met een brief van 8 mei 2013 heeft prof. mr. J.G. Sijmons van Nysingh advocaten-notarissen zich als gemachtigde gesteld en enkele stukken overgelegd. Op 11 juni 2013 heeft gemachtigde een kopie van een brief van Menzis Zorgkantoren overgelegd, die kort gezegd inhoudt dat het verzoek tot compensatie van het boekwaardeverlies wordt gesteund.

Tijdens de hoorzitting en met een brief van 10 juli 2013 heeft gemachtigde er op gewezen dat de NZa had verzuimd te beslissen op een door belanghebbende ingediende (aanvullende) aanvraag tot vergoeding van oude plankosten. De NZa heeft deze aanvraag met een brief van 8 augustus 2013 alsnog afgewezen, belanghebbende voorgesteld de bezwaren tegen de beschikkingen van 15 februari 2013 en van 8 augustus 2013 gevoegd te behandelen en belanghebbende in de gelegenheid gesteld aanvullende bezwaargronden in te dienen. Met een brief van 8 oktober 2013 heeft Het Hooge Heem laten weten dat het bezwaar tegen de beschikking van 8 augustus 2013 wordt ingetrokken, maar dat het bezwaar tegen de beschikking van 15 februari 2013 blijft gehandhaafd.

Op grond van het Besluit organisatie, mandaat, volmacht en machtiging NZa is de directeur Strategie & Juridische Zaken van de NZa bevoegd om namens de NZa te beslissen op het bezwaarschrift.

De NZa heeft de bestreden beslissing in heroverweging genomen en besloten dat niet aan het bezwaar kan worden tegemoet gekomen. De bestreden beslissing blijft daarom ongewijzigd gehandhaafd. Het bezwaar wordt ongegrond verklaard. De motivering daarvan luidt als volgt.

DE AANGEVOERDE BEZWAREN

Het bezwaar luidt zakelijk weergegeven als volgt.

De beslissing van de NZa gaat niet in op de in het verzoek aangevoerde omstandigheden en argumenten, maar herhaalt uitsluitend de in de brief van 19 november 2012 beschreven feiten.

De NZa constateert terecht dat het verzoek om compensatie niet tijdig is ingediend, maar gaat er aan voorbij dat omstandigheden buiten de invloedssfeer van belanghebbende daar de oorzaak van zijn.

Belanghebbende verzoekt om de volgende feiten te betrekken bij de behandeling van het bezwaar.

- Doordat het beleid zo kort voor ultimo 2011 is gepubliceerd, is het zorgaanbieders vrijwel onmogelijk gemaakt om hierop beleidsmatig reageren. Gezien de casus van belanghebbende heeft de NZa onzorgvuldig gehandeld.
- In de brief van 19 november 2012 is aangegeven welke niet aan belanghebbende toe te rekenen omstandigheden er de oorzaak van zijn dat de plannings niet zijn gehaald. Als de planning wel zou zijn gehaald, zou belanghebbende recht hebben gehad op een vergoeding. Belanghebbende wordt onevenredig gestraft, terwijl zij juist haar plannen in de geest van het nieuwe beleid heeft aangepast.
- Belanghebbende heeft de indruk dat een namens de NZa uitgevoerd onderzoek (waarvan de inhoud belanghebbende niet bekend is) de NZa niet adequaat heeft geïnformeerd over de situatie van belanghebbende.
- De NZa zou inhoudelijk moeten ingaan op de omstandigheid dat financiers ook gezien de kleine omvang van belanghebbende heel terughoudend zijn gebleken, mede omdat de overheid de vergoedingssystematiek tussentijds aanpaste. Het afbreken van overleg door de woningcorporatie, overleg met banken en private en institutionele beleggers en het in een zeer laat stadium verkrijgen van een garantie van de gemeente, zijn van het voorgaande een bewijs. Bovendien waren er moeilijkheden bij het vinden van passende tijdelijke huisvesting tegen een aanvaardbaar tarief.
- Voor de nieuwbouw is een vergunning van het college Bouw verkregen. Als de nieuwbouw in die lijn zou zijn gerealiseerd, had aanspraak bestaan op vergoeding.
- Door zorgvuldig handelen van belanghebbende wordt de collectiviteit niet belast met ongewenste woonzorgvormen en te dure tijdelijke huisvesting. Voor belanghebbende betekent dit echter dat (binnen de snel opeenvolgende beleidsregels) geen aanspraak meer bestaat op vergoeding van oude plankosten en resterende boekwaarde. De (aanloop)kosten zijn uit eigen vermogensreserves voorgefinancierd; deze vormen echter ook de basis voor een gezonde exploitatie van het (inmiddels drie keer aangepaste) nieuwbouwplan. De gevraagde compensatie is daarom extra gewenst, nog los van het feit dat deze is betrokken in de begroting waarop de gemeentelijke garantie is gebaseerd.

Tot slot wordt nog opgemerkt dat de gevraagde compensatie niet de materiële kosten van nieuwbouw betreft, of kosten die zijn gemaakt omdat nieuwbouw is stopgezet.

OORDEEL NZa

Voordat inhoudelijk wordt ingegaan op de bezwaargronden worden hieronder eerst de achtergronden van het beleid besproken.

Achtergronden van het beleid

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.

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.

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

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 (Bouwcollege), 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.

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. 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.

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.

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.

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.

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 geleverde prestatie. 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'). 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.

Voor nieuwe zorgaanbieders 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 overgangsperiode, 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 instandhoudingsuitgaven 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. Zij 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 sector gehandicaptenzorg (ghz) of om gebouwen met meerpersoonskamers in de sector verpleging & verzorging (v&v). De minister gaf aan dat een deel van deze problematiek kan worden opgelost door de zogenoemde Bouwimpuls-middelen⁵.

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.

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

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 bij goedgekeurde vervangende nieuwbouw 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.

De kapitaallasten die niet in aanmerking komen voor compensatie blijven onderdeel uitmaken van de nacalculatie die in het overgangsmodel 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.

Bespreking van de bezwaargronden

Aan de orde is of de NZa op goede gronden heeft besloten om niet, zoals door belanghebbende verzocht, met gebruikmaking van de inherente afwijkingsbevoegdheid, in afwijking van de bepalingen van de beleidsregel Compensatie, compensatie toe te kennen voor de resterende boekwaarde van het gebouw De Gast 4 te Grootegast, dat per medio oktober 2012 is komen leeg te staan.

Voorop staat dat, zoals al in de bestreden beslissing is aangegeven, de beleidsregel Compensatie expliciete voorwaarden stelt aan de wijze waarop en de termijn waarbinnen een aanvraag om compensatie moet worden gedaan: "De compensatie kan uitsluitend eenmalig worden aangevraagd bij indiening van het nacalculatieformulier 2011 dat uiterlijk 1 juni 2012 bij de NZa dient te zijn ingediend." Verder vermeldt de beleidsregel dat aanvragen compensatie die na 1 juni 2012 worden ingediend, zonder inhoudelijk oordeel worden afgewezen.

Dit betekent dat bij onverkorte toepassing van het beleid moet worden geconstateerd dat de aanvraag van Het Hooge Heem moet worden afgewezen. Immers: de aanvraag is gedaan met een brief in november 2012 en is daarmee niet tijdig en niet op de juiste wijze gedaan.

Uit jurisprudentie van de College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) volgt dat het hanteren van een strikte indieningstermijn is toegestaan als daartoe bijvoorbeeld voor een ordelijke afhandeling van grote aantallen aanvragen aanleiding is. Het CBb plaatst daarbij echter de kanttekening dat een dergelijke bepaling wel het karakter van beleid blijft houden. Dat betekent dat wel moet worden nagegaan of onverkorte toepassing van een beleidsregel voor de belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen, in welk geval er aanleiding kan zijn om van het beleid af te wijken. Hiermee wordt gedoeld op de zogenoemde inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit artikel bepaalt dat een bestuursorgaan zoals de NZa handelt conform beleid, daarvan slechts afwijkt indien er sprake is van bijzondere omstandigheden en deze omstandigheden tevens leiden tot onevenredige gevolgen in relatie tot de met het beleid te dienen doelen.

De NZa constateert dat niet is gesteld of gebleken dat er bijzondere omstandigheden zijn die Het Hooge Heem hebben belet om tijdig een aanvraag in te dienen. Als het zo is dat in het eerste kwartaal van 2012 duidelijk werd dat de nieuwbouw kon worden gefinancierd en daadwerkelijk door zou gaan, dan was het op dat moment ook voorzienbaar dat er een boekwaardeverlies zou ontstaan. Er was op dat moment nog ruim de tijd om een (tijdige) aanvraag in te dienen of in ieder geval voor de uiterste datum van indiening met de NZa overleg te plegen. Dat laatste had in ieder geval voor de hand gelegen nu Het Hooge Heem uit de tekst van de beleidsregel bekend moest zijn welke consequenties er aan te late indiening worden verbonden. Gezien de afwezigheid van bijzondere omstandigheden is naar het oordeel van de NZa in de bestreden beslissing terecht vastgesteld dat de aanvraag van Het Hooge Heem niet in behandeling kon worden genomen.

Hoewel er derhalve geen reden is (geweest) om inhoudelijk op de aanvraag in te gaan, overweegt de NZa (ten overvloede) nog het volgende.

De aanvraag van Het Hooge Heem betreft de resterende boekwaarde van een gebouw dat in oktober 2012 is gesloopt. Op grond van de Beleidsregel Compensatie komt voor compensatie in aanmerking (onder meer) de resterende boekwaarde per ultimo 2011 van gebouwen waarvoor vervangende nieuwbouw op basis van een goedkeuring is of wordt gerealiseerd en die *op 31 december 2011* leeg staan of zijn gesloopt. Zoals Het Hooge Heem erkent, is aan deze voorwaarde niet voldaan.

Er is toch aanleiding tot compensatie, aldus Het Hooge Heem, omdat met name het vinden van financiers de bouw heeft vertraagd en omdat de termijn tussen bekendmaking van het beleid en de datum vóór welke moest zijn gesloopt (31 december 2011) volgens haar te kort is.

De NZa overweegt daarover het volgende.

Zoals blijkt uit de al genoemde voorhangbrief van 1 juni 2011 heeft de minister beoogd om een regeling te doen treffen voor boekwaarde-problematiek die kan ontstaan als gebouwen niet (direct of indirect) bijdragen aan de zorgproductie, voor zover die problematiek het gevolg is van vergunningverlening. Met dergelijke gebouwen kunnen immers geen NHC-opbrengsten worden gegenereerd waaruit kapitaallasten kunnen worden gedekt. In lijn met deze doelstelling vermeldt de aanwijzing dat er sprake moet zijn van reeds gesloopt zijn of leegstand, aan welke situatie een vergunning ten grondslag moet liggen (artikel 9 onder a, c). De toelichting voegt daar aan toe dat dit buiten gebruik gesteld *zijn* voor de zorgautoriteit voldoende duidelijk moet zijn (toelichting artikel 9).

Duidelijk is daarmee, dat niet is beoogd om ook in geval van "leegstand of sloop op termijn" zoals bij Het Hooge Heem op de peildatum nog aan de orde is, compensatie voor resterende boekwaarde te bieden.

De toetsing op daadwerkelijke leegstand of sloop op de peildatum van ultimo 2011 betekent dat zorgaanbieders zoals dat ook hier is gebeurd "aan de verkeerde kant van de datumgrens kunnen uitkomen". Dat is echter inherent aan het hanteren van een toetsingsmoment. Het feit dat de aanwijzing vermeldt dat immateriële activa die na de peildatum ontstaan nog tot aan 2018 in de bekostiging meelopen naar rato van het nacalculatiedeel, maakt zonder meer duidelijk dat dit "aan de verkeerde kant van de datumgrens uitkomen" is voorzien en dat niet is beoogd om gevallen die na de peildatum ook onder de compensatieregeling te brengen.

Het Hooge Heem kan niet worden gevolgd in haar stelling dat de NZa onzorgvuldig handelt door een (te) korte tijdspanne tussen bekendmaking van het beleid en de peildatum aan te houden. Bij een ruimere termijn had Het Hooge Heem naar zij stelt op adequate wijze op de invoering van het beleid kunnen anticiperen, door er voor te zorgen dat gebouwen op de genoemde datum daadwerkelijk waren gesloopt. Het Hooge Heem gaat er hierbij kennelijk van uit dat de minister heeft beoogd een regeling te doen opstellen waar instellingen hun (bouw)plannen op zouden kunnen aanpassen. Dat is echter niet zo. Uit de voorgeschiedenis en de eerder genoemde brieven van de minister moet worden afgeleid dat het gaat om een regeling die beoogt om "oude" boekwaarde-problematiek te verminderen, zonder dat dit er toe leidt dat "sanering op eigen initiatief" ten laste van collectieve middelen komt. Belangrijker is echter dat de datum die de NZa als peildatum moet hanteren voortvloeit uit de aanwijzing, die nu eenmaal niet eerder is gegeven dan medio juli 2011.

De periode tussen bekendmaking van het beleid en de peildatum heeft daarmee nooit zodanig langer kunnen zijn dat Het Hooge Heem de uitvoering van haar plannen had kunnen versnellen. Tenslotte is het duidelijk dat met ingang van 2012 een systematiek geldt waarin zorginstellingen zelf de verantwoordelijkheid dragen voor (de financiële gevolgen van) hun vastgoedbeleid. Aansluiting bij die datum voor het "afrekenen" van oude boekwaardeproblemen is het meest logisch.

De door Het Hooge Heem genoemde omstandigheden zijn naar het oordeel van de NZa niet zodanig bijzonder dat van het hiervoor beschreven beleid zou moeten worden afgeweken. Vertraging in bouw en financieringsproblemen zijn niet uniek voor Het Hooge Heem, maar kunnen bij elke zorgaanbieder optreden, en zoals uiteengezet gaat de aanwijzing er al van uit dat niet elk boekwaardeprobleem met de compensatieregeling zal worden opgelost.

In de door Het Hooge Heem beschreven financiële consequenties ziet de NZa geen aanleiding om tot een ander oordeel te komen.

Het geheel overziende moet naar het oordeel van de NZa worden geconstateerd dat er in dit geval (ook als er aanleiding zou zijn geweest om tot inhoudelijke behandeling van de aanvraag van Het Hooge Heem over te gaan) geen sprake is van omstandigheden die aanleiding geven om van de in het beleid opgenomen voorwaarden af te wijken en te voldoen aan het verzoek tot compensatie van resterende boekwaarde.

CONCLUSIE

Op grond van voorgaande overwegingen constateert de NZa dat op goede gronden is besloten de aanvraag van Het Hooge Heem niet in behandeling te nemen. Bovendien is niet gebleken van bijzondere omstandigheden die aanleiding zouden kunnen zijn om van de voorwaarden van het beleid af te wijken. De aanvraag had derhalve bij inhoudelijke behandeling niet kunnen worden gehonoreerd. Het bezwaar dient ongegrond te worden verklaard en de bestreden beslissing blijft ongewijzigd gehandhaafd.

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

Hoogachtend,
De Nederlandse Zorgautoriteit

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