

**BESLISSING OP BEZWAAR****40131-73661**

Bij brief van 7 mei 2013 die is ingekomen bij de NZa op 16 mei 2013, is door GGZ Breburg Groep (hierna: bezwaarde) bezwaar gemaakt tegen de tariefbeschikking met kenmerk 300-1415-13-4 d.d. 2 april 2013 inzake de nacalculatie 2011 (hierna: bestreden beschikking) met bijbehorende motiveringsbrief van 7 maart 2013 (met kenmerk 0033728/42320). Naar aanleiding van dit bezwaar is belanghebbende op 19 september 2013 gehoord.

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 directeur verklaart het bezwaarschrift namens de NZa deels gegrond en deels ongegrond. Hieronder volgt de motivering daarvan.

De bestreden beschikking is afgegeven op basis van de Beleidsregel Nacalculatie 2011 (CA-300-511). Het bezwaarschrift heeft betrekking op de afhandeling van de nacalculatie 2011 en meer specifiek op het onderdeel afschrijvingen.

**DE AANGEVOERDE BEZWAREN**

Ter onderbouwing van het bezwaarschrift heeft bezwaarde het volgende naar voren gebracht.

Volgens bezwaarde heeft de NZa niet de juiste systematiek toegepast bij het bepalen van het bedrag aan reparatie-afschrijvingen. In de motiveringsbrief bij de bestreden beschikking geeft de NZa aan dat de opgave van bezwaarde ad € [vertrouwelijk ] een bedrag van € [vertrouwelijk ] aan reparatie-afschrijvingen bevat die betrekking hebben op oude jaren die reeds door de NZa zijn afgesloten. Daarmee zijn de overige afschrijvingen vastgesteld op een bedrag van € [vertrouwelijk ]. Bezwaarde voert aan dat het bedrag van € [vertrouwelijk ] aan door de NZa gecorrigeerde afschrijvingen ook de extra afschrijving over 2011 bevat ten bedrage van € [vertrouwelijk ] (waarvan € [vertrouwelijk ] ten behoeve van de locatie Breda Baronielaan en € [vertrouwelijk ] ten behoeve van de locatie Breda PV 94). Deze extra afschrijving moet dan niet als een reparatie-afschrijving worden aangemerkt maar is volgens bezwaarde in dat jaar een gevolg van een correctie op het afschrijvingspercentage en de levensduur.

Daarnaast stelt bezwaarde vast dat de NZa niet terugkomt op afgesloten jaren voor de extra afschrijvingen tot en met 2010 en zij tekent bezwaar aan tegen de door de NZa gehanteerde berekeningswijze. Volgens bezwaarde hanteerde de NZa bij eerdere correcties afschrijvingen in voorgaande jaren tot en met 2010, de volgende systematiek: vanaf het jaar dat de fout wordt hersteld (in casu afschrijvingspercentage en levensduur wordt gecorrigeerd) wordt de boekwaarde afgeschreven in de resterende afschrijvingsjaren volgens de levensduur conform de Beleidsregel Kapitaallasten. Bezwaarde verzoekt de NZa deze bestendige gedragslijn voort te zetten. Op basis daarvan is volgens bezwaarde een alternatieve berekening aan de orde.

De betreffende activa zijn verbouwingen die in 1995 zijn geactiveerd en een levensduur hebben van 20 jaar (tot en met 2014). Voor de locatie Breda Baronielaan betreft de correctie in 2011 € [vertrouwelijk ] en het bedrag te corrigeren in de resterende jaren levensduur € [vertrouwelijk ]. Voor de locatie Breda VP 94 betreft de correctie in 2011 € [vertrouwelijk ] en het bedrag te corrigeren in de resterende jaren levensduur € [vertrouwelijk ]. Voor beide locaties gezamenlijk komt dit neer op een bedrag van € [vertrouwelijk ]. De correctie in 2011 bedraagt € [vertrouwelijk ].

Volgens bezwaarde is het effect op de nacalculatie 2011 daarmee in totaal € [vertrouwelijk ] (€[vertrouwelijk ] + € [vertrouwelijk ]).

Bezwaarde heeft tot slot tijdens de hoorzitting toegezegd dat de onderbouwing van de bedragen zal worden nagestuurd. De NZa heeft deze onderbouwing op 23 september 2013 per e-mail ontvangen.

Samengevat verzoekt bezwaarde de NZa de bestreden beschikking te herzien en het bedrag van € [vertrouwelijk ] alsnog mee te nemen in de nacalculatie 2011.

## **RELEVANTE REGELGEVING**

Alvorens in te gaan op de gronden van het bezwaar zal eerst de achtergrond van het toepasselijk beleid worden weergegeven.

### Kapitaallasten

Bouwkundige investeringen leiden tot afschrijvings- en rentekosten. Maatstaven voor de hoogte van de in de tarieven op te nemen kosten van bouwkundige investeringen van zorgaanbieders in de AWBZ-sector zijn opgenomen in de regels inzake de kapitaallasten, waaronder in het bijzonder de Beleidsregel Kapitaallasten (CA-300-473) die per 1 januari 2012 is opgevolgd door de Beleidsregel Kapitaallasten bestaande zorgaanbieders (CA-300-542).

In de Beleidsregel Kapitaallasten (en de daaraan 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 vaste afschrijvingspercentages. Zo wordt voor stenen gebouwen uitgegaan van een percentage van 2% per jaar en voor verbouwingen en renovaties van 5% per jaar van de historische kostprijs.

Vanaf 2012 worden bestaande zorgaanbieders in toenemende mate ook voor hun huisvesting bekostigd op basis van hun prestaties en productie. Daarmee is de vergoeding afhankelijk van de geleverde zorg, is de vergoeding uniform en normatief en is het moment van investeren en vergoeden losgekoppeld. De periode 2012 tot 2018 is een overgangsperiode, waarin instellingen geleidelijk, maar gestaag kunnen wennen en hun bedrijfsvoering kunnen aanpassen aan de situatie dat zij vanaf 2018 volledig risicodragend zullen zijn voor de door hen geleverde zorg en hun vastgoed. De vergoeding wordt stapsgewijs steeds meer gebaseerd op geleverde zorg. De boekwaardeproblemen die ondanks de compensatie-

regeling en de overgangsregeling resteren zullen door de zorgaanbieders zelf moeten worden opgevangen.

#### Nacalculatie

De NZa hanteert voor wat betreft de nacalculatie over het jaar 2011 de Beleidsregel Nacalculatie 2011 (CA-300-511), welke is vastgesteld op basis van haar bevoegdheid ex artikel 57 Wmg. De Beleidsregel Nacalculatie bevat het beleid van de NZa met betrekking tot de beoordeling en afhandeling van de nacalculatieopgaven. Deze nacalculatie bestaat uit de nacalculatie op de geleverde productie 2011 en de nacalculatie op overige nacalculeerbare onderdelen van de aanvaardbare kosten 2011.

Met ingang van het verantwoordingsjaar 2010 heeft de NZa de AWBZ-nacalculatie vormgegeven als een verplichte informatielevering op grond van de artikelen 61, 62 en 68 Wmg. Ter borging van tijdige indiening van de nacalculatieformulieren is de Regeling informatieverstrekking vaststelling aanvaardbare kosten AWBZ vastgesteld.

Ingevolge artikel 4.1.1 van de Beleidsregel nacalculatie 2011 dient de zorgaanbieder vóór 1 juni 2012 de definitieve nacalculatieopgave over 2011 in bij de NZa. De opgave bevat de gerealiseerde productie over 2011 en de overige nacalculeerbare onderdelen 2011. De overige nacalculeerbare onderdelen van de aanvaardbare kosten betreffen onder meer de kapitaallasten zoals die zijn opgenomen in de Beleidsregel Kapitaallasten.

Op grond van artikel 4.1.2 van de Beleidsregel nacalculatie 2011 stelt de NZa de aanvaardbare kosten ambtshalve vast op basis van het ontvangen nacalculatieformulier. Nadat de beoordeling van de nacalculatie is afgerond en verwerkt in een tariefbeschikking, wordt dit na de wettelijke bezwaartermijn van zes weken een onherroepelijk besluit en is wijziging van de aanvaardbare kosten over 2011 niet meer mogelijk. Zorgaanbieders moeten daarom nauwgezet kennis nemen van de vaststelling van de aanvaardbare kosten door de NZa.

#### **OORDEEL NZa**

Bezwaarde voert aan dat het bedrag aan gecorrigeerde afschrijvingen ook de extra afschrijving over 2011 bevat ten bedrage van € [vertrouwelijk ]. Deze extra afschrijving moet volgens bezwaarde niet als een reparatie-afschrijving worden aangemerkt maar is een gevolg van een correctie op het afschrijvingspercentage en de levensduur in dat jaar.

De NZa oordeelt als volgt ten aanzien van deze door bezwaarde aangevoerde grond. In de controleverklaring bij de nacalculatie 2011 van bezwaarde heeft de accountant een oordeel met beperking afgegeven, onder andere met betrekking tot de opgenomen reparatie-afschrijvingen ten bedrage van € [vertrouwelijk ]. De accountant heeft in zijn oordeel aangegeven dat de reparatie-afschrijvingen betrekking hebben op jaren welke reeds door de NZa zijn afgewikkeld. In een aanvullende **bijlage** is de achtergrond van deze reparatie-afschrijvingen kort toegelicht. In deze bijlage is opgenomen dat het genoemde bedrag betrekking heeft op de

afschrijving van de locaties Breda Baronielaan en Breda VP 94 in de jaren tot en met 2011.

Naar aanleiding van de accountantsverklaring heeft de NZa het totale bedrag aan reparatie-afschrijvingen niet in de nacalculatie 2011 meegenomen. Bij de beoordeling van het bezwaarschrift is bekeken of de bestreden beschikking wellicht moet worden herzien in het licht van de door bezwaarde aangevoerde grond. De nacalculatie 2011 ziet alleen op de afrekening van kosten die in 2011 zijn gemaakt. De NZa heeft onderzocht of de reparatie-afschrijvingen over 2011, zoals bezwaarde beweert, een bedrag van € [vertrouwelijk ] omvatten. De NZa is van oordeel dat dit inderdaad het geval is.

De reparatie-afschrijving die op het jaar 2011 betrekking heeft zal om die reden alsnog in de aanvaardbare kosten 2011 worden meegenomen als een correctie op het afschrijvingspercentage en de levensduur, zoals door bezwaarde naar voren gebracht. Bezwaarde ontvangt een herziene beschikking waarin het bedrag van € [vertrouwelijk ] alsnog is verwerkt.

Vervolgens voert bezwaarde aan dat de NZa bij eerdere correcties afschrijvingen in voorgaande jaren tot en met 2010, een andere systematiek hanteerde en zij verzoekt de NZa deze bestendige gedragslijn voort te zetten. De eerdere correcties afschrijvingen betreffen verbouwingen die in 1995 zijn geactiveerd en een levensduur hebben van 20 jaar (tot en met 2014). Bezwaarde licht toe dat het in het verleden mogelijk is geweest een hoger afschrijvingspercentage te hanteren dan de door de NZa gehanteerde afschrijvingspercentages. Voor beide locaties gezamenlijk komt de correctie in 2011 neer op een bedrag van € [vertrouwelijk ].

De NZa overweegt daarop als volgt. In de nacalculatieopgave 2011 heeft bezwaarde aanvullende afschrijvingskosten opgenomen in verband met een in het verleden abusievelijk te laag gehanteerd afschrijvingspercentage, te weten het voor nieuwbouw toegestane afschrijvingspercentage van 2% in plaats van het voor renovatie toegestane afschrijvingspercentage van 5%.

De NZa stelt voorop dat conform het geldende beleid de nacalculatieopgave de gerealiseerde productie 2011 en de overige nacalculerbare onderdelen van het jaar 2011 dient te bevatten. Het is op basis daarvan niet mogelijk om kosten van andere jaren dan het jaar 2011 op te nemen in de nacalculatieopgave. Kosten van voorgaande jaren dienden derhalve in de nacalculatieopgave van het betreffende jaar te worden opgenomen. Het door bezwaarde opnemen van extra afschrijvingskosten over voorgaande jaren in de nacalculatie 2011, kwalificeert feitelijk als een verzoek terug te komen op de eerdere tariefbeschikkingen waarmee de aanvaardbare kosten van eerdere jaren dan 2011 zijn vastgesteld. De nacalculaties over deze jaren zijn echter reeds definitief afgewikkeld en staan ook overigens in de onderhavige procedure niet ter discussie.

Voor zover bezwaarde betoogt dat het in het verleden wel mogelijk was om afschrijvingskosten uit oude jaren in het lopende jaar bij wijze van reparatie op te nemen, overweegt de NZa als volgt.

Bij brief van 1 juni 2011 heeft de minister van VWS haar voornemen tot het geven van een aanwijzing aan de NZa kenbaar gemaakt. Vanaf 1 januari 2012 is de bestaande kapitaallastenvergoeding vervangen door een kapitaallastenvergoeding op basis van de NHC. Onder het oude systeem kregen zorgaanbieders hun kapitaallasten volledig vergoed, onafhankelijk van de daadwerkelijke exploitatie van het gebouw. Onder de NHC is de hoogte van de budgetvergoeding voor kapitaallasten afhankelijk van het aantal ZZP's. De NHC zal gefaseerd worden ingevoerd. Bestaande zorgaanbieders ontvangen in de periode 2012 tot 2018 een kapitaallastenvergoeding op basis van een gewogen gemiddelde van de oorspronkelijke vergoeding per zorgaanbieder en de nieuwe vergoeding op basis van de NHC. Vanaf 2018 worden de kapitaallasten uitsluitend vergoed op basis van de NHC. Op 12 juli 2011 heeft de minister van VWS aan de NZa de aanwijzing gegeven om de NHC in te voeren. In artikel 3 van de aanwijzing is bepaald dat de uitvoering van de aanwijzing budgetneutraal dient plaats te vinden.

Naar aanleiding van deze aanwijzing is door de NZa de Beleidsregel beëindiging mogelijkheid wijziging afschrijvingssystematiek (CA-300-508) vastgesteld waarin expliciet is aangegeven dat, vanaf 1 juni 2011, een wijziging van de afschrijvingssystematiek niet langer kan leiden tot aanpassing van de aanvaardbare kosten.

De NZa deelde voorheen de resterende boekwaarde door de resterende looptijd. Het totaal van de uitgaven dat viel onder het Budgettair Kader Zorg (BKZ) werd er niet door bevoordeeld dan wel benadeeld, omdat de kosten later niet meer vergoed hoefden te worden en er minder gefinancierd hoefde te worden. Met de komst van de NHC is deze werkwijze niet meer budgetneutraal. De lasten komen voor een groter deel ten laste van de AWBZ dan de voordelen. Aangezien de minister van VWS in de aanwijzing heeft aangegeven dat de invoering van de NHC budgetneutraal dient te verlopen is die werkwijze veranderd. De door bezwaarde beoogde reparatie, te weten het delen van de resterende boekwaarde door de resterende looptijd, waarmee de boekwaarde van een verbouwing na 20 jaar op 0 zou uitkomen, is daarmee niet (langer) toegestaan. Dat dit in het verleden in voorkomende gevallen wel heeft plaatsgevonden, kan bezwaarde derhalve niet baten.

Het voorgaande laat onverlet dat het op grond van de beleidsregels mogelijk is om met ingang van de nacalculatie 2011 het correcte afschrijvingspercentage te hanteren, zoals hiervoor is overwogen.

In de Beleidsregel Kapitaallasten zijn de afschrijvingspercentages vastgesteld. De NZa is niet gehouden de resterende boekwaarde te verdelen over de resterende looptijd van de investering nu dit feitelijk neerkomt op het hanteren van hogere afschrijvingspercentages dan de op grond van de Beleidsregel Kapitaallasten toegestane afschrijvingspercentages. Deze afschrijvingspercentages worden door de NZa strikt gehanteerd. De in de beleidsregel genoemde afschrijvingspercentages zijn bedoeld als vaste (en maximum)percentages waarmee de maximale afschrijvingskosten zijn bepaald die door een zorginstelling jaarlijks in de aanvaardbare kosten mogen worden opgenomen.

Het hanteren van hogere afschrijvingspercentages zou leiden tot hogere afschrijvingskosten (en hogere aanvaardbare kosten), terwijl met de beleidsregel juist wordt beoogd de afschrijvingskosten van AWBZ-zorgaanbieders te reguleren en te beperken. Daarbij merkt de NZa, onder verwijzing naar de uitspraak van het CBb van 24 januari 2013 (LJN: BZ3244), op dat in de Beleidsregel Kapitaallasten niet is bepaald dat van de in de beleidsregel opgenomen vaste afschrijvingspercentages kan worden afgeweken, noch dat na ommekomst van de afschrijvings-termijnen geen boekwaarde van de activa meer mag resteren. De NZa is van oordeel dat zij conform de Beleidsregel Kapitaallasten heeft gehandeld door het verzoek van bezwaarde in de nacalculatieopgave 2011, om het bedrag van € [vertrouwelijk ] in de aanvaardbare kosten 2011 te vergoeden, niet te honoreren.

Een uitzondering op de hiervoor weergegeven beleidsregel is niet mogelijk behoudens de situatie dat de bijzondere omstandighedentoets ex artikel 4:84 Awb daartoe noodzaakt. Een bestuursorgaan mag ingevolge artikel 4:84 Awb van een beleidsregel afwijken, als er sprake is van bijzondere omstandigheden, en dit door de toepassing van de beleidsregel voor één of meer bezwaarden gevolgen zou hebben die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Bijzondere omstandigheden zijn door bezwaarde gesteld, noch gebleken. De NZa is voorts van oordeel dat al zou sprake zijn van bijzondere omstandigheden, quod non, niet is gebleken dat dit voor bezwaarde leidt tot onevenredig nadelige gevolgen.

Bezwaarde geeft aan dat het niet honoreren van haar verzoek tot een verliespost leidt van € [vertrouwelijk ] en dat bezwaarde niet voldoende reserves heeft om dit bedrag op te vangen. Niet is gebleken dat het eigen vermogen dan wel de RAK van bezwaarde onvoldoende zouden zijn om hierin te kunnen voorzien.

Gezien het voorgaande kan niet anders geconcludeerd worden dan dat de bestreden beschikking voor wat betreft aanvullende afschrijvingskosten die in 2011 zijn opgenomen in verband met een in het verleden abusievelijk te laag gehanteerd afschrijvingspercentage (2% in plaats van 5%) op juiste gronden is genomen. Het bedrag van € [vertrouwelijk ] wordt om die reden dan ook niet alsnog in de aanvaardbare kosten 2011 opgenomen.

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

## CONCLUSIE

Gelet op het voorgaande acht de NZa het bezwaar gedeeltelijk gegrond voor wat betreft de extra afschrijving ten bedrage van € [vertrouwelijk ] die in 2011 een gevolg is van een correctie op het afschrijvingspercentage en de levensduur in dat jaar. De tariefbeschikking waarin deze correctie wordt verwerkt wordt zo spoedig mogelijk op het webportaal geplaatst en wordt geacht deel uit te maken van deze beslissing op bezwaar.

Het bezwaar wordt voor wat betreft het onderdeel dat ziet op een bedrag van € [vertrouwelijk ] aan aanvullende afschrijvingskosten in 2011, die zijn opgenomen in verband met een in het verleden abusievelijk te laag gehanteerd afschrijvingspercentage (2% in plaats van 5%), ongegrond verklaard.

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