

BESLISSING OP BEZWAAR**54582-84362**

Bij brief van 18 september 2013 die is ingekomen bij de NZa op 19 september 2013, is door Stichting QuaRijn (hierna: bezwaarde) bezwaar gemaakt tegen de tariefbeschikking met kenmerk 300-1439-13-5 van 12 augustus 2013. Naar aanleiding van dit bezwaar zijn belanghebbenden op 28 oktober 2013 gehoord. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt (bijlage).

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 het bestreden besluit in heroverweging genomen. De NZa heeft besloten dat niet tegemoet wordt gekomen aan het bezwaar. Het bezwaar wordt dan ook ongegrond verklaard. Hieronder volgt de motivering van deze beslissing.

DE AANGEVOERDE BEZWAREN

Het bezwaar richt zich tegen het niet verwerken in de nacalculatie 2012 van door bezwaarde opgegeven huurkosten en kosten zorginfrastructuur. De NZa heeft bezwaarde per brief van 5 augustus 2013 bericht over de afhandeling van de nacalculatie 2012. In deze brief wordt gesteld dat kosten uit voorgaande jaren niet meegenomen mogen worden en derhalve uit de definitief vastgestelde aanvaardbare kosten van 2012 zijn gehaald. In de brief wordt verwezen naar de Beleidsregel nacalculatie 2012 (CA-300-558) waarin staat dat alleen de kosten van 2012 mogen worden opgenomen in het nacalculatieformulier 2012. Het bezwaar is gericht tegen de verwerking van het voorgaande in de tariefbeschikking 300-1439-13-5 en de bijbehorende rekenstaat 2012-8.

Bezwaarde geeft aan dat Woningbouwcoöperatie Habion vanaf de start van het initiatief (december 2005) een voorlopige huur heeft berekend. In 2012 is de definitieve huur in rekening gebracht. Die huur valt hoger uit en leidt tot een herberekening van in rekening te brengen kosten vanaf de start van het initiatief. Tot een bedrag van € [vertrouwelijk] betreft dit het verschil tussen de definitieve en voorlopige huur over de jaren 2005-2011. De definitieve huur past binnen de afgegeven beschikkingen op basis van ingediende eindafrekeningen bij het CBZ.

Voorts brengt Habion voor het eerst in 2012 kosten in rekening die betrekking hebben op zorginfrastructuur. Tot een bedrag van € [vertrouwelijk] betreft dit de kosten zorginfrastructuur over de jaren 2008-2011. Bezwaarde heeft toestemming ontvangen voor opneming van de kosten in 2012.

Naar het oordeel van bezwaarde zijn de gedeclareerde kosten wel kosten van 2012. Dat uit de herberekening van Habion blijkt dat een groot deel betrekking heeft op voorgaande jaren doet niet af aan het feit dat het voor bezwaarde kosten 2012 zijn. Bezwaarde heeft altijd de werkelijk in rekening gebrachte huur in de nacalculatie opgenomen. De over 2012 gestuurde factuur door Habion heeft betrekking op het jaar 2012 en komt dus volledig voor nacalculatie in aanmerking.

Het in rekening brengen door Habion van de definitieve huur heeft zeer lang op zich laten wachten, maar deze is wel passend ten opzichte van de door het College Bouw in 2008 afgegeven beschikkingen. Het is niet redelijk en billijk dit feit te negeren en het risico eenzijdig bij bezwaarde te leggen. Het maken van een schatting was heel lastig geweest en zou altijd het risico inhouden dat er later óf extra kosten óf juist minder kosten in rekening gebracht zouden worden. Welke keuze ook gemaakt zou zijn, het zuiver meenemen van kosten uit één jaar - zoals de NZa vraagt - was niet mogelijk.

Bezwaarde wordt al benadeeld doordat zij slechts 90% van de kosten daadwerkelijk kan opvoeren in het nacalculatieformulier als gevolg van de transitie naar volledige NHC-financiering. Het is erg wrang dat de NZa voor het kunnen nacalculeren van deze kosten voor het overige een negatief oordeel inneemt.

Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarde nog betoogd dat in de Beleidsregel nacalculatie niet is bepaald dat het niet is toegestaan kosten over eerdere jaren op te voeren. Bezwaarde voldoet bovendien aan het bepaalde in de Beleidsregel kapitaallasten bestaande zorgaanbieders en de Beleidsregel zorginfrastructuur.

Ook heeft bezwaarde aangegeven dat sprake is van 'nieuwe feiten of omstandigheden', aangezien de huurprijs pas nu definitief is vastgesteld en deze hoger uitvalt dan de voorlopige huur. Het vaststellen van de definitieve huur is een novum op basis waarvan de NZa de eerdere tariefbeschikking had moeten herzien.

Er is geen sprake van een fout als bedoeld in het document Controleprotocol nacalculatie 2012. Ook in de overige beleidsregels en documenten wordt niet uitgesloten dat dergelijke kosten worden nagecalculeerd.

Op grond van artikel 4:84 Awb handelt een bestuursorgaan in overeenstemming met zijn beleidsregels, tenzij dat voor belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Er is in dit geval sprake van een situatie ex artikel 4:84 Awb.

Ten slotte wordt aangegeven dat de NZa inmiddels haar spelregels heeft veranderd en deze blijkbaar ook hanteert voor de jaren die eerder geaccepteerd werden. In de jaren voor 2005 tot de jaren waarin het bouwcollege eindafrekeningen opstelde, was het gebruikelijk dat jaren later een definitieve opgave leidde tot een aanpassing in het na te calculeren bedrag aan kapitaallasten in rekenstaten uit voorgaande jaren. Nu accepteert de NZa deze handelswijze niet meer; dat is onredelijk en onbillijk.

Samengevat verzoekt bezwaarde de NZa om alsnog tot verwerking van de in het nacalculatieformulier opgenomen aanvaardbare kosten in de nacalculatie 2012 over te gaan.

BELEID NZa

Beleidsregel Nacalculatie

De Beleidsregel nacalculatie CA-300-558 (2012) bevat het beleid van de NZa met betrekking tot de beoordeling en afhandeling van de nacalculatieopgaven 2012. Deze nacalculatie bestaat uit de nacalculatie op de geleverde productie 2012 en de nacalculatie op overige nacalculerbare onderdelen van de Aanvaardbare kosten 2012.

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

Ingevolge artikel 4.1.1 van de Beleidsregel nacalculatie dient de zorgaanbieder vóór 1 juni 2013 de definitieve nacalculatieopgave over 2012 in bij de NZa zoals vastgelegd in de Regeling nformatieverstrekking definitieve vaststelling aanvaardbare kosten AWBZ 2012, de Regeling Administratieve Organisatie en Interne Controle AWBZ-zorgaanbieders 2012 en het Controleprotocol nacalculatie 2012. De opgave bevat de gerealiseerde productie over 2012 en de kapitaallasten en overige onderdelen over 2012. De opgave wordt aangeleverd via het nacalculatieformulier 2012 dat door de NZa is opgesteld. De opgave moet zijn voorzien van een controleverklaring. Het voorblad moet worden ondertekend door het bestuur van de zorgaanbieder en door het zorgkantoor en moet worden gewaarmerkt door de accountant als bedoeld in artikel 393 van Boek 2 van het Burgerlijke Wetboek.

Uit de toelichting bij de beleidsregel blijkt dat de NZa met de afhandeling van de nacalculatie de aanvaardbare kosten 2012 ambtshalve vaststelt. Na vaststelling van de nacalculatie 2012, en daarmee de aanvaardbare kosten 2012 en het verstrijken van de wettelijke bezwaartermijn van zes weken zal het besluit waarin de aanvaardbare kosten zijn vastgelegd formele rechtskracht krijgen en rechtens onaantastbaar worden.

Zorgaanbieders moeten daarom nauwgezet kennis nemen van de vaststelling van de aanvaardbare kosten door de NZa.

Beleidsregel Kapitaallasten bestaande zorgaanbieders

In de Beleidsregel Kapitaallasten bestaande zorgaanbieders (CA-300-542) 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. Voor zover relevant gelden de navolgende percentages:

- stenen gebouwen 2%;
- semi-permanente gebouwen (zie artikel 6.7) 5%;
- houten paviljoens 10%;
- restauraties en normale verbouwingen en tuinaanleg 5%;
- startkosten, bouwrente en stichtingskosten 2,5%;
- grond 0%.

Voor wat betreft huur geldt dat huur die behoort bij vóór 1 januari 2009 gesloten huurcontracten én waarvoor een vergunning op basis van de WTZi is afgegeven, kan worden opgenomen tot maximaal de in de WTZi-vergunning opgenomen huur.

Vanaf 2012 worden bestaande zorgaanbieders in toenemende mate geleidelijk 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 aan en hun bedrijfsvoering kunnen aanpassen op 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 compensatieregeling en de overgangsregeling resteren zullen door de zorgaanbieders zelf moeten worden opgevangen. Voor het jaar 2012 geldt dat 90% van de huisvesting moet worden bekostigd op basis van de normatieve huisvestingscomponent.

Beleidsregel Zorginfrastructuur

Ingevolge de Beleidsregel Zorginfrastructuur CA-300-512 (2012) kan een zorgaanbieder gezamenlijk met het zorgkantoor een opgave inzake zorginfrastructuur indienen. De kosten in het kader van de zorginfrastructuur worden alleen aanvaard indien voor die kosten geen vergoeding op basis van andere beleidsregels van toepassing is. Voor de kosten wordt uitgegaan van de in het gezamenlijke verzoek opgenomen bedragen.

De beleidsregel vermeldt dat de kosten zorginfrastructuur onderdeel uitmaken van de zogenoemde aanvaardbare kosten en dat zij moeten worden opgegeven bij de nacalculatie conform de daartoe opgestelde sjablonen ten behoeve van monitoring. Hierin worden gegevens vermeld inzake typering van de activiteiten, doelgroepen, aantal patiënten / cliënten en kosten. Voorts wordt nagecalculeerd op kosten zoals genoemd in de beleidsregel en conform de daarin opgenomen voorwaarden. Bij de nacalculatie wordt door de zorgaanbieder een overzicht verstrekt van de kosten.

OORDEEL TEN AANZIEN VAN BEZWAAR

De NZa is gebleken dat bezwaarde in het nacalculatieformulier 2012, naast huurkosten 2012 en kosten zorginfrastructuur 2012, tevens extra afschrijvingskosten over voorgaande jaren in de nacalculatie 2012 in verband met definitief geworden huurkosten (periode 2005-2011) en nagekomen kosten zorginfrastructuur (periode 2008-2011) heeft opgenomen voor een bedrag van € [vertrouwelijk] respectievelijk € [vertrouwelijk].

Op grond van artikel 4.1.1 van de Beleidsregel nacalculatie mogen in het nacalculatieformulier 2012 alleen kosten worden opgenomen die betrekking hebben op 2012. Het is niet mogelijk om kosten van eerdere jaren dan het jaar 2012 op te nemen in de nacalculatieopgave 2012.

Kosten van voorgaande jaren hadden in de nacalculatieopgave van het betreffende jaar opgenomen moeten worden. Het door bezwaarde opnemen van deze extra afschrijvingskosten over voorgaande jaren in de nacalculatie 2012 in verband met definitief geworden huurkosten en nagekomen kosten zorginfrastructuur kwalificeert als verzoek terug te komen op eerdere tariefbeschikkingen. De productie, kapitaallasten en overige onderdelen over de jaren 2005-2011 zijn reeds vastgesteld met de tariefbeschikkingen 2005 -2011¹. Hiertegen zijn door bezwaarde geen rechtsmiddelen aangewend, zodat deze beschikkingen in rechte onaantastbaar zijn geworden. Na vaststelling van de nacalculatie en daarmee de aanvaardbare kosten, kunnen deze (in latere jaren) niet meer worden gewijzigd. Op dat moment is een nacalculatie definitief afgehandeld. In uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven is deze beleidslijn geaccordeerd².

¹ 2005: 650-8435-07-5 van 11 december 2007, gewijzigd door 650-8435-08-5 van 31 oktober 2008, 2006: 650-8435-08-1 van 27 mei 2008, gewijzigd door 650-8435-08-5 van 31 oktober 2008, 2007: 650-8435-09-2 van 2 februari 2009, 2008: 650-8435-09-5 van 4 november 2009, 2009: 300-1439-11-4 van 11 maart 2011, gewijzigd door 300-1439-11-8 van 3 november 2011, 2010: 300-1439-11-6 van 4 augustus 2011, 2011: 300-1439-12-4 van 3 oktober 2012.

² CBB 28 mei 2009, LJN: BI7948, CBB 24 januari 2013, ECLI:NL:CBB:2013:BZ3241, CBB 18 juli 2013, ECLI:NL:CBB:2013:73.

De thans aan de orde zijnde aanvraag over de huurkosten 2005-2011 en kosten zorginfrastructuur 2008-2011 zijn conform deze vaste beleidslijn en daarmee op juiste gronden afgewezen. De NZa ziet in het kader van de heroverweging van het besluit geen aanleiding af te moeten wijken van bovenvermelde beleidslijn en handhaaft haar eerder ingenomen standpunt dat niet wordt teruggekomen op de reeds definitief vastgestelde nacalculaties 2005-2011. Gelet hierop acht de NZa het bezwaar ongegrond. In aanvulling hierop zal de NZa nog nader ingaan op de door bezwaarde aangedragen argumenten.

Zorgaanbieders dienen een zo goed mogelijke schatting te maken van de kosten. Het feit dat Habion eerst in 2012 de definitieve huur in rekening heeft gebracht en in 2012 voor het eerst kosten zorginfrastructuur is niet aan te merken als een nieuw feit of veranderde omstandigheid, dan wel een bijzondere omstandigheid ex artikel 4:84 Awb op basis waarvan de NZa zou moeten afwijken van dit beleid. Bezwaarde had de huurkosten en kosten zorginfrastructuur in de betreffende jaren kunnen en moeten opgeven. De door bezwaarde aangevoerde benadeling die reeds heeft plaatsgevonden als gevolg van de (stapsgewijze) invoering van de normatieve huisvestingscomponent, geldt evenmin als een bijzondere omstandigheid. De geleidelijke overgang naar een productieafhankelijke vergoeding voor huisvesting geldt in de eerste plaats voor alle (bestaande) zorgaanbieders die langdurige intramurale AWBZ-zorg leveren en is in die zin niet bijzonder. De overgang van de oude bekostiging op basis van vergunningen en nacalculatie naar een prestatiegebonden normatieve vergoeding voor kapitaallasten gebeurt bovendien geleidelijk. De nacalculatie wordt in de periode 2012 tot en met 2017 afgebouwd, terwijl het aandeel van de productieafhankelijke NHC geleidelijk aan toeneemt. De geleidelijke overgangsregeling zorgt ervoor dat het financiële nadeel gedeeltelijk wordt gecompenseerd. Het enkele feit dat de zorgaanbieder een negatief resultaat heeft rechtvaardigt geen afwijking van de beleidsregels. Hierbij dient in aanmerking te worden genomen dat aan de exploitatie van een intramurale zorgaanbieder inherent is dat resultaten van jaar tot jaar kunnen variëren. Relevant is daarbij of een zorgaanbieder beschikt over een vermogenspositie die hem in staat stelt negatieve resultaten op te vangen. Dat is het geval.

Bezwaarde is van oordeel dat het kosten betreft die weliswaar betrekking hebben op voorgaande jaren, maar dat deze kosten pas in 2012 aan bezwaarde in rekening zijn gebracht en in 2012 gedragen worden. Van terugkomen op eerder genomen besluiten is naar het oordeel van bezwaarde geen sprake, zodat deze kosten toch volledig voor nacalculatie in aanmerking komen. De NZa volgt bezwaarde hierin niet.

Zoals bezwaarde in haar bezwaarschrift heeft aangegeven en tijdens de hoorzitting heeft bevestigd, betreft het voor wat betreft de huurkosten voor een bedrag van € [vertrouwelijk] het verschil tussen de voorlopige en definitief geworden huurkosten over de periode 2005-2011. Voor wat betreft de nagekomen kosten zorginfrastructuur, betreft het kosten die voor een bedrag van € [vertrouwelijk] betrekking hebben op de periode 2008-2011. Mitsdien hebben de kosten wel degelijk betrekking op eerdere jaren. Dat het tot 2012 heeft geduurd, voordat de kosten door de woningbouwcorporatie aan bezwaarde in rekening zijn gebracht, maakt het voorgaande niet anders. Daarbij wijst de NZa op de verantwoordelijkheid van de aanvrager(s) om te komen tot een tijdige en complete aanvraag en liggen onvolledige of onjuiste aanvragen binnen de risicosfeer van de zorgaanbieder.

Deze verantwoordelijkheid omvat naar het oordeel van de NZa ook dat zorgaanbieders ten opzichte van derden tijdig afspraken maken en/of duidelijkheid verkrijgen over de bij bezwaarde in rekening te brengen definitieve kosten. De stelling van bezwaarde dat het maken van een schatting van de huurkosten en kosten zorginfrastructuur lastig is en het gevaar bestond dat er later mogelijk teveel of te weinig kosten worden verwerkt valt in dat verband eveneens binnen de risicosfeer van bezwaarde en kan niet aan de NZa worden tegengeworpen. In dit verband merkt de NZa voorts op dat bezwaarde desgevraagd heeft aangegeven niet eerder contact te hebben opgenomen met Habion teineinde duidelijkheid te verkrijgen omtrent de hoogte van de definitieve huurkosten, hoewel bezwaarde vanaf het begin op de hoogte was van het voorlopige karakter ervan, noch heeft bezwaarde geïnformeerd naar de kosten van zorginfrastructuur, hoewel bezwaarde ook ten aanzien van deze kosten wist of althans kon verwachten dat deze nog in rekening gebracht zouden worden.

Door bezwaarde wordt gesteld dat de nacalculatie van de opgegeven huurkosten en de kosten zorginfrastructuur passen binnen de Beleidsregels Kapitaallasten bestaande zorgaanbieders. Door de NZa wordt niet betwist dat huurkosten en kosten zorginfrastructuur op grond van de beleidsregels in beginsel voor nacalculatie in aanmerking kunnen komen, zij het enkel voor zover deze betrekking hebben op het jaar 2012 (en met inachtneming van de regels inzake de invoering van de NHC en overige beleidsregels van de NZa). De afwijzing van de opgegeven kosten is - anders dan bezwaarde veronderstelt - niet gelegen in de aard van de opgegeven kosten, maar in het feit dat deze kosten betrekking hebben op andere jaren dan het jaar 2012.

De stelling van bezwaarde dat geen sprake is van een fout als bedoeld in het document Controleprotocol nacalculatie 2012 kan bezwaarde in dit verband ten slotte niet baten. De fouten waarnaar in dit verband wordt verwezen betreft de door de accountant tijdens de accountantscontrole gevonden fouten in de nacalculatieopgaven; deze houden geen rechtstreeks verband met de verwerking van de door bezwaarde opgegeven kostenposten, zodat deze ook geen verdere bespreking behoeven.

Het betoog van bezwaarde dat door het niet verwerken van de kosten de beleidslijn van de NZa wordt doorbroken op grond waarvan de kosten alsnog in latere jaren verwerkt mochten worden, kan evenmin tot een ander oordeel in bezwaar leiden. De NZa voert dit beleid reeds sinds enige jaren en het beleid is zoals gezegd, door het College van Beroep voor het bedrijfsleven geaccordeerd.

Dit beleid geldt bovendien ongeacht of de kosten passen binnen eerder door het College Bouw afgegeven beschikkingen. Bezwaarde had deze kosten correct en volledig moeten opgeven op de voor het betreffende jaar geldende uiterlijke indieningstermijn van de nacalculatieopgave. Dat de beschikkingen van het College Bouw ruimte lieten voor het opnemen van hogere kosten dan de door bezwaarde in de diverse nacalculatie-formulieren opgegeven kosten, doet aan het voorgaande niet af. Daarbij maakt het feit dat de opgevoerde kosten lager waren dan de toegestane kosten de verwerking van deze lagere kosten niet onrechtmatig, temeer nu de kosten als gezegd volledig conform de opgave van bezwaarde zijn verwerkt.

CONCLUSIE

Gelet op het voorgaande heeft de NZa besloten het bezwaar ongegrond te verklaren en het primaire besluit in stand te laten.

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

Hoogachtend,
De Nederlandse Zorgautoriteit

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

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.