

BESLISSING OP BEZWAAR**96856-160468**

Bij brief van 11 september 2014 die is ingekomen bij de NZa op 12 september 2014, is door de heer [vertrouwelijk] bezwaar gemaakt tegen de brief van de NZa met kenmerk 91704/131211 d.d. 8 augustus 2014. Naar aanleiding van dit bezwaar zijn belanghebbenden op 25 november 2014 gehoord.

In haar vergadering van 27 januari 2015 heeft de Nederlandse Zorgautoriteit (hierna: NZa) de primaire brief in heroverweging genomen. De NZa heeft besloten deels tegemoet te komen aan het bezwaar. Het bezwaar wordt dan ook gedeeltelijk gegrond verklaard. Hieronder volgt de motivering van dit standpunt.

ACHTERGROND*Primair verzoekschrift*

Bij brief van 15 juli 2014 verzoekt bezwaarde, samengevat, de NZa:

1. een bestuurlijk rechtsoordeel te geven over de uitleg van tariefbeschikking TB/CU-7081-01.
2. handhavend op te treden tegen (collega-) orthodontisten die de tariefregels niet naleven.

In een gesprek met de NZa d.d. 16 september 2014 heeft bezwaarde zijn verzoek toegelicht.

Bezwaarde, werkzaam als orthodontist, vraagt in zijn verzoekschrift welke materiaal- en techniekkosten en verbruiksmaterialen mogen worden gedeclareerd als het gaat om normale brackets, ook wel *metalen niet-zelffligerende brackets* genoemd en als het gaat om bijzondere brackets, ook wel *metalen zelffligerende, keramische of zelffligerende keramische brackets* genoemd.

Bezwaarde stelt deze vraag omdat collega orthodontisten hoge bedragen aan extra kosten in rekening brengen. Bezwaarde stuurt een overzicht mee waarin staat welke kosten een (collega-) orthodontist in rekening heeft gebracht. Als dit is toegestaan, zal bezwaarde voortaan ook deze kosten kunnen declareren. Als dit niet is toegestaan, vraagt bezwaarde de NZa om op te treden tegen de orthodontisten die in afwijking van de tariefbeschikking en de bijlage(n) bij het plaatsen van bijzondere brackets extra kosten (i.e. andere kosten dan een hogere inkoopprijs van de brackets zelf) in rekening brengen, die niet specifiek zijn toe te rekenen aan die betreffende prestatie.

Bezwaarde stelt dat zijn vraag dient te worden aangemerkt als een verzoek tot het uitspreken van een bestuurlijk rechtsoordeel. Bezwaarde is van mening dat tegen het antwoord dat de NZa op zijn vraag zal geven, bezwaar en beroep openstaat in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), omdat het voor bezwaarde zeer bezwaarlijk is om over deze kwestie op een andere manier helderheid te krijgen.

Bezwaarde zou die extra kosten bij het plaatsen van bijzondere brackets dan zelf ook in rekening moeten gaan brengen en het daarmee op handhaven moeten laten aankomen. Bezwaarde stelt dat dit redelijkerwijs niet van hem kan worden verwacht.

Aan het verzoekschrift van bezwaarde is op 18 maart 2014 een gesprek tussen bezwaarde en de NZa voorafgegaan. In dit gesprek met de NZa geeft bezwaarde aan dat de orthodontistenpraktijk waar een kennis zorg afneemt teveel materiaal- & techniekkosten en verbruikskosten in rekening brengt. Dit blijkt uit een specificatie van de rekening. Tevens geeft bezwaarde aan dat drie andere door hem met naam genoemde orthodontisten teveel materiaal- en techniekkosten in rekening hebben gebracht. Dit zou blijken uit een telefonische rondvraag door de assistente van bezwaarde, waarbij zij kostenspecificaties telefonisch heeft opgevraagd bij deze andere orthodontisten. Ten slotte noemt bezwaarde verschillende andere methoden die orthodontisten zouden hanteren om meer te declareren dan medisch noodzakelijk is.

Brief 8 augustus 2014

In haar brief van 8 augustus 2014 licht de NZa, samengevat, het volgende toe ten aanzien van hetgeen orthodontisten in rekening mogen brengen voor:

1. Normale brackets.
 - alle kosten zitten in het prestatietarief, er mag niets extra's worden gedeclareerd.
2. Bijzondere brackets.
 - alle materiaal- en techniekkosten die de € 87,50 te boven gaan, mogen (aanvullend) worden gedeclareerd. Verbruiksmaterialen mogen nooit worden gedeclareerd.

De NZa geeft in de brief aan dat de formulering van de prestatiebeschrijvingen in nauw overleg met de betrokken brancheverenigingen tot stand is gekomen. Om te beoordelen of er eventueel onduidelijkheid bestaat omtrent de toelichting op de regelgeving heeft de NZa het signaal van bezwaarde besproken met de betrokken veldpartijen. Van onduidelijkheid was volgens deze veldpartijen evenwel geen sprake. Om uit te sluiten dat er misverstanden bestaan omtrent de uitleg van verbruiksmaterialen, wordt de toelichting in de tariefbeschikking per 2015 op passende wijze uitgebreid.

Daarnaast dankt de NZa bezwaarde voor het signaal dat orthodontisten in afwijking van de tariefbeschikking in rekening brengen, die niet specifiek zijn toe te rekenen aan die betreffende prestatie en doet de NZa in het belang van het onderzoek geen mededeling over het opvolgen van het signaal.

DE AANGEVOERDE BEZWAREN

De bezwaarde heeft, samengevat, het volgende aangevoerd:

Bezwaarde maakt bezwaar tegen de (impliciete) weigering om te handhaven. De bestreden brief wijdt (onterecht) geen aparte overweging aan het handhavingsverzoek, er is niet op het verzoek beslist en moet om die reden als geweigerd worden beschouwd.

Tevens maakt bezwaarde bezwaar tegen de overweging dat geen mededeling wordt gedaan over het handhavingsbeleid en het lopende traject.

Voorts is het bezwaarde niet duidelijk wat verbruiksmaterialen zijn. De bestreden brief is op dit punt onvoldoende gemotiveerd. Bezwaarde geeft aan dat hij een overzicht zal opstellen aan de hand waarvan zijn vraag verduidelijkt kan worden. In een aanvullend bezwaarschrift, van 21 oktober 2014, geeft bezwaarde aan dat hij niet in staat is tot het opstellen van dit overzicht. Wel licht hij toe dat qua kosten normale en bijzondere brackets enkel verschillen waar het gaat om de inkoopkosten van de brackets. Materiaal- en techniekkosten zijn verder bij beide brackets gelijk. Bezwaarde is dan ook van mening dat extra materiaal- en techniekkosten, anders dan het verschil in inkoopkosten voor de brackets, niet in rekening mogen worden gebracht.

Bezwaarde verzoekt ten slotte op grond van de Wet openbaarheid van bestuur om inzage in de notulen van het technisch overleg met betrekking tot verbruiksmaterialen. Dit verzoek is door de NZa separaat van het onderhavige bezwaar behandeld. Op 23 oktober 2014 heeft de NZa op dit verzoek besloten en het besluit kenbaar gemaakt aan bezwaarde.

Hoorzitting

Op 25 november 2014 heeft bezwaarde gebruik gemaakt van het recht om gehoord te worden. Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarde, samengevat, het volgende aangevoerd.

Bezwaarde stelt zich als algemeen doel dat er correct wordt gedeclareerd door alle orthodontisten en dat door hen niet meer dan nodig in rekening kan worden gebracht. Hij ervaart het als frustrerend dat orthodontisten die te goeder trouw declareren, voor hetzelfde werk minder 'verdienen' dan meer calculerende collega's. Het gaat specifiek om het declaratieverschil tussen de behandeling met normale brackets en de zelfligerende brackets.

Bezwaarde stelt dat qua kosten normale en zelfligerende brackets enkel verschillen waar het gaat om de inkoopkosten van de slotjes, voor het overige zijn materiaal- en techniekkosten bij beide brackets gelijk. Sommige orthodontisten declareren echter, vaak ongespecificeerd, veel hogere materiaalkosten voor de zelfligerende brackets, dan enkel het verschil in inkoopprijs van de slotjes.

Bezwaarde denkt dat het probleem er mee opgelost zou zijn, als men specifiek in de tariefbeschikking zou vermelden dat slechts de meerkosten van de brackets in rekening gebracht mogen worden. De alinea uit de toelichting, onder code F461, dat de meerkosten starten boven een bedrag van € 175,- zou de NZa weg moeten laten, omdat met name deze alinea veel onduidelijkheid geeft en ruimte biedt voor 'fraude'. Een aanpassing en verscherping van de toelichting zou er tevens toe kunnen bijdragen dat de NZa in de toekomst beter kan handhaven op overtredingen. De NZa zou dan o.a. steekproefsgewijs specificaties van de opgegeven kosten kunnen vragen. Bezwaarde voorziet in het veld evenwel veel weerstand tegen een dergelijke aanpassing, omdat men nogal eens pretendeert dat zelfligerende brackets zeer vernieuwend zijn. Volgens bezwaarde is dit wetenschappelijk gezien nergens op gebaseerd.

Met betrekking tot het optreden tegen de met naam genoemde orthodontisten in het verzoekschrift, geeft bezwaarde aan dat hij er begrip voor heeft indien de NZa niet tegen de door hem genoemde individuele gevallen optreedt, het is immers een landelijk probleem.

ORDEEL NZa

Alvorens in te gaan op het verzoek tot handhaving, zal eerst worden ingegaan op het verzoek tot het uitspreken van een bestuurlijk rechtsoordeel over de interpretatie van de begrippen materiaal- en techniekkosten en verbruikskosten, zoals opgenomen in tariefbeschikking TB/CU-7081-01.

Bestuurlijk rechtsoordeel

Ontvankelijkheid

Ten eerste doet de vraag zich voor of ten aanzien van de door de NZa in de brief van 8 augustus 2014 gegeven toelichting op de tariefbeschikking sprake is van een besluit in de zin van de Awb. In de onderhavige zaak heeft de NZa, op verzoek van bezwaarde, een rechtsoordeel gegeven omtrent de toepasselijkheid van publiekrechtelijke voorschriften, te weten tariefbeschikking TB/CU-7081-01, aangaande de toepassing waarvan het bestuursorgaan bevoegdheden heeft, te weten de handhavingsbevoegdheden uit de Wmg wanneer zorgaanbieders zich niet aan de tariefbeschikking houden. De NZa heeft derhalve een bestuurlijk rechtsoordeel uitgesproken. Een bestuurlijk rechtsoordeel is onder bijzondere omstandigheden als een besluit in de zin van de Awb aan te merken.

In het primaire verzoek, stelt bezwaarde reeds dat hij de reactie van de NZa op zijn verzoek om een bestuurlijk rechtsoordeel zal aanmerken als een besluit waar bezwaar en beroep tegen openstaat, omdat het voor hem zeer bezwaarlijk is om over deze kwestie op een andere manier helderheid te krijgen. Hij zou die extra kosten bij het plaatsen van bijzondere brackets dan zelf ook in rekening moeten gaan brengen en het daarmee op handhaven moeten laten aankomen. Dat kan redelijkerwijze niet van hem worden verwacht, aldus bezwaarde.

Voor de vraag of het bestuurlijk rechtsoordeel van de NZa in casu als een besluit aangemerkt moet worden, is van belang of adequate rechtsbeschermingsmogelijkheden bestaan tegen een besluit, waarmee op redelijke termijn zekerheid kan worden verkregen over de aan de orde zijnde (rechts)vraag. De NZa overweegt hiertoe het volgende.

In eerste instantie stelt bezwaarde dat niet duidelijk is welke kosten vallen onder materiaal- en techniekkosten en welke kosten vallen onder verbruiksmaterialen. Daar waar de tariefbeschikking voor bezwaarde niet duidelijk is, zijn wederzijds verschillende pogingen ondernomen door bezwaarde en door de NZa om de te declareren kosten te verhelderen. Mochten er nog onduidelijkheden bij bezwaarde leven, dan kan hij zijn vragen te allen tijde voorleggen aan de NZa.

In tweede instantie stelt bezwaarde dat hij van mening is dat bij de behandeling met bijzondere brackets alleen de extra kosten voor de inkoop van de bijzondere brackets in rekening mogen worden gebracht en geen andere materiaal- en techniekkosten of welke andere vormen van kosten dan ook. Bezwaarde stelt dat dit afwijkt van de huidige tekst van de tariefbeschikking TB/CU-7081-01 en stelt dat hij graag zou zien dat de tekst van de tariefbeschikking dusdanig aangepast wordt, dat zijn opvatting de geldende regel zou worden. Bezwaarde geeft er hier blijk van dat hij het niet eens is met hetgeen in Tariefbeschikking TB/CU-7081-01 is gesteld.

Tariefbeschikking TB/CU-7081-01 is op 5 december 2013 bekendgemaakt. Tegen deze tariefbeschikking stond een bezwaartermijn van zes weken open, wat betekent dat bezwaar kon worden aangetekend tot en met 16 januari 2014. Deze termijn was verstreken op het moment dat bezwaarde het onderhavige bezwaar indiende. Een verzoek om een bestuurlijk rechtsoordeel kan niet worden aangewend, om een bezwaartermijn voor een (tarief)beschikking te verlengen. Daarnaast is recent de nieuwe Tariefbeschikking voor 2015 vastgesteld, waartegen lopende de onderhavige bezwaarprocedure bezwaar heeft opengestaan. Inmiddels heeft bezwaarde van deze mogelijkheid gebruik gemaakt en bij brief van 16 december 2014, met kenmerk 20141261, bezwaar gemaakt tegen de tariefbeschikking voor 2015. Hiermee bestaat aldus een adequate rechtsbeschermingsmogelijkheid tegen de Tariefbeschikking, waarmee bezwaarde op redelijke termijn zekerheid kan verkrijgen over de aan de orde zijnde (rechts)vraag.

Concluderend, kan op grond van het bovenstaande gesteld worden dat met betrekking tot het verzoek om een bestuurlijk rechtsoordeel in casu geen sprake is van een besluit waartegen bezwaar en beroep open staat. Nu enkel bezwaar kan worden gemaakt tegen een besluit in de zin van de Awb, is het bezwaar op grond van artikel 6:6 Awb op dit punt niet-ontvankelijk.

Inhoud

De NZa waardeert het zeer dat bezwaarde tijd en moeite steekt in het meedenken over de Tariefbeschikking en de handhaafbaarheid daarvan. De informatie van bezwaarde heeft de NZa gebruikt om de tekst van de toelichting van de Tariefbeschikking voor 2015 aan te scherpen.

Daarnaast zal het eerstvolgende technische overleg mondzorg gaan over hetgeen door bezwaarde is aangekaart. Bezwaarde zal door de NZa worden uitgenodigd om aan te schuiven bij dit overleg.

Verzoek om handhaving

In de brief van 8 augustus 2014 is geen uitspraak gedaan of de NZa al dan niet handhavend zal optreden naar aanleiding van de informatie en het verzoek van bezwaarde. De NZa overweegt ten aanzien van het handhavingsverzoek thans het volgende.

Bezwaarde geeft aan dat hij vermoedt dat veel, niet bij naam genoemde, orthodontisten in Nederland, op verschillende creatieve manieren declareren om méér te kunnen declareren. In een gesprek d.d. 18 maart 2014 met de NZa noemt bezwaarde enkele orthodontisten bij naam die volgens bezwaarde teveel materiaal- en techniekkosten in rekening zouden brengen. Het betreft drie orthodontisten, die gehoor hebben gegeven aan een telefonisch verzoek van de assistente van bezwaarde, om inzicht te verschaffen in de materiaal- en techniekkosten die zij zoal in rekening plegen te brengen. Zij zouden hiermee de tariefbeschikking van de NZa overtreden, aldus bezwaarde.

Op basis van de door bezwaarde aangeleverde informatie, zowel schriftelijk als mondeling, ziet de NZa op dit moment geen directe aanknopingspunten om handhavend op te treden tegen de drie met naam genoemde orthodontisten. Wel ziet de NZa mede naar aanleiding van de informatie van bezwaarde aanleiding om declaratiegedrag binnen de gehele mondzorg te onderzoeken en zo nodig handhavend op te treden. De NZa is een project gestart waarbinnen zij signalen over de mondzorg analyseert. De NZa wilt nadere informatie in over de gehele orthodontische sector en het declaratiegedrag aldaar. Heeft zij voldoende informatie verzameld, dan beslist de NZa met welke aanpak zij het beste effect kan bewerkstelligen, te weten het zo goed mogelijk naleven van de regelgeving door zoveel mogelijk orthodontisten. De NZa is reeds een handhavingstraject gestart bij enkele aanbieders van mondzorg waarvan zij het vermoeden heeft dat deze declaraties hebben ingediend die in strijd zijn met de tariefbeschikking.

Gezien het bovenstaande wijst de NZa het verzoek tot handhaving toe, voor zover het verzoek ziet op het in het algemeen aanpakken van orthodontisten die in strijd handelen met de tariefbeschikking. Met betrekking tot de drie met naam genoemde orthodontisten ziet de NZa te weinig aanknopingspunten om handhavend op te treden en wijst de NZa aldus het verzoek van bezwaarde af.

Hoogachtend,
De Nederlandse Zorgautoriteit

drs. M.A. Ruys,
voorzitter Raad van Bestuur a.i.

Ingevolge artikel 8:1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) juncto 8:6 Awb juncto hoofdstuk 2, artikel 4 van Bijlage 2 Awb (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) 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 ten minste 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.