

BESLISSING OP BEZWAAR**77083-134734**

Bij fax van 14 maart 2014 is door de besloten vennootschap Tjongerschans B.V. (bezwaarde) bezwaar gemaakt tegen de beschikkingen van 3 februari 2014 met de kenmerken 0100203-NT-2012-Z4T-VT01 en 0100203-NT-2013-Z4T-VT01. In deze beschikkingen is het voorlopige verrekenbedrag 2012 en het voorlopig verrekenbedrag 2013 vastgesteld. Naar aanleiding van dit bezwaar zijn belanghebbenden op 5 september 2014 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 NZa heeft de hierboven vermelde besluiten in heroverweging genomen. De NZa heeft besloten dat gedeeltelijk tegemoet kan worden gekomen aan het bezwaar. Het bezwaar wordt dan ook gedeeltelijk gegrond verklaard. Hieronder volgt de motivering daarvan.

A. DE AANGEVOERDE BEZWAREN

In het bezwaarschrift worden – kort weergegeven – drie bezwaargronden aangedragen:

- Lumpsumafpraak
- Indexering Kapitaallasten
- Overloop-DBC's 2011-2012
-

Bezwaarde merkt op tegen de overige afgewezen posten (specialisten en kapitaallasten samenwerkingsverbanden) geen bezwaar aan te tekenen.

A1 Lumpsumafpraak

Bezwaarde voert aan met De Friesland Zorgverzekeraar een lumpsumafpraak te hebben. Toen bleek dat er ruimte zat tussen de productie en de aanneemsom is de LPT en specialistenplaatsen benut om deze ruimte te verkleinen. Bezwaarde heeft op 8 augustus 2013 een eenzijdig formulier ingediend. Op 30 oktober 2013 heeft het Centraal Team namens De Friesland Zorgverzekeraar meegedeeld dat er geen lumpsumafpraak was. De Friesland zorgverzekeraar is overgegaan tot eenzijdige indiening. Tussen het formulier van bezwaarde en dat van de zorgverzekeraar zit een verschil van € [vertrouwelijk] (€[vertrouwelijk] vs. € [vertrouwelijk]). Op 6 december 2013 is De Friesland Zorgverzekeraar op dit standpunt teruggekomen. Hiervan is de NZa bij brief van 27 januari 2014 op de hoogte gesteld en gevraagd uit te gaan van een schaduwbudget van € [vertrouwelijk]. In de bestreden beschikking kon dit verzoek (gezien de korte tijd) niet worden verwerkt. Bezwaarde vraagt de NZa daarom het verzoek in bezwaar te verwerken.

Op de hoorzitting heeft bezwaarde het definitieve formulier Vaststelling Transitiebedrag overgelegd. Hierin staat, aldus bezwaarde, de lumpsumafpraak juist verwerkt.

A2 Indexering kapitaallasten

A2a *Overeenstemming met de zorgverzekeraars*

Bezwaarde voert aan dat een geschil met het Centraal Team resteert over de indexering van de kapitaallasten.

Teneinde toekomstige investeringen in kapitaallasten te kunnen financieren en als onderdeel van de totale afspraken, is bezwaarde met De Friesland Zorgverzekeraar een totale index op het gehele budget overeengekomen. Ook de kapitaallasten krijgen deze index. Het gaat om een index van [vertrouwelijk] over de volgende posten:

- Afschrijvingen inventarissen
- Afschrijvingen instandhouding en trekkingsrechten
- Overige afschrijvingskosten
- Interest

De indexering is niet in het ZN productieafsprakenformulier terecht gekomen. Bezwaarde voert aan dat het Centraal Team het format waarin de oorspronkelijke afspraken zijn gemaakt heeft erkend als bewijs dat er een lumpsumafpraak bestaat en dus ook een bindende afspraak ten aanzien van de indexering kapitaallasten.

Indien de kapitaallasten ten onrechte volledig zijn geïndexeerd stelt bezwaarde dat de ruimte benut moet worden met nog extra erkenningen medisch specialisten of een uitbreiding van de lokale productiegebonden toeslag (LPT). Deze ruimte is bij bezwaarde ook aanwezig.

A2b *Subsidiaire bezwaargrond: formulier verzekeraars te laat*

Bezwaarde voert subsidiair aan dat de eenzijdige indiening van de verzekeraars bij strikte toepassing van de beleidsregel te laat is. Het formulier is na de deadline van 1 september 2014 ingediend en had daarom buiten toepassing moeten blijven. Daarnaast kan op grond van een nadere motivering van de hoofdregel (dat de laagste parameter wordt gevolgd) worden afgeweken. Bezwaarde vraagt de NZa dit te doen.

A3 Overloop DBC;s

Bezwaarde voert aan dat het doorrekenen van de overfinanciering van de overloop-DBC's 2011-2012 in het verrekenbedrag 2013 niet terecht is omdat in de omzet 2013 deze overfinanciering niet meer aanwezig is. Over het algemeen is deze overdekking volgens het Rapport Voorlopige Vaststelling transitiebedragen medisch specialistische zorg (april 2014) 10%. Het effect van 70% in het transitiebedrag 2013 betekent dat per saldo gemiddeld 70% van 10% van de overlopende DBC's 2011 ten onrechte bij de opbrengst 2013 wordt geteld. In het geval van bezwaarde komt dit neer op een effect van € [vertrouwelijk]. Hiertoe brengt zij de volgende berekening naar voren: $0,1 \times 0,7 \times$ [vertrouwelijk].

A4 Proceskostenvergoeding

Bezwaarde vraagt om een vergoeding van de kosten voor rechtsbijstand in de bezwaarprocedure.

B. STANDPUNT VAN DE VERZEKERAARS

Het Centraal Team geeft aan dat er bij nader inzien wel sprake is van een lumpsumafpraak met het ziekenhuis. Verzekeraars voeren daarom aan dat het schaduwbudget verhoogd kan worden naar € [vertrouwelijk]. Een tweezijdig formulier is niet ingediend omdat geen overeenstemming is bereikt over de indexatie kapitaallasten.

Ten aanzien van de indexering merkt het Centraal Team op dat kapitaallasten op nacalculatiebasis worden opgenomen. Indexering op kapitaallasten is op grond van de beleidsregels van de NZa niet toegestaan. Het Centraal Team gaat hier daarom niet mee akkoord.

De Friesland Zorgverzekeraar brengt in een afzonderlijke brief naar voren dat:

- De verzekeraar tijdens de herijking van de tarieven wel onderzoek heeft gedaan naar de overeenstemming hiervan met de regelgeving van de NZa, maar hierover geen contact heeft gehad met de NZa.
- De verzekeraar niet de mogelijkheid heeft geboden de LPT en specialisteneenheden te gebruiken voor het gat tussen de productie en aanneemsom, maar dat het ziekenhuis dit waarschijnlijk uit de regelgeving van de NZa heeft afgeleid. Ook de verzekeraar vindt dit een mogelijkheid, mits dit binnen de regelgeving van de NZa past en niet leidt tot oneigenlijk gebruik van het transitie-model.
- De verzekeraar met bezwaarde inderdaad een afspraak heeft gemaakt over de indexering van de kapitaallasten en in de veronderstelling was dat een dergelijke afspraak paste binnen de wet- en regelgeving.
- De verzekeraar bij het niet honoreren van het bezwaar geen onverdiend voordeel krijgt omdat het transitiebedrag geen invloed uitoefent op de gemaakte DOT-afpraak en de hieruit voortvloeiende betalingsverplichtingen. De verrekening van het transitiebedrag loopt immers via het Zorgverzekeringsfonds en niet via de zorgverzekeraar.

C. ACHTERGROND VAN HET BELEID

Alvorens in te gaan op de gronden van het bezwaar wordt eerst de achtergrond van het toepasselijk beleid weergegeven. Specifiek zal de NZa daarbij beschrijven hoe tot 2011 het budget van een ziekenhuis werd vastgesteld. Daarna zal de NZa de systematiek van prestatiebekostiging bespreken en de werking van het transitiebedragmodel (hierna: transitie-model).

C1 Tarief- en budgetregulering ziekenhuizen tot en met 2011

C1a *Het A- en B-segment*

De meeste tarieven voor de instellingen van medisch specialistische zorg (zoals algemene en universitaire ziekenhuizen) zijn sinds 2005 tarieven voor Diagnose-Behandeling-Combinaties (DBC's). Voor de tariefstelling van de DBC's is de ziekenhuiszorg verdeeld in twee segmenten: A en B.

C1b *Omzet in het B-segment*

Voor de DBC's in het B-segment gelden vrije tarieven. De hoogte van het kostenbedrag van deze DBC's bepaalt het ziekenhuis zelf, al dan niet in onderhandeling met een zorgverzekeraar. In 2009 is het B-segment uitgebreid tot circa 34% van de totale medisch specialistische zorg.

C1c *Omzet in het A-segment*

Voor de DBC's in het A-segment golden door de NZa vastgestelde tarieven die voor alle ziekenhuizen hetzelfde waren (zogenaamde vaste tarieven). Ziekenhuizen brachten voor de behandelingen in dit segment weliswaar DBC's in rekening bij zorgverzekeraars of patiënten, maar de opbrengsten daarvan dienden ter dekking van het door de NZa bepaalde budget (de aanvaardbare kosten). Niet de tariefopbrengst, maar de hoogte van het budget was voor de instellingen bepalend voor de omzet. De wijze waarop de omvang van het budget werd berekend, was opgenomen in de Beleidsregel aanvaardbare kosten.¹ Deze beleidsregel bepaalde uit welke posten de aanvaardbare kosten waren opgebouwd, en verwees voorts naar andere beleidsregels die de hoogte van elke van de posten bepaalden.

Een viertal categorieën van posten viel te onderscheiden:

- beschikbaarheidskosten (kosten die kunnen worden toegeschreven aan de beschikbaarheidsfunctie van het ziekenhuis);
- capaciteitsgebonden kosten (kosten waarvan in het budgetstelsel wordt aangenomen dat het ziekenhuis ze maakt naar rato van de capaciteit van het ziekenhuis);
- productiegebonden kosten (kosten waarvan wordt aangenomen dat ze variëren naar gelang de omvang van de dienstverlening); en
- kapitaallasten.

C1d *Functiegerichte budgettering*

Voor deze posten gold de zogenaamde functiegerichte budgettering. De hoogte van de eerste drie categorieën posten werd berekend door de functies en omvang van de dienstverlening van het ziekenhuis uit te drukken in een aantal budgetparameters voor de posten beschikbaarheidskosten, capaciteitskosten, productiekosten, kosten voor bijzondere functies/voorzieningen, hartrevalidatie en 1^e-lijnskosten.

¹ Beleidsregel Aanvaardbare kosten, CI-1014.

Elke budgetparameter had een waardering in geld: het beleidsregelbedrag. Van elke budgetparameter werd het aantal vermenigvuldigd met het beleidsregelbedrag. De optelling van deze producten was het variabele deel van het functiegerichte ziekenhuisbudget. Voor de categorie kapitaallasten zijnde afschrijvingen gold dat die per ziekenhuis deels werd vastgesteld op basis van landelijk uniforme parameters. Daarnaast werd deels nagecalculeerd op de werkelijke kosten. Hierbij werd in principe aangesloten bij de kosten volgens de jaarrekening, met de aanschafwaarde en de door de NZa vastgestelde afschrijvingspercentages als uitgangspunten. De kapitaallasten zijnde rentekosten werden vergoed op basis van een normeringmodel. Jaarlijks stelde de NZa een rentepercentage vast als norm voor het korte krediet. Daarnaast werd voor iedere nieuwe lening een normatief rentepercentage berekend.

C1e *Productieafspraken en nacalculatie*

Ten behoeve van de vaststelling van het ziekenhuisbudget maakten het ziekenhuis en de zorgverzekeraars in het zogenaamde lokaal overleg capaciteitsafspraken, productieafspraken en afspraken over lokale componenten. De productieafspraken vormden een door de instelling en zorgverzekeraar overeengekomen (voorcalculatorische) raming van de productie in enig jaar, uitgedrukt in geld. Het ziekenhuis en de zorgverzekeraar gezamenlijk konden tot uiterlijk 1 november productieafspraken indienen bij de NZa. Mede op basis van deze productieafspraken berekende de NZa de hoogte van het variabele deel van het budget. Uiterlijk op 1 juni van het daaropvolgende jaar moesten de zorgaanbieders de definitieve opgave van de werkelijke productie aanleveren bij de NZa (de nacalculatie). Het totaal aanvaardbare kosten werd aldus het resultaat van enerzijds door de NZa vastgestelde bedragen en parameterwaarden en anderzijds door de instelling en de zorgverzekeraars overeengekomen aantallen.

C1f *Opbrengstverrekening*

Uitgangspunt bij de functiegerichte budgettering was dat de inkomsten die het ziekenhuis ontvangt uit de declaraties van de DBC's in het A-segment aansluiten bij de aanvaardbare kosten. Om de inkomsten met de aanvaardbare kosten te laten overeenkomen, vond jaarlijks een verrekening plaats tussen het ziekenhuis en zorgverzekeraars: de zogenaamde opbrengstverrekening.

C2 Prestatiebekostiging en overgangsmaatregelen

C2a *Prestatiebekostiging*

Op 13 juni 2007 kondigde de Minister van VWS aan toe te willen naar de invoering van volledige prestatiebekostiging.² In de brief schetst de minister een vierjarig transitietraject voor de invoering van prestatiebekostiging. Onderdeel van deze overgang was een verbetering van de productstructuur. Doel was om te komen tot een vereenvoudigd systeem waarbij het aantal DBC's wordt teruggebracht.

² Brief 'waardering voor betere zorg' van de Minister aan de tweede kamer, d.d. 13 juni 2007.

Per 1 januari 2012 wordt het grootste gedeelte van de medisch specialistische zorg bekostigd via de prestatiebekostiging.³ In de plaats van een budget (in het A-segment) worden de ziekenhuizen vrijwel geheel betaald via de zorgprestaties (gedeclareerde zorgproducten in het A- en B-segment) die zij leveren.

C2b *Vrij, gereguleerd en vast segment*

Onder het systeem van de prestatiebekostiging bestaat er een vrij, een gereguleerd en een vast segment. Het vrije segment (het B-segment met vrije tarieven) is met de invoering van de prestatiebekostiging uitgebreid tot 70%. In het gereguleerde segment (het A-segment) gelden onder de prestatiebekostiging niet langer vaste tarieven, maar maximum tarieven. Dit betekent dat per 2012 ook in het A-segment de zorgaanbieder, in onderhandeling met de zorgverzekeraars, de tarieven zelf kan bepalen, mits de tarieven het gestelde maximum niet overschrijden. Ten slotte is er een vast segment met vaste jaarlijkse vergoedingen voor enkele bijzondere functies in de vorm van beschikbaarheidsbijdragen.⁴ De invoering van de prestatiebekostiging valt samen met de invoering van een vereenvoudigde productstructuur voor het DBC systeem. Voor de circa 30.000 DBC's zijn per 2012 circa 4.400 DBC-zorgproducten (DOT's) in de plaats gekomen.

C2c *Transitiebedragmodel*

De overgang van budgetbekostiging naar prestatiebekostiging brengt financiële en uitvoeringsrisico's met zich mee voor zowel instellingen en verzekeraars als de overheid. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen reguliere omzetrisico's en systeemrisico's. Systeemrisico's zijn de risico's die samenhangen met de technische verandering van het bekostigings-systeem. Reguliere omzetrisico's zijn gebruikelijke omzetverschuivingen, bijvoorbeeld als gevolg van verschuivingen van patiëntenstromen. In de brief 'zorg die loont' bespreekt de minister haar plannen voor een overgangsregeling voor een periode van twee jaar (2012 en 2013).⁵ Als overgangsregeling kiest de minister voor een 'transitiebedragmodel'. De overgangsregeling moet voorkomen dat als gevolg van de systeemrisico's ziekenhuizen in financiële problemen komen dan wel dat de macro-uitgaven onbedoeld stijgen. Reguliere omzetstijgingen en -dalingen blijven onder het overgangsmodel wel mogelijk.

C2d *Bestuurlijk Hoofdlijnenakkoord*

Gelijktijdig aan de overgang naar de prestatiebekostiging komen de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), Zelfstandige Klinieken Nederland (ZKN), Zorgverzekeraars Nederland (ZN) en het Ministerie van VWS op 4 juli 2011 een bestuurlijk hoofdlijnenakkoord 2012-2015 overeen waarin afspraken gemaakt worden over de structurele uitgavengroei en een doorontwikkelagenda voor de transitiejaren.

³ Uitzonderingen zijn onder andere longrevalidatie en epilepsie.

⁴ Bijvoorbeeld voor traumazorg en post mortem orgaanuitname bij donoren.

⁵ Brief 'zorg die loont' van minister van VWS aan Tweede Kamer van 14 maart 2011, kenmerk CZ-IPZ3056686 (Kamerstukken II, 2010/11, 32620, nr. 6).

C3 Beleidsregel Transitie Bekostigingsstructuur Medisch specialistische zorg

C3a *Wet marktordening gezondheidszorg*

Op basis van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) kan de NZa tarieven vaststellen voor bepaalde prestaties. De Wmg bevat geen materiële normen voor de vast te stellen prestaties en tarieven. De materiële normering is vervat in de door de NZa vastgestelde beleidsregels.⁶ De Minister van VWS kan aan de NZa algemene aanwijzingen geven over de onderwerpen waarover de NZa beleidsregels kan vaststellen.

C3b *Aanwijzing overgang naar prestatiebekostiging*

Op 21 juli 2011⁷ ontvangt de NZa de aanwijzing van de Minister van VWS om van de bekostiging middels 'functiegerichte budgettering' zorgvuldig over te gaan naar de prestatiebekostiging. In de aanwijzing draagt de minister de NZa onder meer op voor de jaren 2012 en 2013 ambtshalve per zorgaanbieder een vaste grens voor de som van tarieven in het (oude) A-segment vast te stellen. Het is de ziekenhuizen niet toegestaan deze vaste grens te overschrijden.

C3c *Voorgenomen beleidsregel*

Op basis van de aanwijzing publiceert de NZa op 30 augustus 2011 een voorgenomen Beleidsregel Transitie Bekostigingsstructuur Medisch specialistische zorg (BR/CU-2037). Deze voorgenomen beleidsregel is opgesteld met inachtneming van het verantwoordingsdocument⁸ dat door de NZa is opgesteld na een consultatie van de sector over de veranderingen die vanaf 2012 ontstaan. In dit document is uiteengezet hoe de overgang van de functiegerichte budgettering naar de prestatiebekostiging binnen de medisch specialistische zorg wordt uitgevoerd. Op 1 september 2011 brengt de NZa de inhoud van het transitie-model nader onder de aandacht van de ziekenhuizen, zorgverzekeraars en brancheorganisaties door middel van een circulaire (CI/11/28c 11D0031624).

C3d *Wetswijziging*

De voorgenomen beleidsregel kon pas van kracht worden als de wetswijziging van de Wmg op 1 januari 2012 had plaatsgevonden. Met deze wijziging is de NZa bevoegd geworden een vaste grens vast te stellen voor de som van de tarieven voor de betrokken prestaties.⁹ Deze bevoegdheid is ingevoerd om de kosten van de gezondheidszorg beter beheersbaar te maken.¹⁰ De NZa is daarnaast per 1 januari 2012 bevoegd een beschikbaarheidsbijdrage vast te stellen.¹¹

⁶ Artikel 57 Mwg.

⁷ Aanwijzing van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 21 juli 2011, MC-U-3072825. Staatscourant 29 juli 2011, nr. 13950.

⁸ Verantwoordingsdocument Invoering prestatiebekostiging medisch specialistisch zorg; uitwerking van implementatie per 2012, juli 2011 (www.nza.nl).

⁹ Artikel 50 lid 2 Wet marktordening gezondheidszorg.

¹⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32 393, nr. 3.

¹¹ Wetsvoorstel Aanvulling instrumenten bekostiging Wet marktordening gezondheidszorg.

Deze bijdrage maakt bekostiging van zorgaanbieders mogelijk voor activiteiten en voorzieningen ten behoeve van de beschikbaarheid van vormen van zorg:

- a. waarvan de kosten voor de afzonderlijke prestaties niet of niet geheel zijn toe te rekenen naar of in rekening te brengen zijn aan individuele zorgverzekeraars of verzekerden, of*
- b. waarbij een toerekening van de kosten naar tarieven marktverstoring zou werken, en*
- c. die niet op andere wijze worden bekostigd.*

Nadat de wetwijziging van kracht is geworden, stelt de NZa de beleidsregel Transitie Bekostigingsstructuur Medisch specialistische zorg vast (BR/CU-2061).¹²

C3e *Aanwijzing beschikbaarheidsbijdragen*

Op 21 december 2011¹³ en 12 december 2012¹⁴ ontvangt de NZa een aanwijzing van de minister voor het verlenen van een beschikbaarheidsbijdrage aan instellingen die onder het transitie-model vallen. De beschikbaarheidsbijdragen zijn bedoeld voor ziekenhuizen die als het gevolg van de invoering van de prestatiebekostiging in 2012 en 2013 een lagere omzet ontvangen. Deze instellingen krijgen door de beschikbaarheidsbijdrage de kans hun exploitatie aan te passen zonder dat de levering van zorg in gevaar wordt gebracht.

C3f *Voorlopige en definitieve vaststelling*

In het periodiek bestuurlijk overleg van 7 februari 2013 tussen de partijen betrokken bij het bestuurlijk hoofdlijnenakkoord 2012-2015 werpen partijen bedenkingen op tegen de eenmalige vaststelling van de vaste grens per instelling. Partijen komen met het ministerie van VWS overeen dat de vaststelling van het transitiebedrag, dat met de vaste grens wordt berekend, in twee fasen zal plaatsvinden. Met deze afspraak willen de partijen die deelnemen aan het bestuurlijk overleg een deel van geconstateerde knelpunten, zoals de beoordeling van het onderhanden werk, wegnemen. De Minister van VWS heeft de NZa gevraagd deze afspraken te volgen.¹⁵ In overeenstemming met dit verzoek heeft de NZa de vaststelling opgesplitst in een voorlopige vaststelling in 2013 en een definitieve vaststelling in 2014. Deze gesplitste vaststelling heeft de NZa neergelegd in een gewijzigde Beleidsregel Transitie Bekostigingsstructuur Medisch specialistische zorg (BR/CU-2107): hierna de beleidsregel.¹⁶

¹² Aan het veld bekend gemaakt met circulaire van 23 december 2011 (CI/11/55c 11D0057761).

¹³ Aanwijzing van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 21 december 2011, MC-3098541. Staatscourant 24 januari 2012, nr. 128.

¹⁴ Aanwijzing van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 12 december 2012, MC-U-3147126. Staatscourant 24 december 2012, nr. 26978.

¹⁵ Brief van 26 april 2013 met het kenmerk 113209-102820-CZ.

¹⁶ Bekend gemaakt met circulaire CI/13/9c van 11 februari 2013.

C4 Transitiemodel: De zorg die onder het model valt

C4a *Aanwijzing*

In de aanwijzing van de minister van 21 juli 2011 staat opgenomen dat onder het transitie­model vallen: die (delen van de) zorg in de zin van de Zorgverzekeringwet die in 2011 zou hebben behoord tot het A-seg­ment en bekostigd zou zijn op basis van de beleidsregels van de zorg­autoriteit met betrekking tot functiegerichte budgettering. Het transitie­model kent daarmee als uitgangspunt de bekostigingssystematiek (en dus de A- en B-seg­mentverdeling) zoals deze in 2011 van kracht was.

C4b *Tabel zorgprestaties onder transitie­model (kruisjestabel)*

Ter uitvoering van de aanwijzing diende de NZa een tabel op te stellen waaruit blijkt welk zorgproduct in welk segment is ingedeeld. Dit omdat in 2012 het B-seg­ment is uitgebreid naar 70% en de DOT's zijn ingevoerd. Voor elk zorgproduct (DOT) moest worden aangegeven of dit zorgproduct wel of niet onder het transitie­model valt. Omdat er geen één-op-één conversie van DBC's naar DOT mogelijk is, heeft de NZa gekozen om geen conversietabel te hanteren, maar een tabel waarmee elke DOT gelabeld is: binnen of buiten transitie­model. Dit is de "tabel zorgprestaties onder transitie­model". Deze oplossing is op 12 juli 2011 in een technisch overleg aan de brancheorganisaties voorgelegd. De tabel is onderdeel van de Beleidsregel Prestaties en tarieven medisch specialistische zorg (BR/CU-2035).¹⁷ In het veld wordt deze tabel omschreven als de kruisjestabel. De NZa spreekt daarom hierna ook van de kruisjestabel.

Om te komen tot de kruisjestabel heeft de NZa een onderscheid gemaakt tussen de overloop-DBC's 2011-2012 (DBC's die in 2011 zijn geopend en in 2012 zijn gesloten) en de DOT's die in 2012 gelden. Van deze zorgproducten heeft de NZa de volgende, onder respectievelijk buiten het transitie­model geschaard:

Overloop-DBC's 2011-2012:

- DBC-A Betreft het oude A-seg­ment. Hiervoor gelden vaste tarieven. Deze vallen onder het transitie­model.
- DBC-B Betreft het oude B-seg­ment. Hiervoor gelden vrije tarieven. Deze vallen buiten het transitie­model.

DOT's 2012:

- DOT A Betreft het nieuwe A-seg­ment waarvoor maximum-prijzen gelden. Deze vallen onder het transitie­model.
- DOT-B-oud Deze DOT's vallen buiten het transitie­model.
- DOT-B-nieuw Deze DOT's vallen onder het transitie­model.

¹⁷ Deze beleidsregel is achtereenvolgend vervangen door de beleidsregels met de kenmerken: BR/CU-2045, BR/CU-2076, BR/CU-2078, BR/CU-2081, BR/CU-2102, BR/CU-2104, BR/CU-2108, BR/CU-2111, BR/CU-2121, BR/CU-2130 en BR/CU-2125. De kruisjestabel is in de latere beleidsregels niet gewijzigd.

C4c *De (kruisjes)tabel voor DOT-B*

Voor de indeling van de DOT's in DOT-B-oud of DOT-B-nieuw is door de NZa gekozen voor een financiële benadering, ten opzichte van een zorginhoudelijke benadering. De NZa heeft aangesloten bij de omvang (in €) van de omzet in het oude B-segment (34%).

Van de totale DOT's die in 2012 onder het B-segment vallen zijn alle DOT's gefilterd waarvan kon worden vastgesteld dat de omzet hiervan onder de DBC-systematiek in 2011 ook volledig tot het B-segment behoorden. Deze groep omvatte ongeveer 1/3 van de totale omzet in het DOT-B-segment (284 zorgproducten). Deze groep bevat daarmee automatisch producten die 100% zorginhoudelijk aansluiten bij het B-segment 2011.

Van de resterende DOT's is gekeken welk aandeel van de omzet (macro) uit het B-segment komt. Dit is gebeurd op basis van destijds beschikbare gegevens van DBC-Onderhoud. De DOT's zijn vervolgens gerangschikt op het percentage waarmee zij (macro) tot het B-segment behoorden in 2011. De NZa heeft de DOT's met de hoogste B-segmentpercentages uit het transitie-model gehaald totdat de 34% van het totaal aan DOT's was bereikt. Ook deze producten komen, via de gekozen benadering, voor een groot deel (echter niet 100%) zorginhoudelijk overeen met het B-segment in 2011. De resterende DOT's zijn als DOT-B-nieuw onder het transitie-model geschaard.

In totaal zijn van de DOT's die in 2012 tot het B-segment behoren 687 DOT's aangemerkt als DOT-B-oud (en daarmee buiten het transitie-model geplaatst). De resterende DOT's B-segment 2012 vallen wel onder het transitie-model.

C4d *Gevolgen van de (kruisjes)tabel op instellingsniveau*

Per instelling kan de omvang van het gedefinieerde 'oude' B-segment bij toepassing van de lijst afwijken ten opzichte van het eigen B-segment van 2011. Een voorbeeld: DOT X kan zorg omschrijven die overeenkomt met twee DBC's die onder het A-segment vielen en 2 DBC's die onder het B-segment vielen. Dat betekent ook dat DOT X, afhankelijk van de productmix van het ziekenhuis, voor het ene ziekenhuis grotendeels een herkomst kan hebben in het oude A-segment, en voor het andere ziekenhuis in het oude B-segment. In een circulaire van 1 september 2011¹⁸ heeft de NZa er daarom op gewezen dat, binnen de kaders van de beleidsregel, op lokaal niveau desgewenst een budgetaanpassing in het schaduwbudget kan worden afgesproken. Dit kan conform beleid door middel van een schoning of ophoging van de parameters, waarbij de grens ligt bij de gerealiseerde productie. Er mogen in het schaduwbudget geen hogere aantallen dan de gerealiseerde productie worden opgevoerd.

¹⁸ Circulaire van 1 september 2011 (CI/11/28c).

C5 Transitiemodel: De berekening van de vaste grens en het transitiebedrag

C5a *Transitiebedrag*

Door de NZa wordt (per instelling) een transitiebedrag vastgesteld. Dit bedrag wordt eerst voorlopig, en later definitief vastgesteld. Dit bedrag kan zowel positief als negatief zijn.

Het transitiebedrag is het verschil tussen de omzet onder de prestatiebekostiging en de omzet die behaald zou zijn onder de oude budgetteringssystematiek (het schaduwbudget). Hierbij sluit de NZa aan bij de omzet uit één boekjaar; namelijk het jaar 2012.

Transitiebedrag = schaduwbudget – omzet uit prestatiebekostiging.

C5b *Verrekenbedrag*

Per transitiejaar wordt het transitiebedrag grotendeels verrekend. De NZa stelt het verrekenbedrag per instelling vast door het transitiebedrag te vermenigvuldigen met een verrekenfactor. Voor het jaar 2012 95% en voor het jaar 2013 70%. De uitkomst van de verrekening wordt het verrekenbedrag genoemd. Ook de verrekenbedragen kunnen zowel positief als negatief uitvallen.

Verrekenbedrag = transitiebedrag * verrekenfactor (0.70 of 0.95).

C5c *Vaste grens*

Per instelling stelt de NZa een vaste grens in de zin van artikel 50, tweede lid, onder a Wmg vast. De vaste grens is gelijk aan de omzet uit de prestatiebekostiging (van de zorgproducten die onder het transitieproces vallen) plus het verrekenbedrag.¹⁹

C5d *Negatief verrekenbedrag*

Als het verrekenbedrag negatief is, betekent dit dat de vaste instellingsgrens is overschreden. De instelling heeft in een dergelijk geval een te hoge gerealiseerde omzet uit de prestatiebekostiging. Het is zorgaanbieders verboden van een door de NZa vastgestelde grens af te wijken.²⁰ Wanneer een zorgaanbieder de grens toch overschrijdt, verplicht de NZa die zorgaanbieder door middel van een aanwijzing een bedrag ter hoogte van de overschrijding af te dragen aan het Zorgverzekeringsfonds.²¹

C5e *Positief verrekenbedrag*

Als de verrekenbedragen positief zijn, betekent dit dat de instelling een lagere omzet uit de prestatiebekostiging heeft behaald dan dat zij onder de functiegerichte budgettering zou hebben verkregen.

¹⁹ Beschikking Transitiebedrag 14 december 2011 TB/CU 2004-01 en Beschikking Transitiebedrag 27 november 2012 TB/CU 2008-01.

²⁰ Artikel 35 lid 7 aanhef en onder a Wmg.

²¹ art. 76 lid 2 Wmg

Deze instellingen worden door de NZa aangewezen als belast met een dienst van algemeen economisch belang als bedoeld in artikel 106, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese unie en/of belang als bedoeld in Protocol nr. 26 bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.²² Voor deze instellingen acht de NZa het van belang dat de levering van de zorg niet als het gevolg van de verandering in de bekostigingssystematiek in gevaar komt. De instellingen ontvangen een subsidie in de vorm van een beschikbaarheidsbijdrage tot de hoogte van de positieve verrekenbedragen. Het bedrag kan door de instelling in rekening worden gebracht bij het Zorginstituut Nederland (voorheen College van Zorgverzekeringen) voor uitkering uit het Zorgverzekeringsfonds.

C6 Formulier Vaststelling Transitiebedrag 2012

C6a *Informatieverplichting*

Voor de berekening van het transitiebedrag heeft de NZa een informatieverplichting op grond van artikel 36, derde lid en de artikelen 62 jo. 68 Wmg aan de instellingen opgelegd.²³ Instellingen dienden volgens de beleidsregel die begin 2013 van kracht was en de Regeling NR/CU-233 uiterlijk 1 juni 2013 een formulier Vaststelling Transitiebedrag 2012 bij de NZa aan te leveren ten behoeve van de vaststelling van de voorlopige verrekenbedragen.²⁴ Met het formulier moeten de instellingen opgave doen van de omzet uit de prestatiebekostiging en het schaduwbudget. Op verzoek van NVZ, NFU en ZN heeft de NZa deze indieningstermijn verschoven naar 1 september 2013.²⁵ De nieuwe indieningstermijn is door de NZa neergelegd in de gewijzigde Beleidsregel Transitie Bekostigingsstructuur Medisch specialistische zorg (BR/CU-2107).

Voor de vaststelling van het definitieve transitiebedrag en de daaruit voortvloeiende definitieve verrekenbedragen moeten de instellingen op 1 september 2014 wederom een formulier Vaststelling Transitiebedrag aanleveren. Als in deze beslissing wordt gesproken over het formulier Vaststelling Transitiebedrag wordt daarmee het formulier bedoeld ten behoeve van de voorlopige vaststelling.

C6b *Tweezijdig ondertekend formulier*

Uitgangspunt is dat de opgave mede door de zorgverzekeraars wordt gedaan (tweezijdig).

²² Aanwijzing van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 21 december 2011, MC-3098541. Staatscourant 24 januari 2012, nr. 128.

²³ Regeling Transitie bekostigingsstructuur medisch specialistische zorg (NR/CU-233), per 1 september 2013 vervangen door NR/CU-236.

²⁴ Regeling Transitie bekostigingsstructuur medisch specialistische zorg (NR/CU-233).

²⁵ Circulaire CI/13/21c van 24 mei 2013.

C6c *Één eenzijdig ondertekend formulier*

Indien de NZa het formulier alleen van de instelling ontvangt geeft de NZa de zorgverzekeraars vier weken de tijd om alsnog tot een tweezijdige opgave te komen of een reactie te geven op de eenzijdige indiening van de zorgaanbieder. Ontvangt de NZa geen reactie dan wordt uitgegaan van de eenzijdige opgave van de instelling.

C6d *Twee eenzijdig ondertekende formulieren*

In het geval dat de NZa twee eenzijdige opgaven ontvangt (één van de aanbieder en één van de verzekeraar) verwerkt de NZa de per parameter laagst ingediende opgave. De NZa kan anders besluiten op basis van de beleidsregel of bijzondere omstandigheden.

C6e *Centraal Team Zorgverzekeraars*

De NZa is in het Bestuurlijk Overleg van 13 juni 2013 tussen de partijen die betrokken zijn bij het Hoofdlijnenakkoord op de hoogte gebracht dat ZN met de NFU en NVZ heeft afgesproken dat de zorgverzekeraars de formulieren gezamenlijk afhandelen.²⁶ Het team dat de formulieren bekijkt namens de zorgverzekeraars bestaat uit verschillende medewerkers van de individuele zorgverzekeraars en werkt onder begeleiding van de brancheorganisatie ZN. Het team staat bekend als het 'Centraal Team'. Op 11 juni en 25 augustus 2014 heeft de NZa machtigingen van het Centraal Team ontvangen waaruit blijkt dat zij de zorgverzekeraars vertegenwoordigen in het kader van de aanlevering van de formulieren ter vaststelling van het transitiebedrag alsmede in de onderhavige bezwaarprocedure.

C7 De omzet uit de prestatiebekostigingC7a *Berekenen van de omzet*

Onder de prestatiebekostiging is de omzet van een zorgaanbieder gelijk aan de prijs per (zorg)prestatie en het aantal keer (volume) dat hij deze prestatie levert. Over de prijs en het volume maken de zorgaanbieders met de zorgverzekeraars afspraken. Artikel 11 van de beleidsregel bepaalt dat de omzet uit de prestatiebekostiging voor het jaar 2012 gelijk is aan de som van:

- (1) Tariefopbrengst DBC-A die overlopen uit 2011, minus het onderhanden werk per ultimo 2011;
- (2) Tariefopbrengst DOT-Bnieuw voor producten geopend en gesloten in jaar 2012;
- (3) Onderhanden werk DOT-Bnieuw voor producten geopend in 2012 en gesloten in 2013
- (4) Tariefopbrengst DOT-A2012 voor producten geopend en gesloten in 2012;
- (5) Onderhanden werk DOT-A2012 voor producten geopend in 2012 en gesloten in 2013;

²⁶ Memo ZN aan Bestuurlijk overleg Hoofdlijnenakkoord van 7 juni 2013 met het kenmerk N-13-7075mred1.

C7b *Handreiking omzetverantwoording*

Begin 2013 blijkt dat de financiële verantwoording over de omzet van 2012 door verschillende elementen complexer is dan in voorgaande jaren. VWS merkt op dat het bepalen van de omzetbepaling wegens bijvoorbeeld nieuwe contractvormen (zoals aanneemsommen) tot problemen leidt.²⁷ Dit leidt ertoe dat de NFU en NVZ in overleg met ZN, OMS, ZKN, NZa en (de vertegenwoordigers van) de accountants het document 'Handreiking omzetverantwoording 2012' opstellen. Uit dit document volgen richtlijnen hoe de instellingen in hun jaarrekening met verschillende omzetelementen moeten omgaan. De NZa heeft bij het tot stand komen van de handreiking erop toegezien dat de inhoud van de handreiking in overeenstemming is met de NZa-regelgeving. De NZa heeft in haar circulaire van 11 februari 2013 bevestigd dat de handreiking een juiste aanvulling en toelichting op de NZa beleidsregels en nadere regels betreft.²⁸

C8 De omzet uit de oude budgetteringssystematiek (schaduwbudget)

De hoogte van het schaduwbudget wordt opgebouwd uit vier categorieën kosten: beschikbaarheidskosten, capaciteitsgebonden kosten, productiegebonden kosten en kapitaallasten. Dit betekent dat de NZa de systematiek van budgetopbouw en –vaststelling, zoals deze van toepassing was in 2011, continueert voor de vaststelling van het schaduwbudget 2012.

In tegenstelling tot 2011 is er bij de vaststelling van het schaduwbudget geen sprake van productieafspraken vooraf, waarover na de sluiting van het boekjaar een nacalculatie plaatsvindt. Onder het transitie-model wordt alleen op het moment van afloop van het boekjaar (2012) een schaduwbudgetopgave van de instellingen (en de zorgverzekeraar) gevraagd. Het is voor instellingen en zorgverzekeraars echter onverminderd mogelijk om al voorafgaand aan – dan wel gedurende – het boekjaar afspraken te maken over het (schaduw)budget. Dit wordt door de NZa alleen niet voorgeschreven. Het beleid van de NZa biedt de ruimte om dergelijke afspraken uit het lokaal overleg over volume-eenheden mee te nemen bij de vaststelling van het schaduwbudget.²⁹ Voor de vaststelling van het schaduwbudget 2012 worden deze volume-eenheden vermenigvuldigd met de in artikel 48 van de beleidsregel opgenomen parameterwaarden. Deze parameterwaarden zijn gelijk aan die van 2011, zij het geïndexeerd.

Overigens kunnen ook componenten die niet in de Beleidsregel voorkomen, maar wel structureel in het budget opgenomen zijn, in het schaduwbudget worden meegenomen.³⁰

²⁷ Brief van VWS van 8 februari 2013 met het kenmerk CZ-3154516.

²⁸ Circulaire van 11 februari 2013 (CI/13/9c).

²⁹ Paragraaf 47.2 van de Beleidsregel Transitie Bekostigingsstructuur Medisch specialistische zorg, BR/CU-2107.

³⁰ Paragraaf 13 van de Beleidsregel Transitie Bekostigingsstructuur Medisch specialistische zorg (BR/CU-2107.)

D. **BEOORDELING VAN HET BEZWAAR**

De NZa heeft op basis van twee eenzijdige formulieren aan het ziekenhuis twee beschikkingen afgegeven met negatieve verrekenbedragen. Voor 2012: € [vertrouwelijk] en voor 2013: € [vertrouwelijk]. In totaal moet het ziekenhuis € [vertrouwelijk] aan het Zorgverzekeringsfonds betalen. Dit is € [vertrouwelijk] meer dan het ziekenhuis in haar formulier heeft opgegeven en € [vertrouwelijk] meer dan de zorgverzekeraars in hun formulier hebben opgegeven.

Het bezwaar richt zich – kort weergegeven – tegen het vastgestelde schaduwbudget en de vastgestelde omzet onder de prestatiebekostiging.

D1 Lumpsumafsprak

Bezwaarde heeft aangevoerd overeenstemming te hebben bereikt met de zorgverzekeraars over het bestaan van een lumpsumafsprak. Bezwaarde vraagt de NZa daarom een wijziging door te voeren op de specialisteneenheden en de LPT.

De NZa komt aan dit verzoek tegemoet. Hieronder wordt dit besluit toegelicht.

De NZa stelt vast dat De Friesland Zorgverzekeraar reeds bij brief van 27 januari 2014 heeft aangegeven terug te komen op het eenzijdig ingediende formulier Vaststelling Transitiebedrag. De NZa heeft deze brief te laat ontvangen om mee te wegen bij de vaststelling van het voorlopige transitiebedrag.

Het Formulier Vaststelling Transitiebedrag dat door het ziekenhuis is ingediend, kan wegens een onjuiste invulling niet door de NZa in bezwaar als uitgangspunt voor de heroverweging worden gebruikt. Door bezwaarde is daarom tijdens de hoorzitting een nieuw Formulier Vaststelling Transitiebedrag overgelegd. Bezwaarde heeft aangegeven dat dit het formulier betreft dat voor de definitieve vaststelling van het transitiebedrag zal worden ingediend. Bezwaarde heeft verder aangegeven dat de zorgverzekeraars het formulier op de post specialisteneenheden ondersteunen en dit eveneens zal blijken uit het formulier dat door de verzekeraar wordt ingediend ten behoeve van de definitieve vaststelling.

De NZa heeft na de hoorzitting vastgesteld dat inmiddels de (eenzijdig) ondertekende formulieren ten behoeve van de definitieve vaststelling van zowel het ziekenhuis als de zorgverzekeraar is ontvangen. Zowel het formulier van het ziekenhuis als het formulier van de zorgverzekeraar wijken zowel op de post specialisteneenheden als de post LPT af van het formulier dat door bezwaarde op de hoorzitting is overgelegd. De twee formulieren ten behoeve van de definitieve vaststelling komen (de post indexatie buiten beschouwing gelaten) op de betreffende posten wel met elkaar overeen.

De NZa besluit daarom voor het vaststellen van de post specialisteneenheden en LPT ten behoeve van de voorlopige verrekenbedragen, de formulieren Definitieve Vaststelling Transitiebedrag van zowel de zorgverzekeraars als het ziekenhuis als uitgangspunt te gebruiken voor de heroverweging van de voorlopige verrekenbedragen. Het formulier dat door bezwaarde is overgelegd op de hoorzitting laat de NZa buiten beschouwing aangezien dat niet meer de meest actuele informatie bevat.

Concreet betekent dit dat de NZa in heroverweging op basis van de nieuw aangeleverde informatie de mutaties specialisteneenheden verwerkt en de LPT verhoogt tot € [vertrouwelijk].

D2 Indexering kapitaallasten

Bezwaarde heeft aangevoerd dat de NZa bij het vaststellen van het schaduwbudget ten onrechte geen rekening heeft gehouden met een post van € [vertrouwelijk] ten behoeve van een indexering van de kapitaallasten. Deze post is door bezwaarde opgevoerd onder de LPT.

De NZa kan bezwaarde hierin volgen. Hieronder licht de NZa dit toe.

D2a *Beleid: lumpsumafspraken*

De NZa stelt vast dat het ziekenhuis met De Friesland Zorgverzekeraar een lumpsumafpraak heeft gemaakt. Lumpsumafspraken zijn onder het beleid van de NZa niet uitgesloten. De NZa merkt hierbij op dat het beleid van de NZa niet voorschrijft hoe een ziekenhuis met een zorgverzekeraar komt tot het bepalen van de hoogte van een lumpsumafpraak. Dergelijke onderhandelingen vinden plaats tussen en zijn voorbehouden aan de ziekenhuizen en zorgverzekeraars. De NZa heeft hier in principe geen rol in.

De afspraak die de zorgaanbieder met De Friesland Zorgverzekeraar heeft gemaakt over het komen tot een lumpsumafpraak door het totale budget van een index te voorzien, is met andere woorden op zichzelf niet in strijd met het beleid van de NZa. De vervolgvraag is hoe de lumpsumafpraak vertaald dient te worden naar de vaststelling van een schaduwbudget. Over de verschillende aspecten van het vaststellen van een schaduwbudget heeft de NZa beleid vormgegeven en daaraan toetst de NZa.

Uit dit beleid volgt onder andere dat de NZa geen afspraken honoreert tussen verzekeraars en zorgaanbidders als dit betekent dat van haar eigen beleid moet worden afgeweken. Het is daarom van belang dat zorgaanbidders en verzekeraars bij het maken van hun (lumpsum)-afspraken in ogenschouw nemen dat de afspraak niet hoger wordt dan het schaduwbudget op grond van het beleid van de NZa mag zijn.

D2b *Beleid: schaduwbudget*

Onder het beleid van de NZa bestaat een schaduwbudget uit een viertal categorie posten: beschikbaarheidskosten, capaciteitsgebonden kosten, productiegebonden kosten en kapitaallasten.

Binnen de eerste drie soorten kosten bestaat ruimte voor de zorgverzekeraar en de zorgaanbieder om instellingspecifieke afspraken te maken. Deze afspraken kunnen onder andere worden neergelegd in de specialisteneenheden en de LPT.

Het beleid ten aanzien van de kapitaallasten bepaalt dat investeringen worden afgeschreven tegen de in de beleidsregel opgenomen afschrijvingspercentages.³¹ Deze omschrijving is limitatief. Een hogere kapitaallastenvergoeding dan op basis van de beleidsregel mogelijk is, is in beginsel in strijd met de beleidsregel.

D2c *Afspraak van bezwaarde*

Zoals de NZa reeds heeft opgemerkt schrijft zij in haar beleid niet voor hoe zorgaanbieders en zorgverzekeraars komen tot de hoogte van een lumpsumafpraak. De overeengekomen lumpsumafpraak is in zoverre niet in strijd met het beleid van de NZa.

Ten aanzien van het verwerken van de lumpsumafpraak tot een schaduwbudget stelt de NZa vast dat bezwaarde niet vraagt om een verhoogde kapitaallastenvergoeding. Bezwaarde vraagt om de verhoging van de post LPT. De NZa kan conform haar beleidsregel de post LPT slechts verwerken indien de toeslag door het ziekenhuis met de lokale zorgverzekeraar is overeengekomen.

Uit zowel het formulier Vaststelling Transitiebedrag als het formulier Definitieve Vaststelling Transitiebedrag dat door het Centraal Team namens De Friesland Zorgverzekeraar is ingediend, kan de NZa afleiden dat op de post LPT een van de zorgaanbieder afwijkende opgave is gedaan.

Bij brief van 26 augustus 2014 is echter door De Friesland Zorgverzekeraar bevestigd dat de zorgverzekeraar met het ziekenhuis een vaste lumpsumafpraak heeft gemaakt waartoe zij mede is gekomen door een indexatie op de kapitaallasten. De Friesland Zorgverzekeraar bevestigt daarnaast dat naar haar mening een aanpassing van de LPT en specialisteneenheden tot de mogelijkheden behoort om deze lumpsumafpraak te bereiken, mits wordt gehandeld conform wet- en regelgeving van de NZa. Dit wordt ook door bezwaarde onderschreven in de hoorzitting. Daar heeft bezwaarde benadrukt dat de indexatie budgetbreed (over alle categorieën) is berekend teneinde tot een lumpsumafpraak te komen.

De NZa gaat er, gelet op het in de onderhavige vast te stellen feiten zoals door partijen naar voren zijn gebracht, van uit dat de index kapitaallasten niet ziet op een vergoeding van kapitaallasten, maar op de manier waarop de zorgverzekeraar en zorgaanbieder zijn gekomen tot een rekenmethode voor de lumpsumafpraak. Een lumpsumafpraak heeft immers als hoofdkenmerk een totaalafpraak te zijn (ten opzichte van een afspraak op individuele posten).

³¹ Paragraaf 3.5 van de Beleidsregel Transitie Bekostigingsstructuur Medisch specialistische zorg (BR/CU-2107.)

Voor zover het Centraal Team zich op het standpunt stelt dat bezwaarde een hogere kapitaallastenvergoeding vraagt dan conform beleid is toegestaan, is dit standpunt gebaseerd op een verkeerde lezing van het Formulier Vaststelling Transitiebedrag zoals dat door bezwaarde is ingediend. Door bezwaarde wordt namelijk geen extra vergoeding van kapitaallasten verzocht, maar een vergoeding van de LPT teneinde een lumpsumafpraak te bereiken. Voor zover het Centraal Team zich op het standpunt stelt dat het verhogen van de LPT niet mogelijk is als dit wordt gebruikt om een lumpsumafpraak te bereiken, is dit standpunt gebaseerd op een onjuiste lezing van het beleid van de NZa.

De NZa gaat er gezien het voorgaande vanuit dat de verhoging van de LPT een correcte weergave is van hetgeen is afgesproken tussen De Friesland Zorgverzekeraar en zorgaanbieder en dat daarmee de vereiste overeenstemming tot verhoging van de LPT vastgesteld kan worden. De NZa is van oordeel dat de verhoging van de LPT daarmee conform beleid is. De NZa sluit voor het vast te stellen bedrag aan LPT aan bij het door bezwaarde ingediende formulier Definitieve Vaststelling Transitiebedrag.

De NZa verklaart het bezwaar op dit punt gegrond. Concreet betekent dit dat de LPT wordt verhoogd tot € [vertrouwelijk].

D2d *Subsidiaire bezwaargrond: formulier verzekeraars te laat*

Aangezien het bezwaar wordt gehonoreerd bespreekt de NZa de subsidiaire bezwaargrond niet.

D3 Overloop DBC's

Bezwaarde voert aan dat overfinanciering van de overloop-DBC's 2011-2012 ertoe leidt dat er voor het ziekenhuis in 2013 een financieel nadeel is ontstaan, omdat de overdekking van de DBC's 2011-2012 in de DOT-tarieven verdwenen is. Bezwaarde verzoekt de NZa daarom een correctie op het transitiebedrag door te voeren.

De NZa kan bezwaarde hierin niet volgen.

D3a *Overloop-DBC's 2011-2012*

De overgang naar DOT per 2012 betekent niet dat er in 2012 geen DBC's meer worden gedeclareerd. Er zijn DBC's die in 2011 zijn geopend en in 2012 worden gesloten en gefactureerd (overloop-DBC's 2011-2012). Voor deze DBC's is het tarief op de openingsdatum van de DBC van toepassing. Dit is een door de NZa vastgesteld tarief. In de beleidsregel staat opgenomen dat de overloop-DBC's 2011-2012 die betrekking hebben op het A-segment worden meegenomen ter bepaling van het transitiebedrag. De opbrengsten uit deze DBC's vallen conform boekhoudkundige regels onder de omzet 2012. De NZa stelt vast dat bezwaarde niet betwist dat de overloop-DBC's 2011-2012 moeten worden meegenomen bij de berekening van het transitiebedrag.

D3b *Overfinanciering*

Bezwaarde voert aan overfinanciering te ervaren in de overloop-DBC's 2011-2012 omdat de (vaste) tarieven voor het A-segment 2011 te hoog door de NZa zijn vastgesteld. Bezwaarde legt de vraag voor of het meenemen van deze overfinanciering bij het vaststellen van de omzet uit de prestatiebekostiging voor het verrekenbedrag 2013 redelijk is.

Hiertoe overweegt de NZa het volgende.

D3c *Aanwijzing*

De NZa dient, binnen de grenzen van de rechtmatigheid, uitvoering te geven aan de aanwijzingen van de minister door het vaststellen van beleidsregels en tariefbeschikkingen.³² De aanwijzing van de minister draagt de NZa op één transitiebedrag vast te stellen en als uitgangspunt te gebruiken voor de berekening van zowel het verrekenbedrag 2012 als het verrekenbedrag 2013.³³ Dit transitiebedrag dient gebaseerd te zijn op een vergelijking van de omzet die behaald zou zijn onder de oude budgetteringssystematiek (het schaduwbudget) en de omzet onder de prestatiebekostiging. Hierbij dient de NZa aan te sluiten bij de omzet uit een boekjaar, te weten het jaar 2012. De NZa heeft de aanwijzing getoetst op rechtmatigheid en deze akkoord bevonden. Hieronder wordt dit toegelicht.

D3d *Onderzoek door de NZa*

De door bezwaarde aangedragen bezwaargrond is ook door de brancheorganisaties meerdere keren bij de NZa aangekaart.³⁴ De NZa heeft haar beleid op dit punt daarom na de bekendmaking van haar beleid nader onderzocht. Hierbij heeft de NZa vastgesteld dat het inherent is aan het overgangsregime dat bepaalde keuzes (in de aanwijzing van de minister, in het beleid van de NZa, maar ook in de contractering van de ziekenhuizen zelf) voor sommige ziekenhuizen anders uitvallen dan voor andere ziekenhuizen. Dit is op zich geen reden voor de NZa om haar beleid aan te passen.

Hieronder worden de verschillende onderzoeken en de momenten waarop de NZa bij de aangedragen problematiek heeft stilgestaan nader toegelicht.

Tijdens de consultatieronde in het voorjaar van 2011 ten behoeve van het verantwoordingsdocument is voor het eerst door veldpartijen opgemerkt dat naar aanleiding van overloop-DBC's het transitiebedrag voor 2013 voor instellingen mogelijk te hoog of te laag wordt vastgesteld.³⁵ De NFU heeft het voorstel gedaan de overloop-DBC's 2011-2012 geheel buiten het transitieproces te laten óf om in 2013 een nieuw transitiebedrag vast te stellen op basis van de omzet 2013.

³² Zie CBb 13 juli 2011, AWB 10/960 e.a., r.o. 6.1.4.

³³ Aanwijzing van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 21 juli 2011, MC-U-3072825. Staatscourant 29 juli 2011, nr. 13950.

³⁴ Zie bijvoorbeeld: Brief ZN aan NZa van 24 mei 2012 met kenmerk B-12-1576-mred1.

³⁵ Verantwoordingsdocument Invoering prestatiebekostiging medisch specialistisch zorg; uitwerking van implementatie per 2012, juli 2011 (www.nza.nl).

De NZa heeft destijds erkend dat het transitiebedrag dat deels gebaseerd is op declaratieopbrengst uit overloop-DBC's 2011-2012 niet zuiver de transitie van de Functiegerichte Budgettering naar de Prestatiebekostiging op basis van DOT opvangt, maar dat de aangedragen opties weer andere nadelen met zich meebrengen waaronder doorlooptijd en beperkte aansluiting met het schaduwbudget. Daarnaast is het aangedragen voorstel in strijd met de aanwijzing. De NZa heeft er daarom voor gekozen haar beleid op dit punt niet te wijzigen.

Bij de evaluatie van het transitieproces op 25 juli 2012 heeft de NZa de problemen van de overloop-DBC's, zoals aangekaart door ZN³⁶, NVZ³⁷ en de NFU³⁸, nogmaals nader bekeken.³⁹ De NZa heeft de mogelijkheden om de overloop-DBC 2011-2012 buiten het transitieproces te houden onderzocht door drie mogelijke oplossingen voor te lichten. Deze oplossingen waren:

- a. het transitiebedrag te herrekenen op basis van het schaduwbudget 2013 (i.p.v. 2012) en DOT 2013;
- b. Het transitiebedrag opnieuw te berekenen op basis van het schaduwbudget 2012 en DOT 2013;
- c. De DOT-omzet 2012 te corrigeren.

De NZa heeft geconcludeerd dat het niet wenselijk is om het transitieproces in een dergelijk laat stadium op één van deze manieren aan te passen. De scenario's leiden tot onzekerheid omdat het transitiebedrag later wordt vastgesteld, ze compliceren de DOT-onderhandelingen en creëren bewerkelijkheid in de uitvoering (er ontstaat ruimte voor manipulatie van het systeem). Verder zijn de effecten op de macro-uitgaven niet in te schatten.

Op 4 april en 2 mei 2013 heeft ten slotte een zogenaamd bureauoverleg ter voorbereiding op een bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen de partijen betrokken bij het Hoofdlijnenakkoord (VWS, NVZ, NFU, ZN en ZKN) en de NZa. Dit bureauoverleg heeft geen besluitvormend karakter, maar bereidt de agenda van het bestuurlijk overleg voor. In het overleg is door de brancheorganisatie NVZ het voorstel ingebracht om alleen in specifieke gevallen (waarbij het model tot onredelijke uitkomsten en financiële problemen zou kunnen leiden) aan de opbrengstenkant de DBC-opbrengsten (overloop 2011-2012) te vervangen door de overloop-DOT's geopend in 2012 en gesloten in 2013. Het voorstel wordt door de NFU niet ondersteund en ZN geeft aan voorkeur te geven aan een centrale oplossing in plaats van lokale oplossingen. De NZa heeft daarop besloten haar beleid niet aan te passen.

³⁶ Brief ZN aan NZa van 24 mei 2012 met kenmerk B-12-1576-mred1.

³⁷ Brief NVZ aan NZa van 25 mei 2012 met het kenmerk 10005402/lvdv.js.

³⁸ Brief NFU aan NZa van 8 mei 2012 met het kenmerk 12.4698/BM/OdT en 25 mei 2012 met het kenmerk 12.4644/BM/OdT.

³⁹ Brief van de NZa aan VWS van 25 juli 2012 met het kenmerk 9603.

Daarbij hebben bij de NZa (en VWS) de volgende punten zwaar gewogen:

- Een harde, heldere grens voor de hardheidsclausule valt niet te maken;
- Het transitie­model heeft voor- en nadelen in zich. Het is niet wenselijk op één punt een aanpassing te doen;
- Omdat een beleidswijziging, die met terugwerkende kracht zou worden ingevoerd, niet mag leiden tot nadeel voor instellingen heeft het accepteren hiervan effect op het Budgettair Kader Zorg.
- De sector is gebaat bij een afname van complexiteit van regulering rondom de bekostiging. Een afname aan complexiteit vermindert daarnaast het risico op mogelijk strategisch gedrag van individuele partijen.

D3e *Conclusie*

De NZa stelt vast dat ondanks de lopende discussie, VWS op dit punt de aanwijzing aan de NZa niet heeft herroepen. De NZa concludeert dat haar beleid zorgvuldig tot stand is gekomen en dat de NZa daarbij de aanwijzing van de minister heeft opgevolgd. In de door bezwaarde aangedragen gronden ziet de NZa geen reden om van dit standpunt af te wijken.

Ten aanzien van de aangedragen bezwaargronden merkt de NZa op dat om precies vast te stellen of de overloop DBC's 2011-2012 onder- of overfinanciering bevatten, de FB-parameters van de overloop, en de aan de overloop toe te rekenen overige budgetcomponenten (capaciteit, beschikbaarheid en kapitaal­lasten) in de berekening moeten worden betrokken. Dergelijke berekeningen zijn niet zonder aannames te maken en komen de uitvoerbaarheid van het transitie­model niet ten goede.

D2f *Bijzondere omstandigheden*

Een uitzondering op het hiervoor weergegeven beleid is niet mogelijk behoudens de situatie dat de bijzondere omstandighedentoets ex artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) daartoe noodzaakt. Een bestuursorgaan wijkt, ingevolge artikel 4:84 Awb, van een beleidsregel af als sprake is van bijzondere omstandigheden en bij onverkorte toepassing van de beleidsregel dit voor één of meer bezwaarden gevolgen zou hebben die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Bij de beoordeling, of afwijking van het beleid genoodzaakt is, stelt de NZa voorop dat het transitie­model een integraal model is dat op onderdelen voor- en nadelen kan hebben. Inherent aan het beleid is derhalve dat mogelijk voor bezwaarde een nadeel ontstaat ten gevolge van overfinanciering in de overloop-DBC's 2011-2012. Dit op zichzelf leidt niet tot een voor bezwaarde bijzondere omstandigheid.

Door bezwaarde wordt aangevoerd dat de overfinanciering een negatief effect heeft op de omzet onder de prestatie­bekostiging van € [vertrouwelijk]. De NZa heeft de omzet onder de prestatie­bekostiging voor bezwaarde vastgesteld op € [vertrouwelijk].

De NZa acht het van belang dat de berekening van de overfinanciering die het ziekenhuis in bezwaar heeft overgelegd in zekere mate is gebaseerd op aannames. De berekening van de overfinanciering 2011 projecteren op de overloop-DBC's 2011-2012 gaat uit van de aanname dat in die betreffende DBC's een vergelijkbare overfinanciering aanwezig is. In april 2014 heeft de NZa gerapporteerd over de voorlopige vaststelling transitiebedragen medisch specialistische zorg. In dit rapport blijkt dat er geen stabiel patroon is in overfinanciering. In 2011 varieerde de onder- en overdekking bij algemene en academische ziekenhuizen tussen -25% en +57%. In 2012 is dit tussen de -18% en +18%. Hieruit blijkt dat de overfinanciering geen stabiel en vast gegeven is. Aan de berekening van bezwaarde kan de NZa daarom niet afleiden dat bezwaarde zich in een bijzondere positie bevindt.

Afwijking van de beleidsregels komt volgens vaste rechtspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven in het bijzonder aan de orde wanneer toepassing van het gewone beleid tot gevolg zou hebben dat een instelling niet meer in staat is 'verantwoorde zorg' te verlenen.⁴⁰ De NZa heeft geen aanwijzingen dat de kwaliteit van de door bezwaarde geboden zorg onvoldoende is. Bezwaarde heeft zulks ook niet gesteld en aangetoond. Van een onevenredig nadeel in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen is de NZa niet gebleken.

D4 Proceskostenvergoeding

Met betrekking tot vergoeding van de in bezwaar gemaakte kosten is van belang dat ingevolge artikel 7:15, tweede lid, Awb daarop recht bestaat indien het besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Van herroeping van een primair besluit is hier (gedeeltelijk) sprake. Een en ander betekent dat in dit geval aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 7:15, tweede lid, van de Awb is voldaan. De NZa merkt bij de vaststelling van de hoogte van de toe te kennen kosten in bezwaar de zaak als van gemiddeld gewicht aan. Derhalve wordt een forfaitaire vergoeding toegekend op grond van bijlage 5 van de Awb: het Besluit proceskosten bestuursrecht à € 944. Dit bedrag is als volgt opgebouwd: 2 punten (indienen van het bezwaarschrift en verschijnen hoorzitting) x € 472 (waarde per punt) x 1 (wegingsfactor).

E. **CONCLUSIE**

E1 Dictum

Gezien het voorgaande verklaart de NZa het bezwaar gedeeltelijk gegrond.

⁴⁰ Zie hierover onder meer: CbB 16 november 1993, RZA 1994, 29; CbB 20 april 2007, GJ 2007, 91 en Vzr. CbB 29 april 2011, LJN BQ3720.

E2 Nieuwe voorlopige verrekenbedragen en betalingstermijn

Bijgevoegd bij deze beslissing op bezwaar zitten twee nieuwe beschikkingen en een nieuwe rekenstaat 2012. De beschikkingen maken onderdeel uit van deze beslissing op bezwaar. De beschikkingen en rekenstaat worden ook op het webportaal gepubliceerd.

Inmiddels is de NZa gestart met het proces voor de vaststelling van het definitieve transitiebedrag. Dit is voor de NZa aanleiding de betalingstermijn voor de voorlopige verrekenbedragen conform artikel 4:94 Awb te verlengen tot het definitieve transitiebedrag is (en daarmee de definitieve verrekenbedragen zijn) vastgesteld.

Uiteraard staat het u vrij om toch de voorlopige negatieve verrekenbedragen aan het Zorginstituut Nederland te betalen. De NZa zal deze betaling alleen niet afdwingen.

E3 Mogelijkheid tot indienen van beroep

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 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