

BESLISSING OP BEZWAAR**47940-126602**

Bij brief van 3 juli 2013, die is ingekomen bij de NZa op 5 juli 2013, is door GGZ Drenthe (hierna: bezwaarde) pro forma bezwaar gemaakt tegen de beschikking van 20 juni 2013 (kenmerk: 0032003/58282). Met dit besluit is het verzoek van 3 januari 2006 tot ophoging van de normatieve m2 meters deeltijd afgewezen. Op 19 augustus 2013 ontving de NZa de onderbouwing van het bezwaarschrift.

Naar aanleiding van dit bezwaar zijn belanghebbenden op 16 januari 2014 gehoord, waarvan een verslag is gemaakt ([vertrouwelijk]).

Bij brief van 29 januari 2014, door de NZa ontvangen op 31 januari 2014 ontving de NZa nog een toelichting op het bezwaar. Op 14 maart 2014 ontving de NZa desgevraagd nog een nader schrijven van bezwaarde.

In haar vergadering van 30 september 2014 heeft de NZa het hierboven vermelde besluit in heroverweging genomen. De NZa heeft besloten dat gedeeltelijk tegemoet kan worden gekomen aan het bezwaar en dat het oorspronkelijke besluit voor het overige ongewijzigd in stand dient te blijven. Hieronder volgt de motivering daarvan.

DE AANGEVOERDE BEZWAREN

In het bezwaarschrift en in de toelichting op het bezwaarschrift is zakelijk weergegeven het volgende aangevoerd.

In de aanvraag is verzocht het aantal normatieve m2 deeltijd per 2006 met 9.780 m2 (163 plaatsen) te verhogen. De toelating bedroeg 66 plaatsen deeltijd. In deze verhoging was mede begrepen een substitutie van 110 deeltijdplaatsen, die tot op dat moment als vermindering lege bedden niet naar deeltijd was omgezet. Dat is nadrukkelijk in de rekenstaat van 2012 vermeld. Tot en met 2002 was het mogelijk om zonder wijziging van het aantal toegelaten bedden het aantal lege bedden te substitueren naar deeltijd (en poliproductie). De substitutie is door de NZa echter eenzijdig alleen voor de intramurale capaciteit doorgevoerd, maar verhoging van het aantal deeltijdplaatsen met 110 heeft nooit plaats gevonden.

In 2006 is het verzoek tot wijziging van de toelating en normatieve meters alleen verwerkt voor het deel verlaging bedden capaciteit (met 13.140 m2, 219 bedden) en niet het deel verhoging deeltijd capaciteit (9.780 m2, 163 bedden). Hierdoor is het budget voor energiekosten te laag vastgesteld. In 2006 gaat het om 9.780 m2 maal € [vertrouwelijk] (normatieve energieprijzen) is € [vertrouwelijk]).

In het bestreden besluit stelt de NZa dat een uitbreiding van deeltijdzorg voor wat betreft de normatieve oppervlakte vanaf 2003 niet meer in aanmerking komt voor vergoeding. Echter het verzoek betrof ook de 110 plaatsen substitutie deeltijd, die tot en met 2002 op de rekenstaat vermeld was. Deze 110 plaatsen komen wel voor vergoeding in aanmerking.

Met betrekking tot het argument in het bestreden besluit dat de tariefbeschikking inzake de nacalculatie 2006 onherroepelijk is geworden wordt het volgende aangevoerd. Bezwaarde mocht ervan uitgaan dat met beantwoording van de vragen op 13 mei 2008 de aanvraag afgehandeld zou gaan worden. Indien de termijn al verstreken zou zijn had een nadere beoordeling achterwege kunnen blijven. Ook na mei 2008 is er geen enkele inhoudelijke terugkoppeling geweest of is bezwaarde gewezen op het verstrijken van de bezwaartermijn.

Het voorgaande heeft ook effect op de kapitaallasten voor extramurale zorg per 2007. Het destijds eenmalig vastgestelde correctiebedrag is als gevolg van het voorgaande te hoog vastgesteld en zou volgens een berekening uit moeten komen op € [vertrouwelijk] en dit werkt door tot de afbouw van deze post is afgerond.

Tijdens de hoorzitting is nog aangegeven dat verzoek aan het CVZ om het aantal toegelaten bedden te verlagen destijds is gedaan op verzoek van het CTG en het zorgkantoor. Hiervan zijn echter geen stukken voorhanden.

OORDEEL NZa

Alvorens in te gaan op de gronden van het bezwaar zal eerst de achtergrond van het toepasselijke beleid met betrekking tot de (energievergoeding voor) normatieve m2 deeltijdzorg worden weergegeven en de totstandkoming van het bestreden besluit.

Achtergrond van het beleid

Voor een juist begrip van deze zaak, die gaat over het jaar 2006, is het ook aangewezen om hierbij het beleid met betrekking tot de voorafgaande periode (tot en met 2002 en 2003 tot en met 2005) kort weer te geven.

Tot en met 2002 werd er, naast de toelating voor bedden, een toelating voor deeltijdplaatsen afgegeven. Onder de toegelaten bedden/plaatsen vallen bezette bedden, niet bezette bedden en deeltijdplaatsen. Daarnaast bestonden de zgn. 'substitutie deeltijdplaatsen'. Dit betrof (toegelaten) niet bezette bedden die waren gesubstitueerd naar deeltijd. De NZa bood deze mogelijkheid tot en met 2002 in het budgetformulier. Hierdoor kon de zorgaanbieder meer deeltijdzorg leveren dan op basis van het aantal toegelaten deeltijdplaatsen. Dit sloot aan bij de gaande ontwikkeling van minder klinische zorg en meer ambulante zorg en deeltijdzorg in de GGZ. Tot en met 2002 maakten de deeltijdplaatsen zoals aangegeven onderdeel uit van de toelating. De 'substitutie deeltijdplaatsen' maakten dus geen deel uit van de toelating voor deeltijdplaatsen, maar feitelijk van de toelating voor de bedden.

Het aantal toegelaten bedden was de optelsom van bezette bedden en niet bezette bedden. De zorgaanbieder maakte productieafspraken met het zorgkantoor over het aantal bezette en niet bezette bedden. Deze productieafspraken werden ingediend bij de NZa via een budgetformulier. Bij afhandeling van dit formulier werden de bezette en niet bezette bedden vastgelegd in de rekenstaat.

In overeenstemming met de Beleidsregel Instandhoudingsinvesteringen (III-643, 2001; CA-102, 2006) was de vergoeding instandhouding (energie, instandhouding en inventaris) gebaseerd op de toelating en de aantallen normatieve meters per eenheid (zie artikel 2.5 van de beleidsregel CA-102).

De vergoedingen voor inventaris en energie waren gebaseerd op hetzelfde aantal normatieve meters als instandhouding. Voor instandhouding en inventaris ging de vergoeding altijd in per de eerstvolgende 1 januari en voor energie ging de vergoeding het jaar zelf al in.

Voor de volgende plaatsen gold een energievergoeding:

- Toegelaten bedden (waaronder niet bezet)
- Toegelaten deeltijdplaatsen

Volgens de Beleidsregel instandhoudingsinvesteringen kwamen de 'substitutie deeltijdplaatsen' dus niet in aanmerking voor vergoeding van instandhouding, inventaris en energie omdat zij geen deel uitmaakten van de toelating. De substitutie deeltijdplaatsen waren afkomstig van de gesubstitueerde bedden en de gesubstitueerde bedden kende wel een vergoeding voor instandhouding, inventaris en energie omdat zij wel deel uitmaakten van de toelating. Een aparte vergoeding voor substitutieplaatsen was dus derhalve niet nodig aangezien zij al via de gesubstitueerde bedden werden vergoed. Indien ook voor substitutieplaatsen een vergoeding zou gelden, zou er sprake zijn van dubbele bekostiging: middels de toegelaten bedden én middels de substitutieplaatsen deeltijd.

Vanaf 2003 was geen sprake meer van deeltijdplaatsen in de toelating. De reden hiervan is dat zorgaanbieders sinds 2003 geen vergunning meer nodig hebben voor het leveren van extramurale zorg, waaronder deeltijdzorg. Zie hiervoor de Beleidsregel Overgangsregeling kapitaallasten extramurale zorgverlening (II-617/III-790). Een uitbreiding van deeltijdzorg vanaf 2003 leidde daardoor niet meer tot een wijziging van de toelating. De vergoeding voor meters deeltijd werd vanaf 2003 gefixeerd op het jaar 2002.

Bij een toename van deeltijdzorg vanaf 2003 werd de toelating dus niet meer gewijzigd. Daardoor werd geen vergoeding gegeven voor de toegenomen deeltijdplaatsen vanaf 2003. Daar stond tegenover dat voor de 'niet bezette bedden/gesubstitueerde bedden' in de toelating nog steeds een vergoeding werd gegeven.

Uit het voorgaande volgt dat de in het budget van de zorgaanbieder op te nemen normatieve kapitaallasten en huisvestingskosten (instandhouding, inventaris en energie) gebaseerd waren op de toelating en op de in de Beleidsregel Instandhoudingsinvesteringen opgenomen aantallen vierkante meters per eenheid. In de toelating zijn bedden (bezet en niet bezet) en deeltijdplaatsen opgenomen. Bij verlaging van de toelating werden de bijbehorende normatieve vierkante meters eveneens verlaagd in de rekenstaat van de zorgaanbieder.

De zorgaanbieder bleef vanaf 2003 de energievergoeding houden van de oude, toegelaten deeltijdplaatsen in 2002. Dat gold niet voor de 'substitutie deeltijdplaatsen' uit 2002, aangezien die plaatsen geen onderdeel uitmaakten van de toelating. De zorgaanbieder kreeg voor de niet bezette bedden al een vergoeding.

De energievergoeding van toegenomen deeltijdzorg in de periode 2003 t/m 2006 vond in feite op dezelfde wijze plaats als de energievergoeding van 'substitutie deeltijdplaatsen' in 2002, namelijk via de vergoeding van niet bezette bedden.

In de periode 2003 t/m 2006 hadden veel GGZ-instellingen niet bezette bedden en tegelijkertijd een toename van deeltijdzorg. Om dubbele bekostiging te voorkomen was er geen specifieke energievergoeding geregeld voor een toename van deeltijdzorg.

Wat daarbij een belangrijke rol speelde was dat de NZa in deze periode toewerkte naar integrale tarieven voor extramurale AWBZ-prestaties, waaronder de GGZ-deeltijdprestaties. De integrale tarieven (inclusief een energievergoeding voor deeltijdzorg) zijn uiteindelijk in 2007 in werking getreden.

Vooruitlopend op de integrale deeltijdzorgtarieven in 2007 werden in 2003 voor GGZ-instellingen integrale neventarieven voor deeltijdzorg geïntroduceerd. Zie hiervoor de circulaires van 12 december 2002 (kenmerk: GA/YB/III/GGZ/02/10c) en van 24 februari 2003 (kenmerk: AB/aa/A/03/02c).

De neventarieven hadden geen effect op de aanvaardbare kosten van GGZ-instellingen, maar dienden alleen ter onderbouwing van de opbrengst neventarieven. Zij maakten de productieafspraken nog op basis van de oude prestaties. Dit is toegelicht in artikel 2.1 van de Beleidsregel Extramurale zorg (II-619/III-797):

Voor instellingen die op 31 maart 2003 in het bezit waren van een toelating als instelling voor geestelijke gezondheidszorg zijn de volgende onderdelen van deze beleidsregel niet van toepassing:

- 6 Extramurale zorgprestaties GGZ
- 5.1.4 OB-2 Gespecialiseerde begeleiding (F123)
- 5.1.5 AB-2 Activerende psych. thuiszorg (F121)
- 5.2 DAG-6 Dagactiviteiten GGZ-LZA (F125)

Voor het maken van productieafspraken met betrekking tot deze prestaties geldt de Beleidsregel loon- en materiële kosten.

De overige AWBZ-instellingen gebruikten de integrale deeltijdzorgtarieven vanaf 2003 om productieafspraken te maken voor de zgn. sector overstijgende productie. Voor deze categorie instellingen waren dit dus beleidsregelbedragen in plaats van neventarieven.

In 2007 zijn de integrale tarieven voor deeltijdzorg in werking getreden. Vanwege de budgetneutrale invoering is per instelling een tijdelijke kapitaallastencomponent berekend en verwerkt in de rekenstaat. Deze component is vervolgens geleidelijk afgebouwd.

De invoering van de integrale tarieven is toegelicht in de circulaire van 17 november 2006 (kenmerk: Care/AWBZ/06/25c).

Totstandkoming bestreden besluit

Bezwaarde heeft per brief van 3 januari 2006 een verzoek ingediend bij het toenmalige CTG om de normatieve vierkante meters te verhogen met 17.995 m². Dit verzoek had betrekking op twee verschillende vergoedingen:

- 9.780 m² m.b.t. normatieve meters deeltijd;
- 8.215 m² m.b.t. kapitaallasten RIAGG (ambulante zorg).

Na indiening van het verzoek is verscheidene keren e-mailcontact geweest tussen de zorgaanbieder en de NZa. Tijdens dit contact is duidelijk geworden dat het verzoek alleen nog betrekking heeft op deeltijdzorg. De zorgaanbieder heeft dit per e-mail van 18 mei 2009 bevestigd.

Een besluit op het verzoek van 3 januari 2006 is aangehouden in afwachting van de uitkomst in de beroepszaak over de kapitaallasten RIAGG waarbij meerdere GGZ-zorgaanbieders betrokken waren, waaronder bezwaarde. Op 3 januari 2009 heeft het CBb uitspraak gedaan (ECLI:NL:CBB:2012:BV1535).

Bezwaarde heeft in het verzoek aangegeven dat het aantal klinische bedden en daarmee de normatieve meters is gereduceerd door een verschuiving van klinische zorg naar deeltijdzorg en ambulante zorg. Voor de toegenomen deeltijdzorg vraagt de zorgaanbieder een uitbreiding van 9.780 m² op basis van een toename met 163 deeltijdplaatsen. Dit aantal deeltijdplaatsen is afgeleid van de productieafspraken voor deeltijdzorg. Met 9.780 m² is een bedrag gemoeid van € [vertrouwelijk] (per jaar vanaf 2006). Dit bedrag is als volgt berekend:

Vergoeding energie	€ [vertrouwelijk]
Vergoeding inventaris	€ [vertrouwelijk]
<u>Vergoeding instandhouding</u>	€ [vertrouwelijk]
Totale vergoeding per m ²	€[vertrouwelijk]

9.780 m² x € [vertrouwelijk] = € [vertrouwelijk] (prijspeil 2006)

Op 20 juni 2013 heeft de NZa het verzoek afgewezen op basis van de Beleidsregel instandhoudingsinvesteringen.

Beoordeling

Gebleken is dat in het geval van bezwaarde per 2006 het aantal toegelaten bedden is verlaagd met 219 (van 910 naar 691: dit is 13.140 m²). Per abuis zijn de bijbehorende normatieve vierkante meters niet verlaagd in de rekenstaat. Hierdoor bleven de inventaris en instandhouding wel vergoed, zodat het bezwaar hier niet meer op ziet.

De neerwaartse bijstelling van de toelating heeft echter wel effect gehad op de normatieve meters energie. Dit komt omdat de wijziging normatieve meters energie direct op het moment van wijziging ingaan en de wijziging normatieve meters inventaris en instandhouding de eerstvolgende 1 januari. De wijziging normatieve meters inventaris en instandhouding heeft echter niet plaatsgevonden. De normatieve meters voor inventaris en instandhouding worden dus vergoed op basis van de oude toelating bedden van voor de aanpassing. Omdat in plaats van de (via de toelating 'ingeleverde') intramurale zorg voor een deel extramurale zorg is geleverd, heeft bezwaarde de NZa verzocht om het aantal deeltijdplaatsen te verhogen met 163 / 9.780 m², zodat de bijbehorende normatieve meters energie zouden worden vergoed.

Zoals hiervoor aangegeven wordt de groei van het aantal plaatsen deeltijd sinds 2003 niet meer vergoed in de normatieve vierkante meters. Echter, doordat in het geval van bezwaarde de toelating (al dan niet op verzoek van een van de rechtsvoorgangers van de NZa) naar beneden is bijgesteld kan niet worden gezegd dat de energiekosten reeds volledig via de band van de niet bezette bedden worden vergoed.

Ingevolge artikel 2.5 van de Beleidsregel instandhoudingsinvesteringen (die gold in 2006) werd het normatieve aantal vierkante meters gebaseerd op de toelating en de aantallen normatieve meters per eenheid. Voor een bed/deeltijdplaats APZ en verslavingszorg gold een normatieve oppervlakte van 60 m². Deze norm voor deeltijdplaatsen had alleen betrekking op de plaatsen die tot en met 2002 nog deel uitmaakten van de toelating.

De 110 'substitutie deeltijdplaatsen' maakten, zoals hiervoor aangegeven, géén onderdeel uit van het aantal toegelaten plaatsen. Daarom kreeg bezwaarde geen vergoeding voor de substitutieplaatsen. Bij substitutie werd, zoals hiervoor aangegeven, de vergoeding al geacht te zitten in de toegelaten beddenvergoeding (de vergoeding van de gesubstitueerde bedden, zij bleven wel deel uitmaken van de toelating). Als de zorgaanbieder zelf de toelating van bedden naar beneden bijstelde, dan verdween daarmee ook de bijbehorende vergoeding. De NZa is overigens niet bekend met een andere casus zoals de onderhavige, waarin een zorgaanbieder de toelating naar beneden heeft bijgesteld als gevolg van de extramuralisering.

Gezien het bovenstaande heeft de NZa het verzoek om de normatieve vierkante meters te verhogen in zoverre terecht conform het bepaalde in de beleidsregel afgewezen. Echter, nu is gebleken dat er onvoldoende dekking is voor energiekosten vanwege het wegvallen van de normatieve meters vanuit de klinische capaciteit ziet de NZa aanleiding om normatieve meters energie toe te kennen voor zover vanuit de klinische capaciteit de dekking ontoereikend is en de mutatie normatieve meters passen binnen de aangevraagde normatieve meters (9.780 m²). Omdat dit verband houdt met het niet voorziene gevolg van de bijstelling van de toelating, worden deze meters aangemerkt als meters ten behoeve van klinische zorg (ergo: niet bezette bedden). Op deze manier wordt aangesloten bij het hiervoor beschreven beleid zoals dit bij alle zorgaanbieders in de betreffende periode werd toegepast.

In de Zvw is er vanaf 2008 (vanwege de overheveling van de curatieve GGZ naar de Zvw) ook sprake van een vergoeding voor energiekosten in het Zvw-budget middels normatieve meters energie. In de bijgevoegde bijlage is te zien dat vanaf 2010 in het Zvw budget sprake is van een toereikende vergoeding voor energiekosten deeltijd vanuit de klinische capaciteit. Deze vergoeding loopt onder de Zvw. Uit de bijlage blijkt dat de klinische capaciteit vanaf 2010 in de Zvw toereikend is om de energiekosten van de deeltijdzorg (Zvw) te bekostigen. Gelet hierop eindigt de toekenning van normatieve meters per 2010.

In onderstaande tabel staan de ontbrekende bedden en bijbehorende normatieve meters die nodig zijn voor de normatieve vergoeding voor energiekosten. Zoals hiervoor aangegeven is een gespecificeerde bijlage met de berekening bijgevoegd. Opgemerkt wordt dat bezwaarde weliswaar de toelating in 2006 verlaagt maar in de jaren erna de toelating weer verhoogt. Het gevolg hiervan is dat de dekking van de energiekosten via de band van de niet bezette bedden vanaf 2010 toereikend is.

			2006			2007	
Subsitueerbare bedden voor deeltijd(=niet bezet)			14			32	
Benodigde substitutie plaatsen deeltijd			156			87	
Tekort (-/-) / overschot (+/+)			-141			-55	
Norm. m2 energie,onr. goedbel,milieuhef.	8.460	20,14	170.345		3.300	20,44	67.466
			2008			2009	
Subsitueerbare bedden voor deeltijd(=niet bezet)			54			53	
Benodigde substitutie plaatsen deeltijd			72			68	
Tekort (-/-) / overschot (+/+)			-18			-15	
Norm. m2 energie,onr. goedbel,milieuhef.	1.080	20,78	22.439		900	20,96	18.865
			2010			2011	
Subsitueerbare bedden voor deeltijd(=niet bezet)			68			98	
Benodigde substitutie plaatsen deeltijd			66			62	
Tekort (-/-) / overschot (+/+)			2			36	
Norm. m2 energie,onr. goedbel,milieuhef.	N.v.t. dekking via niet bezette bedden				N.v.t. dekking via niet bezette bedden		
			2012				
Subsitueerbare bedden voor deeltijd(=niet bezet)			147				
Benodigde substitutie plaatsen deeltijd			42				
Tekort (-/-) / overschot (+/+)			105				
Norm. m2 energie,onr. goedbel,milieuhef.	N.v.t. dekking via niet bezette bedden						

Het alternatief, te weten het verhogen van de normatieve m2 deeltijdzorg, is niet opportuun omdat dit expliciet niet meer mogelijk is sinds 2003. Het voorgaande heeft derhalve geen effect op de hoogte van de in 2007 eenmalig vastgestelde voorlopige mutatie kapitaallasten extramurale zorg.

Gelet op het voorgaande verklaart de NZa het bezwaar in zoverre gegrond.

De tariefbeschikking en bijbehorende rekenstaten waarin het voorgaande is verwerkt worden zo spoedig mogelijk op het webportaal geplaatst.

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

Ingevolge artikel 8:1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) juncto artikel 7:1 lid 1 Awb kan een belanghebbende binnen zes weken na de datum van verzending van dit besluit een bezwaarschrift, per post of per fax (dus niet via e-mail), indienen bij de Nederlandse Zorgautoriteit, unit Juridische Zaken, Postbus 3017, 3502 GA Utrecht. In de linkerbovenhoek van de envelop vermeldt u: Bezwaarschrift. Het bezwaar moet volgens artikel 6:5 lid 1 Awb schriftelijk en ondertekend worden ingediend en moet ten minste de volgende gegevens bevatten: naam en adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar zich richt en de gronden van het bezwaar. Wij verzoeken u een kopie van het bestreden besluit bij te voegen.

Hoogachtend,
De Nederlandse Zorgautoriteit

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

Bijlagen

Verslag hoorzitting, incl. overlegd rekenmodel
Cijfermatig overzicht AWBZ - ZVW