

BESLISSING OP BEZWAAR**93246-136596**

1. Bij brief van 28 juli 2014, die is ingekomen bij de NZa op 4 augustus 2014, is door het PUK Erasmus Medisch Centrum, (hierna: 'bezwaarde' of 'Erasmus') bezwaar gemaakt tegen de *aanwijzing verrekening van het bedrag van de overgangsregeling NHC* met kenmerk 91428-HHV/140.22 van de NZa d.d. 18 juli 2014 (hierna: 'de aanwijzing').
2. Naar aanleiding van dit bezwaar is bezwaarde op 11 november 2014 gehoord. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt (zie bijlage).
3. De NZa heeft de hierboven vermelde beschikking in heroverweging genomen. De NZa heeft besloten dat aan het bezwaar van het PUK Erasmus MC tegemoet wordt gekomen en dat de hierboven vermelde beschikking wordt herroepen.

DE AANGEVOERDE BEZWAREN

4. Bezwaarde heeft met verbazing kennis genomen van de aanwijzing die de NZa heeft opgelegd om uiterlijk 1 september 2014 het formulier 'bedrag van overgangsregeling NHC' in te dienen.
5. Bezwaarde gaat er vanuit dat de indieningstermijn voor dit formulier loopt tot 15 december 2014. Het Erasmus MC baseert zich daarbij op de tekst in de bijlage van de brief van de minister van VWS van 22 mei 2014 (kenmerk 349886-118680-CZ) getiteld 'aanpak verantwoording en jaarrekeningen medisch specialistische zorg'.
6. In de genoemde bijlage staat immers vermeld: 'Naast uitstel voor indiening van de jaarverslaggeving krijgen de instellingen ook uitstel voor het indienen van de verantwoording over het honorariumbudget van vrijgevestigde medisch specialisten, PAAZ/PUK-verantwoordingen en het indienen van kostprijsinformatie. Ook hiervoor geldt als uiterste indieningsdatum 15 december 2014'.
7. Bezwaarde gaat er dan ook vanuit dat de handhavingsbrief op een misverstand berust en acht deze in strijd met de rechtszekerheid. Het Erasmus MC verzoekt vernietiging van de aanwijzing en een bevestiging dat de informatie uiterlijk 15 december 2014 aangeleverd dient te worden, conform hetgeen de minister te kennen heeft gegeven.

ACHTERGROND EN TOTSTANDKOMING BESLUIT

8. Op grond van twee aanwijzingen (op grond van artikel 7 Wmg) van de minister van VWS (hierna de minister) heeft de NZa de beleidsregel BR/CU-5117 Invoering normatieve huisvestingscomponent (NHC) gespecialiseerde GGZ, vastgesteld. De beleidsregel is per 1 januari 2013 in werking getreden.

9. Op grond van artikel 4.5 van de beleidsregel (BR/CU-5117) dient de zorgaanbieder voor 1 juni het bedrag kapitaallasten samen met het formulier voor opgave van de realisatie van de DBC-productie voor verblijf en intramurale kapitaallasten in te dienen.
10. Op 20 maart 2014 heeft de NZa naar de betreffende zorgaanbieders een brief gestuurd ter herinnering aan de indieningsdatum voor het formulier voor de verrekening van het bedrag van de overgangsregeling NHC 2013 van 1 juni 2014, zoals genoemd in de beleidsregel (BR/CU-5117) en de Nadere Regel (NR/CU-535).
11. In dezelfde brief wijst de NZa bezwaarde op de consequenties van niet tijdige en/of incomplete indiening. Tijdige indiening en complete indiening is voor de NZa van belang om aanvragen snel en correct te kunnen afhandelen. Wanneer de stukken niet tijdig of onvolledig ingediend worden, kan de NZa ingevolge de artikelen 76 en 82 Wmg een handhavingstraject starten, zo geeft de NZa aan. Voorheen gebudgetteerde instellingen zijn op grond van artikel 61 en volgende van de Wmg, en de van toepassing zijnde regeling, verplicht alle noodzakelijke formulieren voor de vaststelling van het budget tijdig en volledig ingevuld aan de NZa toe te zenden.
12. Op de brief met dagtekening 22 mei 2014 stuurt de minister een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer (hierna: 'de brief').
13. In de brief is – voor zover relevant voor het onderhavige bezwaar – te lezen:

'De medisch specialistische zorg bevindt zich momenteel in een transitiefase. In de brief over de jaarrekeningen van ziekenhuizen van 2 februari 2014 (kamerstukken 2013-2014, 32 620 nr. 108) heb ik u in dat kader geïnformeerd over de complexiteit in de medisch specialistische zorg vanaf 2012. Ontwikkelingen die een rol spelen zijn onder andere de invoering van prestatiebekostiging en DOT, de daarmee samenhangende transitieafspraken, alsmede de nieuwe vormen van contractafspraken tussen verzekeraars en aanbieders. Helaas is er niet aan te ontkomen dat de verantwoording over de transitiejaren voor deze sector relatief ingewikkeld wordt. Daar moeten we nu doorheen.

In de afgelopen periode heb ik in nauw overleg met alle betrokken veldpartijen; de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ), Nederlandse Federatie van UMC's (NFU), Zorgverzekeraars Nederland (ZN), Orde van Medisch Specialisten (OMS), Zelfstandige Klinieken Nederland (ZKN), de NBA en de Nederlandse Zorgautoriteit actie ondernomen om de complexiteit van de verantwoording zoveel als mogelijk terug te dringen.

Zoals ik heb aangekondigd in mijn brief aan de Tweede Kamer van 22 april 2014 ga ik mede in reactie op het NZa-rapport inzake voorlopige transitiebedragen medisch specialistische zorg ook in op de afwikkeling van het transitiemodel.'

Audit Alert NBA: wat is het probleem?

Op 21 maart 2014 heeft de NBA een Audit Alert uitgebracht met betrekking tot de jaarrekeningen van instellingen. Kern van deze Audit Alert is dat de verantwoorde omzetcijfers ondanks de hierboven genoemde maatregelen naar het oordeel van de accountants nog te veel onzekerheden bevatten. De problematiek met betrekking tot de jaarrekening 2013 heeft grofweg twee aspecten:

1. *Tijdelijke onzekerheid: het transitiebedrag dat voor 2012 en 2013 geldt is nu voorlopig vastgesteld en kan nog wijzigen. De definitieve omvang van het transitiebedrag is een onzekere factor voor de accountant.*
2. *Aan de andere kant heeft de jaarrekeningenproblematiek 2013 een structureel aspect: de omzet van ziekenhuizen is met de invoering van de prestatiebekostiging niet meer afhankelijk van budgetten maar van de dbc-omzet. Hier speelt een belangrijke rol dat partijen de declaratie- en registratieregelgeving op punten als onduidelijk ervaren. In de volgende paragrafen ga ik in op de acties die op dit gebied wordt ondernomen.*

Indienen jaarrekeningen 2013 en tijdelijk macrobeheersinstrument

De geldende wettelijke termijn voor het indienen van de jaarrekening 2013 is 1 juni 2014. Als gevolg van de gemaakte afspraken en de daaraan gekoppelde doorlooptijd van het onderzoek is deze datum voor de participerende instellingen redelijkerwijs niet haalbaar. De regeling verslaglegging WTZi biedt de minister de mogelijkheid het bestuur van een zorginstelling uitstel van indiening van de jaarverslaglegging, kunnen volstaan met een melding hiervan aan de Minister. Dit geldt ook voor de publicatie van het jaarverslag door zorgaanbieders die naast medisch specialistische zorg, andere zorg aanbieden. Op de website van het CIBG zal een mededeling hieromtrent worden geplaatst. De IGZ zal wachten met het aanschrijven van instellingen en het inzetten van haar handhavinginstrumenten jegens ziekenhuizen tot na de datum van 15 december 2014. Op deze manier zal de jaarrekening een meer getrouw beeld geven van de omzet 2013. Uiteraard kunnen instellingen het aanvullend onderzoek al eerder afronden. In dat geval zal ook de afwikkeling van de verantwoording, waaronder de verrekening met zorgverzekeraars, eerder plaatsvinden en zal de jaarrekening eerder gepubliceerd kunnen worden. In die zin is sprake van een (uitstel van de) uiterste indieningstermijn. De instelling maakt daarin haar eigen afweging.

In het verlengde van het uitstel voor indiening van de jaarverslaggeving krijgen de instellingen ook uitstel voor het indienen van de verantwoording over het honorariumbudget van vrijgevestigd medisch specialisten.'

14. In de bijlage bij de brief (hierna: 'bijlage') is – voor zover relevant – het volgende te lezen:

'Inleiding

Op vrijdag 21 maart 2014 heeft de NBA de Audit Alert 31 gepubliceerd. In deze alert wordt door de NBA gewezen op de grote onzekerheden ten aanzien van het vaststellen van de DBC omzet. De NBA concludeert dat gegeven die onzekerheden een goedkeurende verklaring niet tot de mogelijkheden behoort.

Naar aanleiding van bovenstaande hebben de afgelopen periode diverse overleggen met de partijen van het bestuurlijk hoofdlijnenakkoord (VWS, NVZ, ZN, NFU, ZKN en de OMS), de NZa en de NBA plaatsgevonden. Het overleg tussen partijen heeft geleid tot een gezamenlijke aanpak die erop is gericht de onzekerheden rondom de verantwoordingen in de medisch specialistische zorg weg te nemen. De oplossing is binnen bereik gekomen omdat alle betrokken partijen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid een bijdrage hebben geleverd.

Indienen jaarrekening

De periode van 1 november tot 1 december wordt gebruikt om de uitkomsten van de afspraken ten aanzien van de verrekening te verwerken in de definitieve jaarrekening 2013. Instellingen krijgen tot uiterlijk 15 december 2014 de mogelijkheid voor uitstel van het indienen van de jaarverslaglegging. Naast uitstel voor het indienen van de jaarverslaglegging krijgen instellingen ook uitstel voor het indienen van de verantwoording over het honorariumbudget van vrijgevestigde medisch specialisten, PAAZ/PUK-verantwoordingen en het indienen van kostprijsinformatie. Ook hiervoor geldt de uiterste indieningsdatum 15 december 2014.'

15. Per 1 januari 2014 is de Nadere Regel NR/CU-535 *'Informatieverstrekking gebudgetteerde zorgaanbieders van gespecialiseerde GGZ'* in werking getreden¹.

16. Daarin is – opnieuw voor zover relevant – te lezen:

'4. Te verstrekken informatie

Gebudgetteerde zorgaanbieders verstrekken de NZa overeenkomstig de beleidsregels 'Nacalculatie doorloop DBC's 2012 en nacalculatie 2013' en 'Invoering normatieve huisvestingscomponent (NHC) gespecialiseerde GGZ (BR/CU 5090) De volgende gegevens en inlichtingen:

4.1 Gebudgetteerde zorgaanbieders verstrekken vóór, doch uiterlijk 1 juni 2014 een opgave van de realisatie van de doorloop DBC's 2012. Daarvoor dient gebruik te worden gemaakt van het formulier 'Nacalculatie doorloop DBC's GGZ Zvw 2012'.

¹ Deze nadere regel is op 22 mei 2014 deels gewijzigd met WB/NR/CU-535.

Er wordt aan de aanleverplichting voldaan, indien deze tenminste de volgende onderdelen bevat, respectievelijk aan de volgende eisen voldoet:

- *een ondertekeningsdocument met handtekening dat beschikbaar wordt gesteld via de applicatie;*
- *de datumstempel (voorheen controlegetal) op het ondertekeningsdocument moet 'overeenkomen met de ingediende aanvraag;*
- *de bijbehorende controleverklaring op de realisatie van de doorloop DBC's (zie artikel 5).*

Voor het formulier 'Nacalculatie doorloop DBC's GGZ Zvw 2012' geldt dat de representerende zorgverzekeraar, die over het jaar 2012 de 1^e representerende zorgverzekeraar was voor een zorgaanbieder, enkel medeondertekent voor een eventuele aanpassing van de rekenfactor doorloop DBC's 2012 zoals bedoeld in artikel 4.3 en 4.4 van de beleidsregel 'Nacalculatie doorloop DBC's 2012 zoals bedoeld in artikel 4.3 en 4.4 van de beleidsregel 'Nacalculatie doorloop DBC's 2012 en nacalculatie DBC's 2013'. Voor wat betreft de opgave van de realisatie van de doorloop DBC's 2012 geeft de accountant een controleverklaring af op juistheid van de verstrekte gegevens en inlichtingen.

4.3 Zorgaanbieders waarop de Beleidsregel 'Invoering normatieve huisvestingscomponent (NHC) gespecialiseerde GGZ' van toepassing is, leveren jaarlijks vóór 1 juni, voor het eerst in 2014 en voor het laatst in 2018, over het afgelopen kalenderjaar, een opgave aan van:

- *de omzet van de NHC's (over t-1, daar tevens onder te rekenen de procentuele opslag kapitaallasten op de productstructuur voor verblijf van in 2012 geopende DBC's) over het afgelopen jaar inclusief onderhanden werk;*
- *de werkelijke productiedagen van het verblijf volgens de productstructuur van verblijf;*
- *de kapitaallasten aan huur, rente en afschrijvingen van vastgoed volgens de Beleidsregel 'Invoering normatieve huisvestingscomponent (NHC) gespecialiseerde GGZ' en indien van toepassing de Beleidsregel 'Afbouw tijdelijke kapitaallasten gespecialiseerde GGZ'. De opgave kapitaallasten kan achterwege blijven indien doorbelasting/toerekening van kapitaallasten plaatsvindt vanuit de AWBZ.*

De accountant geeft een controleverklaring af op juistheid van verstrekte gegevens en inlichtingen.

De zorgaanbieder gebruikt voor het opgeven van deze gegevens het formulier 'Verrekening van het bedrag van de overgangsregeling NHC'.

17. Op 12 juni 2014 stuurt de NZa bezwaarde een brief (kenmerk 86729/121256) met als onderwerp *Hersteltermijn indiening formulieren NHC GGZ*. De NZa geeft in deze brief bezwaarde, nu deze het formulier niet vóór 1 juni 2014 heeft aangeleverd, een hersteltermijn van vier weken tot 1 juli 2014.

Als bezwaarde niet binnen deze termijn het formulier indient, zal er een handhavingstraject worden gestart.

18. Bij besluit van 15 juli 2014 legt de NZa bezwaarde een aanwijzing op: het formulier dient nu uiterlijk vóór 1 september 2014 te zijn aangeleverd.
19. Op 25 juli 2014 stuurt de minister een brief aan de NZa teneinde haar brief van 22 mei 2014 te verduidelijken.
20. De minister geeft aan dat in de bijlage bij haar kamerbrief van 22 mei 2014 is opgenomen dat ook de verantwoording voor de Psychiatrische Afdelingen Algemene Ziekenhuizen (PAAZ) en Psychiatrische Universiteitsklinieken (PUK) is uitgesteld.
21. Ter verduidelijking van bovenstaande informeert de minister vervolgens de NZa dat het uitstel naar 15 december 2014 voor PAAZ-en en PUK-en enkel betrekking heeft op het 'deponeren' van de jaarrekening. Het genoemde uitstel heeft derhalve geen betrekking op de verantwoordingsinformatie die PAAZ-en PUK-en bij de NZa moeten aanleveren, aldus de minister.
22. Op 28 juli 2014 stuurt de NZa bezwaarde een brief (91428-HHV/140.47) teneinde de indieningstermijn te verduidelijken. De brief van de minister van 25 juli 2014 wordt als bijlage meegestuurd.
23. In de brief geeft de NZa aan:

'Op 15 juli 2014 heeft uw instelling een aanwijzing met kenmerk 91428-HHV/140.22 ontvangen. Deze aanwijzing verplicht uw instelling om uiterlijk 1 september 2014 alsnog het formulier 'verrekening van het bedrag van de overgangsregeling NHC' in te dienen.

Ondanks deze aanwijzing blijkt dat er bij een aantal van de instellingen die deze aanwijzing hebben ontvangen nog steeds onduidelijkheid te bestaan over de precieze indieningsdatum. Reden hiervoor is een brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer waarin wordt aangegeven dat er voor ziekenhuizen inclusief PAAZ-en en PUK-en uitstel is op het indienen van de jaarrekening 2013 tot 15 december 2014.

Wij willen u met deze brief nogmaals aangeven dat dit uitstel op het indienen van de jaarrekening 2013 niet betekent dat er ook uitstel is voor het indienen van het formulier 'verrekening van het bedrag van de overgangsregeling NHC'. De NZa dient dit formulier uiterlijk 1 september 2014 ontvangen te hebben. De aanwijzing die uw instelling hiertoe ontvangen heeft is dus onverkort van kracht. Voor meer informatie verwijzen wij u naar de bijgevoegde brief van het Ministerie van VWS.

Wij hopen met deze brief eventuele twijfel over de indieningstermijn definitief weggenomen te hebben.'

24. Bij brief van 29 juli 2014 maakt bezwaarde bezwaar tegen de aanwijzing.
25. Bij besluit van 9 september 2014 legt de NZa bezwaarde een last onder dwangsom (kenmerk 91428-HHV/140.68) op.
26. Het PUK Erasmus MC heeft geen rechtsmiddelen aangewend tegen de last onder dwangsom.
27. Op 13 november 2014 betaalt bezwaarde de verbeurde dwangsom ad [VERTROUWELIJK].
28. Op 19 december 2014 levert bezwaarde het formulier volledig aan.

OORDEEL NZa

29. De kern van het bezwaar van het Erasmus betreft de waardering van de brief van de minister van 22 mei 2014.
30. Het Erasmus stelt dat zij uit de bijlage bij deze brief het vertrouwen mocht ontleenen dat het indienen van het formulier kon wachten tot 15 december 2014. Een andere zienswijze acht bezwaarde bovendien in strijd met de rechtszekerheid.

Brief van minister van VWS d.d. 22 mei 2014

31. In onderhavige zaak zou het vertrouwen aldus ontleend worden aan de brief van de minister van VWS die zij op 22 mei 2014 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.
32. De NZa merkt op dat de minister- op grond van de hierboven beschreven geldende regelgeving- *in beginsel* niet beslissingsbevoegd is andere dan de door de NZa vastgestelde indieningstermijnen vast te stellen. De minister heeft een aanwijzing gegeven voor het vaststellen van beleid inzake 'de nacalculatie 2013 en de opbrengstverrekening afwikkeling oude bekostigingsstelsel GGZ'. Het vaststellen van de indieningstermijn voor het aanleveren van het formulier behoort vervolgens tot de beleidsvrijheid van de NZa.
33. De mededeling in de brief van de minister ziet, zo benadrukt de NZa, op het indienen van de jaarrekening. PAAZ- en PUK-verantwoordingen maken echter geen onderdeel uit van de jaarrekening. Deze moeten separaat worden verantwoord en daarop moet de accountant separaat een (goedkeurende) verklaring afgeven.
34. Voor zover in de brief van de minister derhalve een uitstel voor het opstellen van de jaarrekening zou moeten worden gelezen, brengt dat niet mee dat dat uitstel ook zou gelden voor PAAZ- en PUK-verantwoordingen.
35. In de bijlage is echter uitdrukkelijk wel te lezen dat instellingen ook uitstel tot 15 december 2014 verkrijgen voor wat betreft de PAAZ- en PUK- verantwoordingen:

'Indienen jaarrekening

De periode van 1 november tot 1 december wordt gebruikt om de uitkomsten van de afspraken ten aanzien van de jaarrekening te verwerken in de definitieve jaarrekening 2013.

*Instellingen krijgen tot uiterlijk 15 december 2014 de mogelijkheid voor uitstel voor het indienen van de verantwoording over het honorariumbudget van vrijgevestigde medisch specialisten, **PAAZ/PUK-verantwoordingen** en het indienen van kostprijsinformatie. **Ook hiervoor geldt de uiterste indieningsdatum 15 december 2014.**'*

Handhaving door NZa

36. De NZa heeft naar aanleiding van de aanwijzing van de minister het proces vormgegeven ten aanzien van de nacalculatie van de doorloop DBC's 2012. In deze beleidsregel (BR/CU-5090) heeft de NZa de indieningstermijn op 1 juni 2014 gesteld. Vervolgens is er in de brief van 12 juni 2014 (kenmerk 86729/121256) een hersteltermijn gegeven van een maand tot 1 juli 2014. Deze brief is op 12 juni 2014 verstuurd, dat wil zeggen na het verschijnen van de brief van de minister op 22 mei 2014. Vervolgens is er op 18 juli 2014 gestart met handhavend optreden door middel van het opleggen van een aanwijzing. De NZa heeft pas na het opleggen van de aanwijzing op 29 juli 2014 een brief gestuurd met een uitleg van de betekenis van de brief van de minister van 22 mei 2014 voor de aanlevertermijnen van de verantwoordingsinformatie. Dat is ruim twee maanden na het verschijnen van de brief van de minister. In de aanwijzing zelf is geen motivering gewijd aan het veronderstelde uitstel van aanlevering.
37. Heroverwegend komt de NZa tot de conclusie dat het beter zou zijn geweest als de NZa eerder na de brief van de minister aan de Tweede Kamer d.d. 22 mei 2014 duidelijkheid had geschapen over de aanlevertermijnen voor de verantwoordingsinformatie. Voorstelbaar is immers, zoals ook door bezwaarde is aangevoerd, dat daarover door de gang van zaken onduidelijkheid is ontstaan. Vervolgens had daar ook in het handhavingstraject rekening mee gehouden moeten worden.

Conclusie

38. Op grond van het voorgaande komt de NZa – in deze bijzondere situatie – tot de conclusie dat er door de brief van de minister op zijn minst onduidelijkheid is ontstaan over de indieningstermijn en dat de NZa deze niet tijdig heeft weggenomen. De bezwaren van het Erasmus zijn dientengevolge gegrond.
39. Dit brengt mee dat de door de NZa opgelegde aanwijzing dient te worden herroepen.
40. Zoals eerder vermeld heeft het Erasmus de bezwaartermijn van de last onder dwangsom (d.d. 9 september 2014) ongebruikt laten verstrijken. Het besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom is daarmee in rechte vast komen te staan en derhalve geen onderdeel van de heroverweging in onderhavige beslissing op bezwaar.

41. De overige bezwaren van het Erasmus behoeven, gelet op het voorgaande, geen behandeling.

Besluit

Gelet op het voorgaande verklaart de NZa het bezwaar gegrond en herroept de NZa de aanwijzing.

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.

Hoogachtend,
Nederlandse Zorgautoriteit

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