

**BESLISSING OP BEZWAAR****156763-239582**

- 1.1 Bij brief van 9 november 2015, die per fax is ingekomen bij de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) op 9 november 2015, is door Isala Klinieken te Zwolle (bezwaarde) 'pro forma' bezwaar gemaakt tegen beschikkingen van 1 oktober 2015 met de kenmerken 0100306-SZ-2013-Z6S-VA01-GKA en 0100306-SZ-2014-Z6S-VA01-GKA. In deze besluiten zijn de beschikbaarheidsbijdrage onder de Garantieregeling kapitaallasten voor de jaren 2013 en 2014 vastgesteld. Bij brief van 23 december 2015 heeft bezwaarde de gronden van het bezwaar ingediend.
- 1.2 Naar aanleiding van het bezwaar is bezwaarde op 18 februari 2016 gehoord. Op de hoorzitting heeft de NZa enkele vragen gesteld, die bezwaarde bij e-mail van 25 maart 2016 heeft beantwoord.
- 1.3 In haar vergadering van 31 mei 2016 heeft de NZa de besluiten van 1 oktober 2015 in heroverweging genomen. De NZa heeft besloten dat deels tegemoet kan worden gekomen aan het bezwaar en herroept de bestreden besluiten. Het bezwaar wordt dan ook gedeeltelijk gegrond verklaard.
- 1.4 Hieronder volgt de motivering daarvan.

**DE AANGEVOERDE BEZWAREN**

- 2.1 Bezwaarde verzoekt de NZa om de beschikbaarheidsbijdrage in het kader van de garantieregeling kapitaallasten voor zowel het jaar 2013 als het jaar 2014 te verhogen. Bezwaarde heeft, samengevat, vier bezwaargronden aangevoerd:
1. Sloopkosten
  2. Investering 2014
  3. Disagio
  4. Methode renteberekening

Ad 1. Sloopkosten

- 2.2 Bezwaarde voert aan dat in de aanvraag 2013 onder 'gebouwen' de sloopkosten tegen een afschrijvingspercentage van 5% zijn opgevoerd. De sloopkosten van totaal € [vertrouwelijk ] zijn opgebouwd uit twee posten:
- sloopwerkzaamheden gerealiseerd voorafgaande aan de bouw ad. € [vertrouwelijk ] en;
  - sloopkosten van de locatie Sophia ad. € [vertrouwelijk ]
- 2.3 De sloopkosten voorafgaande aan de bouw van € [vertrouwelijk ] vallen, aldus bezwaarde, onder de vergunning ex WTZi van het College Bouw zorginstellingen van 20 augustus 2007. Het gaat om de goedgekeurde investeringsraming opgenomen onder de noemer: 'ontsluiting bouwterrein' van € [vertrouwelijk ].
- 2.4 De sloopkosten van de locatie Sophia vallen, aldus bezwaarde, onder de tweede tranche van de vergunning omdat ze aan het einde van de nieuwbouw plaatsvonden. Het was door de wijziging van het bouwregime niet mogelijk om voor deze tranche een vergunning aan te vragen.

Uit de verklaring van 14 augustus 2011 blijkt dat verschillende bouwdelen op de locatie Sophia gesloopt zouden worden.

Bezwaarde voert aan dat de NZa de post ten onrechte tegen een afschrijvingspercentage van 2,5% heeft opgenomen. De kosten hebben een tijdelijk karakter en behoren volgens de Raad voor de Jaarverslaggeving rechtstreeks ten laste van het resultaat te komen omdat er geen sprake is van het realiseren van een 'duurzaam voordeel'. De NZa steunt daarom ten onrechte op de vergelijking met de immateriële vaste activa en impliciet op de beleidsregels BR/CU-2050 en CI-957. In de beleidsregels BR/CU-2050 en CI-957 zijn de immateriële vaste activa en de sloopkosten niet benoemd. Bij de IVA-regeling in 2010 (Beleidsregel BR/CU-2002) zijn, in lijn met de Raad voor de Jaarverslaggeving, de voorbereidingskosten van de nieuwbouw in één keer vergoed. De sloopkosten vormen eveneens een fictieve boekhoudkundige post die bedrijfsmatig niet meer in de jaarrekening kan worden afgeschreven over een lange reeks van jaren. Deze vergelijking pleit voor een afschrijving in 20 jaar in plaats van 40 jaar. Daarnaast wordt in de beslissing op bezwaar van 31 oktober 2014 (kenmerk 77088-134732) benoemd dat zowel interim-voorzieningen als interim-investeringen worden afgeschreven tegen 5%. Sloopkosten lijken als buitencategorie qua afschrijvingen nog het meest op interim-voorzieningen dan wel interim-investeringen. Het percentage van 5% is daarom gerechtvaardigd.

#### Ad 2. Investering 2014

- 2.5 Bezwaarde voert daarnaast aan dat de NZa ten onrechte een afschrijving op een investering in de aanvraag 2014 heeft afgewezen omdat deze dubbel zou zijn opgevoerd. Dit is niet het geval. In de aanvraag 2014 zijn de investeringen en desinvesteringen op de post 'gebouwen' niet correct ingevuld. Wel klopt het totale netto afschrijvingsbedrag.
- 2.6 Bezwaarde levert een nieuw formulier aan en verwijst naar de jaarrekening 2014. De investering betreft, aldus bezwaarde, de (semipermanente) nieuwbouw van het behandelcentrum. Dit behandelcentrum is gerealiseerd door fabrieksmatige geprefabriceerde modulaire bouw en heeft een gebruiksduur die is ingeschat op 10 jaren. Voor dergelijke bouw geldt conform beleidsregels BR/CU-2080 en CI-957 van de NZa een afschrijvingspercentage van 5%.

#### Ad 3. Disagio

- 2.7 Bezwaarde voert verder aan dat de NZa in de bestreden besluiten ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de post 'disagio'. Bezwaarde heeft beroep aangetekend bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven tegen de definitieve vaststelling van de verrekenbedragen 2012 en 2013 d.d. 3 augustus 2015. Indien het beroep slaagt zal een (hogere) vergoeding voor de disagio worden opgenomen in het schaduwbudget en onderdeel uitmaken van de minimale kapitaallastenvergoeding.

- 2.8 Ook indien het beroep niet slaagt, ziet bezwaarde aanleiding voor bezwaar tegen de beschikking 2014. In 2014 is de renteswap voor € [vertrouwelijk ] afgekocht. Indien het ziekenhuis er eerder voor had gekozen de financiering volledig op te nemen in plaats van de disagio te accepteren (en uiteindelijk in 2014 te voldoen) had de nu afgekochte disagio in 20 jaar als financiële kapitaallasten moeten worden opgevoerd. Deze kosten zouden dan in 2012 via de rentenormeringsbalans in het schaduwbudget zijn verwerkt. Deze behoort om die reden ten minste naar analogie van de rente op leningen in 20 jaar conform de doorlooptijd van de lening te worden vergoed. De beleidsregel houdt onvoldoende rekening met de huidige financieringsinstrumenten en schiet in dat opzicht te kort. Het is onzorgvuldig en onrechtmatig de gevolgen hiervan voor rekening van Isala te laten.

#### Ad 4. Methode van renteberekening

##### *Primair: strijd met de aanwijzing*

- 2.9 Bezwaarde voert ten slotte aan dat de NZa in strijd met de aanwijzing van de minister van 22 juni 2010 handelt door de methode van rentevergoeding onder de garantieregeling te wijzigen. De garantieregeling is een overgangsregeling waarbij de werkelijke opbrengsten vergeleken worden met de vergoeding uit het FB-budget. Door de kapitaallastenvergoeding uit de FB-systematiek te wijzigen wordt onrechtmatig afbreuk gedaan aan het karakter van de garantieregeling.
- 2.10 Bezwaarde onderbouwt dat op basis van de garantieregeling de mutatie in het investeringsniveau bepalend is voor het volume waarover rentevergoeding plaatsvindt. Het percentage rentevergoeding is daarbij gebaseerd op het moment van investeren. Onder het oude regime was evenwel de mutatie in het financieringsniveau bepalend voor het volume waarover de rentevergoeding plaatsvond. Het percentage rentevergoeding was gebaseerd op het moment van verkrijging van de financiering. Bij bezwaarde treedt een groot verschil op tussen het moment waarop de financiering is verkregen en het moment waarop is geïnvesteerd (in zowel volume als prijs). Dit heeft tot gevolg dat in de garantieregeling een veel te laag basisbedrag aan rente is verwerkt.
- 2.11 Bezwaarde licht toe pas financiering te hebben aangetrokken toen de liquiditeitspositie dit vereiste, ook wanneer dit later was dan het investeringsmoment. Dit had lagere rentekosten tot gevolg. Het destijds beheersen van de kosten mag niet leiden tot onverwachte budgettaire effecten in de overgangsregeling. De garantieregeling hoort juist een garantie te geven voor de kapitaallasten waarvoor het schaduwbudget 2012 de basis vormt.
- 2.12 Bezwaarde merkt op dat in de beleidsregel wordt gesproken over een normatieve vergoeding van rente. Dit strookt niet met de circulaire en voorlopers van de beleidsregel. In de circulaire staat de volgende passage:

*Onder kapitaallasten wordt voor de toepassing van de garantieregeling verstaan:*

*(... ...)*

*- voor wat betreft vergoedingen voor afschrijvings- en rentekosten met betrekking tot investeringen die na 2012 in gebruik zijn genomen en waarvoor door het College bouw (nog) een vergunning ex. WTZi is afgegeven. Hier zijn de werkelijke kosten leidend voor de hoogte van de vergoeding aangezien de NZa geen kader heeft overgenomen van College bouw om de kosten te beoordelen.*

- 2.13 De huidige strekking van de garantieregeling is niet tijdig kenbaar gemaakt. Indien bezwaarde eerder op de hoogte was geweest van de uitwerking van de definitieve beleidsregel zou het ziekenhuis op 31 december 2012 het restant van de nieuwbouwlening hebben moeten opnemen om de werkelijke rentekosten te borgen in de garantieregeling. Nu wordt het ziekenhuis onverwacht geconfronteerd met een gat in de rentevergoeding. Het ziekenhuis heeft ultimo 2014 € [vertrouwelijk ] minder aan bancaire financiering aangetrokken en rentekosten bespaard. Het slechts vergoeden van de werkelijke kosten van de investering, maar niet de bijbehorende financieringscomponent is niet proportioneel en doet geen recht aan strekking en doel van de garantieregeling.
- 2.14 Het ziekenhuis brengt daarnaast naar voren dat de leningen die wel in 2012 zijn getrokken slechts deels vergoed worden in het schaduwbudget 2012 omdat zij gedurende het jaar 2012 zijn getrokken. Voor deze leningen vindt daarom nog geen vergoeding voor het hele kalenderjaar in het schaduwbudget plaats, maar een vergoeding voor een aantal maanden afhankelijk van de maand waarin de lening is opgenomen. Omdat het schaduwbudget als vaststaand uitgangspunt wordt genomen, worden deze leningen ook in 2013 niet voor een volledig kalenderjaar vergoed, terwijl hier onder de garantieregeling wel rekening zou moeten worden gehouden met dit uitloopaffect. Nu vallen de leningen dus deels buiten de regeling, hetgeen bezwaarde een nadeel van € [vertrouwelijk ] oplevert.

*Subsidiar: bijzondere omstandigheden*

- 2.15 Subsidiar voert bezwaarde aan dat het systeem van renteberekening van de NZa veronderstelt dat het moment van investeren en het moment van financiering aan elkaar gelijk zijn. Dit is bij bezwaarde niet het geval en een bijzondere omstandigheid die aanleiding moet zijn voor afwijking van de beleidsregels.
- 2.16 Het argument dat alle instellingen gelijkelijk in deze omstandigheden hadden kunnen verkeren en er daarom geen sprake is van een bijzondere omstandigheid is een cirkelredenering. De omstandigheden zijn bijzonder ten opzichte van de algemene regeling, niet ten aanzien van per definitie alle andere ziekenhuizen. De beleidsregel voorziet niet in het rente-effect, hetgeen een bijzondere omstandigheid vormt voor die afzonderlijke ziekenhuizen die toevallig daarvan de negatieve gevolgen dragen. Het nadeel voor bezwaarde hiervan is € [vertrouwelijk ] over 2013 en € [vertrouwelijk ] over 2014.

Proceskostenvergoeding

- 2.17 Bezwaarde verzoekt de NZa ten slotte de kosten voor rechtsbijstand te vergoeden.

**ACHTERGROND WET- EN REGELGEVING**

- 3.1 Alvorens in te gaan op de specifieke bezwaren zal eerst een weergave worden gegeven van de achtergrond en totstandkoming van de relevante beleidsregels.

Geschiedenis

- 3.2 In 2005 is door de invoering van de bekostiging op basis van DBC's een begin gemaakt aan een reeds lange tijd in voorbereiding zijnde modernisering van de financiering van de zorg. Het is, zo blijkt uit herhaaldelijk ingenomen standpunten door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (minister) en het Parlement, de bedoeling dat het bestaande systeem van ziekenhuisbudgettering geleidelijk vervangen wordt door een systeem van productprijzen die kostendekkend zijn voor de gehele bedrijfsvoering.
- 3.3 Uitgangspunt bij de vaststelling van de tarieven voor de zorgprestaties is steeds geweest dat de zorgverlening wordt gefinancierd op basis van tussen zorgaanbieders en zorgverzekeraars overeengekomen tarieven. Dit betreft integrale tarieven die gezamenlijk dienen tot dekking van alle kosten van het ziekenhuis, waaronder ook de voor het ziekenhuis geldende kapitaallasten.
- 3.4 Bij de invoering van de DBC-systematiek is een onderscheid gemaakt tussen twee segmenten: het A-segment en het B-segment. In het B-segment werd alle zorg ondergebracht waarvoor ziekenhuizen voor het kostendeel vrije integrale tarieven konden overeenkomen met de verzekeraar en in het A-segment werden de tarieven door de NZa vastgesteld. De opbrengsten uit de tarieven uit het A-segment werden nog steeds verrekend met het per ziekenhuis vastgestelde en aan het A-segment toe te rekenen aandeel van de aanvaardbare kosten, waarbij het ziekenhuis bij onderfinanciering een aanvullende vergoeding kreeg en bij overfinanciering een verrekeningsplicht had. Het B-segment besloeg bij invoering 10% van het totaal budget van de ziekenhuizen.
- 3.5 De algehele stelselwijziging is door de minister bij brieven van 8 maart 2005 en 9 juli 2007 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nader uitgewerkt. In aansluiting daarop heeft de minister met ingang van 1 januari 2008 het bouwregime afgeschaft. Ziekenhuizen hadden daardoor niet langer een vergunning nodig om investeringen in gebouwen te doen, doch konden daartoe zelf beslissen op basis van hun eigen ondernemingsplan. Voorts heeft de minister het B-segment uitgebreid naar 20%.
- 3.6 In verband met voornoemde stelselwijziging is op verschillende momenten geadviseerd over de wijze waarop de overgang naar een stelsel van prestatiebekostiging vorm dient te krijgen, met name ten aanzien van de kapitaallasten. Daarbij is van belang het advies van de Commissie Havermans van september 2008.

Deze commissie heeft met name onderzocht welke voorzieningen dienen te worden getroffen bij de transitie naar een stelsel van prestatiebekostiging. Centrale vraag daarbij was op welke wijze en in hoeverre de minister bij de stelselwijziging diende te voorzien in een overgangsregeling.

De Commissie Havermans adviseerde de minister niet te volstaan met een regeling voor nadeelcompensatie doch tevens te besluiten tot een geleidelijke invoering over een periode van drie tot vier jaren.

- 3.7 De door de Commissie Havermans voorgestelde overgangsregeling betrof met name de kapitaallastenproblematiek. Ten tijde van de budgettering gold voor ziekenhuizen dat de kapitaallasten voor gerealiseerde bouw, waarvoor een bouwvergunning was afgegeven, te allen tijde werden vergoed op basis van de door het bouwcollege vastgestelde eindafrekening. Dit betrof zowel de kapitaallasten en de met de bouw samenhangende kosten. De afschrijvingskosten werden volledig vergoed op basis van door de NZa vastgestelde afschrijvingspercentages en de rente op basis van een rentenormering.
- 3.8 Voornoemd advies is door de minister overgenomen en heeft geresulteerd in de door de NZa vastgestelde Beleidsregel "Overgangsregime kapitaallastenvergoeding (CI-1085)". Deze beleidsregel hield kort gezegd in dat voor de kapitaallasten die werden toegerekend aan het B-segment de instelling niet meteen het gehele risico zelf hoefde te dragen, doch dat een overgangsregeling van toepassing bleef voor een periode van drie jaar. Daarnaast werd de resterende boekwaarde van de aan het B-segment toe te rekenen immateriële vaste activa in drie jaren versneld afgeschreven.
- 3.9 Bij brief van 2 september 2009 heeft de NZa de minister geadviseerd over de nadere uitwerking van een in voornoemde overgangsregeling opgenomen hardheidsclausule. In deze brief wordt vastgesteld dat door de afschaffing van de budgettering ziekenhuizen problemen gaan krijgen ten aanzien van de boekwaarde van de vaste activa. Deze problemen houden verband met (1) de niet volledig afgeschreven immateriële vaste activa en (2) de veelal te hoge boekwaarde van de materiële vaste activa die op grond van de geldende boekhoud regels zal moeten worden afgewaardeerd.
- 3.10 Bij brieven van 1 april 2010 heeft de minister de Eerste Kamer en de Tweede Kamer nader geïnformeerd over de afwikkeling van de kapitaallastenproblematiek in het A-segment. De minister zag blijkens deze brief een bijzondere verantwoordelijkheid voor de overheid ten aanzien van een drietal onderwerpen:
1. Een noodzakelijke correctie op de iva (voor de gezamenlijke ziekenhuizen geschat op € 160 miljoen);
  2. Afschrijving van resterende boekwaarden bij het afstoten van buiten gebruik gestelde gebouwen (geschat op maximaal € 300 miljoen);
  3. Een voorziening ten behoeve van de bovengemiddelde kapitaallasten (exploitatieproblematiek) voor ziekenhuizen gedurende de looptijd van de overgangsregeling (geschat op € 225 miljoen).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Brieven van het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport d.d. 1 april 2010 met de kenmerken CZ/FBI-2996986 en CZ-FBI-2987492 (kapitaallastebrieven).

### De aanwijzingen en invoering van de prestatiebekostiging

- 3.11 Op 22 juni 2010 ontving de NZa een aanwijzing van de minister met de instructie de overgangsregelingen in beleid vast te leggen. Ten aanzien van de IVA-problematiek formuleerde de minister het uitgangspunt dat deze (voor het A-segment) in 2010 volledig wordt afgeschreven op basis van de verwachte stand ultimo 2010, zoals die met inachtneming van de reguliere afschrijvingen in 2010 resteren. Voorts bepaalde de minister dat met ingang van 2011 een garantieregeling zou worden getroffen voor de duur van 6 jaar.<sup>2</sup> Deze regeling bestond eruit dat een garantie wordt geboden voor de vergoeding van de resterende kapitaallasten in het A-segment volgens een vastgesteld afbouwschema (de garantieregeling). Deze garantie biedt geen volledige vergoeding van de afwaardering van de vaste activa, doch biedt een (afnemende) financiële zekerheid tot en met het jaar 2016.
- 3.12 Voor de garantieregeling stelde de NZa op 6 juli 2010 de beleidsregel 'Garantieregeling kapitaallasten 2011 t/m 2016' (BR/CU-2001) vast. In deze beleidsregel is opgenomen dat de kapitaallastenvergoeding in afnemende mate zou worden gegarandeerd. Het ging daarbij om de volgende vergoedingspercentages:
- |           |           |           |
|-----------|-----------|-----------|
| 2011: 95% | 2012: 90% | 2013: 85% |
| 2014: 80% | 2015: 75% | 2016: 70% |
- De NZa wees instellingen er daarbij op dat de garantieregeling pas van kracht zou worden op het moment dat de ziekenhuisbudgetten zouden worden afgeschaft. Hoe de regeling daadwerkelijk vorm zou krijgen heeft de NZa besloten op een later moment te bepalen.<sup>3</sup>
- 3.13 De ziekenhuisbudgetten werden in 2012, met de invoering van de prestatiebekostiging, afgeschaft. Wel was voor de jaren 2012 en 2013 een overgangsmodel van kracht (het transitiebedragmodel c.q. transitiemodel) waaronder de ziekenhuizen een redelijke budgettaire zekerheid hielden. Onder dit model werd de omzet die een ziekenhuis zou hebben behaald indien de ziekenhuisbudgetten niet waren afgeschaft (het schaduwbudget) afgezet tegen de omzet die het ziekenhuis behaalde onder de prestatiebekostiging. Hiervoor werd het boekjaar 2012 als uitgangspunt genomen. Het verschil tussen beide omzetberekeningen werd in 2012 voor 95% verrekend en in 2013 voor 70% verrekend.
- 3.14 Op 26 september 2011 ontving de NZa een aanwijzing van de minister met de instructie voor het toepassing van de garantieregeling rekening te houden met de kapitaallastenvergoeding die de instellingen ontvangen onder het transitiemodel in 2012 en 2013.<sup>4</sup> Omdat de kapitaallastenvergoeding die de instellingen onder het transitiemodel in 2012 ontvangen hoger is de minimaal gegarandeerde vergoeding uit de garantieregeling is de garantieregeling voor dat jaar buiten werking gesteld.

<sup>2</sup> Aanwijzing garantieregeling kapitaallasten algemene en academische ziekenhuizen d.d. 22 juni 2010, kenmerk CZ-U-3001512 (Stcrt. 2 juli 2010, nr. 10255).

<sup>3</sup> Artikel 5 van de beleidsregel 'Garantieregeling kapitaallasten 2011 t/m 2016' (BR/CU-2001).

<sup>4</sup> Aanwijzing kapitaallasten transitiemodel prestatiebekostiging medisch specialistische zorg 2012 d.d. 26 september 2011, kenmerk MC-U-3081217 (Stcrt. 2 november 2011, nr. 19621).

Omdat de vergoeding in 2013 onder het transitie-model lager is, dan de minimaal gegarandeerde vergoeding uit de garantieregeling, is de regeling vanaf 2013 voor het eerst als aanvullende overgangsregeling van kracht. De vergoedingspercentages voor de afzonderlijke jaren zijn daarbij onveranderd gebleven.

#### De garantieregeling

- 3.15 In 2014 maakte de NZa bekend dat een nieuwe beleidsregel 'Garantieregeling kapitaallasten 2013-2016' zou worden vastgesteld met onder meer de procedure die voor de suppletieverzoeken zou gelden. De NZa definieerde daarnaast de begrippen 'relevante kapitaallasten' en 'relevante omzet' die bij het berekenen van de suppletie centraal staan.<sup>5</sup>
- 3.16 Op 27 januari 2015 heeft de NZa de betreffende beleidsregel 'Garantieregeling kapitaallasten 2013-2016' (BR/CU-2139) vastgesteld en de voorgaande beleidsregel BR/CU-2001 ingetrokken.<sup>6</sup> De beleidsregel BR/CU-2139 is op 16 juni 2015 ingetrokken en vervangen door de beleidsregel 'Garantieregeling kapitaallasten 2013-2016' (BR/CU-2142). In deze laatste beleidsregel zijn enkele aanvullende bepalingen in verband met de invoering van de integrale bekostiging per 1 januari 2015 opgenomen.
- 3.17 De garantieregeling bepaalt dat de instelling een minimaal gegarandeerde vergoeding ontvangt voor:
- rente- en,
  - afschrijvingskosten op vaste activa die op basis van een WTZi-vergunning van het toenmalige College bouw zorginstellingen (tijdens het bouwregime) of uit opgebouwde trekkingsrechten zijn gerealiseerd.
- 3.18 Deze minimaal gegarandeerde vergoeding wordt voor de ziekenhuizen per jaar als volgt berekend:

$$(*A + *B) \times \text{vergoedingspercentage van het betreffende jaar}$$

\*A De kapitaallastenvergoeding in het schaduwbudget.

\*B De op dezelfde wijze te berekenen (fictieve) kapitaallastenvergoeding bij ingebruikname van nieuwbouw/renovatie in het betreffende jaar, welke zijn te relateren aan een WTZi-vergunning of gebruikte trekkingsrechten.

In de berekening wordt kortom het schaduwbudget 2012 als vaststaand uitgangspunt beschouwd en hiernaast alleen gekeken naar de, ten opzichte van het schaduwbudget, nieuwe (vergunningsgerelateerde) kapitaallasten. Voor het jaar 2013 wordt 85% van deze kapitaallasten als gegarandeerde kapitaallastenvergoeding beschouwd. Voor het jaar 2014 wordt 80% van deze kapitaallasten als gegarandeerde kapitaallastenvergoeding beschouwd.

- 3.19 De gegarandeerde kapitaallastenvergoeding zet de NZa af tegen de door de instelling behaalde omzet voor kapitaallasten uit DOT's (en in 2013 de transitie-regeling).

<sup>5</sup> Circulaire 'Toepassing Garantieregeling kapitaallasten 2011-2016' van 27 maart 2014 (CI-14-7c).

<sup>6</sup> Circulaire 'Toepassen beleidsregel Garantieregeling kapitaallasten' van 6 februari 2015 (CI/15/03).



Ontvangt de instelling minder kapitaallastenvergoeding uit haar omzet dan de gegarandeerde vergoeding, dan ontvangt de instelling hiervoor een suppletie tot de hoogte van de gegarandeerde kapitaallastenvergoeding in de vorm van een beschikbaarheidsbijdrage. De suppletieaanvragen dienen te geschieden per boekjaar en kunnen tot en met 31 december 2017 bij de NZa ingediend worden.

#### *Afschrijvingen*

- 3.20 Voor de berekening van de te vergoeden afschrijvingen gelden de in het schaduwbudget 2012 gehonoreerde afschrijvingen als uitgangspunt. Nieuwe investeringen mogen opgevoerd worden tegen dezelfde afschrijvingspercentages als in de functiegerichte budgettering (en voor de berekening van het schaduwbudget) golden.

#### *Rente*

Onder de functiegerichte budgettering werd de normatieve rentevergoeding berekend aan de hand van de rentenormeringsbalans. Dit was een uitgebreid rekenmodel waarmee de NZa de aanvaardbare rentekosten berekende en de instelling een grote hoeveelheid aan informatie voor moest aanleveren. Voor bijvoorbeeld de langlopende leningen moesten de instellingen per lening, aan de hand van de voor die lening specifiek geldende financiële omstandigheden (zoals de looptijd van de lening), berekenen wat de normatieve rentevergoeding was. De totale (normatieve) aanvaardbare rentekosten bestonden uit:

- de normrentekosten van de langlopende leningen,
- de (kortlopende) normrente over het verschil tussen de normatief berekende activa (boekwaarden en werkkapitaal) en de passiva (langlopende leningen en het eigen vermogen),
- de (korte) normrente van de post 'nog in tarieven te verrekenen', en
- de inflatievergoeding over het eigen vermogen.

- 3.21 Omdat onder de garantieregeling het schaduwbudget als vaststaande beginstand wordt beschouwd, vond de NZa het niet redelijk de instellingen een dergelijke administratief veeleisende balans in te laten vullen. Veel van de in de oude balans gevraagde gegevens waren (door het vaste uitgangspunt van het schaduwbudget) ook niet langer relevant. Immers alleen de rentekosten die betrekking hebben op (vergunningsgerelateerde) nieuwbouw of renovatie van gebouwen of bouwdelen die in gebruik zijn genomen na 2012 (het schaduwbudgetjaar) kunnen nog tot een wijziging leiden in de hoogte van de gegarandeerde kapitaallastenvergoeding. De NZa heeft daarom tot een vereenvoudigde normatieve renteberekening besloten voor de leningen voor de investeringen die gedurende de garantieregeling zijn gedaan.
- 3.22 Voor de berekening van de rente onder de garantieregeling gaat de NZa ervan uit dat voor elke geactiveerde (vergunningsgerelateerde) investering en investeringen voor incidentele instandhouding uit het saldo trekkingsrechten een lening is aangetrokken van dezelfde omvang. Deze berekening vindt plaats naar gewogen boekwaarde, die afhangt van de datum van ingebruikname van het actief.

Bijvoorbeeld: Voor een investering van € 1.000.000 die in mei in gebruik is genomen wordt voor dat jaar een lening van €  $1.000.000 * 0,6250 = € 625.000$  verondersteld. Het daaropvolgende jaar is de weging 100% en wordt een lening verondersteld voor de volledige investering.

Van deze (veronderstelde) lening krijgt de instelling vervolgens een normrente vergoed die is gebaseerd op het percentage interest rate swap en een opslag van 0,75% op basis van de gemiddelde lening van een looptijd van 20 jaar met lineaire aflossing en een rentefixatieperiode van 20 jaar. Dit normatieve rentepercentage bedraagt voor 2013 3,55% en voor 2014 2,99%.

### **BEOORDELING BEZWAAR**

- 4.1 Bezwaarde heeft twee aanvragen ingediend voor een suppletie van haar kapitaallasten. Voor het jaar 2013 is om een suppletie van € [vertrouwelijk ] verzocht en voor het jaar 2014 om een suppletie van € [vertrouwelijk ].
- 4.2 Op 1 oktober 2015 heeft de NZa twee beschikkingen afgegeven met beschikbaarheidsbijdragen. Voor 2013 ontvangt de instelling een suppletie van € [vertrouwelijk ]. Voor 2014 ontvangt de instelling een suppletie van € [vertrouwelijk ]. De NZa heeft de suppletie daarmee respectievelijk € [vertrouwelijk ] en € [vertrouwelijk ] lager vastgesteld dan door bezwaarde is aangevraagd.
- 4.3 Bezwaarde brengt tegen deze besluiten vier bezwaargronden naar voren. Deze gronden worden hieronder besproken.

#### Ad 1. Afschrijvingen 2013; sloopkosten

- 4.4 In de aanvraag voor suppletie 2013 heeft bezwaarde onder de post 'gebouwen' een afschrijving van totaal € [vertrouwelijk ] aan investeringen 2013 opgevoerd. Deze afschrijving bestond uit de volgende posten:
- |   |   |                  |
|---|---|------------------|
| - Sloopwerkzaamheden voorafgaande aan de bouw | € | [vertrouwelijk ] |
| - Verhuiskosten                               | € | [vertrouwelijk ] |
| - PR-kosten, bouwgerelateerd                  | € | [vertrouwelijk ] |
| - Droogstoken en bewaking                     | € | [vertrouwelijk ] |
| - Kosten proefkamer                           | € | [vertrouwelijk ] |
| - Tijdelijke parkeerplaatsen                  | € | [vertrouwelijk ] |
| - Sloopkosten van locatie Sophia              | € | [vertrouwelijk ] |
- Alle afschrijvingen betreffen 5% van de investering/geactiveerde kosten.
- 4.5 In het bestreden besluit is alleen de investering 'tijdelijke parkeerplaatsen' tegen een afschrijvingspercentage van 5% gehonoreerd. De overige investeringen zijn tegen een afschrijvingspercentage van 2,5% gehonoreerd.

- 4.6 In de bij het besluit gevoegde motiveringsbrief<sup>7</sup> wordt dit besluit als volgt toegelicht:

*(... ...) In de aanvraag voor 2013 schrijft u onder "Gebouwen" de investeringen in materiële vaste activa af tegen 5%. Hierbij stelt u dat dit aansluit op de beslissing op bezwaar van de NZa (kenmerk 77088-134732). Dat is echter onjuist. De beslissing op bezwaar had betrekking op tijdelijke voorzieningen. Tijdelijke voorzieningen kunnen voor het berekenen van de te vergoeden suppletie tegen 5% worden afgeschreven. Alleen de tijdelijke parkeerplaatsen kunnen worden gezien als 'tijdelijke voorzieningen' in de zin van de beleidsregel en mogen daarom worden afgeschreven tegen 5%. De overige 6 posten worden tegen 2,5% afgeschreven, zijnde het percentage dat geldt voor immateriële vaste activa. Dit resulteert in uw geval tot een neerwaartse bijstelling van het onderdeel 'Gebouwen' van de post 'Afschrijving investeringen 2013' (was: € [vertrouwelijk ] en wordt: € [vertrouwelijk ]).*

- 4.7 Bezwaarde voert – kort weergegeven – aan dat de opgevoerde sloopkosten niet tegen 2,5%, maar tegen 5% afgeschreven moeten worden. Bezwaarde beroept zich hierbij op de beslissing op bezwaar van 31 oktober 2014.<sup>8</sup> De door bezwaarde opgevoerde sloopkosten bestaan uit twee deelposten:

- Sloopwerkzaamheden voorafgaande aan de bouw € [vertrouwelijk ]
- Sloopkosten van locatie Sophia € [vertrouwelijk ]

Deze deelposten zijn door bezwaarde in de exploitatie opgenomen. De posten moeten, aldus bezwaarde, gelijk gesteld worden aan interimvoorzieningen.

- 4.8 De NZa kan bezwaarde hierin niet volgen.

- 4.9 In de door bezwaarde aangehaalde beslissing op bezwaar staat ten aanzien van interim voorzieningen onder meer de volgende passage:

*Bezwaarde voert aan dat in het bouwdeel D investeringen zijn gerealiseerd met een interim karakter. De gebruiksduur van deze investeringen is vijf jaar. Zoals hierboven reeds uiteengezet is het niet mogelijk om in afwijking van het beleid van de NZa hogere afschrijvingspercentages te hanteren. De NZa stelt vast dat de opgevoerde investeringen onder het beleid van de NZa tegen 5% kunnen worden afgeschreven.*

- 4.10 Sloopkosten kunnen niet gelijkgesteld worden met interimvoorzieningen. Een interimvoorziening is naar haar aard een tijdelijke voorziening die, wanneer de bestaande huisvesting bouwkundig wordt aangepakt, wordt gebruikt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan portable cabins of, zoals bij bezwaarde het geval was, een tijdelijke parkeervoorziening.

- 4.11 Voor de hoogte van te hanteren afschrijvingspercentages sluit de NZa aan bij de percentages zoals deze van kracht waren onder de functiegerichte budgettering en het transitie-model. De investeringen moesten onder de functiegerichte budgettering jaarlijks in het nacalculatieformulier (en gedurende het transitie-model in het formulier vaststelling transitiebedrag 2012) verantwoord worden.

<sup>7</sup> Brief van 1 oktober 2015 met het kenmerk 129469/205756.

<sup>8</sup> Beslissing op bezwaar van 31 oktober 2014 met het kenmerk 77088-134732.

In de betreffende formulieren konden de afschrijvingskosten worden opgevoerd als behorende bij één van de volgende zes clusters:

Immateriële vaste activa	2½%
grond	0%
terreinvoorzieningen	5%
gebouwen	2%
verbouwingen	5%
installaties	5%

In de beleidsregel waren de investeringen nader gespecificeerd met bijbehorende afschrijvingspercentages. Dit waren de navolgende percentages<sup>9</sup>:

stenen gebouwen	2%
semipermanente gebouwen	5%
houten paviljoens	10%
restauranties en normale verbouwingen en tuinaanleg	5%
röntgeninstallaties en aanverwante installaties	10%
autoclaven	10%
overige installaties	5%
investeringen vallend onder meldingsprocedure WZV	5%/10%
instandhoudingsinvesteringen vallend onder WTZi	2%/5%/10%
inventarisgoederen	10%
auto's	20%
computerapparatuur en programmatuur met betrekking tot automatische informatieverwerking	20%
startkosten, bouwrente en stichtingskosten	2½%
grond	0%

4.12 Sloopkosten zijn kosten die gemaakt worden teneinde over te kunnen gaan tot (ver)nieuwbouw of renovatie. Deze kosten kunnen gelijk gesteld worden met bijvoorbeeld startkosten, die vallen onder de immateriële vaste activa. Immateriële vaste activa kunnen volgens het beleid van de NZa afgeschreven worden tegen 2,5%.

4.13 Gezien het voorgaande verklaart de NZa het bezwaar op dit punt ongegrond.

#### Ad 2. Afschrijvingen 2014; investering 2014

4.14 In zowel de aanvraag voor suppletie 2013 als in de aanvraag voor suppletie 2014 heeft bezwaarde op de post gebouwen een bedrag van € [vertrouwelijk ] opgevoerd als afschrijving op een investering.

4.15 In de bestreden besluiten is alleen de afschrijving op de investering voor het jaar 2013 gehonoreerd. De investering is voor het jaar 2014 afgewezen. In de bij het besluit gevoegde motiveringsbrief<sup>10</sup> wordt dit besluit als volgt toegelicht:

<sup>9</sup> Pagina 65 van de beleidsregel 'Transitie Bekostigingsstructuur Medisch specialistische zorg' (BR/CU-2132).

<sup>10</sup> Brief van 1 oktober 2015 met het kenmerk 129469/205756.

*(... ...) Daarnaast is in de aanvraag voor 2014 voor het onderdeel 'Gebouwen' van de post 'Afschrijving investeringen 2013 en 2014' niet aangetoond waarom de hiermee verband houdende kosten nogmaals zouden mogen worden opgevoerd in 2014. Dit zou betekenen dat het afschrijvingspercentage wordt verdubbeld. Op basis van de jaarrekening 2014 concluderen wij dat de hier opgevoerde kosten betrekking hebben op één en dezelfde investering. Dit betekent dat in de aanvraag 2014 niet nogmaals een bedrag van € [vertrouwelijk ] mag worden opgevoerd en het bedrag van € [vertrouwelijk ] ongewijzigd blijft.*

- 4.16 Bezwaarde voert – kort weergegeven – aan dat de aanvraag 2014 verkeerd was ingevuld en dit tot verwarring heeft geleid. Bezwaarde levert daarom gedurende bezwaar een nieuw formulier aan en verwijst naar de betreffende regels in de jaarrekening 2014 waaruit blijkt dat het om een nieuwe investering gaat.
- 4.17 De NZa stelt vast dat uit de door bezwaarde geleverde onderbouwing volgt dat op de post gebouwen de verantwoorde afschrijving voor investeringen 2014 € [vertrouwelijk ] bedraagt. De verantwoorde afschrijving voor desinvesteringen 2014 bedraagt € [vertrouwelijk ]. De NZa stelt verder vast dat het totaal afschrijving investeringen 2014 ten opzichte van de eerdere aanvraag onveranderd is (€ [vertrouwelijk ]). In de eerdere aanvraag betroffen de afschrijvingen voor investeringen 2014 € [vertrouwelijk ] en de afschrijvingen voor desinvesteringen 2014 € [vertrouwelijk ].
- 4.18 De NZa gaat akkoord met de (nieuw) opgevoerde desinvestering. De NZa stelt verder vast dat in de jaarrekening 2014 van bezwaarde een investering van € [vertrouwelijk ] op de post gebouwen is geactiveerd. De investeringen op gebouwen worden onder het beleid van de NZa tegen 2% afgeschreven/vergoed.
- 4.19 De (nieuw) opgevoerde afschrijving op de investering 2014 bedraagt blijkens de onderbouwing van bezwaarde een investering van € [vertrouwelijk ] welke is afgeschreven tegen 5%. Deze investering bestaat, blijkens de onderbouwing van bezwaarde, uit:
- De nieuwbouw van het behandelcentrum (€ [vertrouwelijk ])
  - De parkeervoorzieningen en tuinaanleg behorende bij de nieuwbouw van de vlinders (€ [vertrouwelijk ])
  - Enkele beperkte verbouwingen van projecten in het middengebied als onderdeel van de tweede tranche zoals bijvoorbeeld gebouw D en H (€ [vertrouwelijk ])
  - Afbouw en vaste inrichting (€ [vertrouwelijk ]).
- Bezwaarde voert aan dat voor deze vier posten hogere afschrijvingspercentages kunnen worden gehanteerd, namelijk van 5%.
- 4.20 De NZa stelt vast dat de door bezwaarde opgevoerde investeringen voor de nieuwbouw van het behandelcentrum semipermanente bouw betreft. Semipermanente bouw kan onder het beleid van de NZa tegen 5% worden afgeschreven. De parkeervoorzieningen, tuinaanleg, restauraties en normale verbouwingen waaronder afbouw en vaste inrichting kunnen onder het beleid van de NZa eveneens tegen 5% worden afgeschreven.

- 4.21 Ten overvloede merkt de NZa op dat het bezwaarde vrij staat om in haar jaarrekening investeringen af te schrijven op basis van de economische levensduur van het actief. Bij de vergoeding van de investeringen in de garantieregeling moet worden aangesloten bij de percentages zoals opgenomen in de beleidsregels van de NZa.
- 4.22 Gezien het voorgaande verklaart de NZa het bezwaar op dit punt gegrond. Dit leidt tot een verhoging van € [vertrouwelijk ] van de gegarandeerde kapitaallasten 2014 (€ [vertrouwelijk ] x 0,80).

### Ad 3. Rente; disagio

- 4.23 In zowel de aanvraag voor suppletie 2013 als in de aanvraag voor suppletie 2014 heeft bezwaarde bij de berekening van de gegarandeerde rentekosten een alternatieve renteberekening gehanteerd dan in het beleid is voorgeschreven. Bezwaarde heeft door deze eigen renteberekening te hanteren het basisbedrag voor de rentevergoeding opgehoogd. In de aanvraag 2013 heeft bezwaarde een rentevergoeding uit het schaduwbudget opgevoerd van € [vertrouwelijk ] in plaats van de door de NZa in het schaduwbudget vastgestelde rentevergoeding van € [vertrouwelijk ]. Onderdeel van de berekening van bezwaarde is een toevoeging voor de disagio voor het jaar 2012 van € [vertrouwelijk ] (5% van € [vertrouwelijk ]) en voor het jaar 2013 van € [vertrouwelijk ] (5% van € [vertrouwelijk ]). In de aanvraag voor suppletie 2014 heeft bezwaarde daarnaast de rentevergoeding uit het schaduwbudget verder verhoogd met € [vertrouwelijk ] tot € [vertrouwelijk ] in verband met de disagiotoevoeging 2014 (5% van € [vertrouwelijk ]).
- 4.24 In de bestreden besluiten is voor zowel het jaar 2013 als het jaar 2014 de door bezwaarde aan de rentevergoeding uit het schaduwbudget toegevoegde disagio afgewezen.
- 4.25 Bezwaarde voert – kort weergegeven – aan dat indien het ziekenhuis de beroepsprocedure met betrekking tot de verrekenbedragen 2012 en 2013 wint de vergoeding voor disagio meegenomen dient te worden.
- 4.26 De NZa oordeelt dat de disagio geen onderdeel is van de kapitaallasten in het schaduwbudget 2012. Om die reden loopt de disagio ook niet automatisch mee in de garantieregeling. Voor de onderbouwing hiervan verwijst de NZa naar de beslissing op bezwaar van 3 augustus 2015 met het kenmerk 111928-184730. Bezwaarde heeft de renteswap daadwerkelijk afgekocht op 15 maart 2014 voor € [vertrouwelijk ].<sup>11</sup>
- 4.27 Voor zover bezwaarde de disagio voor 2013 heeft opgevoerd verwijst de NZa naar haar motivering in de beslissing op bezwaar van 3 augustus 2015 met het kenmerk 111928-184730. Ook in 2013 heeft bezwaarde immers geen daadwerkelijke kosten voor de disagio gemaakt. Het bezwaar voor zover gericht tegen de suppletie 2013 wordt dan ook ongegrond verklaard.
- 4.28 Voor zover bezwaarde de disagio in haar aanvraag 2014 heeft opgevoerd oordeelt de NZa als volgt.

<sup>11</sup> Pagina 32 van de jaarrekening 2014.

In de beslissing op bezwaar van 3 augustus 2015 met het kenmerk 111928-184730 heeft de NZa vermeld dat de disagio, zodra deze is geactiveerd (en dus de kosten daadwerkelijk zijn gemaakt), tegen een afschrijvingspercentage van 2,5% opgevoerd kan worden onder de afschrijvingen (en niet onder de rente). Bezwaarde heeft de disagio in 2014 afgekocht. Blijkens de jaarrekening 2014 van bezwaarde betrof deze boeterente een bedrag van € [vertrouwelijk ]. Voor het jaar 2014 heeft bezwaarde daarom recht op een kapitaallastenvergoeding van € [vertrouwelijk ] ([vertrouwelijk ] x 0,025).

- 4.29 Gezien het voorgaande verklaart de NZa het bezwaar op dit punt gedeeltelijk gegrond. Dit leidt tot een verhoging van € [vertrouwelijk ] van de gegarandeerde kapitaallasten 2014 (€ [vertrouwelijk ] x 0,80).

#### Ad 4. Rente; methode van renteberekening

##### *Primair: strijd met de aanwijzing*

- 4.30 In de brief die bezwaarde bij haar aanvragen voor suppletie voor het jaar 2013 en 2014 heeft gevoegd wijst bezwaarde er op dat methode voor renteberekening niet overeenkomt met de oorsprong van de garantieregeling. De instelling heeft in haar aanvragen daarom het basisbedrag voor de rentevergoeding (zijnde de rentevergoeding uit het schaduwbudget) opgehoogd als zijnde er een rentenormeringsbalans voor het jaar 2013 zou zijn opgesteld. De achterliggende rentenormeringsbalans die bezwaarde hierbij heeft gebruikt is door bezwaarde op 19 juni 2015 per e-mail aan de NZa toegezonden. Bij brief van 22 juni 2015 licht bezwaarde haar standpunt met betrekking tot de renteberekening nader toe. Ten aanzien van de renteberekening verwijst bezwaarde naar de circulaire van 27 maart 2014 (CI/14/7c) waarin volgens bezwaarde staat dat een vergoeding van de werkelijke rentekosten zal plaatsvinden. Bezwaarde merkt op dat in de beleidsregel wordt gesproken over een normatieve vergoeding van rente. Dit strookt niet met de circulaire en voorlopers van de beleidsregel. Door de NZa is volgens bezwaarde het gerechtvaardigd vertrouwen gewekt dat de daadwerkelijke rentekosten vergoed zouden worden.
- 4.31 In de bestreden besluiten is de renteberekening van bezwaarde afgewezen. In de bij het besluit gevoegde motiveringsbrief<sup>12</sup> wordt dit besluit als volgt toegelicht:
- (... ..) In uw brief van 22 juni 2015 stelt u dat de door uw ziekenhuis gehanteerde rentemethodiek past binnen de strekking en reikwijdte van de beleidsregel.*
- U baseert dit oordeel op de aanname dat de beleidsregel ervan uitgaat dat de werkelijke afschrijvings- en rentekosten vergoed worden. Een bevestiging van dit oordeel meent u ook te vinden in de circulaire van 27 maart 2014 (kenmerk CI-14-7c), waarin volgens u staat dat naast de werkelijke afschrijvingskosten ook de werkelijke rentekosten voor vergoeding in aanmerking komen.*
- (... ..) Uw oordeel over de vergoeding van de werkelijke afschrijvings- en rentekosten deelt de NZa niet.*

<sup>12</sup> Brief van 1 oktober 2015 met het kenmerk 129469/205756.

*Noch in de tekst van de door u genoemde beleidsregels, noch in de tekst van de circulaire van 27 maart 2014, staat dat (in alle gevallen) de werkelijke rentekosten zullen worden vergoed. Evenmin kan aan deze beleidsregels en de circulaire het gerechtvaardigde vertrouwen worden ontleend, dat een vergoeding van de werkelijke rentekosten plaatsvindt. In de hiervoor genoemde documenten wordt slechts aangegeven dat de werkelijke investeringskosten uitgangspunt, c.q. de basis, vormen bij de berekening van de normatief vast te stellen afschrijvings- en rentekosten. Van een vergoeding van de werkelijke rentekosten kan dus nooit sprake zijn.*

- 4.32 Bezwaarde is het niet met de bestreden besluiten eens en voert primair – kort weergegeven – aan dat:
- de wijziging in de methode van renteberekening in strijd is met de aanwijzing en het doel en de strekking van de garantieregeling en
  - op basis van de circulaire van 27 maart 2014 de werkelijke rentekosten vergoed moeten worden.
- Bezwaarde merkt daarnaast op dat de leningen die in 2012 zijn opgenomen (en daarom slechts voor enkele maanden in het schaduwbudget zijn meegenomen), nu onder de garantieregeling niet voor een volledige jaarlaag zijn meegenomen.
- 4.33 De NZa oordeelt hierover als volgt.
- 4.34 In de aanwijzing van 22 juni 2010<sup>13</sup> heeft de minister de NZa in artikel 3 opgedragen er in te voorzien dat bij beëindiging van de budgetbekostiging onder meer de algemene ziekenhuizen (zoals bezwaarde) een in omvang afnemende garantie wordt geboden van de kapitaallastenvergoeding die de instellingen onder budgetbekostiging zouden hebben gehad.
- 4.35 Gelet op de artikelen 7 en 57 tot en met 59 van de Wmg komt de NZa beleidsvrijheid toe bij het vaststellen van beleidsregels ter uitvoering van een algemene aanwijzing van de minister.<sup>14</sup> De grenzen van wat daarbij rechtens aanvaardbaar is worden onder meer bepaald door algemene rechtsbeginselen en beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van willekeur.
- 4.36 Teneinde uitvoering te geven aan deze aanwijzing heeft de NZa de beleidsregel Garantieregeling kapitaallasten 2013-2016 vastgesteld. In deze beleidsregel bepaalt de NZa onder meer hoe wordt berekend welke kapitaallastenvergoeding de instellingen onder de budgetbekostiging zouden hebben gehad.

Als uitgangspunt voor deze berekening heeft de NZa de kapitaallasten in het laatst vastgestelde budget genomen: het schaduwbudget. Dit is de kapitaallastenvergoeding die onder de garantieregeling minimaal gegarandeerd dient te worden: namelijk de kapitaallastenvergoeding die de instelling onder de (schaduw) budgettering had. Ten opzichte van dit laatst vastgestelde (schaduw) budget moest vervolgens worden berekend welke kapitaallasten er voor de instelling gedurende de looptijd van de garantieregeling zijn bijgekomen.

<sup>13</sup> Aanwijzing garantieregeling kapitaallasten algemene en academische ziekenhuizen d.d. 22 juni 2010, kenmerk CZ-U-3001512 (Stcrt. 2 juli 2010, nr. 10255).

<sup>14</sup> ECLI:NL:RBMNE:2013:BY8475.



Voor de berekening van de afschrijvingen van nieuwe investeringen heeft de NZa hiervoor aangesloten bij de berekeningssystematiek zoals deze ook onder de budgettering van kracht was.

- 4.37 Voor de berekening van de nieuwe rente is de NZa van de berekeningsmethode zoals die onder de functiegerichte budgettering plaatsvond afgestapt. De reden hiervoor is tweeledig. Ten eerste was, doordat het schaduwbudget als uitgangspunt werd genomen, de renteberekening niet meer relevant. Ten tweede bracht de nieuwe renteberekening, die alleen van toepassing is voor nieuwe investeringen, een verlichting van de administratieve lasten voor de instellingen mee. Hieronder wordt dit toegelicht.
- 4.38 Bij de berekening van de normatieve rentevergoeding werden naast de rente voor leningen die direct gepaard gaan met nieuwbouw ook normatieve rentevergoedingen berekend over het verschil tussen de activa en passiva van de instelling en het eigen vermogen van de instelling. Omdat een dergelijke rentevergoeding niet direct gekoppeld is aan de hoge exploitatiekosten die gepaard gaan met nieuwbouw heeft de NZa besloten dergelijke renteberekeningen niet te actualiseren naar de laatste stand van zaken, maar het laatst vastgestelde budget hiervoor als uitgangspunt te nemen. Alleen de rente voor de langlopende leningen heeft de NZa, als nieuwe kapitaallasten onder de garantieregeling, meegewogen bij de vast te stellen vergoeding. Hiervoor heeft de NZa een voor alle instellingen gelijklopende berekeningsmethodiek gehanteerd.
- 4.39 Omdat het gebruikelijk is dat instellingen in hetzelfde jaar dat de activa in gebruik wordt genomen (en in de jaarrekening activeren) de lening opnemen, heeft de NZa de berekening van de rente van deze lening gekoppeld aan de in dat jaar in gebruik genomen activa (de investeringen en instandhoudingen uit de trekkingsrechten). Daarbij is de NZa er vanuit gegaan dat voor elke investering die heeft plaatsgevonden een lening van hetzelfde bedrag noodzakelijk was. Deze (veronderstelde) lening wordt vervolgens vergoed tegen een normatief rentepercentage.
- 4.40 Voor instellingen bracht deze berekeningsmethode een administratieve lastenverlichting met zich mee. Het gros van de instellingen die een beroep doen op de garantieregeling ondervinden gedurende de garantieregeling geen stijging van hun (vergunningsgerelateerde) kapitaallasten.<sup>15</sup>

Deze instellingen hoeven onder het bestreden beleid geen uitgebreide rentenormeringsbalans in te vullen en door een accountant te laten controleren. Ook voor de instellingen die wel een stijging van hun (WTZI-gerelateerde) kapitaallasten ondervinden gedurende de garantieregeling levert de nieuwe berekeningsmethodiek administratieve voordelen op. Deze instellingen hoeven immers eveneens een groot deel van de gegevens die werden opgevraagd in de (oude) rentenormeringsbalans niet aan te leveren en te voorzien van een accountantsverklaring.

---

<sup>15</sup> Van de negen zorgaanbieders die tot op heden een beroep hebben gedaan op de garantieregeling, heeft naast bezwaarde slechts één andere zorgaanbieder een verandering in haar (WTZI-gerelateerde) kapitaallasten ondervonden na 2012.

- 4.41 De NZa acht het beleid in het algemeen niet in strijd met het doel en de strekking van de aanwijzing. Juist onder de huidige beleidsregel wordt recht gedaan aan de doel van de aanwijzing, namelijk voor de vergunningsgerelateerde kapitaallasten een afnemende vergoedingsgarantie bieden. Dat onder de beleidsregel een instelling mogelijk in beperkte mate voordeel dan wel nadeel ondervindt van de berekening van de rente is niet dermate exceptioneel dat van strijdigheid met de aanwijzing kan worden gesproken. Een dergelijke beleidskeuze valt binnen de beleidsvrijheid die de NZa heeft bij het vaststellen van haar beleidsregels.
- 4.42 De NZa acht het daarbij van belang dat de beslissing omtrent het al dan niet toekennen van suppletie moet worden beschouwd als een onderdeel in een samenhangend geheel van overgangsregelingen die zijn opgesteld in verband met de transitie naar een systeem van prestatiebekostiging. De garantieregeling kan dan ook niet los gezien worden van de beleidsregels Compensatie IVA, overgangsregime kapitaallastenvergoeding en het transitiemodel. Voorts is van belang dat door de minister bij herhaling is erkend dat in geval van resterende schade die is ontstaan ten gevolge van de structuurwijziging de overheid onder omstandigheden gehouden zal zijn tot het bieden van nadeelcompensatie.
- 4.43 Voor zover bezwaarde aanvoert dat uit de circulaire van van 27 maart 2014 (CI/14/7c) zou blijken dat een vergoeding van de werkelijke rentekosten onder de garantieregeling zou plaatsvinden, oordeelt de NZa als volgt. In tegenstelling tot hetgeen bezwaarde aanvoert wordt met de passage niet bedoeld dat de daadwerkelijke rente voor vergoeding in aanmerking komt onder de garantieregeling.

De betreffende passage luidt als volgt:

*Onder kapitaallasten wordt voor de toepassing van de garantieregeling verstaan:*

*(... ...)*

*- voor wat betreft vergoedingen voor afschrijvings- en rentekosten met betrekking tot investeringen die na 2012 in gebruik zijn genomen en waarvoor door het College bouw (nog) een vergunning ex. WTZi is afgegeven. Hier zijn de werkelijke kosten leidend voor de hoogte van de vergoeding aangezien de NZa geen kader heeft overgenomen van College bouw om de kosten te beoordelen.*

- 4.44 Met deze passage verduidelijkt de NZa hoe wordt omgegaan met de situatie dat is gebouwd met een vergunning van het College Bouw maar de eindafrekening van het College Bouw ontbreekt. In de eindafrekening van het College Bouw werd de hoogte van de nacalculeerbare investeringskosten bepaald. Deze kosten werden vervolgens onder het beleid van de NZa tegen (normatieve) afschrijvingspercentages vergoed. In de betreffende circulaire verduidelijkt de NZa dat, indien een eindafrekening ontbreekt, voor de berekening van de omvang van de (nacalculeerbare) kapitaallasten uit wordt gegaan van de daadwerkelijk gemaakte (investerings)kosten. Deze kosten worden vervolgens, zoals altijd het geval is geweest, op basis van de (normatieve) afschrijvingspercentages vergoed.

Uit de in de passage geschetste context blijkt met andere woorden duidelijk dat het gaat om de hoogte van de op te voeren investeringen onder de garantieregeling en de daaraan gerelateerde normatieve vergoedingen en niet om een toezegging om daadwerkelijke kosten te vergoeden. In dezelfde passage staat immers eveneens vermeld dat de afschrijvingstermijnen uit het budgetteringstijdperk gelden. Rentekosten zijn daarnaast geen onderdeel van de (hoogte van de) door het College Bouw afgegeven vergunningsbedragen. Reeds om die reden had het voor bezwaarde inzichtelijk moeten zijn dat de passage op de afschrijvingen van investeringen ziet en niet op de rentekosten.

- 4.45 De NZa constateert dat de vigerende beleidsregels geen ruimte bieden om uit te gaan van een rentevergoeding berekend op basis van de oude rentenormeringsbalans. Het verzoek is naar het oordeel van de NZa dan ook terecht conform de vigerende beleidsregel afgewezen. De NZa verklaart het bezwaar op dit punt dan ook ongegrond.
- 4.46 Voor zover bezwaarde aanvoert dat de leningen die in 2012 zijn getrokken niet voor een volledig budgetjaar meelopen in de garantieregeling, komt de NZa aan het bezwaar tegemoet. Dergelijke leningen zijn onderdeel van het schaduwbudget en dienen inderdaad, zoals bezwaarde stelt, onder de garantieregeling voor een volledig budgetjaar meegenomen te worden. Dit betreft de leningen:

Lening		Schaduwbudget		Totaaljaar		verschil
[vertrouwelijk ] (21-2)	€	[vertrouwelijk ]	€	[vertrouwelijk ]	€	[vertrouwelijk ]
[vertrouwelijk ] (27-2)	€	[vertrouwelijk ]	€	[vertrouwelijk ]	€	[vertrouwelijk ]
[vertrouwelijk ] (26-3)	€	[vertrouwelijk ]	€	[vertrouwelijk ]	€	[vertrouwelijk ]
[vertrouwelijk ] (18-4)	€	[vertrouwelijk ]	€	[vertrouwelijk ]	€	[vertrouwelijk ]
[vertrouwelijk ] (26-4)	€	[vertrouwelijk ]	€	[vertrouwelijk ]	€	[vertrouwelijk ]
[vertrouwelijk ] (18-6)	€	[vertrouwelijk ]	€	[vertrouwelijk ]	€	[vertrouwelijk ]
TOTAAL					€	[vertrouwelijk ]

- 4.47 Gezien het voorgaande verklaart de NZa het bezwaar op dit punt gegrond. Dit leidt tot een verhoging van € [vertrouwelijk ] van de gegarandeerde kapitaallasten 2013 (€ [vertrouwelijk ] x 0,85) en daarmee eveneens tot een verhoging van de gegarandeerde kapitaallasten 2014 van € [vertrouwelijk ] (€ [vertrouwelijk ] x 0,80).

*Subsidiar: Bijzondere omstandigheden*

- 4.48 Subsidiar voert bezwaarde aan dat het systeem van renteberekening van de NZa veronderstelt dat het moment van investeren en het moment van financiering aan elkaar gelijk zijn. Dit is bij bezwaarde niet het geval en een bijzondere omstandigheid die aanleiding moet zijn voor afwijking van de beleidsregels.
- 4.49 De NZa is op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht gehouden van haar beleid af te wijken als aan twee voorwaarden zijn voldaan:

1. er moet sprake zijn van bijzondere omstandigheden;
2. handelen conform beleid moet onevenredig nadelige gevolgen met zich brengen.

Bij de vraag of wegens bijzondere omstandigheden afwijking van beleidsregels geboden kan zijn, is van belang of het gaat om omstandigheden die geacht kunnen worden in de beleidsregel te zijn verdisconteerd respectievelijk omstandigheden waarvan bewust in de beleidsregel is geabstraheerd. Is het een of het ander het geval, dan doen zich geen bijzondere omstandigheden voor die afwijking van de beleidsregel kunnen rechtvaardigen.

- 4.50 Bij de besluiten is een motiveringsbrief gevoegd (kenmerk 129469/205756). Ten aanzien van de nu aangevoerde bezwaren stelt de brief het volgende.
- (... ...) U onderbouwt uw beroep op de inherente afwijkingsbevoegdheid met de volgende drie argumenten. Ten eerste zou de beleidsregel (BR/CU-2139) zodanig laat gepubliceerd zijn dat Isala hierop niet heeft kunnen anticiperen. Als deze bewering al zou kloppen, vormt dit geen bijzondere omstandigheid die uitsluitend in uw geval tot afwijken van het (algemene) beleid noopt. Immers, als het beleid daadwerkelijk te laat kenbaar zou zijn gemaakt (quod non), dan zou niet alleen Isala, maar ook alle andere ziekenhuizen daarmee zijn geconfronteerd. In dat geval zou het beleid zelf onrechtmatig zijn. De NZa heeft echter noch van de NVZ, noch van enig ander ziekenhuis, ooit een signaal gekregen dat het beleid inzake de Garantieregeling kapitaallasten te laat kenbaar is gemaakt. (... ...)*
- 4.51 De NZa stelt vast dat in het primaire besluit niet is onderkent dat bezwaarde, in tegenstelling tot andere ziekenhuizen, de lening niet heeft getrokken in het jaar waarin zij de investering heeft geactiveerd in de jaarrekening. De NZa constateert een motiveringsgebrek ten aanzien van deze omstandigheid in het bestreden besluit.
- 4.52 De NZa is er bij de totstandkoming van haar beleidsregel vanuit gegaan dat instellingen in het jaar dat de investering wordt aangetrokken ook de lening trekken teneinde die investering te bekostigen. Dit is ook de praktijk.
- De NZa heeft daarbij onderkend dat het mogelijk is dat de hoogte van de getrokken lening(en) en geactiveerde investering niet één op één volledig op elkaar aansluiten. Dit is echter een omstandigheid die in de praktijk veelal in het voordeel van de instelling zal uitvallen. Het komt immers vaker voor dat een iets lagere lening wordt getrokken dan de hoogte van de investering (omdat de rest van de investering uit het eigen vermogen wordt bekostigd) dan dat een hogere lening wordt aangetrokken dan ter dekking van de investering noodzakelijk is.
- 4.53 Bij bezwaarde is echter geen sprake van een niet volledige aansluiting tussen de hoogte van de getrokken lening en de omvang van de geactiveerde investering. Omdat bezwaarde de lening heeft getrokken in een ander jaar dan dat de investering is geactiveerd is er vrijwel volledig geen aansluiting tussen beide posten.

Door deze omstandigheid ziet bezwaarde zich onder het huidige beleid van de NZa geconfronteerd met rentekosten voor leningen die getrokken zijn om in 2012 gereed gekomen investeringen te financieren, welke rentekosten onder het vigerende beleid niet voor vergoeding in aanmerking komen. Deze omstandigheid is in directe tegenstrijd met het standpunt waarop het beleid van de NZa is gebaseerd: namelijk dat de activering van de investeringen en de trekking van de leningen in hetzelfde jaar plaatsvinden. De NZa ziet hierin dan ook een bijzondere omstandigheid voor bezwaarde. De onverkorte toepassing van de beleidsregel leidt daarnaast tot een onevenredig nadeel. De NZa acht het onevenredig dat, doordat bij bezwaarde zich deze situatie voordoet, kapitaallasten waarvoor de garantieregeling juist is opgesteld niet voor vergoeding in aanmerking komen.

- 4.54 Echter, in tegenstelling tot hetgeen bezwaarde aanvoert, is de NZa niet van mening dat de oude rentenormeringsbalans ingevuld naar de situatie van 2013 als uitgangspunt kan dienen voor de berekening van de gegarandeerde kapitaallasten. De NZa berekent de normatieve rentevergoeding voor zover mogelijk overeenkomstig de systematiek van de vigerende beleidsregel. Dit betekent onder meer dat de NZa als uitgangspunt voor de hoogte van de te vergoeden rentekosten aansluit bij de in de beleidsregel vastgestelde normatieve rentevergoeding van 3,55%. Slechts voor de omvang van de leningen sluit de NZa aan bij de daadwerkelijke leningen die door bezwaarde zijn getrokken in plaats van de (veronderstelde) leningen die op grond van het beleid van de NZa worden berekend op basis van de geactiveerde investeringen. Zou de NZa ook voor de hoogte van de te vergoeden rentekosten een andere normatieve rentevergoeding hanteren dan voor andere instellingen wordt gehanteerd, dan zou de NZa in strijd met het gelijkheidsbeginsel handelen.
- 4.55 De NZa stelt vast dat bezwaarde in haar aanvraag voor de garantieregeling kapitaallasten 2013, naast de op de basis van de beleidsregel veronderstelde lening, een lening van totaal € [vertrouwelijk ] heeft opgevoerd in de door haar opgestelde rentenormeringsbalans. Uit de jaarrekening 2013 van bezwaarde volgt verder dat bezwaarde in 2013 inderdaad een lening van € [vertrouwelijk ] heeft getrokken voor de nieuwbouw. Blijkens de door bezwaarde verstrekte gegevens is het totaalbedrag van deze lening uit vijf achterliggende leningen opgebouwd die gedurende 2013 zijn getrokken.

Deze leningen afgezet tegen het normatieve rentepercentage 2013 van 3,55% leidt tot de volgende vergoeding:

Lening	maand	gewogen schuld/ boekwaarde	%	vergoeding
[vertrouwelijk ]	april	[vertrouwelijk ]	3,55	[vertrouwelijk ]
[vertrouwelijk ]	mei	[vertrouwelijk ]	3,55	[vertrouwelijk ]
[vertrouwelijk ]	juli	[vertrouwelijk ]	3,55	[vertrouwelijk ]
[vertrouwelijk ]	oktober	[vertrouwelijk ]	3,55	[vertrouwelijk ]
[vertrouwelijk ]	december	[vertrouwelijk ]	3,55	[vertrouwelijk ]
<b>[vertrouwelijk ]</b>		<b>[vertrouwelijk ]</b>	3,55	<b>[vertrouwelijk ]</b>

- 4.56 Omdat bezwaarde onder de vigerende beleidsregel reeds een veronderstelde lening van € [vertrouwelijk ], resulterend in een gewogen boekwaarde van € [vertrouwelijk ] en een rentevergoeding van € [vertrouwelijk ] heeft verkregen, wordt dit bedrag in mindering gebracht op de hierboven berekende vergoeding. De gegarandeerde kapitaallasten worden, ten opzicht van het bestreden besluit, dan ook verhoogd met € [vertrouwelijk ] (€ [vertrouwelijk ] x 0,85) voor 2013 en € [vertrouwelijk ] (€ [vertrouwelijk ] x 0,80) voor 2014. Het verschil tussen beide jaren is afkomstig van het feit dat de vergoeding in 2014 voor een volledig budgetjaar meetelt.
- 4.57 Voor zover bezwaarde ook aanvoert dat ook de gehele renteberekening in afwijking van de beleidsregel aangepast dient te worden door gebruik te maken van de berekening van de (oude) rentenormeringsbalans merkt de NZa nog het volgende op. De normrente over het verschil tussen de normatief berekende activa (boekwaarden en werkkapitaal) en de passiva (langlopende leningen en het eigen vermogen), de normrente van de post 'nog in tarieven te verrekenen' en de inflatievergoeding over het eigen vermogen zijn posten die bij alle instellingen na de vaststelling van het schaduwbudget kunnen fluctueren. De NZa heeft besloten dergelijke fluctuaties onder de vigerende beleidsregel niet uit te vragen en alleen wijzigingen ten opzichte van het schaduwbudget ten aanzien van de langlopende leningen mee te nemen bij de vaststelling van de gegarandeerde kapitaallasten. Met de omstandigheid dat ook deze drie (rente)posten na 2012 nog kunnen fluctueren, ten opzichte van het niveau anno 2012, is in het beleid van de NZa rekening gehouden en van geabstraheerd. Bezwaarde heeft daarnaast niet aangevoerd dat bij haar in meerdere mate dan bij andere instellingen een wijziging in deze kosten plaatsvindt dan wel dat de kosten dermate wijzigen dat deze omstandigheid door de NZa bij het opstellen van het beleid niet was voorzien. Het beroep van bezwaarde op de bijzondere omstandigheden slaagt dan ook slechts voor zover zij betrekking heeft op de normatieve vergoeding van de rente van langlopende leningen.
- 4.58 Gezien het voorgaande verklaart de NZa het bezwaar op dit punt gedeeltelijk gegrond.
- 4.59 Voor zover een beroep is gedaan op 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht verwijst de NZa naar bovengenoemde overwegingen en is deze omissie gelet op artikel 6:22 Awb hersteld.

#### Proceskostenvergoeding

- 4.60 Bezwaarde verzoekt de NZa ten slotte de kosten voor rechtsbijstand, op grond van artikel 7:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, te vergoeden.
- 4.61 Met betrekking tot vergoeding van de in bezwaar gemaakte kosten is van belang dat daarop recht bestaat als 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 Algemene wet bestuursrecht is voldaan.

- 4.62 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 het Besluit proceskosten bestuursrecht à € 980.<sup>16</sup> Dit bedrag is als volgt opgebouwd: 2 punten (indienen van het bezwaarschrift en verschijnen op de hoorzitting) x € 490,- (waarde per punt) x (wegingsfactor) 1.
- 4.63 Deze proceskostenvergoeding wordt binnen zes weken betaald op een door u op te geven rekening. Wij verzoeken u binnen twee weken na dagtekening van dit besluit de volgende informatie te verstrekken:
- Rekeningnummer (IBAN);
  - Tenaamstelling rekeninghouder;
  - Kenmerk/verwijzingen waaronder het overboeken moet plaatsvinden.

## **CONCLUSIE**

- 5.1 De NZa verklaart het bezwaar gedeeltelijk gegrond en herroept de bestreden besluiten van 1 oktober 2015 met de kenmerken:
- 0100306-SZ-2013-Z6S-VA01-GKA
  - 0100306-SZ-2014-Z6S-VA01-GKA
- 5.2 Bijgevoegd bij deze beslissing op bezwaar treft u twee nieuwe besluiten aan met de kenmerken:
- 0100306-SZ-2013-Z6S-VA02-GKA
  - 0100306-SZ-2014-Z6S-VA02-GKA
- Deze besluiten maken integraal onderdeel uit van deze beslissing op bezwaar.
- 5.3 De in de nieuwe besluiten genoemde suppletiebedragen kunnen bij het Zorginstituut Nederland in rekening worden gebracht ten laste van het Zorgverzekeringsfonds. De suppletiebedragen dienen te worden verrekend met de suppletiebedragen die u reeds op basis van de beschikkingen van 1 oktober 2015 in rekening heeft gebracht bij de Zorginstituut Nederland.

Dit betekent dat, als op basis van de beschikkingen van 1 oktober 2015 voor de jaren 2013 en 2014 suppletiebedragen zijn uitgekeerd, alleen het meerdere dat in deze beslissing op bezwaar is toegekend (ten opzichte van de besluiten van 1 oktober 2015) in rekening kan worden gebracht bij het Zorginstituut Nederland.

---

<sup>16</sup> Omdat het bezwaarschrift is ingediend in 2015 zijn de vergoedingen uit 2015 van toepassing.

- 5.4 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,  
De Nederlandse Zorgautoriteit

dr. M.J. Kaljouw  
voorzitter Raad van Bestuur