

BESLISSING OP BEZWAAR**165541-244378**

Met een brief van 5 januari 2016, ontvangen bij de NZa op 6 januari 2016, heeft Stichting Trimenzo (hierna: Trimenzo) bezwaar gemaakt tegen een tariefbeschikking met kenmerk 300-0476-15-3 van 16 december 2015. Met deze beschikking heeft de NZa de tarieven vastgesteld die door Trimenzo met ingang van 1 januari 2015 in rekening kunnen worden gebracht. In deze tarieven is de door Trimenzo met betrekking tot het jaar 2014 ingediende nacalculatie verwerkt. Daarbij is, zoals gemotiveerd met een brief van 20 oktober 2015, een correctie toegepast voor de kosten van zorginfrastructuur.

Trimenzo en zorgkantoor Midden IJssel hebben afgezien van het recht om te worden gehoord.

Op grond van het Besluit organisatie, mandaat, volmacht en machtiging is de directeur Strategie & Juridische Zaken van de NZa bevoegd om namens de NZa te beslissen op het bezwaarschrift.

De NZa heeft besloten dat niet tegemoet kan worden gekomen aan het bezwaar en dat het bestreden besluit ongewijzigd in stand dient te blijven. Het bezwaar wordt dan ook ongegrond verklaard. De motivering daarvan luidt als volgt.

DE AANGEVOERDE BEZWAREN

Het bezwaar luidt, zakelijk weergegeven, als volgt.

De NZa heeft de aanvaardbare kosten voor 2014 volgens rekenstaat nummer 7 en zoals toegelicht met een brief van 20 oktober 2015 vastgesteld op € [vertrouwelijk].

Bij de vaststelling is – mogelijk als gevolg van een verkeerde woordkeus aan de kant van Trimenzo – een verkeerde conclusie getrokken over de hoogte van de afschrijvingskosten zorginfrastructuur 2014. Trimenzo heeft in de bijlage bij het nacalculatieformulier het woord *inhaalafschrijving* gebruikt, terwijl bedoeld werd om extra afschrijvingskosten als gevolg van het hanteren van een kortere afschrijvingstermijn inzichtelijk te maken.

In 2013 geactiveerde investeringen in domotica werden in de administratie van Trimenzo in tien jaar afgeschreven, terwijl in de aanvraag bij het zorgkantoor was uitgegaan van een afschrijvingsperiode van vijf jaar. Daardoor is er vanaf de activering in 2013 een te lage afschrijving opgevoerd bij de NZa. Met de jaarrekening van 2014 is dit hersteld. Het bedrag dat in bijlage bij het nacalculatieformulier *inhaalafschrijving* wordt genoemd, betreft in feite dit verschil tussen de afschrijvingspercentages van 10 respectievelijk 20 procent.

De circulaire Care/WLZ/15/02c maakt duidelijk dat alleen kosten van 2014 in de nacalculatie mogen worden meegenomen, en de accountant heeft daar ook op gewezen. Trimenzo verzoekt om daarop, nu het niet gaat om een inhaalafschrijving maar om een ophoging van de jaarlijkse afschrijvingslast, een uitzondering te maken.

RELEVANTE REGELGEVING

Alvorens in te gaan op het bezwaar zal eerst de achtergrond van het toepasselijke beleid worden weergegeven.

Contracteerruimte, budgettering en nacalculatie

Sinds 2005 wordt de financiële ruimte in de AWBZ begrensd door de zogenoemde contracteerruimte, die de NZa op aanwijzing van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport jaarlijks vaststelt. Deze contracteerruimte vormt het financiële kader waarbinnen de zorgkantoren langdurige zorg inkopen bij zorgaanbieders.

De NZa vermeldt jaarlijks in een Beleidsregel contracteerruimte hoe zij de inkoopafspraken verwerkt in de budgetten per zorgaanbieder. Voor het budgetjaar 2014 – waarop de nacalculatie waar dit bezwaar over gaat ziet – geldt de beleidsregel met nummer CA-300-611.

Zorgaanbieders mogen (uitsluitend) aanvaardbare kosten ten laste van het budget brengen. De per jaar vastgestelde Beleidsregel Aanvaardbare kosten AWBZ¹ vermeldt welke regels gelden voor de hoogte en de berekening van de aanvaardbare kosten.

Na afloop van het budgetjaar wordt het budget geconfronteerd met de werkelijke opbrengsten en aanvaardbare kosten, de zogenoemde nacalculatie. Ook daarvoor wordt per jaar een beleidsregel vastgesteld, de Beleidsregel nacalculatie². Deze beleidsregel bepaalt dat in de nacalculatie over enig jaar de gerealiseerde productie, kapitaallasten en overige onderdelen *over dat jaar* worden betrokken.

De nacalculatie vindt plaats aan de hand van de nacalculatieopgave die zorgaanbieders op grond van de Regeling informatieverstrekking definitieve vaststelling aanvaardbare kosten AWBZ voor 1 juni van het opvolgende jaar bij de NZa moeten indienen³.

De NZa stelt de aanvaardbare kosten ambtshalve vast. Dit resulteert in een zogenoemd sluittarief of een vereffeningsbedrag, waarmee het verschil tussen de aanvaardbare kosten en de opbrengst van de gerealiseerde productie wordt verrekend.

De al genoemde Beleidsregel nacalculatie 2013 vermeldt in dit verband:

Nadat de beoordeling van de nacalculatie is afgerond en deze is verwerkt in een tariefbeschikking, wordt dit na de wettelijke bezwaartermijn van zes weken een onherroepelijk besluit. Wijziging van de aanvaardbare kosten over 2013 is dan niet meer mogelijk.

¹ Kenmerk 2013: CA-300-562. Kenmerk 2014: CA-300-573.

² Kenmerk 2013: CA-300-603. Kenmerk 2014: CA-300-613.

³ Kenmerk 2013: NR/CA-300-021. Kenmerk 2014: NR/CA-300-023.

Het op deze wijze vaststellen van de termijn waarbinnen verzoeken om nacalculatie moeten zijn ingediend heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) toelaatbaar geacht⁴, onder meer vanwege de belangen die zijn gediend met het op een zo vroeg mogelijk moment verkrijgen van duidelijkheid over het macrobudget.

De kosten van zorginfrastructuur

Op grond van de Beleidsregel Zorginfrastructuur⁵ maken de kosten van zorginfrastructuur in 2013⁶ onderdeel uit van de aanvaardbare kosten en moeten deze kosten bij de nacalculatie worden opgegeven. Voor de kapitaallasten van zorginfrastructuur geldt – zo vermeldt de Beleidsregel Zorginfrastructuur – de Beleidsregel Kapitaallasten bestaande zorgaanbieders⁷.

OORDEEL NZa

Aan de orde is of de NZa met de beschikking van 16 december 2015 op goede gronden heeft besloten dat afschrijvingskosten van zorginfrastructuur die 2013 betreffen niet (alsnog) in de nacalculatie over 2014 kunnen worden verwerkt.

De NZa overweegt daarover het volgende.

aanvaardbare kosten 2013 in nacalculatie 2014

In de al genoemde Beleidsregel Zorginfrastructuur is onder meer bepaald dat voor kapitaallasten in verband met zorginfrastructuur de uitgangspunten van de Beleidsregel kapitaallasten bestaande zorgaanbieders gelden. Die beleidsregel vermeldt dat afschrijvingskosten worden opgenomen vanaf het moment van ingebruikname van het betreffende actief. Zoals Trimenzo in haar bezwaarschrift vermeldt, gaat het in dit geval om in 2013 in gebruik genomen activa. De afschrijvingskosten moeten dus in de nacalculatie over 2013 worden verwerkt. Dit is echter maar ten dele gebeurd: er is in 2013 een te laag afschrijvingspercentage gehanteerd.

Aan de orde is dan of de niet in 2013 opgevoerde kosten in 2014 alsnog mogen worden opgevoerd. Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. Conform het geldende beleid kan een nacalculatie uitsluitend de gerealiseerde productie en de overige nacalculerbare onderdelen bevatten die het jaar waarover wordt nagecalculeerd betreffen. De circulaires de NZa met betrekking tot het proces van nacalculatie in 2013 en 2014 heeft gepubliceerd⁸ zijn daar duidelijk over: In het nacalculatieformulier 2013 (respectievelijk 2014) mogen alleen kosten worden opgenomen die betrekking hebben op het jaar 2013 (respectievelijk) 2014.

⁴ Zie bijvoorbeeld CBb 28 mei 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BI7948.

⁵ Kenmerk 2013: CA-300-568.

⁶ Met ingang van 2014 maakt zorginfrastructuur onderdeel uit van de contracteerruimte AWBZ, dat is voor deze beoordeling echter niet relevant.

⁷ Kenmerk 2013: CA-300-594.

⁸ Care/AWBZ/14/01c van 5-2-2014 (nacalculatie 2013), Care/Wlz/15/02c d.d. 16 februari 2015 (nacalculatie 2014).

Het voorgaande leidt tot de – door rechtspraak⁹ onderschreven – conclusie dat met de bestreden beschikking op goede gronden is beslist dat kapitaallasten van zorginfrastructuur die 2013 betreffen geen onderdeel kunnen uitmaken van de aanvaardbare kosten over 2014. Kosten van zorginfrastructuur moeten opgevoerd worden in de nacalculatie met betrekking tot het jaar waarop de kosten betrekking hebben.

De stelling van Trimenzo dat het niet gaat om een inhaalafschrijving maar om een ophoging van de jaarlijkse afschrijvingslast maakt het voorgaande niet anders. Hoe de afschrijvingskosten ook worden genoemd, feit blijft dat Trimenzo in 2014 afschrijvingskosten opvoert die 2013 betreffen.

terugkomen van nacalculatie 2013?

Het opnemen van afschrijvingskosten uit een eerder jaar zou kunnen worden opgevat als een verzoek van Trimenzo om terug te komen op de vaststelling van de nacalculatie over dat eerdere jaar, 2013 in dit geval. Daarover overweegt de NZa het volgende.

De NZa heeft met een beschikking van 13 november 2014 met kenmerk 300-0476-14-4 de tarieven vastgesteld die door Trimenzo met ingang van 1 januari 2014 in rekening kunnen worden gebracht. In deze tariefbeschikking is het nacalculatieverzoek van Trimenzo met betrekking tot het jaar 2013 verwerkt. Tegen deze beschikking heeft Trimenzo geen bezwaar aangetekend, zodat de vaststelling van het tarief – inclusief nacalculatie over 2013 – onherroepelijk is komen vast te staan.

De vaste gedragslijn van de NZa is dat een verzoek om terug te komen op een eerder afgehandelde nacalculatie, ontvangen op het moment waarop de beschikking waarmee op de oorspronkelijke aanvraag onherroepelijk is geworden, wordt afgewezen, tenzij er sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden. Er geldt zoals hiervoor uiteengezet een strikte indieningstermijn voor verzoeken tot nacalculatie. Het CBB heeft deze beleidslijn geaccordeerd¹⁰.

De realisatie dat een onjuist afschrijvingspercentage in de administratie is opgenomen (geweest) is niet als nieuw feit aan te merken, en ook andere nieuwe feiten zijn niet gesteld of gebleken. Dit betekent dat er geen aanleiding is geweest om van de genoemde beschikking van 13 november 2014 terug te komen.

Bijzondere omstandigheden?

Nu uit bovenstaande blijkt dat de bestreden beschikking conform het geldende beleid tot stand is gekomen, moet nog worden getoetst of er wegens bijzondere omstandigheden afgeweken had moeten worden van de beleidsregels inzake nacalculatie, omdat een onverkorte toepassing voor Trimenzo zou leiden tot onevenredige gevolgen.

⁹ CBB 18 juli 2013, ECLI:NL:CBB:2013:73, eerder aan Trimenzo toegestuurd.

¹⁰ CBB 28 mei 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BI7948

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, of om omstandigheden waarvan bewust in de beleidsregel is geabstraheerd. Dergelijke omstandigheden kunnen logischerwijs geen bijzondere omstandigheid meer opleveren. Zo'n situatie is hier aan de orde. Mede met het oog op een gelijke behandeling van alle zorgaanbieders zijn in de beleidsregels voor de nacalculatie uiterste indieningsdata neergelegd, waarin de afweging tussen enerzijds het belang van de zorgaanbieder om in de nacalculatie alle werkelijke kosten te kunnen verwerken en anderzijds het belang van de NZa en 'de sector' om te kunnen komen tot een financiële afwikkeling van voorgaande jaren al is gemaakt.

Andere mogelijk bijzondere omstandigheden zijn door Trimenzo niet naar voren gebracht of gebleken. Dat betekent dat er geen aanleiding is om op grond van bijzondere omstandigheden anders te besluiten dan hieronder vermeld.

Voor zover de bestreden beslissing onvoldoende gemotiveerd zou zijn, wordt dit gebrek in deze beslissing op bezwaar door de voorgaande overwegingen hersteld.

CONCLUSIE

Op grond van het voorgaande heeft de NZa besloten het bezwaar ongegrond te verklaren en de bestreden beslissing ongewijzigd te handhaven.

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

prof. dr. M.C. Mikkers RA,
directeur Strategie