ECLI:NL:CBB:2012:BX7841

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	14-09-2012
Datum publicatie	20-09-2012
Zaaknummer	AWB 11/120
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig Eerste en enige aanleg
Inhoudsindicatie	Afwijzing door NZa van bouwimpuls (Beleidsregel bouwimpuls AWBZ). De aanvraag bouwimpuls voldoet aan de voorwaarden. Het bedrag per plaats is, in vergelijking met de overige aanvragen die aan de voorwaarden voor toekenning van bouwimpuls voldoen, zodanig hoog dat, gegeven de beschikbare middelen, niet is overgegaan tot honorering van de aanvraag. Wijze van prioritering. Zorgvuldigheid. Geen naar rato verlaging van boekwaarde en interimkosten, na aanpassing van het aantal plaatsen waarvoor bouwimpuls kan worden toegekend.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven

AWB 11/120 14 september 2012

13950 Wet marktordening gezondheidszorg

Uitspraak in de zaak van:

Stichting Gemiva-SVG Groep, te Gouda, appellante,

gemachtigde: mr. O.L. Doubrovskaia, advocaat te Zwolle,

tegen

de Nederlandse Zorgautoriteit, verweerster,

gemachtigden: mr. G.R.J. de Groot en mr. H.C. Schutrops, advocaten te Den Haag.

1. De procedure

Appellante heeft bij brief van 10 februari 2011, bij het College binnengekomen op dezelfde datum, beroep ingesteld tegen een besluit van verweerster van 4 januari 2011.

Bij dit besluit heeft verweerster de bezwaren, die appellante had ingediend tegen de afwijzing van haar aanvraag op grond van de Beleidsregel CA-399 Invulling bouwimpuls (AWBZ), ongegrond verklaard.

Bij vorengenoemd beroepschrift heeft appellante tevens verzocht om versnelde behandeling van het beroep. Dit verzoek is ingewilligd.

Bij brief van 1 april 2011 heeft verweerster een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 16 september 2011 heeft appellante aanvullende stukken ingediend.

Op 29 september 2011 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgehad. Partijen hebben zich ter zitting doen vertegenwoordigen door hun gemachtigden. Ter zitting zijn verder verschenen: voor appellante A, bestuurder van appellante, en voor verweerster L.G. Fresen en drs. G.J. Verschoor, senior-beleidsmedewerkers Zorgmarkten Care, M. van Baggum, unitmanager Care, mr. I.A. van Houten en mr. M.G. van Horzen, juristen bij de Unit Bezwaar, Beroep en Boetes, en A. Klein, senior-projectmanager bij TNO-centrum zorg en bouw.

Bij beschikking van 10 november 2011 heeft het College het onderzoek heropend en verweerster verzocht een aantal vragen te beantwoorden. Bij brief van 9 december 2011, met bijlagen, is verweerster op de gestelde vragen ingegaan.

Appellante heeft bij brief van 23 december 2011 op voormelde brief van verweerster gereageerd.

Bij brieven van 2 april 2012 hebben onderscheidenlijk verweerster en appellante toestemming gegeven om een nadere zitting achterwege te laten, waarop het College het onderzoek heeft gesloten.

2. De grondslag van het geschil

2.1 Verweerster heeft in de Staatscourant van 17 september 2009 nr. 13881 mededeling gedaan van de vaststelling van de Beleidsregel CA-399 Invulling bouwimpuls (AWBZ) (hierna: Beleidsregel invulling bouwimpuls). In deze beleidsregel is voor zover hier van belang het volgende bepaald:

1. Algemeen

a. Deze beleidsregel is van toepassing op de zorg of dienst als omschreven bij of krachtens de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en wordt geleverd door zorgaanbieders die zijn toegelaten voor de functie verblijf en behandeling, eventueel in combinatie met één of meer van de functies persoonlijke verzorging, verpleging of begeleiding als bedoeld in het Besluit zorgaanspraken AWBZ.

b. Deze beleidsregel treedt in werking op 1 september 2009. ()

c. De termijn waarvoor deze beleidsregel geldt loopt tot en met 31 december 2010.

d. Deze beleidsregel kan worden aangehaald als 'Beleidsregel invulling bouwimpuls'.

2. Doel van de beleidsregel

Met deze beleidsregel wordt vastgesteld:

Het beleid dat wordt gehanteerd bij de beoordeling van aanvragen die worden ingediend in het kader van de zogenaamde incidentele bouwimpuls AWBZ-instellingen zoals verwoord in de brief van de staatssecretaris d.d. 17 augustus 2009 met kenmerk DLZ/KZ-4-2947743.

3. Doel van de bouwimpuls

Het doel van de bouwimpuls is het stimuleren van daadwerkelijke, fysieke bouw door de zorgaanbieder in de periode vanaf 25 maart 2009 tot en met 31 december 2010, die vertraagd is door terughoudend opstellen van externe financiers door boekwaardeproblematiek, voor het zo snel mogelijk wegwerken van plaatsen in drie- of meerbedskamers in verpleeghuizen en van de als rood of oranje aangemerkte plaatsen in de gehandicaptenzorg, door het oplossen van (een deel van) de boekwaardeproblematiek en de bekostiging van bijbehorende interim-voorzieningen waarbij de 160 miljoen zo efficiënt mogelijk wordt ingezet.

4. Definities

a. Privacy-plaatsen: door TNO-Centrum Zorg en Bouw(CZB) aangemerkt als plaatsen in drie- of meerbedskamers in verpleeghuizen óf aangemerkt als rode of oranje plaatsen in de gehandicaptenzorg.

b. Boekwaardeproblematiek: de resterende boekwaarde bij renovatie of vervanging van onroerend goed die naar verwachting niet of onvoldoende wordt gedekt door huidige of toekomstige inkomsten.

()

d. Bouwimpuls: versnelde afschrijving van de resterende boekwaarde van te renoveren of te vervangen privacy-plaatsen en bijbehorende kosten van interimvoorzieningen.

5. Door welke zorgaanbieders kan een aanvraag worden ingediend

Een aanvraag kan uitsluitend worden ingediend door een zorgaanbieder die voldoet aan de volgende voorwaarden:

a. de zorgaanbieder beschikt over een toelating met bouw voor de renovatie of vervangende nieuwbouw voor de privacy-plaatsen en;

b. de zorgaanbieder is door TNO-CZB aangemerkt als instelling met rood en/of oranje plaatsen voor gehandicaptenzorg óf door TNO-CZB aangemerkt als instelling met drie- of meerbedskamers voor verpleeghuiszorg en;

c. De in onderdeel 3 bedoelde bouw is gestart tussen 25 maart 2009 en 31 december 2010.

6. Voorwaarden waaraan een aanvraag dient te voldoen

Indien een aanbieder voldoet aan de voorwaarden op grond van artikel 5 van deze beleidsregel kan een aanvraag worden ingediend die voldoet aan de volgende formele voorwaarden:

a. Een aanvraag dient uiterlijk 1 november 2009 bij de NZa te worden ingediend;

b. Een aanvraag wordt ingediend met het NZa-formulier Aanvraag bouwimpuls waarin wordt aangegeven:

- de eenmalige afschrijvingskosten van de resterende boekwaarde en;

- de kosten van de bijbehorende interimvoorzieningen en;

- het totaal aantal huidige plaatsen waarvan de privacyproblemen worden aangepakt en;

- het totaal aantal gerenoveerde privacy-plaatsen dat na de uitvoering van het plan zal zijn gerealiseerd.

()

d. Bij een aanvraag dienen de volgende documenten gevoegd te worden:

()

4. Accountantsverklaring over de juistheid van de resterende boekwaarde.

7. Overschrijding van de beschikbare middelen

7.1 In totaal is 160 miljoen beschikbaar voor zowel versnelde afschrijving van de resterende boekwaarde als voor de kosten van de bijbehorende interimvoorzieningen. Hiervan is een derde deel bestemd voor de gehandicapten-zorg en tweederde deel voor de verpleeghuizen. Indien voor één van de sectoren geld overblijft, kan het restant worden toegevoegd aan het beschikbare kader voor de andere sector.

7.2 Indien het totaal van de aanvragen de 160 miljoen overschrijdt zal door de NZa prioritering per sector worden toegepast, waarbij geldt dat aanvragen met een relatief lage bouwimpuls per privacy-plaats een hogere prioriteit krijgen en derhalve eerder goedgekeurd worden dan aanvragen met een hoge bouwimpuls per privacy-plaats.

In de toelichting bij de Beleidsregel invulling bouwimpuls is onder meer vermeld:

Doel van de beleidsregel

Op 28 maart 2009 is in het kader van het Aanvullend beleidsakkoord 320 miljoen ter beschikking gesteld als investeringsimpuls voor zorginstellingen. In de brief van 26 juni 2009 aan de Tweede Kamer hebben vervolgens de bewindslieden van VWS aangegeven dat dit incidentele middelen zijn voor 2009 en 2010 en aangegeven hoe deze middelen verdeeld worden. Van de incidentele middelen is 160 miljoen bestemd voor de care-instellingen. Dit bedrag dient ingezet te worden om zoveel mogelijk van drie- of meerbedskamers in de verpleeghuizen en de rode/oranje plaatsen in de gehandicaptensector en zo snel mogelijk weg te werken. Hoewel voor deze projecten al toelatingen zijn afgegeven, wordt de uitvoering hiervan ernstig vertraagd of zelfs stilgelegd vanwege boekwaardeproblematiek. Externe financiers zijn vanwege deze problemen terughoudend in het verstrekken van kredieten en daarom liggen deze projecten stil. Deze beleidsregel is bedoeld om het bouwproces van zoveel mogelijk meerbedskamers en rode/oranje plaatsen te versnellen of zo snel mogelijk weer op gang te krijgen. De 160 miljoen dient derhalve zo efficiënt mogelijk te worden verdeeld. Per brief van d.d. 17 augustus 2009 () heeft de staatssecretaris de NZa verzocht om deze middelen te verdelen onder de door haar gestelde voorwaarden en volgens de door haar gestelde prioritering. ()

Prioritering van aanvragen bij overschrijding 160 miljoen

() Het is mogelijk dat het totaal van de aanvragen voor de bouwimpuls het maximale bedrag van 160 miljoen overschrijdt (). In een dergelijke situatie zal niet een naar rato-korting per aanvrager plaatsvinden. Dit heeft namelijk als ongewenst gevolg dat de externe financiers zich kunnen terugtrekken en daarmee het doel van de bouwimpuls niet wordt bereikt. Prioritering vindt daarom plaats per sector naar hoogte van de gevraagde bouwimpuls per privacy-plaats. Aanvragen met een relatief lage bouwimpuls per privacy-plaats krijgen een hogere prioriteit dan aanvragen met een relatief hoge bouwimpuls per privacy-plaats. Dit levert immers de meeste gerenoveerde privacy-plaatsen op en een zo efficiënt mogelijke inzet van de 160 miljoen. De staatssecretaris geeft dit in haar eerder genoemde brief van 17 augustus jl. ook aan: zoveel mogelijk waar voor je geld. (...)

In de Beleidsregel CA-337 Afschrijving (hierna: Beleidsregel afschrijving) is voor zover hier van belang het volgende bepaald:

()

2. Afschrijving

a. De in de aanvaardbare kosten op te nemen afschrijvingskosten worden

gebaseerd op de historische kostprijs. ()

d. De afschrijvingskosten worden in het algemeen in de aanvaardbare kosten opgenomen vanaf de ingebruikname van de betrokken activa. ()

e. Met inachtneming van het bovenstaande wordt bij de bepaling van de aanvaardbare kosten uitgegaan van de volgende afschrijvingspercentages:

- stenen gebouwen : 2%

()

g. Interim-voorzieningen

De kosten van investeringen in interimhuisvesting waarvan een zorgaanbieder gebruik moet maken in verband met bouwactiviteiten ten behoeve van vervanging of renovatie van bestaande gebouwen () kunnen worden afgeschreven in een bij de gebruiksduur passend aantal jaren. ()

2.2 Op grond van de stukken en het onderzoek ter zitting zijn in deze zaak de volgende feiten en omstandigheden voor het College komen vast te staan.

- Bij brief van 17 augustus 2009 heeft de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) aan verweerster om medewerking gevraagd bij de verdeling van de zogenoemde bouwimpulsmiddelen. Deze brief luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

1. Inleiding

Het kabinet wil, gelet op de huidige situatie, investeren in bouwactiviteiten. In het aanvullend Beleidsakkoord bij Samen werken, samen leven (TK 2008-2009, 31070, nr. 24) is 320 miljoen ter beschikking gesteld als bouwimpuls voor zorginstellingen. Daarvan is 160 miljoen bestemd voor de langdurige zorg. () Belangrijk hierbij is dat het om incidenteel geld gaat dat alleen in 2009/2010 beschikbaar is en derhalve niet gebruikt kan worden voor structurele verplichtingen (). Graag vraag ik uw medewerking bij de verdeling van de beschikbare middelen en de uitvoering van mijn plan. ()

2. Doel en context inzet bouwimpuls

(...) Eis is dat voor het wegwerken van deze privacyplaatsen in het verleden al toelatingen en/of vergunningen zijn afgegeven. () In de uitvoering van deze privacyprojecten lopen de instellingen tegen een aantal problemen aan waardoor de voortgang van deze projecten ernstig wordt vertraagd of zelfs wordt stilgelegd. Het gaat daarbij om kosten van interimhuisvesting en boekwaarde problemen van deze privacyplaatsen waarvoor nog geen financiële middelen beschikbaar zijn. Financiers zien dit als aanzienlijke financiële risicos en stellen zich daardoor terughoudend op bij het beschikbaar stellen van financiële middelen. Door de inzet van extra geld wil ik deze impasse doorbreken.

Doel van de bouwimpuls van 160 miljoen is dat met deze middelen de bouwactiviteiten van deze privacyplaatsen in 2009 en 2010 worden gestart () en het is mijn keuze dat het beschikbare geld zodanig wordt ingezet dat daarmee zoveel mogelijk gerenoveerde privacyplaatsen worden gerealiseerd. Het gaat daarbij om het totaalbedrag aan afschrijvingen op interimhuisvesting voor alle projecten terug te brengen tot 2 jaar en het oplossen van de boekwaardeproblematiek voor instellingen met privacyplaatsen. ()

3. Criteria en voorwaarden inzet bouwimpuls

() Om in aanmerking te komen voor de bouwimpuls moet de zorginstelling () een aanvraag (met het bedrag waarvoor een beroep op de bouwimpulsmiddelen wordt gedaan) indienen bij de NZa. Deze aanvraag bevat verder de volgende elementen:

()

- een beschrijving van de componenten waaruit de bouwimpuls bestaat. Het kan daarbij uitsluitend gaan om een van de volgende componenten of een combinatie daarvan:

* de geraamde netto kosten van interimhuisvestiging. Het gaat om kosten van interim voorzieningen zoals bedoeld in paragraaf 2 van de Beleidsregel Afschrijvingen (CA-337). ()

* eenmalige afschrijvingskosten, onder verrekening van de (geraamde) restwaarde, van verouderde bestaande materiële vaste activa die de instelling renoveert of vervroegd buiten gebruik stelt (oplossen boekwaardeprobleem). Ook hierbij gaat het om een versnelde afschrijvingstermijn gedurende 2 jaar (2009 en 2010). ()

Het is mogelijk dat het totaal van de aanvragen voor de bouwimpuls het maximale bedrag van de 160 miljoen overschrijdt. Ik vraag u in een dergelijke situatie niet een naar rato-korting per aanvrager toe te passen omdat dat als ongewenst gevolg heeft dat de externe financiers zich kunnen terugtrekken en daarmee het doel van de bouwimpuls niet wordt bereikt. In verband hiermee en gelet op het doel waarvoor de gelden ter beschikking worden gesteld verzoek ik u de aanvragen te honoreren aan de hand van de hoogte van de gevraagde bouwwimpuls per te renoveren plaats. Aanvragen dienen te worden geaccepteerd van lage bouwimpulsbedragen naar hogere bouwimpulsbedragen per te renoveren plaats, net zolang tot het beschikbare bedrag van 160 miljoen is besteed. Dat levert immers zoveel mogelijk gerenoveerde privacy plaatsen op (zoveel mogelijk waar voor je geld). ()

- Naar aanleiding van voormelde brief van de staatssecretaris van VWS heeft verweerster de Beleidsregel invulling bouwimpuls vastgesteld. Verweerster heeft de besturen van AWBZ-zorgaanbieders over deze beleidsregel geïnformeerd bij circulaire van 4 september 2009.

- Op 29 oktober 2009 heeft verweerster van appellante een aanvraag voor bouwimpuls ontvangen.

- Bij besluit van 22 januari 2010 heeft verweerster afwijzend op de aanvraag beslist.

- Appellante heeft bezwaar gemaakt tegen het besluit van 22 januari 2010.

- Bij brief van 26 juli 2010 is appellante in de gelegenheid gesteld om uiterlijk op 6 augustus 2010 de boekwaarden op te geven van de paviljoens die betrekking hebben op 199 op te lossen privacyplaatsen.

- Appellante heeft daarop gereageerd bij brief van 6 augustus 2010.

- Vervolgens heeft verweerster het bestreden besluit genomen.

3. Het bestreden besluit en het nadere standpunt van verweerster

In het bestreden besluit heeft verweerster overwogen dat de aanvraag door de hernieuwde prioritering van de aanvragen voor de bouwimpuls ook in bezwaar niet gehonoreerd kan worden. Verweerster heeft daartoe overwogen dat tot prioritering is overgegaan omdat het totaal van de aanvragen voor zowel de gehandicaptenzorg als voor de verpleeghuizen het beschikbare budget overschrijdt.

Aangezien uitgegaan dient te worden van 199 op te lossen privacyplaatsen, in plaats van het in het aanvraagformulier vermelde aantal van 305, is appellante bij brief van 26 juli 2010 in de gelegenheid gesteld om de boekwaarden op te geven van de paviljoens die betrekking hebben op 199 op te lossen privacyplaatsen. Bij appellante is sprake van meerdere gebouwen, met verschillende leeftijden en boekwaarden. Een naar rato korting van de boekwaarde ligt dan niet voor de hand. Een naar rato korting wordt slechts toegepast in geval er sprake is van één gebouw waarvoor een beperkte renovatie wordt uitgevoerd op een verdieping of een vleugel.

Appellante heeft desgevraagd aangegeven dat in de administratie geen onderscheid tussen de verschillende gebouwen wordt gemaakt, zodat geen inzicht kan worden verschaft in de apart op- of afgebouwde boekwaarden per gebouw. Aangezien niet per paviljoen kan worden aangegeven wat de boekwaarde is, gaat verweerster uit van het totale in de aanvraag opgegeven bedrag voor boekwaarde ad 7.282.559,--. Ter zitting heeft verweerster hieraan toegevoegd, naar aanleiding van het betoog van appellante dat bij een andere instelling wel een naar rato verlaging van de boekwaarde heeft plaatsgevonden, dat het door appellante bedoelde geval een door een instelling zelfstandig toegepaste naar rato verlaging betreft, die bij de beoordeling van de aanvraag niet is gesignaleerd. Als verweerster die verlaging had gesignaleerd, zou verweerster die niet hebben geaccepteerd.

Appellante heeft in bezwaar aangegeven dat in het opgegeven bedrag voor interimkosten een bedrag was begrepen voor dagbesteding. Aangezien de kosten van dagbesteding niet tot de interimkosten behoren, zijn de interimkosten neerwaarts bepaald op een bedrag van 2.326.506,--.

De bedragen voor boekwaarde en interimkosten zijn bij elkaar opgeteld en dit bedrag (9.609.065,--) is gedeeld door het aantal plaatsen (199) waarvan de privacyproblematiek wordt opgelost. Dit levert een bedrag per plaats van 48.287,-- op. Dat bedrag is, in vergelijking met de overige zorgaanbieders die voldoen aan de voorwaarden voor de bouwimpuls zodanig hoog dat niet overgegaan kan worden tot honorering van de aanvraag, gegeven de beschikbare middelen voor de bouwimpuls.

In het verweerschrift heeft verweerster aangevoerd dat de kosten van de interimvoorzieningen dienen te worden meegeteld in de berekening van het bedrag per plaats, omdat dit volgt uit de Beleidsregel invulling bouwimpuls. Ter zitting heeft verweerster daaraan toegevoegd dat het voor de hand ligt dat de bouwimpuls ook betrekking heeft op de kosten van interimvoorzieningen, omdat kenmerkend is voor de bouwimpuls dat het om kosten gaat, die reeds kunnen worden vergoed op basis van de Beleidsregel afschrijving, maar die in de tijd naar voren worden gehaald, zodat de instellingen sneller over deze middelen kunnen beschikken.

Naar aanleiding van de vragen die het College in de heropeningsbeschikking van 10 november 2011 heeft gesteld, heeft verweerster meegedeeld dat naar aanleiding van bij de behandeling van bezwaarschriften gerezen twijfel aan de juistheid van de bij de aanvragen verstrekte gegevens, in de periode tussen 1 mei en 7 juni 2010 is besloten tot nader onderzoek bij daarvoor in aanmerking komende zorgaanbieders. Het betrof zorgaanbieders die als kosten van interimvoorzieningen nihil hadden opgegeven en aan wie bouwimpuls was toegekend of die daarvoor mogelijk alsnog in aanmerking zouden komen. In het kader van het nader onderzoek is telefonisch contact opgenomen met de hiervoor genoemde zorgaanbieders en geïnformeerd naar de wijze waarop de overgang van oud- naar nieuwbouw is gerealiseerd, nu in het aanvraagformulier geen kosten voor interimvoorzieningen waren vermeld. Uit het onderzoek is verweerster gebleken dat bij zes benaderde zorgaanbieders, die in het aanvraagformulier geen interimkosten hadden opgenomen, wel degelijk sprake was van interimvoorzieningen. Deze zorgaanbieders hebben die kosten op verzoek van verweerster alsnog opgegeven. Aan vier van deze zorgaanbieders was reeds bouwimpuls toegekend. Bij twee van hen was de vervolgens opnieuw berekende prioriteit te laag om voor toekenning van bouwimpuls in aanmerking te komen. Niettemin heeft verweerster besloten de toekenning van bouwimpuls aan deze zorgaanbieders in stand te laten.

Bij de heroverweging van de beoordeling van de aanvraag in bezwaar zijn geen andere criteria gehanteerd dan bij de primaire beoordeling van de aanvraag.

In het verweerschrift heeft verweerster voorts aangevoerd dat zij in redelijkheid tot ongegrondverklaring van het bezwaar van appellante heeft kunnen komen, dat gesteld noch gebleken is dat er ten aanzien van appellante sprake is van onevenredige gevolgen in verhouding tot het doel van de beleidsregel en dat er derhalve geen sprake is van strijd met het evenredigheids-, zorgvuldigheids- of gelijkheidsbeginsel.

Voorts heeft verweerster aangevoerd dat geen sprake is van strijd met het motiveringsbeginsel. In het bestreden besluit is voldoende inzichtelijk gemaakt op welke grondslag het is gebaseerd en waarom de bezwaren van appellante niet opgaan. Tot slot heeft verweerster gesteld dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden om af te wijken van de Beleidsregel invulling bouwimpuls, aangezien niet gebleken is dat zich ten aanzien van appellante bijzondere omstandigheden voordoen die niet reeds zijn verdisconteerd in de beleidsregel.

4. Het standpunt van appellante

Appellante heeft, samengevat weergegeven, het volgende aangevoerd.

4.1 Zij heeft uitsluitend bouwimpuls aangevraagd voor de resterende boekwaarde van de door haar te renoveren of te vervangen gebouwen. Het bedrag per plaats dient te worden vastgesteld door het bedrag van de boekwaarde te delen door het aantal plaatsen waarvan de privacyproblematiek wordt opgelost. Appellante heeft in dit verband aangevoerd dat het Ministerie van VWS reeds op 17 juni 2009, derhalve vóór de inwerkingtreding van de bouwimpulsregeling, financiering van de interim-huisvesting had toegezegd.

4.2 Verweerster heeft bij de berekening van het bedrag per plaats ten onrechte de totale bedragen voor boekwaarde en interimkosten betrokken, zoals die bedragen bij de aanvraag zijn opgegeven voor de renovatie van 305 plaatsen. Nu verweerster 106 van de 305 plaatsen, waarvoor appellante bouwimpuls had aangevraagd, buiten beschouwing heeft gelaten hadden de bedragen voor boekwaarde en interimkosten indien interimkosten in tegenstelling tot hetgeen hiervoor is aangevoerd toch bij de berekening van het bedrag per plaats moeten worden betrokken dienovereenkomstig moeten worden verlaagd. Onduidelijk is waarom een naar rato verlaging van de boekwaarde en interimkosten niet voor de hand zou liggen. Niet valt in te zien waarom de onmacht voor het niet kunnen opgeven van de boekwaarden van de afzonderlijke paviljoens, nu de boekwaarde van de gehele locatie als één post in de boeken staat, voor rekening van appellante dient te komen.

Uitgaande van een bedrag ad 4.751.571,-- voor boekwaarde en een bedrag van 1.517.950,-- voor interimkosten zou het bedrag per plaats uitkomen op een bedrag van 31.505,-- en daarmee heeft de aanvraag van appellante voldoende prioriteit voor toekenning van bouwimpuls.

4.3 Bij brief van 23 december 2011 heeft appellante, in aanvulling op het voorgaande en naar aanleiding van de brief van verweerster van 9 december 2011, zich op het standpunt gesteld dat de prioriteit van de

aanvragen op onjuiste wijze is vastgesteld. Appellante heeft in dit verband onder meer aangevoerd dat verweerster in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel de in de aanvragen vermelde interimkosten niet heeft geverifieerd, dat in het kader van het nadere onderzoek uitsluitend zorgaanbieders zijn nagebeld die als kosten van interimvoorzieningen nihil hadden opgegeven en dat verweerster de door die zorgaanbieders gegeven reacties evenmin heeft geverifieerd. Voorts heeft appellante zich op het standpunt gesteld dat verweerster de bouwimpuls die aan twee zorgaanbieders was toegekend, van wie evenwel uit het nadere onderzoek is gebleken dat de opnieuw berekende prioriteit te laag was om voor toekenning van bouwimpuls in aanmerking te komen, had moeten intrekken.

4.4 Het bestreden besluit is in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb) en het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4 Awb), nu verweerster bij de vaststelling van alle betrokken belangen in redelijkheid niet tot een ongegrondverklaring van het bezwaar heeft kunnen komen.

4.5 Het bestreden besluit is voorts in strijd met het motiveringsbeginsel (artikel 3:46 Awb). De bezwaren van appellante zijn afgewezen op grond van een aantal algemene stellingen. Verweerster heeft onvoldoende gemotiveerd waarom de opgegeven bedragen voor boekwaarde en interimkosten, nu er 106 plaatsen buiten beschouwing worden gelaten, niet naar rato zouden kunnen worden verlaagd. Verweerster is ook niet ingegaan op de bezwaren van appellante ten aanzien van het betrekken van de interimkosten bij het vaststellen van de prioriteit van de aanvraag.

4.6 Het bestreden besluit is bovendien in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Bij een andere instelling, die zelfstandig een naar rato verlaging op de boekwaarde heeft toegepast, heeft verweerster het aldus voor de boekwaarde opgevoerde bedrag geaccepteerd, terwijl bij die instelling, evenals bij appellante, sprake is van meerdere gebouwen en verschillende boekwaarden. Ten aanzien van appellante wordt de door appellante voorgestelde naar rato verlaging van de boekwaarde echter niet geaccepteerd.

4.7 Verweerster heeft ten onrechte overwogen dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden. Appellante had voor 305 privacyplaatsen bouwimpuls aangevraagd. Daarvan heeft verweerster evenwel 106 plaatsen buiten beschouwing gelaten, zonder de door appellante opgevoerde bedragen voor boekwaarde en interimkosten dienovereenkomstig te verlagen. Hierdoor komt appellante niet op gelijke wijze als de andere instellingen in aanmerking voor bouwimpuls.

5. De beoordeling van het geschil

5.1 Appellante heeft zich op het standpunt gesteld dat zij geen bouwimpulsmiddelen voor de kosten van interimvoorzieningen heeft aangevraagd, zodat de prioriteit van de aanvraag dient te worden vastgesteld door het bedrag van de opgegeven boekwaarde te delen door het aantal plaatsen.

Het College is van oordeel dat verweerster de prioriteit van de aanvraag terecht heeft vastgesteld aan de hand van zowel de opgegeven boekwaarde als de bijbehorende interimvoorzieningen. Het College overweegt daartoe het volgende.

De toekenning van bouwimpulsmiddelen aan een zorginstelling brengt met zich mee dat het door die zorginstelling voorgenomen bouwproject in de tijd naar voren wordt gehaald. Dat geldt evenzeer voor de voor de realisering van dat bouwproject noodzakelijke interimvoorzieningen. Het College is van oordeel dat, gelet hierop en bij gebreke van uitdrukkelijke aanwijzingen in een andere richting, ervan moet worden uitgegaan dat het ten behoeve van de bouwimpuls voor de jaren 2009 en 2010 toegekende budget bedoeld is ter dekking van zowel de resterende boekwaarde als de kosten van interimvoorzieningen. Dat uit de tekst van het Aanvraagformulier bouwimpuls AWBZ (hierna: het aanvraagformulier) en de daarbij behorende toelichting volgt dat met inzending van het aanvraagformulier in feite slechts bouwimpulsmiddelen voor de resterende boekwaarde worden aangevraagd, doet aan het voorgaande niet af. Daartoe overweegt het College meer in het bijzonder het volgende. In regels 208 tot en met 212 van het aanvraagformulier dient het bedrag van de resterende boekwaarde te worden berekend, waarna in regel 213 het saldo daarvan als Saldo boekwaarde waarvoor een aanvraag bouwimpuls wordt ingediend dient te worden vermeld. Het in regel 213 vermelde bedrag stemt overeen met het bedrag dat op de eerste pagina van het aanvraagformulier is vermeld in de rubriek Overeengekomen aanvraag bouwimpuls (afschrijving in 2 jaar).

De bouw- of huurkosten van de interimvoorzieningen dienen te worden vermeld in regel 204 respectievelijk 205. Ten aanzien van beide regels is in de toelichting vermeld: Deze kosten worden hier wel geïnventariseerd, maar zullen door de zorgaanbieder aangevraagd moeten worden in het betreffende nacalculatieformulier.

Het enkele feit dat ten aanzien van de kosten van interimvoorzieningen een andere procedure wordt gevolgd, in die zin dat deze kosten niet met voornoemd aanvraagformulier, maar met het nacalculatieformulier dienen te worden aangevraagd, betekent echter niet dat die kosten niet bij het vaststellen van de prioriteit van de aanvraag zouden mogen worden betrokken. De kosten van de interimvoorzieningen, die gepaard gaan met het door appellante ten tijde van de aanvraag voorgenomen bouwproject ook al dient vergoeding daarvan afzonderlijk te worden aangevraagd in het kader van de jaarlijkse nacalculatie zijn immers onlosmakelijk met de aanvraag bouwimpuls verbonden.

5.2 Appellante heeft voorts aangevoerd dat de vaststelling van de prioriteit van de aanvragen

en derhalve ook de vaststelling van de prioriteit van haar aanvraag ten opzichte van de andere aanvragen die aan de voorwaarden voor toekenning van bouwimpuls voldoen op onzorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden, nu verweerster de door de aanvragers opgegeven boekwaarde en interimkosten niet heeft geverifieerd. Daardoor is niet uitgesloten dat de prioriteit van andere aanvragers op een te hoog bedrag per privacy-plaats is vastgesteld.

Het College verwerpt deze grond.

Het College stelt vast dat de Beleidsregel invulling bouwimpuls onder 5 en 6 voorwaarden geeft waaraan een aanvraag dient te voldoen. Voorwaarden zijn onder andere dat de aanvrager beschikt over een vergunning of toelating met bouw, de aanvraag door de zorgaanbieder gezamenlijk met het aanwezen zorgkantoor wordt ingediend en over de juistheid van de resterende boekwaarde een accountantsverklaring wordt bijgevoegd.

Dat verweerster, zoals zij in haar brief van 9 december 2011 heeft meegedeeld, de juisthied van de opgegeven interimkosten niet heeft geverifieerd, betekent niet dat zou moeten worden geoordeeld dat het vaststellen van de prioriteit van de aanvragen op basis van die gegevens reeds daarom onzorgvuldig moet worden geacht. Het College ziet geen plaats voor het oordeel dat verweerster bij het beoordelen van de aanvragen in de concrete omstandigheden van het geval niet in beginsel mocht uitgaan van de juistheid van de door de aanvrager daarin verstrekte gegevens.

Dat verweerster aldus twee aanvragen ten onrechte heeft gehonoreerd, omdat later bleek dat de kosten van de bijbehorende interimvoorzieningen niet juist waren vermeld, doet hieraan niet af. Het College overweegt in dit verband meer in het bijzonder dat verweerster, nadat in de bezwaarfase bleek dat enkele zorgaanbieders meenden dat interimkosten in hun geval niet opgegeven hoefden te worden, met alle zorgaanbieders die als kosten van interimvoorzieningen nihil hadden opgegeven en aan wie bouwimpuls was toegekend of die daarvoor mogelijk alsnog in aanmerking zouden komen, telefonisch contact heeft opgenomen en navraag heeft gedaan naar de wijze waarop de overgang van oud- naar nieuwbouw is gerealiseerd. Uit dit onderzoek is gebleken dat bij zes van de hiervoor bedoelde zorgaanbieders wél sprake was van kosten van interimvoorzieningen. Die kosten zijn alsnog betrokken in de vaststelling van de prioriteit. Op basis van de opnieuw berekende prioriteit is het volledige voor de bouwimpuls beschikbare budget uitgeput. Het College is van oordeel dat verweerster met een en ander voldoende adequaat heeft gereageerd op de onjuiste veronderstelling van een aantal zorgaanbieders dat interimkosten, waarin reeds eerder of op andere wijze was voorzien, in het kader van de bouwimpuls niet behoefden te worden opgegeven.

De omstandigheid dat de bouwimpuls is toegekend op basis van een systeem van prioritering van de aanvragen leidt het College evenmin tot het oordeel dat verweerster bij de beoordeling van de aanvragen niet in beginsel mocht uitgaan van de juistheid van de opgave door de betrokken aanvragers en dus telkens nader onderzoek had moeten doen naar de juistheid van de opgegeven interimkosten met het oog op een juistere beoordeling van de gegrondheid van de opgegeven ramingsbedragen.

Het College acht in dit verband van belang dat afgezien van het hiervoor bedoelde misverstand over het niet opgeven van interimkosten waarin reeds eerder of op andere wijze was voorzien niet aannemelijk is gemaakt dat zorgaanbieders onjuiste bedragen aan interimkosten in de aanvraagformulieren als raming hebben vermeld, noch dat de werkelijk gemaakte interimkosten, waarvoor vergoeding is aangevraagd in

het kader van de nacalculatie, significant hoger zouden zijn dan de op de aanvragen bouwimpuls vermelde bedragen.

Het College acht in dit verband ten slotte van belang dat de bouwimpulsregeling wordt gefinancierd uit incidentele middelen die bij het beleidsakkoord van 25 maart 2009 in verband met de kredietcrisis voor de jaren 2009 en 2010 zijn toegekend voor zorg- en awbz-instellingen. Gegeven de beperkte tijd waarbinnen de bouwimpulsmiddelen dienden te worden ingezet, is gekozen voor een eenvoudig uitvoerbare regeling. Dat verweerster tegen deze achtergrond ervoor heeft gekozen om in het aanvraagformulier bouwimpuls de interimkosten, behorend bij het door de aanvrager voorgenomen bouwproject, als een raming te doen opnemen, kan in dit verband niet onredelijk worden geacht.

5.3 Appellante heeft voorts betoogd dat nu verweerster 106 van de 305 plaatsen waarvoor zij bouwimpuls had aangevraagd buiten beschouwing heeft gelaten, de in het bestreden besluit vermelde bedragen voor boekwaarde en interimkosten naar rato dienen te worden verlaagd.

Het College verwerpt dit betoog.

Ten aanzien van de boekwaarde, overweegt het College dat het door appellante voorgenomen bouwproject, dat betrekking heeft op de door partijen bedoelde 199 plaatsen, de renovatie omvat van 8 paviljoens, welke volgens opgave van appellante deels uit 1981 en deels uit 1994 dateren. De overige paviljoens van de instelling dateren uit 1981. Aldus bevinden zich onder het voorgenomen bouwproject, voorzover het de hiervoor bedoelde 199 plaatsen betreft, enkele paviljoens die aanmerkelijk jonger zijn dan de overige panden, en om die reden een relatief hoge boekwaarde zullen hebben. Het College onderschrijft de opvatting van verweerster dat het in een dergelijk geval niet juist zou zijn om de boekwaarde die correspondeert met die 199 plaatsen vast te stellen op 199/305e deel van het totale bedrag aan boekwaarde. Het moet immers zeer waarschijnlijk worden geacht dat die boekwaarde, gelet op de leeftijd van de panden, op een hoger bedrag dient te worden vastgesteld. Nu gegevens omtrent de boekwaarden van de afzonderlijk paviljoens kennelijk niet beschikbaar zijn, kan niet worden vastgesteld op welk bedrag de boekwaarde van de hiervoor bedoelde 8 paviljoens dient te worden vastgesteld. Onder deze omstandigheden acht het College het niet onredelijk dat verweerster in het onderhavige geval de boekwaarde heeft bepaald op het bedrag dat appellante in haar aanvraag voor de hele locatie (bestaande uit 11 paviljoens) heeft vermeld.

Ten aanzien van de interimkosten, stelt het College vast dat verweerster het aanvankelijk door appellante opgegeven bedrag heeft verlaagd tot 2.326.506,--, omdat in het door appellante opgegeven bedrag abusievelijk de kosten van dagbesteding waren begrepen. Aangezien toewijzing van bouwimpuls tot gevolg zou hebben dat de kosten van de interimvoorziening in tijd naar voren worden gehaald, acht het College het niet onredelijk dat verweerster de prioriteit van de aanvraag heeft bepaald aan de hand van voormeld bedrag aan interimkosten, zonder daarop vervolgens nog een korting toe te passen. Daaraan doet niet af dat de interimvoorziening volgens appellante ook ten behoeve van de renovatie van de 106 overige plaatsen zal worden gebruikt.

5.4 Het beroep van appellante op het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel wordt verworpen. Hiertoe wordt het volgende overwogen.

Appellante heeft betoogd dat verweerster bij de afweging van alle betrokken belangen in redelijkheid niet tot een ongegrondverklaring van het bezwaar van appellante heeft kunnen komen. Dit betoog faalt, nu uit hetgeen appellante heeft aangevoerd niet blijkt dat verweerster niet alle rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen heeft afgewogen, noch dat de voor appellante nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Het College is van oordeel dat verweerster in het bestreden besluit voldoende inzichtelijk heeft gemaakt waarom de aanvraag van appellante is afgewezen. Van strijd met het motiveringsbeginsel is geen sprake.

Het betoog dat het besluit in strijd zou zijn met het zorgvuldigheidsbeginsel is, met uitzondering voor wat betreft het vaststellen van de prioriteit van de aanvragen waarop hiervoor reeds is ingegaan, niet onderbouwd, zodat het College daaraan voorbij gaat.

5.5 Het beroep op het gelijkheidsbeginsel faalt eveneens. Naar verweerster ter zitting heeft betoogd, heeft verweerster in het door appellante bedoelde geval de door de instelling zelfstandig toegepaste naar rato verlaging van de boekwaarde abusievelijk geaccepteerd. Het gelijkheidsbeginsel strekt volgens vaste jurisprudentie niet zo ver dat een bestuursorgaan is gehouden een eerder gemaakte fout te herhalen.

5.6 Op grond van artikel 4:84 Awb dient een bestuursorgaan overeenkomstig een beleidsregel te handelen, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens

bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Het bestaan van dergelijke bijzondere omstandigheden heeft appellante naar het oordeel van het College niet aannemelijk gemaakt.

5.7 Het vorenoverwogene leidt het College tot de conclusie dat verweerster zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de aanvraag van appellante dient te worden afgewezen, omdat de kostprijs per plaats, in vergelijking met die van de overige aanvragen die aan de voorwaarden voor toekenning van bouwimpuls voldoen, zodanig hoog is dat, gegeven de beschikbare middelen, niet kan worden overgegaan tot honorering van de aanvraag.

5.8 Het vorenstaande leidt tot de slotsom dat het beroep ongegrond moet worden verklaard.

5.9 Voor een veroordeling in de proceskosten ziet het College geen aanleiding.

6. De beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Aldus gewezen door mr. B. Verwayen, mr. G.P. Kleijn en mr. J.A.M. van den Berk, in tegenwoordigheid van mr. J.M.M. Bancken als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 14 september 2012.

w.g. B. Verwayen w.g. J.M.M. Bancken