

# ECLI:NL:CBB:2019:591

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	19-11-2019
Datum publicatie	19-11-2019
Zaaknummer	19/2
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Wmg. Aanvragen voor toekenning van suppletiebedragen op grond van de Garantieregeling kapitaallasten 2013-2016 voor de jaren 2015 en 2016. Het beroep en de door appellante overgelegde eigen berekening berusten op de stelling dat het bekostigingssysteem zoals dat tot 2012 gold, in de jaren daarna zou zijn aangepast aan de actuele situatie, in die zin dat de te hanteren rentepercentages zouden zijn geactualiseerd zodat de aan de hand van de rentenormeringsbalans te berekenen vergoeding voor kapitaallasten (ongeveer) overeen zou komen met de werkelijk door appellante betaalde rente voor de financiering van haar gebouwen en dat de te berekenen opbrengst (ongeveer) overeen zou komen met de volgens appellante in werkelijkheid voor de dekking van haar kapitaallasten beschikbare omzet. Die stelling kan niet worden aanvaard. Het College verklaart het beroep ongegrond.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl RZA 2019/26

## Uitspraak

uitspraak

### COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 19/2

#### **uitspraak van de meervoudige kamer van 19 november 2019 in de zaak tussen**

**de Stichting Reinier de Graaf Groep, te Delft, appellante,**

(gemachtigde: mr. J.G. Sijmons),

en

**de Nederlandse Zorgautoriteit, verweerster**

(gemachtigden: mr. E.C. Pietermaat en mr. F.J.H. van Tienen).

### Procesverloop

Bij besluiten van 19 april 2018 (de primaire besluiten) heeft verweerster afwijzend beslist op de aanvragen van appellante voor toekenning van een suppletie op basis van de beleidsregel BR/CU-2142 Garantierегeling kapitaallasten 2013-2016 (beleidsregel of ook wel: garantierегeling) voor de jaren 2014 en 2015 en heeft verweerster voor het jaar 2016 een suppletie toegekend van 979.955,--.

Bij besluit van 16 november 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerster het bezwaar van appellante ongegrond verklaard.

Appellante heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Op 21 februari 2019 heeft verweerster een gewijzigde beslissing op bezwaar genomen, waarbij verweerster het bezwaar van appellante opnieuw ongegrond heeft verklaard.

Bij brieven van 27 februari en 20 maart 2019 heeft appellante te kennen gegeven dat het beroep mede betrekking heeft op het besluit van 21 februari 2019.

Verweerster heeft een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 31 juli 2019 heeft appellante nadere stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 13 augustus 2019.

Appellante heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde. Voorts is namens appellante verschenen J. Eekhout. Verweerster heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde. Voorts is namens verweerster J.W. van Manen verschenen.

## **Overwegingen**

1. Het beroep is gericht tegen het bestreden besluit, als gewijzigd bij het besluit van 21 februari 2019. Appellante heeft ter zitting het beroep voor wat betreft het jaar 2014 ingetrokken. Het beroep ziet thans op de weigering van een suppletie voor het jaar 2015 en op de toegekende suppletie voor het jaar 2016 van een bedrag van (niet meer dan) 979.955,--.

2. De onderhavige zaak houdt verband met de wijziging van het bekostigingssysteem voor ziekenhuizen met ingang van 1 januari 2012. Tot die datum werden ziekenhuizen bekostigd door middel van jaarlijkse budgetten (budgetbekostiging). Met ingang van 1 januari 2012 geldt de prestatiebekostiging. Dit betekent dat ziekenhuizen in beginsel hun kosten financieren uit de opbrengst van tarieven voor geleverde prestaties die zij in rekening brengen aan de individuele verzekerde of diens ziektekostenverzekeraar. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (de minister) heeft verschillende overgangsmaatregelen getroffen om de risicos, verbonden aan de overgang van budget- naar prestatiebekostiging, te verzachten. De minister heeft in dit verband diverse aanwijzingen gegeven aan verweerster om deze overgangsmaatregelen in beleidsregels vast te leggen en/of nader uit te werken. Eén van die regelingen

betreft de onderhavige garantieregeling.

3. De minister heeft verweerster bij aanwijzingen van 22 juni 2010 en 26 september 2011 de aanwijzing gegeven om te voorzien in een garantieregeling voor de kapitaallasten-vergoeding die instellingen onder de budgetbekostiging ontvingen. In beide aanwijzingen is vermeld, voor zover voor het onderhavige geschil thans relevant, dat de instellingen bij beëindiging van de budgetbekostiging "een in omvang afnemende garantie wordt geboden voor de kapitaallastenvergoeding die zij onder budgetbekostiging zouden hebben gehad". De garantieregeling voorziet in een aanvulling van de omzet (suppletie) op het moment dat de vergoeding voor de kapitaallasten op basis van de DBC-omzet in een bepaald jaar lager is dan de minimaal gegarandeerde vergoeding voor dat jaar. De garantie bedraagt, voor zover thans van belang, 75% voor het jaar 2015 en 70% voor het jaar 2016.

4. In de beleidsregel heeft verweerster ervoor gekozen om het niveau van de gegarandeerde rentekosten in afwijking van de aanwijzingen van de minister niet te bepalen aan de hand van een jaarlijks opnieuw te bepalen rentenormeringsbalans. Dat was een rekenmodel waarmee de aanvaardbare rentekosten werden berekend, niet alleen van de (ten behoeve van de nieuwbouw aangetrokken) langlopende leningen, maar ook onder meer van de instandhoudingsinvesteringen, de medische en overige inventarissen en apparatuur. In plaats daarvan heeft verweerster ervoor gekozen de gegarandeerde rentekosten te bepalen aan de hand van het zogeheten schaduwbudget voor het jaar 2012, waarbij vervolgens de normatieve rentekosten van de na 2012 ten behoeve van de nieuwbouw gedane investeringen worden opgeteld. Ten aanzien van die nieuwe investeringen heeft verweerster besloten dat het moment van investeren bepalend is voor het percentage van de rentevergoeding. Voor investeringen in het jaar 2015 rekt zij met een rentepercentage van 2,01% en voor 2016 met een rentepercentage van 1,81%.

5. De belangrijkste reden voor deze eenvoudiger systematiek was, aldus verweerster, dat het opnieuw jaarlijks inzetten van de rentenormeringsbalans zou hebben geleid tot zeer forse administratieve lasten voor instellingen, terwijl de vereenvoudigde systematiek naar verwachting zeker niet tot een lagere vergoeding zou leiden dan de vergoeding die bij toepassing van de rentenormeringsbalans zou zijn berekend. Omdat in de beleidsregel de volledige rentekosten uit het schaduwbudget tot uitgangspunt zijn genomen bij het bepalen van de gegarandeerde kapitaallasten, liggen de gegarandeerde kapitaallasten in de regel hoger dan het bedrag dat met toepassing van de rentenormeringsbalans voor vergoeding in aanmerking zou kunnen komen. Instellingen konden gedurende de volledige periode van de garantieregeling ervan uitgaan dat tenminste de rentekosten zoals die waren vastgesteld in het schaduwbudget onder de gegarandeerde kapitaallasten zouden vallen. Daarbij achtte verweerster voor de keuze voor de vereenvoudigde systematiek bepalend dat bij veruit de meeste instellingen die een beroep zouden doen op de garantieregeling geen stijging van de (aan de WTZi-vergunning gerelateerde) rentekosten viel te verwachten.

6. Het College heeft in de uitspraak van 21 december 2017, ECLI:NL:CBB:2017:475, overwogen dat op basis van de aanwijzingen van 22 juni 2010 en 26 september 2011 vastgesteld had moeten worden hoe hoog de vergoeding onder het systeem van budgetbekostiging zou zijn geweest voor de kapitaallasten die betrekking hebben op de onder het bouwregime van de Wet toelating zorginstellingen (WTZi) gerealiseerde nieuwbouw aan de hand van de zogenoemde rentenormeringsbalans.

7. Het College heeft vervolgens geoordeeld dat de in de beleidsregel neergelegde garantieregeling ondanks deze afwijking van de gegeven aanwijzingen kan worden aanvaard, zolang daardoor niet één of meer instellingen een groot financieel nadeel lijden, in welk geval verweerster met toepassing van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zou moeten afwijken van de beleidsregel.

8. Verweerster heeft op grond van de in de beleidsregel neergelegde garantieregeling berekend dat appellante voor het jaar 2015 geen aanspraak maakt op een suppletie. Voor het jaar 2016 heeft verweerster een suppletie van 979.955,-- toegekend en deze berekening bij het bestreden besluit gehandhaafd. In het bestreden besluit heeft verweerster voorts overwogen, daarmee uitvoering gevend

aan de uitspraak van 21 december 2017, dat voor appellante geen sprake is van een groot financieel nadeel op grond waarvan van de methode van renteberekening als neergelegd in de beleidsregel afgeweken had moeten worden.

Bij de wijzigingsbeslissing van 21 februari 2019 heeft verweerster, na een gewijzigde renteberekening, opnieuw geoordeeld dat geen sprake is van onevenredig nadeel voor appellante, zodat er geen aanleiding is om op grond van bijzondere omstandigheden van de beleidsregel af te wijken. Om te kunnen overgaan tot de berekening van het nadeel dat appellante mogelijk als gevolg van de keuze voor de vereenvoudigde systematiek heeft geleden, heeft verweerster appellante verzocht om rentenormeringsbalansen over de betreffende jaren aan te leveren. Verweerster heeft die balansen, na het toepassen van een aantal correcties, gebruikt als uitgangspunt voor de berekening van de rentevergoeding die appellante zou hebben ontvangen als zij niet in afwijking van de aanwijzingen van de minister had gekozen voor een grofmazig, eenvoudig systeem. Verweerster stelt in dit verband dat het niet mogelijk is om de rentevergoeding, die appellante zou hebben ontvangen, exact te berekenen, omdat een model naar de letter van de aanwijzing nooit volledig is uitgewerkt. Verweerster heeft daarom aan de hand van verschillende mogelijke beleidskeuzes die gemaakt hadden kunnen worden diverse berekeningen gemaakt. Al die berekeningen leiden aldus verweerster tot de conclusie dat aan appellante, als de garantieregeling naar de letter van de aanwijzing was uitgevoerd, geen suppletiebedragen zouden zijn toegekend. Dit leidt verweerster tevens tot de conclusie dat geen sprake is van onevenredig nadeel voor appellante.

9. Appellante heeft in beroep aangevoerd dat verweerster in de beleidsregel ten onrechte is afgeweken van de aanwijzingen van de minister en dat verweerster het door haar geleden onevenredige nadeel onjuist heeft berekend. Appellante heeft daarbij een eigen berekening gevoegd, waarbij zij voor het jaar 2015 uitkomt op een suppletie van 1.073.518,-- en voor 2016 op 594.269,--.

Appellante heeft in dit verband aangevoerd dat de berekeningen van verweerster op drie punten onjuist zijn:

- 1) Rente tijdens de bouw werd onder het oude systeem altijd in de rentenormeringsbalans opgenomen en vergoed in het jaar dat de rente werd betaald. Onder de garantieregeling is dat, zonder dat daarvoor een deugdelijke motivering is gegeven, niet meer het geval.
- 2) Verweerster heeft bij de berekening van het mogelijke nadeel voor appellante de kapitaallasten voor de investeringen in 2015 en 2016 berekend aan de hand van een percentage van 2,01% respectievelijk 1,81%. Die percentages zijn niet realistisch. Het Waarborgfonds voor de Zorgsector (Wfz) wil niet meer het volledige bedrag van een nieuw ziekenhuis borgen. De werkelijke rente die appellante heeft moeten betalen bedraagt 3%.
- 3) Verweerster is bij de berekening van het mogelijke nadeel voor appellante ten onrechte ervan uitgegaan dat de vergoeding die appellante uit haar DBC-omzet voor de kapitaallasten kan behalen 8% van die omzet bedraagt. Dat percentage is irrealistisch hoog en ongemotiveerd. De werkelijke vergoeding voor kapitaallasten, behaald uit de omzet, bedraagt rond 6,7%.

10. Ter zitting heeft appellante met betrekking tot het eerste van deze drie punten verduidelijkt dat verweerster op het punt van de bouwrente ten onrechte niet het verschil zou hebben berekend tussen de oude en de nieuwe situatie, maar het verschil met een derde positie. Appellante is bij de indiening van haar verzoek om toekenning van suppletiebedragen ervan uitgegaan dat de kapitaallasten voor de toepassing van de garantieregeling zouden worden berekend op de wijze zoals dat tot en met 2011 gebeurde, maar dan geactualiseerd naar (voor zover relevant) de jaren 2015 en 2016. In de rentenormeringsbalans 2012 heeft verweerster volgens appellante het financieringsvolume van het onderhanden werk (waarmee in dit geval wordt bedoeld: de nog niet opgeleverde bouw) gefixeerd op (afgerond) 14 miljoen, terwijl dit volume in 2015 is opgelopen tot (afgerond) 164 miljoen.

11.

Verweerster heeft daarop gesteld dat onderscheid gemaakt dient te worden tussen de garantieregeling en de daarop gevolgde nadeelberekening. In het kader van de garantieregeling is het financieringsvolume

inderdaad gefixeerd op de situatie in 2012 en is nieuwe bouwrente niet meegenomen. Verweerster stelt dat de bouwrente wel volledig is betrokken bij de berekening van het nadeel voor het jaar 2015 .

13. Appellante heeft met betrekking tot haar tweede punt ter zitting toegelicht dat bij de berekening van de kapitaallasten onder het oude systeem van functiegerichte budgettering ervan werd uitgegaan dat de instelling borging verkreeg van het Wfz. Appellante acht de door verweerster gehanteerde normrentes van 2,01% (2015) en 1,81% (2016) niet realistisch, nu het Wfz geen borging voor nieuwe ziekenhuizen meer pleegt te verlenen. Indien verweerster het systeem met de rentenormeringsbalans zou hebben gecontinueerd, zou verweerster daarmee rekening hebben gehouden. Dan zou gekozen zijn voor een meer realistische normrente. Appellante acht dit, gelet op het grote financieringsvolume ( 133 miljoen in 2015 en 140 miljoen in 2016) een substantieel nadeel.

14.

Verweerster heeft in reactie daarop betoogd dat de door appellante genoemde rentepercentages voor de berekening van de kapitaallasten van 2,01% (2015) en 1,81% (2016) slechts zijn gebruikt in het kader van de garantieregeling. Bij de nadeelberekening heeft verweerster de rentevergoeding onder de rentenormeringsbalans berekend, zoals zij zou hebben gedaan als de oude budgetbesteding nog van toepassing zou zijn en met inachtneming van de aanwijzingen van de minister. Verweerster wijst erop dat de vergoeding voor kapitaallasten onder de rentenormeringsbalans niet op basis van de werkelijke rentekosten werd bepaald. De wijze waarop onder de oude bekostigingssystematiek de rentenormeringsbalans werd vastgesteld staat in de onderhavige procedure echter niet ter discussie, aldus verweerster.

15.

Voorts heeft appellante met betrekking tot haar derde punt ter zitting betoogd dat verweerster de opbrengst die zij geacht wordt aan te wenden ter dekking van de kapitaallasten heeft berekend aan de hand van een percentage van 7,9 of 8%. In verband met haar hoge kapitaallasten heeft appellante een aanvullende vergoeding van de zorgverzekeraars ontvangen doch daarmee bedraagt de vergoeding die appellante in werkelijkheid uit haar omzet voor kapitaallasten verkrijgt, zoals door haar berekend, 6,86% (2015) respectievelijk 7,24% (2016). Verweerster heeft volgens appellante bij de nadeelberekening de kapitaallasten berekend aan de hand van een rentepercentage dat circa 1% te laag is en tevens de opbrengsten berekend aan de hand van een rentepercentage dat circa 1% te hoog is. Dat verschil van circa 2%, op een totale activa van 140 miljoen, is een aanzienlijk nadeel, aldus appellante.

16. Verweerster voert aan dat het percentage van de opbrengst dat appellante geacht wordt aan de kapitaallasten te besteden onder de garantieregeling 8% bedraagt. In het kader van de nadeelberekening heeft verweerster de berekening van de opbrengst in drie varianten uitgevoerd: 1. met toepassing van een gemiddeld opbrengstpercentage (7,7%), op basis van alle algemene ziekenhuizen; 2. met toepassing van een individueel percentage (8,67%), op basis van het budgetjaar 2011 van appellante; 3. met toepassing van een individueel percentage (7,73%), op basis van het budgetjaar 2012 van appellante. Verweerster heeft voorts betoogd dat de stelling van appellante dat bij de berekening van het nadeel de rentekosten te laag en de opbrengsten te hoog zouden zijn vastgesteld, niet juist is. Het verschil van "circa 2%" klopt niet, omdat appellante ten onrechte uitgaat van werkelijke kosten en opbrengsten en die afzet tegen onjuiste rente- en vergoedingspercentages. Verweerster wijst er ten slotte op dat de bedragen die met zorgverzekeraars zijn afgesproken nimmer leidend kunnen zijn voor de hoogte van de suppletie.

17. Het College oordeelt als volgt.

17.1 Ter zitting is duidelijk geworden dat appellante niet bedoelt te betogen dat het College zou moeten terugkomen op het in de uitspraak van 21 december 2017 gegeven oordeel omtrent de aanvaardbaarheid van de afwijking van de aanwijzingen van de minister bij het tot stand brengen van de garantieregeling. Het gaat appellante om de berekening van het nadeel dat zij hierdoor geleden zou hebben en dat vanwege onevenredigheid tot afwijking van de garantieregeling met toepassing van artikel 4:84 van de Awb zou moeten leiden.

17.2

Het College stelt vast dat appellante in de door haar overgelegde eigen berekening voor het jaar 2016 op een suppletie uitkomt van 594.269,--, terwijl haar voor het jaar 2016 een suppletie van 979.955,-- is toegekend. Reeds hierom faalt het beroep voor zover het is gericht tegen de voor het jaar 2016 toegekende suppletie.

17.3 Wat betreft het jaar 2015, stelt het College vast dat het beroep en de eigen berekening van appellante berusten op de stelling dat het systeem van functiegerichte bekostiging zoals dat tot 2012 gold, in de jaren daarna zou zijn aangepast aan de actuele situatie. Daarmee bedoelt appellante dat ook na de peildatum (1 januari 2012) opgekomen rentekosten opgevoerd kunnen worden in het kader van deze berekening, dat de te hanteren rentepercentages zouden zijn geactualiseerd zodat de aan de hand van de rentenormeringsbalans te berekenen vergoeding voor kapitaallasten (ongeveer) overeen zou komen met de werkelijk door appellante betaalde rente voor de financiering van haar gebouwen en dat de aan de hand van de rentenormeringsbalans te berekenen opbrengst (ongeveer) overeen zou komen met de volgens appellante in werkelijkheid voor de dekking van haar kapitaallasten beschikbare omzet.

17.4 Het College is van oordeel dat die stelling niet kan worden aanvaard, omdat die eraan voorbij gaat dat het doel van de garantieregeling is gelegen in het bieden van een garantie voor instellingen die op grond van de oude bekostigingssystematiek investeringen voor nieuwe gebouwen hebben gedaan. Dat biedt geen ruimte voor het in de berekening meenemen van nieuwe rentekosten alsof de budgetsystematiek in het geheel niet zou zijn afgeschaft. Het blijft immers een overgangsregeling. In zoverre heeft verweerder dus terecht niet vergeleken met de "oude" fictief geactualiseerde situatie, maar met de situatie dat de garantieregeling preciezer conform de aanwijzingen zou zijn uitgevoerd, hetgeen overeenkomstig de uitspraak van 21 december 2017 is. Het College wijst er voorts op dat ook onder het systeem van functiegerichte bekostiging niet de werkelijke rentekosten werden vergoed. Die kosten werden normatief bepaald aan de hand van de rentenormeringsbalans. Ook voor het kapitaallastenpercentage geldt dat het normatief werd bepaald. De opvatting van appellante komt erop neer dat met toepassing van artikel 4:84 van de Awb moet worden afgeweken van de niet meer geldende beleidsregels ten tijde van het budgetbekostigingssysteem, om aldus te kunnen berekenen of er grond is om met toepassing van die bepaling af te wijken van de als overgangsmaatregel vastgestelde garantieregeling. Deze opvatting vindt geen steun in het recht.

17.5 Uit het betoog van appellante volgt niet dat verweerder de berekening aan de hand van de rentenormeringsbalans onjuist zou hebben uitgevoerd.

Dit leidt het College tot de conclusie dat het beroep tegen de voor het jaar 2015 geweigerde suppletie eveneens faalt.

18. Het beroep is ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## **Beslissing**

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.L. Verbeek, mr. M.M. Smorenburg en mr. W.C.E. Winfield, in aanwezigheid van mr. J.M.M. Bancken, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 19 november 2019.

w.g. J.L. Verbeek w.g. J.M.M. Bancken