

ANNOTATIE

Het Besluit beschikbaarheidsbijdrage WMG en de eis van kostendekkendheid.

mr. dr. W.I. Koelewijn en mr. B. Wallage

Annotatie bij College van Beroep voor het bedrijfsleven, 24-12-2015, ECLI:NL:CBB:2015:428 (GZR-2016-0105)

I. Inleiding

1. In de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: het College) van 13 juli 2015 (CBb 13 juli 2015, AB 2015/459, m.nt. W.I. Koelewijn en B. Wallage) oordeelt het College dat de beschikbaarheidsbijdragen, bedoeld in het Besluit beschikbaarheidsbijdrage WMG (*Stb.* 2012, 396, hierna: het besluit) dienen te voldoen aan de eis van kostendekkendheid. In een juridische procedure is het naar het oordeel van het College aan de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) om aannemelijk te maken dat wordt voldaan aan voornoemde eis. Ook in de onderhavige uitspraak wordt een beroep gedaan op de eis van kostendekkendheid op grond van het besluit. In het vervolg van deze annotatie zullen we eerst de feiten schetsen. Daarna geven wij onze visie op de uitspraak van het College.

II. Feiten

2. De NZa heeft bij beschikkingen van 17 mei 2013 aan een aantal UMC's een beschikbaarheidsbijdrage toegekend voor de functie 'traumazorg door mobiel medisch team (MMT) met helikopter' voor het jaar 2013. De UMC's zijn het niet eens met de hoogte van de bijdragen en gaan in bezwaar en hierna in beroep tegen de beschikkingen. De NZa heeft voor de vaststelling van voornoemde beschikkingen een onderzoek naar de kosten van de MMT-functie laten uitvoeren door Casemix.

3. De NZa wijkt in haar tariefbeschikkingen af van de door Casemix berekende bedragen. De motivering om af te wijken van de gegevens uit het Casemix-rapport is onder andere gelegen in de grote verschillen in kosten die de verschillende UMC's hebben opgegeven. De UMC's geven aan dat de door de NZa toegekende beschikbaarheidsbijdragen voor de functie MMT met helikopter niet redelijkerwijs kostendekkend zijn. De NZa had volgens de UMC's ofwel het Casemix-onderzoek gemotiveerd integraal moeten verwerpen en een nieuw onderzoek moeten laten doen, ofwel het onderzoek in samenhang moeten laten gelden. Nu de NZa per post de gunstigste tarieven heeft uitgekozen ('de best practice-benadering') is volgens de UMC's sprake van een onzorgvuldige besluitvormingsprocedure.
4. Het College loopt vervolgens de door de NZa gemotiveerde posten door en oordeelt dat de NZa een aantal posten ten opzichte van het Casemix-rapport ongemotiveerd heeft verlaagd. Ook is het College van oordeel dat het niet aannemelijk is dat veel werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd tegen het daarvoor door de NZA besteedbare bedrag. De kosten van de noodzakelijke bij- en nascholing voor de aan de MMT-teams verbonden artsen zijn naar het oordeel van het College bijvoorbeeld niet redelijk. De door de NZa gehanteerde 'best practice-benadering' waarbij per post is gekozen voor het laagste bedrag is volgens het College niet zorgvuldig. Gezien het voorgaande is het College van oordeel dat de NZa niet aannemelijk heeft kunnen maken dat de beschikkingen voldoen aan de eis van kostendekkendheid.
5. Vervolgens gaat het College in op de vraag of de door de UMC's opgevoerde overheadkosten voor vergoeding in aanmerking komen. De NZa geeft aan dat het bedrag voor de toegekende overheadkosten is verlaagd aangezien op vragen van de NZA door de UMC'S verschillende antwoorden zijn gegeven. Uit de door de UMC's verstrekte informatie is naar de mening van de NZa niet helder wat de rol is van de personen waarvan de kosten worden opgevoerd onder de post 'overhead'. De UMC's geven in beroep aan dat de overheadkosten te laag zijn vastgesteld en dat de kosten van het ondersteunend personeel met het toegekende bedrag niet kunnen worden voldaan.
6. Het College oordeelt dat de NZa ook wat betreft de overheadkosten onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat met het toegekende bedrag de MMT-functie volledig kan worden vergoed. Het College acht het betoog van de UMC's, waarin wordt aangegeven dat ondersteunend personeel noodzakelijk is voor de uitvoering van de MMT-functie, overtuigend. Het College oordeelt dan ook dat de NZa opnieuw deugdelijk moet onderzoeken hoeveel fte's nodig zijn voor de diverse ondersteunende functies.
7. Het College is, gezien het voorgaande, van oordeel dat uit de beschikbare informatie onvoldoende is vast te stellen of de aan de UMC's toegekende bedragen voldoen aan de eis van kostendekkendheid. Het College toont wel begrip voor de NZa. De inschatting van de

daadwerkelijke kosten voor de uitvoering van de MMT-functie was soms moeilijk te maken, aangezien de door de UMC's aangeleverde informatie boekhoudkundig op een andere manier was onderbouwd. Aangezien in de Beleidsregel Beschikbaarheidsbijdrage Cure op aanvraag (BR/CU-2103) bewust niet is voorzien in een correctiemogelijkheid achteraf en de bedragen vooraf op een onzorgvuldige manier tot stand zijn gekomen, verklaart het College het beroep van de UMC's gegrond. Aangezien de NZa nader onderzoek zal dienen te verrichten naar de vraag bij welke bedragen zal worden voldaan aan de eis van kostendekkendheid, wordt het bestreden besluit door het College vernietigd.

III. Beschouwing uitspraak

8. In de annotatie bij de uitspraak van het College van 13 juli 2015 (CBb 13 juli 2015, AB 2015/459, m.nt. W.I. Koelewijn en B. Wallage) bespreken wij het leerstuk van de exceptieve toetsing. In die uitspraak geeft het College aan dat het voor het College een mogelijkheid is om exceptief te toetsen aan de beleidsregel en dat zodoende de beleidsregel buiten toepassing wordt gelaten wegens strijdigheid met het besluit. In de uitspraak van 13 juli 2015 is het onduidelijk waarom het College uiteindelijk niet overgaat tot exceptieve toetsing. In de onderhavige uitspraak staat het College helemaal niet meer stil bij de mogelijkheid om exceptief aan de beleidsregel te toetsen. Dit komt omdat de UMC's niet betogen dat de beleidsregel in strijd is met het besluit. Aangezien in de beleidsregel niet wordt onderbouwd op welke wijze wordt voldaan aan de in het besluit opgenomen eis van kostendekkendheid, was het ons inziens ook een mogelijkheid voor de UMC's geweest om aan het College te verzoeken om exceptief aan de beleidsregel te toetsen.

9. In de onderhavige uitspraak sluit het College aan bij de hiervoor genoemde jurisprudentie. Op grond van het besluit dienen de beschikbaarheidsbijdragen te voldoen aan de eis van kostendekkendheid. Op grond van deze eis dient de NZa aannemelijk te maken dat de vastgestelde tariefbeschikkingen redelijkerwijs kostendekkend zijn. De NZa dient de bekostiging dan ook zorgvuldig te onderbouwen. In de onderhavige uitspraak heeft de NZa onderzoek laten verrichten naar de benodigde kosten ter uitvoering van de MMT-functie. Aangezien de NZa ongemotiveerd is afgeweken van de in het onderzoeksrapport opgenomen bedragen, is het College van oordeel dat de NZa niet aannemelijk heeft gemaakt dat de bekostiging van de functie redelijkerwijs kostendekkend is. Daarbij speelt een rol dat de NZa gebruik heeft gemaakt van de zogenoemde 'best practice-benadering'. Op grond van deze benadering wordt het gunstigste tarief per opgegeven post vergoed. Aangezien de tariefbeschikking van de NZa kostendekkend dient te zijn op grond van het besluit, is voornoemde benadering niet geschikt voor de vaststelling en onderbouwing van de beschikking. Het is aannemelijk dat indien bij alle posten alleen het laagste bedrag voor vergoeding in aanmerking komt, uiteindelijk niet de totale aan de MMT-functie verbonden

kosten worden gedekt.

10. De NZa heeft van het College nog ruimte gekregen om de motivering van de beleidsregel en de tariefbeschikking te herzien. Het College geeft de NZa wel het advies mee om de beleidsregel aan te passen. Indien de beleidsregel een correctiemogelijkheid achteraf kent, dan kan de beschikking later nog worden aangepast indien de tariefbeschikking toch niet kostendekkend blijkt te zijn. Nu deze mogelijkheid in de beleidsregel expliciet achterwege is gelaten dient het College bij de vaststelling van de tariefbeschikking aannemelijk te maken dat wordt voldaan aan de eis van kostendekkendheid.

11. Uiteindelijk gaat het de UMC's in deze kwestie om het materieel verkrijgen van een werkelijk kostendekkende beschikbaarheidsbijdrage. Nu de NZa een nieuwe beslissing op bezwaar mag nemen bestaat het risico dat in de hernieuwde beslissing op bezwaar de discussie opnieuw gaat over de hoogte van de kostendekkendheid en dat de NZa met verbeterde motivering materieel op hetzelfde uitkomt. Dat risico is, gezien de 'best practice-benadering', waardoor door de NZa per post is gekozen voor het laagste tarief, weliswaar niet erg groot.

mr. dr. W.I. Koelewijn en mr. B. Wallage