

Rijnstate Ziekenhuis (Subsidieregeling opschaling curatieve zorg Covid-19)

Commissiezitting 30 september 2021 13.00 – 14.00 DWJZ-2021000548

| | |
|--|--|
| CIE-zitting 30 september 2021 via Webex | 5.1.2e |
| Bezwaarde: Rijnstate ziekenhuis | Voor verweerder (minister van VWS) verschijnen: |
| 5.1.2e | Directie Curatieve Zorg: 5.1.2e Bouwcomité 5.1.2e |

| procedureoverzicht | |
|--------------------|--|
| 13-11-2020 | Aanvraag subsidieverlening (waarvan tbv van het onderdeel bouwkundige aanpassingen een aanvraag is ingediend van € 1.150.000,00) |
| 10-12-2020 | Bip subsidieverlening € 7.749.440,- (waarvan tbv van het onderdeel bouwkundige aanpassingen een subsidie is verleend voor het richtinggevend maximumbedrag van € 575.000,00) |
| 19-01-2021 | advies van het comité bouwkundig advies |
| 19-03-2021 | Bip (herziening subsidieverlening d.d. 11 dec 2020/ verlaging subsidie met € 575.000,-) |
| 23-04-2021 | Pro forma bezwaarschrift |
| 20-05-2021 | Aanvullende gronden |
| 07-09-2021 | Aanvullend advies van het comité bouwkundig advies |

Casus

Wat voorafging aan de herziene verleningsbeschikking d.d. 19 maart 2021:

Op 13 november 2020 heeft bezwaarde een subsidieaanvraag ingediend op basis van de Subsidieregeling opschaling curatieve zorg Covid-19. [wetten.nl - Regeling - Subsidieregeling opschaling curatieve zorg COVID-19 - BWBR0044273 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Subsidieregeling-op-schaling-curatieve-zorg-COVID-19-BWBR0044273-overheid.nl)

Bij beschikking van 10 dec 2020 is een subsidie verleend van € 7.749.440,- voor activiteiten cf art 3 van de Subsidieregeling. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044273/2020-10-31#Artikel3>

De Subsidieregeling kent drie opschalingsfasen zoals verwoord in artikel 1 van de Subsidieregeling: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044273/2020-10-31#Artikel1>

Bezwaarde heeft tegen de beschikking van 10 dec 2020 bezwaar gemaakt en aangegeven dat de uitgangssituatie van het aantal IC-bedden niet klopt. Nav dit bezwaar (en andere bezwaren die waren ingediend door de ziekenhuizen die net als het Rijnstate Ziekenhuis zijn aangesloten bij ROAZ regio Acute Zorgregio Oost), is - na bestuurlijk overleg tussen de ziekenhuizen en de Directie Curatieve Zorg - besloten om een opschalingsfase 1+ toe te voegen aan de bestaande opschalingsfasen 1 (van 1050 naar 1150 bedden), 2 (naar 1350 bedden) en 3 (naar 1700 bedden) uit artikel 1 van de Subsidieregeling. (De Subsidieregeling moet hier nog op aangepast worden. Dit gebeurt wrs in okt '21). De toevoeging van fase 1+ heeft ertoe geleid dat bezwaarde het bezwaar tegen de beschikking van 10 dec 2020 heeft ingetrokken.

Ter verduidelijking: in Viadesk tref je de brief van de minister aan d.d. 16 maart 2021 over de toezegging van fase 1+ als dossierstuk 210316.

<https://minvws.viadesk.com/do/document?id=139160-646f63756d656e74>

Het bestreden besluit d.d. 19 maart 2021 dat geagendeerd is voor de commissiezitting op 30 sept a.s.:

Op 19 maart 2021 heeft de minister het besluit van 10 dec 2020 herzien tav het onderdeel bouwkundige aanpassingen:

- De bouwkundige aanpassingen worden in het geheel niet gesubsidieerd;
- Het verleende subsidiebedrag van € 7.749.440,- is verlaagd met € 575.000,- (geen subsidieverlening tbv bouwkundige aanpassingen want die hadden al plaatsgevonden voor de pandemie).
-
- **Toepasselijke regelgeving**
-
- 1. **Subsidieregeling opschaling curatieve zorg COVID-19**
- 2. [wetten.nl - Regeling - Subsidieregeling opschaling curatieve zorg COVID-19 - BWBR0044273 \(overheid.nl\)](#)
- 3.
 - **Definitie comité bouwkundige aanpassingen:** extern comité van onafhankelijke deskundigen dat de minister adviseert over de noodzakelijkheid van bouwkundige aanpassingen, waarvan de werkwijze is opgenomen in bijlage III; <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044273/2020-10-31#Artikel1>
 - **Enmalige subsidieverlening voor bouwkundige aanpassingen** <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044273/2020-10-31#Artikel7>
 - **Definitie bouwkundige aanpassingen** <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044273/2020-10-31#Artikel9>
 -
 - **De rol van het comité bouwkundige aanpassingen**
 - Bijlage III Comité bouwkundige aanpassingen <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044273/2020-10-31#BijlageIII>
 -
 - **Toetsingskader bouwkundige aanpassingen**
 - Het Bouwcomité heeft inhoudelijke en kwalitatieve kaders vastgelegd in de 'noodzakelijkheid van bouwkundige aanpassingen' gepubliceerd op 9 november 2020
 - <https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj98Mv65JDzAhUE-qQKHaxFBIisQFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.dus-i.nl%2Fbinaries%2Fdocumenten%2Fpublicaties%2F2020%2F11%2F09%2Finhoudelijk-en-kwantitatief-kader-bouwkundige-aanpassingen-ic-opshaling%2Finhoudelijk%2Ben%2Bkwantitatief%2Bkader%2Bbouwkundige%2Baanpassingen%2BIC.pdf&usg=AOvVaw3MqOZ8VYIXndzbn02zb72U>
 -
- 4. **Algemene wet bestuursrecht**
- 5. [wetten.nl - Regeling - Algemene wet bestuursrecht - BWBR0005537 \(overheid.nl\)](#)
- 6.
- 7.
- 8. **Samenvatting bezwaargronden en de verweren**
- 9.

| BEZWAAR | | VERWEER |
|-----------------------|---|--|
| 1. Ontvankelijkheid ✓ | 2. | |
| 3. | * Strijdigheid met de Subsidieregeling, schending van 4 het zorgvuldigheidsbeginsel, motiveringsbeginsel, 5 evenredigheidsbeginsel, vertrouwensbeginsel en 6 het gelijkheidsbeginsel 7. | |
| 3. | *Schending van het vertrouwensbeginsel nav de brief van de minister van 5 aug 2020, geldt als | Geen schending vertrouwensbeginsel, want geen sprake van |

| | | |
|-----|--|---|
| | toezegging net als de toekenning van het bedrag van € 575.000,-. (het richtinggevend maximum) | <p>toezegging:</p> <p>De brief van 5 aug 2020 van de minister</p> <p>10. rept enkel over een passende bekostiging voor de opschaling en niet over specifieke gevallen en er blijkt duidelijk uit dat de besluitvorming tav de financiering en bekostiging nog niet rond is.</p> <p>11. - doel is om de ziekenhuizen een kostendekkende en doelmatige vergoeding te geven. Een doelmatige en passende vergoeding is geen toezegging, net zo min als de voorlopige toekenning van het bedrag van € 575.000,- voor bouwkundige aanpassingen. Uit de beschikking en uit de regeling blijkt duidelijk dat na het advies van het bouwcomité de verlening van dit onderdeel opnieuw zal worden gezien en dus ook mgl kan worden ingetrokken.</p> |
| 12. | - Schending van het vertrouwensbeginsel : bij het akkoord mbt fase 1+ is impliciet toegezegd dat bezwaarde enige vergoeding zou krijgen voor verbouwkosten | <p>- Tav bezwaarde heeft met het akkoord van fase 1+ een correctie plaats gevonden in de uitgangssituatie van het aantal IC-bedden:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Van 17 bedden in fase 1, -> naar 14 bedden in fase 1, en 3 bedden in fase 1+. ➤ Fase 1+ behelst een ruimhartige vergoeding tov fase 1. Onderdeel afspraak: geen vergoeding voor verbouwkosten tenzij bij omstandigheden (als bijv in oorspronkelijke verdeling geen opschaling plaatsvond en met de aangepaste regel wel). Er zijn op dit vlak geen toezeggingen gedaan aan bezwaarde. |
| 13. | - Strijd met gelijkheidsbeginsel -> alleen aanvragen boven grensbedragen worden voorgelegd aan het comité, alle aanvragen onder die bedragen worden toegekend | <p>- Toetsing door bouwcomité boven een richtinggevend grensbedrag is geoorloofd omdat hogere kosten mgl niet noodzakelijk of doelmatig zijn.</p> <p>- Grensbedragen zijn bovendien vastgesteld ogv officiële normen voor IC-verbouwingen; van begin af aan duidelijk dat er externe toetsing zou plaatsvinden,</p> <p>- niet alle aanvragen onder grensbedragen worden toegekend. Ook hier vindt toetsing plaats. Elf ziekenhuizen hebben een lagere subsidie verleend gekregen dan door hen was aangevraagd. Stelling bezwaarde dat sprake zou zijn van het tegendeel is niet onderbouwd.</p> |
| 14. | - Strijd met motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel | <p>- Comité is zorgvuldig te werk gegaan, heeft aanvullende vragen gesteld aan bezwaarde en betrokken in advies;</p> <p>- Comité is nav bezwaren om nader advies gevraagd. Het comité is ingegaan op de bezwaren en heeft op alle punten in het negatieve advies volhard:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toen pandemie uitbrak was bezwaarde al bezig met <u>vernieuwing van het IC-complex</u>. Aan opschalingsfase 1 & 2 werd toen reeds voldaan; voor fase 2 hoefde alleen apparatuur bijgeplaatst te worden. Voor fase 3 werd de interimvleugel tijdelijk ingezet. Niet middels bouwplannen voor bouwkundige aanpassingen aangetoond dat het creëren van ruimten en technische voorzieningen nodig was (hoorde al bij de vernieuwing van het IC-complex)-> <u>logische keuze vgs comité</u> 2. Comité heeft <u>niet kunnen beoordelen</u> of investering in een <u>tijdelijke kantooromgeving</u> in opschalingsfase 3 noodzakelijk was. Gevolginvesteringen (zijn niet subsidiabel): het realiseren van tijdelijke <u>kantooromgeving & stagnatiekosten</u> agv het nog niet realiseren van de kantorenvleugel. Het comité heeft <u>negatief geadviseerd over de kantooromgeving</u> en is om die reden niet ingegaan op de ramingen. Ten overvloede: raming bevat kosten die niet subsidiabel zijn. Tijdelijke kantoorruimte is aangemerkt als 'andersoortige gevolg-investeringen, zgn verdringingskosten. 3. <u>Tav stagnatiekosten</u>: een aantal offertes dateren van voor de pandemie en daar was al opdracht voor gegeven. Kosten om verbouwing af te maken zijn later ingebracht als schadepost. <u>Bezwaarde vraagt volledige verbouwkosten aan van een verbouwing die nooit heeft plaatsgevonden.</u> -> Er zijn geen extra bouwkundige kosten gemaakt voor de opschaling van fase 1,2 en 3. Stagnatiekosten zijn niet onderbouwd, comité neemt om die reden aan dat de hoogte van de aangevraagde |

| | | |
|-----|---|---|
| | | annuleringskosten gelijk zijn aan de aangeleverde oorspronkelijke bouwkosten. (kostenraming stemt overeen met aangevraagde annuleringskosten). Ten overvloede: kosten van uitstel zijn gevolginvesteringen dus niet subsidiabel. 5. 6. |
| | 7. | |
| 15. | - Advies van het bouwcomité is onjuist en minister heeft niet voldaan aan vergewisplicht 3:9 Awb | - Inhoudelijk en kwantitatief kader bouwkundige aanpassingen IC-opschaling' is albijlage bij het advies van het comité gevoegd, - Daaruit blijkt op welke wijze het comité bepaalt of een bouwkundige aanpassing noodzakelijk is. - Beschreven is samenstelling comité, besproken documenten en de wijze waarop tot het advies is gekomen. - Bovendien in bezwaar ook nog een aanvullend advies tav bezwaren |
| 16. | - Strijd met evenredigheidsbeginsel | - Financiële consequenties onvoldoende inzichtelijk gemaakt. - Belangenafweging valt negatief uit tov rechtmatige en doelmatige subsidieverdeling - Financiële problemen liggen niet in de reden bij ontvangst van een subsidie € 7.174.440,-, vgs jaarrekening staat Rijnstate er financieel gezond voor. - |
| 17. | - | - Geen aanleiding voor toepassing van de hardheidsclausule ex art 16 Subsidieregeling. |
| 18. | - | - Ongegrondverklaring van het bezwaar/geen proceskostenvergoeding |

-
- **Opmerkingen**
- Bezwaarde wordt, net als in de bezwaarprocedure gericht tegen de verlengingsbeschikking van 11 dec 2020, vertegenwoordigd door een advocaat, 5.1.2e 5.1.2e Zij is ook degene die betrokken is geweest bij de bestuurlijke onderhandelingen die uiteindelijk hebben geleid tot de toevoeging van fase 1+ mbt verlengingsbeschikking d.d. 11 dec 2020.
-
- **Rechtsvraag**
- De vragen waar de commissie zich over zal dienen te buigen zijn:
 - Schending van het vertrouwensbeginsel,
 - Vergewisplicht tav het advies van het comité bouwkundige aanpassingen
- **Mening secretaris:**
-
- Schending van het vertrouwensbeginsel nav de brief van de minister van 5 augustus 2020 en de verwachtingen die daardoor gewekt zijn? Om te bepalen of sprake is van schending van het vertrouwensbeginsel moeten drie stappen worden doorlopen¹:
 1. Gaat het om een toezegging, of een uitlating die de burger mag opvatten als een toezegging?
 2. Zo ja, is de toezegging gedaan door het bestuursorgaan zelf, of door een persoon van wie de burger redelijkerwijs mocht aannemen dat die de huidige opvattingen van het bevoegde overheidsorgaan weergaf?
 3. Er moet een afweging worden gemaakt tussen de belangen van de persoon aan wie de toezegging is gedaan, de belangen van derden (zoals omwonenden of concurrenten) en de belangen van de samenleving.
- 4. Ik ben van mening dat geen sprake is van een toezegging. Cf hetgeen hierover staat opgemerkt in het verweerschrift is het een algemene brief waaruit niet concreet toezeggingen kunnen worden afgeleid. Er wordt enkel verwoord dat sprake zal zijn van een passende bekostiging voor de opschaling. Er blijkt ook uit dat de besluitvorming tav de financiering en bekostiging nog niet rond was op dat moment. Door de minister en de directie CZ is dat regelmatig in het bestuurlijk overleggen herhaald dat sprake moet zijn van kostendekkendheid van de opschaling en dat naar een passende oplossing gezocht zal worden mocht geen sprake zijn van kostendekkendheid. Omdat geen sprake is van een toezegging is om die reden reeds geen sprake van schending van het vertrouwensbeginsel.
- Vergewisplicht (vaste rechtspraak)-> Het advies is op zorgvuldige wijze tot stand gekomen, de redenering daarin is begrijpelijk en de getrokken conclusies sluiten daarop aan. (het comité is onafhankelijk, heeft

¹

gewerkt aan de hand van het "Inhoudelijk en kwantitatief kader bouwkundige aanpassingen IC-opstapeling" en dit heeft geleid tot een inzichtelijk advies ten aanzien van de noodzakelijkheid van bouwkundige aanpassingen met een conclusie die gedragen wordt door de argumenten die daaraan vooraf gaan.

- Daaruit blijkt op welke wijze het comité bepaalt of een bouwkundige aanpassing noodzakelijk is.
- Bij het eerste advies is door het comité aanvullende informatie (kostenraming en offertes) opgevraagd bij bezwaarde om de noodzakelijkheid goed te kunnen beoordelen.
- Beschreven is samenstelling comité, besproken documenten en de wijze waarop tot het advies is gekomen.
- Bovendien in bezwaar ook nog een aanvullend advies tav bezwaren gegeven.
-
- Totstandkoming van, en de conclusies uit het advies van het comité bouwkundige aanpassingen:
- Op dit punt verwacht ik een technische discussie tussen de bouwkundige van het Rijnstate Ziekenhuis en de aanwezige deskundige van het bouwcomité tav het onderstaande.
-
- Toetsingskader bouwkundige aanpassingen:
- Het Bouwcomité heeft inhoudelijke en kwalitatieve kaders vastgelegd in de 'noodzakelijkheid van bouwkundige aanpassingen' gepubliceerd op 9 november 2020
 - Investerings in opstapelingsfase 1,2, en 3 zijn **direct en toerekenbaar** aan de IC-opstapeling (dus niet het verplaatsen van andere functies of **gevolginvesteringen**.
 - Uit de toelichting op de Subsidieregeling:
 - De opstapeling moet zo spoedig mogelijk en op zo **eenvoudig mogelijke pragmatische wijze** gerealiseerd worden.
 -
 - De verwachte discussie tav het uitgangspunt **direct en toerekenbaar** zal gaan over de kosten voor het realiseren van de **tijdelijke kantooromgeving** (€ 450.000 verdringingskosten) en **het vervallen van interim IC fase 5** (€ 700.000 stagnatiekosten).
 - * met name tav de conclusie van het comité dat er subsidie is aangevraagd voor **een verbouwing die nooit heeft plaatsgevonden**; (ogv de data van de offertes die van voor de pandemie zijn).
 - * daarnaast is **nieuwbouw niet subsidiabel**.
 - * **Stagnatiekosten** zijn sowieso niet subsidiabel en de stagnatiekosten (ver-)bouw van de interimvleugel zijn daarenboven ook nog eens onterecht geclaimd.
 - * en tav van de noodzakelijkheid van de kantoorvoorziening/MDO voorziening -> vgs comité: zijn dit **andersoortige gevolginvesteringen**, want geen betrekking op/niet direct toerekenbaar aan het uitbreiden van het aantal IC-bedden en ten overvloede: de kosten zijn disproportioneel.
 -
 - In het verweerschrift is de minister van mening is dat de kosten voor het realiseren van de **tijdelijke kantooromgeving** (€ 450.000) en **stagnatiekosten** (€ 700.000), überhaupt niet subsidiabel omdat er geen sprake is van bouwkundige aanpassingen in de zin van de Regeling (kosten gemaakt voor de pandemie?)
 - hetgeen overigens in het verweerschrift (cf het advies van het comité) wordt aangevoerd tav, nieuwbouw, stagnatiekosten, gevolginvesteringen), heeft mi te gelden als een subsidiair/ ten overvloede standpunt wordt aangemerkt?
 -
- Vragen aan bezwaarde:
 - te reageren op de stelling van de minister dat verbouwing nooit heeft plaats gevonden (ogv data offertes) en de ten onrechte opgevoerde kosten die daarmee verband houden; **de interimvleugel was tijdens de vernieuwbouw al ingezet als IC. Het comité heeft aangenomen dat de hoogte van de door bezwaarde geclaimde annuleringskosten en stagnatiekosten gelijk gesteld zijn aan de aangeleverde oorspronkelijke bouwkosten.**
 - te reageren op de stelling van de minister mbt het ontbreken van noodzakelijkheid van de kantoorvoorziening/MDO voorziening; en de stelling dat dit bovendien ook nog eens geldt als een gevolginvestering van het inzetten van de interimvleugel.
 -