

HET BOUWREGIME ONDER DE WZTI EN HET PERSPECTIEF VAN DE KAPITAALLASTENBRIEF

ARTIKEL VOOR PROJECT!IMPULS BIJEENKOMSTEN

Utrecht, 25 oktober 2005

drs. Lenard Markus, Arcares

Inleiding

De Wet Toelating Zorginstellingen (WTZi) is – conform de memorie van toelichting - bedoeld om de overgang van aanbodsturing naar vraagsturing te faciliteren. De concrete maatregelen zijn niet te vinden in de wettekst zelf, maar vooral in van de wet afgeleide regelgeving, de Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en de beleidsvisie en beleidsregels. Op het moment dat de WTZi ingaat vervalt de Wet Ziekenhuisvoorzieningen (WZV) waarin de intramurale bouw geregeld wordt.

De verschuiving van aanbodsturing naar vraagsturing zoals die onder meer in de WTZi tot uitdrukking komt, betekent ook een andere wijze van toezicht en verantwoording. De overheid wil nadrukkelijk terugtreden en partijen in het veld (zorgaanbieders, verzekeraars en cliënten) meer ruimte geven om zelf invulling te geven aan de zorg. Tegelijk betekent dit ook dat partijen anders verantwoording moeten afleggen; zorgorganisaties moeten bijv. nadrukkelijk de cliënt en het zorgkantoor betrekken bij de bouwplannen. Ook lopen zorgorganisaties op termijn meer risico bij de realisatie en exploitatie van gebouwen.

Algemene trend: normeren van bouwbudgetten

VWS wil waar mogelijk terugtreden in beslissingen rond capaciteitsplanning en daarmee gepaard gaande bouw. De algemene beleidslijn die VWS volgt, is dan ook het normeren van budgetten en waar mogelijk het opnemen van een kapitaallastcomponent in de tarieven. Hiermee wordt het bereik van het bouwregime minder, dat wil zeggen dat voor steeds meer bouwinitiatieven geen vergunningprocedure hoeft te worden doorlopen. Daarmee worden de administratieve lasten ook minder maar tegelijk wordt de verantwoordelijkheid en daarmee ook het risico voor de zorgorganisaties groter. Zorgorganisaties moeten immers met het normbedrag zien rond te komen.

Bij de concrete maatregelen bij invoering van de WTZi wordt de normering van bouwbudgetten reeds zichtbaar. De bouw van kleinschalige woonvormen wordt bijvoorbeeld geheel genormeerd; het bouwregime vervalt voor deze initiatieven (zie ook verder in het artikel). Voor de bouw van grootschalige voorzieningen worden onderdelen genormeerd; dit betreft met name instandhoudingsbouw, dat wil zeggen alle bouw die geen consequenties heeft voor de capaciteit (bouwkundige verbeteringen aan het bestaande gebouw, renovaties en vervangende nieuwbouw van bestaande capaciteit voor zover dat met de instandhoudingmiddelen te financieren is). Het gaat om het gebruik van trekkingsrechten bij verpleeghuizen en de opvolging van de verkorte procedure voor verzorgingshuizen. Wat dit betekent wordt verderop uitgelegd.

Concrete maatregelen bij invoering van de WTZi

Onder het bouwregime en daarmee onder de reguliere bouwprocedure blijven:

- Vervangende nieuwbouw
- Uitbreiding van capaciteit in bedden of plaatsen, in zoverre die gepaard gaat met bouw
- Uitbreiding van het aantal vierkante meters al dan niet gepaard gaande met renovatie, in zoverre deze niet bekostigd kan worden uit de trekkingsrechten;
- Inkrimping van de capaciteit van verzorgingshuizen, gepaard gaande met renovatie

Voor deze vormen van bouw verandert er nagenoeg niets. Uitzondering daarop vormt het systeem van bouwprioritering (zie verder).

Buiten het bouwregime vallen:

- renovatie
- uitbreiding van capaciteit zonder bouw
- uitbreiding van het aantal vierkante meters (al dan niet gepaard gaande met renovatie) en in zoverre deze bekostigd kan worden uit de trekkingsrechten.

Dit betekent voor verpleeghuizen dat de meldingsplicht aan het Bouwcollege voor instandhouding-investeringen op basis van trekkingsrechten (fictief geld in de vorm van opgebouwde rechten) vervalt. Deze bouw wordt daarmee niet meer inhoudelijke getoetst.

Tegenover deze vrijheid staat het vervallen van de mogelijkheid om bij ontoereikende trekkingsrechten via een vergunning alsnog de instandhoudingsbouw te bekostigen! VWS gaat er vanuit dat de trekkingsrechten voldoende zijn om een renovatie (zonder uitbreiding van capaciteit of vierkante meters) te financieren.

De praktijk is overigens dat nagenoeg alle vergunningplichtige bouw meer inhoudt dan alleen renovatie, met andere woorden een renovatie zonder uitbreiding van vierkante meters of capaciteit komt nagenoeg niet voor. Deze formele beperking treedt dus in de praktijk waarschijnlijk nauwelijks op.

Voor verzorgingshuizen vervalt de Verkorte Procedure (VKP). Het daarmee gemoeide macrobudget wordt toegevoegd aan de instellingsbudgetten voor jaarlijkse instandhouding.

Voor kleinschalige woonvormen komt een AWBZ-brede regeling. Woonvoorzieningen tot en met 12 plaatsen zwaar en t/m 25 plaatsen licht (per postcode) vallen buiten het bouwregime en worden via genormeerde CTG-budgetten bekostigd. Voor deze voorzieningen is het voornemen de contracteerplicht te laten vervallen, aangezien deze geheel buiten het bouwregime worden geplaatst.

De rol en inhoud van de beleidsvisie en beleidsregels bij het bouwregime

De minister geeft sturing aan de inrichting van de zorg aan de hand van zijn beleidsvisie en de daar van afgeleide beleidsregels en het beschikbaar gestelde financiële bouwkader. De beleidsregels vormen het inhoudelijk toetsingskader voor bouwplannen, die vallen onder het bouwregime. Het financiële bouwkader geeft de ruimte aan die voor de ingediende bouwplannen beschikbaar is. Bij een tekort schietend bouwkader zal een prioritering aangebracht worden in de ingediende bouwplannen aan de hand van de prioriteiten zoals die in de beleidsregels tot uitdrukking komen.

Beleidsvisie

In de beleidsvisie wordt een beeld gegeven van het beleid dat VWS de komende tijd wil voeren. Deze visie gaat uit van verdere stappen naar gereguleerde marktwerking. Voor de care-sectoren betekent dit verder gaan met de vermaatschappelijking van de zorg. Zwaartepunten daarin zijn verdergaande extramuralisatie, deconcentratie en kleinschaligheid, dat wil zeggen zorg op maat in de wijk. Daarnaast krijgt de problematiek van de meerpersoonskamers de hoogste prioriteit.

Belangrijk in het beleid is nadruk op de verantwoordelijkheden van verzekeraar (zorgkantoor) en cliëntenraad. De verzekeraars zijn vanuit de zorgplicht die zij hebben verantwoordelijk voor een goed contracteerbeleid. De overheid wil zich beperken tot een toets op grootschalige intramurale bouw; deze blijft vooralsnog vallen onder het bouwregime.

Daarnaast is de rol van de cliëntenraad versterkt – mede als gevolg van ingediende moties tijdens de behandeling van het wetsvoorstel. Dit kan inhouden dat als de cliëntenraad moet adviseren bij complexe bouw- of veranderingstrajecten zij op kosten van de instelling externe expertise kan inhuren. Het leefwensenonderzoek kan hiertoe een belangrijk instrument zijn, maar is voor de sector verpleging en verzorging (wel gehandicaptenzorg) niet verplicht gesteld.

Beleidsregels

De nu voorliggende beleidsregels zijn gebaseerd op de beleidsvisie en vormen de criteria om bouwinitiatieven van instellingen te kunnen beoordelen. Een advies van zorgkantoor en standpunt van de cliëntenraad zijn verplicht om een aanvraag in behandeling te laten nemen.

Van groot belang is uiteindelijk de omvang van het bouwkader. Indien het bouwkader niet toereikend is om alle aanvragen te honoreren worden de volgende prioriteiten in volgorde toegepast. De hoogste prioriteit heeft de afbouw van meerpersoonskamers, gevolgd door realisatie van crisisbedden. Spreiding naar nieuwe locaties en kleiner dan 150 plaatsen zijn de volgende prioriteiten. Het realiseren van verzorgingshuiscapaciteit in de vorm van renovatie of vervangende nieuwbouw heeft geen prioriteit.

Het overgangsregime van WZV naar WTZi

Onder het bouwregime

Wat betreft de reguliere verklaring/vergunningprocedures is wat betreft het overgangsregime in de wet het volgende geregeld: aanvragen voor een verklaring zullen verder afgehandeld worden als aanvraag voor een toelating. Dit geldt ook voor een afgegeven verklaring met uitstelpassage. Een afgegeven verklaring zonder uitstelpassage wordt beschouwd als een toelating in de zin van de WTZi.

Dit betreft projecten voor:

- Vervangende nieuwbouw
- Uitbreiding van capaciteit in bedden of plaatsen, in zoverre die gepaard gaat met bouw
- Uitbreiding van het aantal vierkante meters al dan niet gepaard gaande met renovatie, in zoverre deze niet bekostigd kan worden uit de trekkingsrechten;
- Inkrimping van de capaciteit van verzorgingshuizen, gepaard gaande met renovatie

De bouwprioriteitenlijst wordt met de WTZi wettelijk verankerd en werkt met een tweejaarlijkse cyclus van beoordeling. Het is dus mogelijk om ook nu (zo lang de WTZi niet is ingevoerd, maar ook als de WTZi is ingevoerd) bouwplannen te blijven indienen, ook al staan ze niet op de huidige bouwprioriteitenlijst. Wel zal bij een tekortschietend bouw kader de prioritering worden toegepast, zoals in de beleidsregels onder de WTZi is opgenomen. Dat wil onder meer zeggen dat afbouw meerpersoonskamers de hoogste prioriteit en instandhouding van verzorgingshuiscapaciteit de laagste prioriteit heeft.

Verkorte procedure verzorgingshuizen

Wat betreft de verkorte procedure voor verzorgingshuizen zullen naar verwachting aanvragen ingediend voor invoeringsdatum van de WTZi volgens aanvraag afgehandeld worden. Over het algemeen is de afhandelingstermijn rond een maand. Wat betreft de financiële verantwoording geldt dat dit voor nieuwe aanvragen via de jaarrekening kan verlopen.

Kleinschalige woonvormen

Wat betreft de regeling voor kleinschalige woonvormen zal VWS voor een overgangsregime zorgdragen, zodat bij invoering van de regeling met normbedragen de huidige initiatieven niet met afwijkende tarieven geconfronteerd worden. Ook hier geldt dat afgegeven verklaringen verder afgehandeld worden onder de oude regelgeving en daarmee zullen deze projecten niet geconfronteerd worden met wijzigingen.

Toekomstperspectief van de kapitaallastenbrief

De kapitaallastenbrief stelt een andere wijze van bekostiging van zorgvastgoed voor in een context van gereguleerde marktwerking. Deze brief gaat daarbij nadrukkelijk over de (grootschalige) intramurale instellingen, die nu onder het bouwregime van de WTZi vallen. Voor die instellingen geldt nu de koppeling bouw, toelating, contracteerplicht en de garantie van de kapitaallastenvergoeding. Daarbij is op grond van de Wet Ziekenhuisvoorzieningen (WZV) het winsttoegmerk uitgesloten. Onder deze condities wordt het investeren in intramurale zorg mogelijk gemaakt en tegelijk uitgesloten dat publieke middelen weglekken naar op winstgerichte ondernemingen.

De kapitaallastenbrief wil dit systeem verlaten en overgaan op een systeem van gereguleerde marktwerking. Beoogd wordt een systeem van prestatiebekostiging, waarbij instellingen risicodragend zijn voor de gevolgen van afzet- en/of prijschommelingen – ook wat betreft de investeringen in zorgvastgoed. Daartoe moet de nacalculatie op de kapitaallasten, de contracteerplicht en het bouwregime verdwijnen.

Voordat deze situatie wordt bereikt, is een overgangstraject tot 2012 nodig met flankerend beleid. Dit flankerend beleid is nodig om te voorkomen dat als gevolg van overheidsbeleid instellingen failliet dreigen te gaan en de continuïteit van de zorg in gevaar komt.

Onderscheid normbekostiging en marktwerking

Voor een goed begrip van de brief moet onderscheid gemaakt worden tussen:

- a) een andere wijze van bekostigen
- b) en marktwerking

Ad a) een andere wijze van bekostigen

Zoals hierboven aangegeven wil de kapitaallastenbrief in plaats van de vergoeding van de werkelijke kapitaallasten via een vergunningensysteem vervangen door een normvergoeding. Hiermee wordt de investeerder (zorgorganisatie of de verhuurder) geconfronteerd met een investeringsrisico. Dit risico ontstaat doordat de werkelijke investeringskosten natuurlijk af kunnen wijken van de investeringsruimte op basis van de normbekostiging. Dit is enigszins vergelijkbaar met het huidige systeem van budgettair bouwen.

Deze normbekostiging kan evenwel ingevoerd worden zonder een systeem van (gereguleerde) marktwerking, maar is wel voorwaarde om marktwerking in te voeren.

Overigens geldt voor het bestaande vastgoed nog wel dat bij invoering van een normbekostigingssysteem geen oplossing wordt geboden voor het boekwaardeprobleem. De gebouwen zijn functioneel afgeschreven, maar financieel nog lang niet. Bij een normbekostiging impliceert dit dat de gebouwen doorgeëxploiteerd moeten worden tot de oude financiering afgelost kan worden of de herontwikkeling van de locatie (grondwaarde) het probleem kan wegnemen.

Ad b) marktwerking

Marktwerking impliceert dat de zorgorganisatie ook verantwoordelijk wordt voor het leegstandsrisico. Met betrekking tot dit risico zijn voor de AWBZ enkele kanttekeningen te plaatsen:

- De directe relatie klant-aanbieder, die noodzakelijk is in het kader van meer marktwerking komt door obstakels zoals indicatie en zorgkantoor onvoldoende uit de verf. VWS blijft gaan over de indicatiestelling en daarmee de afzet. Het zorgkantoor gaat over de zorginkoop en zorgtoewijzing (waarbij onduidelijk is hoe zich dat de komende tijd gaat ontwikkelen en wat de toekomst van het zorgkantoor is);
- Het bestaande – maar ook deels het nieuw te realiseren - vastgoed is beperkt alternatief aanwendbaar, als gevolg van de regelgeving met betrekking tot bouw van intramurale voorzieningen;
- De reserves van de meeste zorginstellingen zijn te beperkt om dergelijke vastgoedrisico's op te kunnen vangen; daarbij is VWS uiteindelijk verantwoordelijk voor de tarieven, zowel voor de zorg als de kapitaallasten.

Wat betekent de kapitaallastenbrief voor de bouwplannen van nu?

Ondanks de kanttekeningen die hierboven zijn geplaatst, moet de kapitaallastenbrief serieus worden genomen voor de lange termijn. Dit is ook goed in het kader van een professioneel vastgoedbeleid.

Voor bouwplannen betekent de brief dan ook:

- dat zo flexibel mogelijk moet worden gebouwd; het gebouw moet – al dan niet met een (beperkte) extra investering – alternatief aanwendbaar zijn of (deels) afstootbaar naar de markt
- investeringen in vastgoed zo doelmatig mogelijk moeten plaatsvinden om de boekwaarde van het gebouw niet onnodig te verhogen.

Bron:

Wettekst WTZi, AMvB's, beleidsvisie en beleidsregels, kapitaallastenbrief: www.minvws.nl.