

ECLI:NL:CBB:2011:BU1568

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	05-10-2011
Datum publicatie	26-10-2011
Zaaknummer	AWB 09/293
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig Eerste en enige aanleg
Inhoudsindicatie	Vervallen procesbelang bij elkaar opvolgende tariefbeschikkingen
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven

AWB 09/293 5 oktober 2011

13950 Wet marktordening gezondheidszorg

Uitspraak in de zaak van:

Achmea Zorgkantoor N.V., te Amsterdam (hierna: Achmea), appellante
gemachtigde: mr. A.J.H.W.M. Versteeg, advocaat te Amsterdam,

tegen

de Nederlandse Zorgautoriteit, verweester,
gemachtigden: mr. drs. J.J. Rijken en mr. J.A.E. van der Jagt-Jobsen, beiden advocaat te Den Haag.

1. De procedure

Achmea heeft bij brief, bij het College binnengekomen op 20 februari 2009, beroep ingesteld tegen een besluit van verweester van 12 januari 2009.

Bij dit besluit heeft verweester onder meer de bezwaren van Achmea tegen de tariefbeschikkingen van 11 mei en 16 oktober 2007 met de eindnummers 1 en 5 voor Stichting Carinova (hierna: Carinova) niet-ontvankelijk verklaard.

Bij brief van 21 april 2009 heeft Achmea de gronden van het beroep aangevuld.

Bij brief van 27 juli 2009 heeft verweester een verweerschrift ingediend en de op de zaak betrekking hebbende stukken overgelegd.

Op 3 februari 2011 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgehad, waarbij partijen bij monde van hun gemachtigden hun standpunt nader hebben uiteengezet.

2. De grondslag van het geschil

2.1 Met ingang van 1 januari 2005 is voor instellingen die zorg verlenen waarop verzekerden aanspraak hebben op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (hierna: AWBZ) een systeem van macrobudgettering geïntroduceerd. In dit systeem kan verweerster worden verzocht een budget voor AWBZ-instellingen vast te stellen. Verweerster toetst de budgetverzoeken aan het beschikbare macrobudget dat wordt aangeduid met de term contracteerruimte. Verweerster beoordeelt de budgetverzoeken op drie momenten (rondes) in het jaar, in de maanden maart, juli en oktober. In die drie rondes kan, rekening houdend met de in de loop van het jaar toegenomen productieafspraken, worden verzocht om aanpassing van het budget.

Op 24 oktober 2006 heeft de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op grond van artikel 7 Wet marktordening gezondheidszorg verweerster een aanwijzing gegeven die strekt tot uitvoering van het voormelde systeem in 2007 (Stcrt. 2006, nr. 212, pag. 13; hierna: de aanwijzing). Verweerster heeft naar aanleiding van deze aanwijzing de beleidsregel Contracteerruimte 2007 (hierna: de beleidsregel) vastgesteld, die in de loop van 2007 meerdere malen door elkaar opvolgende beleidsregels (CA-122, CA-172, CA-189, CA-207 en CA-263) met eenzelfde strekking is vervangen. Met betrekking tot de verwerking van de budgetverzoeken is in de beleidsregel (CA-263) vermeld:

"3. Algemene verwerking aanvragen

Er zijn jaarlijks drie rondes waarbij de financiële afspraken aan de contracteerruimtes worden getoetst. Deze vinden plaats per 1 maart, 15 juli en 15 oktober 2007. Deze verwerking door de NZa vindt mede plaats onder toepassing van de onderstaande bepalingen.

3.1 Eenzijdige verzoeken

Indien partijen niet tot overeenstemming zijn gekomen over de hoogte van de productie en/of de hoogte van de prijzen (het zogenoemde tweezijdige verzoek), neemt de NZa ook eenzijdig ingediende verzoeken van een zorgaanbieder of zorgkantoor in behandeling. Per ronde kan door een zorgaanbieder dan wel een zorgkantoor geen eenzijdig verzoek worden ingediend wanneer er in diezelfde ronde ook een tweezijdig verzoek met betrekking tot dezelfde prestaties of prijzen wordt ingediend.

Indien desondanks in één ronde naast een tweezijdig verzoek ook een eenzijdig verzoek door een zorgaanbieder dan wel zorgkantoor wordt ingediend, wordt het eenzijdige verzoek afgewezen.

3.2 Vaststelling aantallen en prijzen

In de hierna volgende onderdelen 3.1 en 3.2 wordt aangegeven van welke aantallen (q's) en prijzen (p's) de NZa uitgaat voor de toetsing van de financiële afspraken aan de beschikbare contracteerruimte (zie onderdelen 4 t/m 7) en van welke p's de NZa uitgaat voor de vaststelling van de tarieven.

3.2.1 Vaststelling aantal (q)

? Indien de door de zorgaanbieder en het zorgkantoor per prestatie aangevraagde q aan elkaar gelijk zijn, gaat NZa per prestatie uit van de door de zorgaanbieder en het zorgkantoor aangevraagde q.

? Indien de door de zorgaanbieder per prestatie aangevraagde q hoger is dan door het zorgkantoor aangevraagde q, gaat de NZa per prestatie uit van de door het zorgkantoor aangevraagde q.

? Indien de door het zorgkantoor per prestatie aangevraagde q hoger is dan de door de zorgaanbieder aangevraagde q, gaat de NZa per prestatie uit van de door de zorgaanbieder aangevraagde q.

? Indien één of beide partijen geen q aanvraagt, gaat NZa uit van het feit dat de q nul is.

3.2.2 Vaststelling tarief (p)

? Indien de door de zorgaanbieder en het zorgkantoor aangevraagde p aan elkaar gelijk zijn en niet hoger dan het voor de prestatie in de beleidsregel gestelde maximumbedrag, gaat NZa uit van de door zorgaanbieder en zorgkantoor aangevraagde p.

? Indien de door de zorgaanbieder en het zorgkantoor aangevraagde p niet aan elkaar gelijk zijn of één van de partijen geen p aanvraagt, gaat de NZa uit van het voor de prestatie in de beleidsregel vastgesteld maximumbedrag.

3.3 Aanpassing eerder vastgesteld tarief of aantal

Wanneer in een ronde in jaar t, onder toepassing van de onderdelen 3.1 en 3.2 van deze beleidsregel, een afspraak met betrekking tot een bepaalde q of een bepaalde p is vastgesteld door de NZa, zal de NZa de vastgestelde q of p alleen aanpassen indien daartoe een nieuw tweezijdig verzoek wordt ingediend. Eenzijdige verzoeken ter aanpassing van een eerder in datzelfde jaar vastgestelde q of p worden afgewezen.

()".

2.2 Feiten

- Verweerster heeft voor Carinova in het kader van de maart- en julironde op 11 mei alsmede 16 oktober 2007 de tariefbeschikkingen met eindnummers 1 en 5 vastgesteld. Tegen deze tariefbeschikking heeft onder meer Achmea bezwaar gemaakt.
- Verweerster heeft voor Carinova in het kader van de oktoberronde op 19 december 2007 de tariefbeschikking met eindnummer 6 vastgesteld. Tegen deze tariefbeschikking heeft Achmea geen bezwaar gemaakt.
- Achmea is naar aanleiding van haar bezwaren, en de aanvullende gronden van haar bezwaren ingediend op 26 september 2007 en 14 januari 2008, door verweerster op 2 juli 2008 gehoord.
- Vervolgens heeft verweerster het bestreden besluit genomen.

3. Het bestreden besluit en het nadere standpunt van verweerster

Verweerster heeft bij het bestreden besluit, voor zover hier van belang, het bezwaar van Achmea niet-ontvankelijk verklaard, omdat moet worden aangenomen dat Achmea, mede gelet op de werking van de toepasselijke beleidsregels en het daarin vervatte beslismodel, niet langer een belang heeft bij de behandeling daarvan. Verweerster heeft opgemerkt dat de besluiten waartegen bezwaar is gemaakt inmiddels zijn opgevolgd door een nieuw besluit van 19 december 2007. Dat besluit, dat is genomen in verband met nieuwe, geactualiseerde budgetaanvraag uit de oktoberronde, betreft evenals de besluiten waartegen bezwaar is gemaakt, de vaststelling van het budget en de in rekening te brengen tarieven over het kalenderjaar 2007.

Toepassing van de artikelen 6:18 en 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan niet aan de orde zijn, aangezien de tariefbeschikking van december 2007 is genomen naar aanleiding van een nieuwe, tweezijdige aanvraag van Achmea en Carinova en om die reden niet kan worden aangemerkt als besluit dat in de plaats treedt van de eerdere besluiten op aanvragen uit de maart- en julironde. Bovendien geldt dat de tariefbeschikking van december 2007 is genomen conform de tweezijdige aanvraag van de betreffende instelling en Achmea, zodat, zo de eerder ingediende bezwaren al mede op deze tariefbeschikking betrekking zouden hebben, deze vanwege het ontbreken van een belang niet-ontvankelijk zouden moeten worden verklaard.

Voor zover Achmea zich heeft beroepen op de uitspraak van het College van 21 februari 2008 (AWB07/537 <www.rechtspraak.nl>; LJN: BC6225) heeft verweerster het volgende opgemerkt. Weliswaar kunnen in het kader van een bezwaarschriftprocedure onderliggende beleidsregels aan de orde worden gesteld,

maar dit doet niet af aan het feit dat een bezwaar niet-ontvankelijk is wanneer wegens het ontbreken van een direct belang het bestuursorgaan niet gehouden is tot een inhoudelijke behandeling. Van dit laatste is volgens verweerster thans sprake, omdat een heroverweging niet tot een andere uitkomst kan leiden dan hetgeen in december 2007 is beslist.

Uit de door Achmea aangevoerde omstandigheid dat een andere aanvraag zou zijn ingediend wanneer de onderliggende regelgeving zou zijn aangepast, kan niet worden afgeleid dat sprake is van een belang bij een inhoudelijke behandeling van de zaken. Het is aan de zorgaanbieder en het zorgkantoor om een aanvraag in te dienen die in overeenstemming is met hetgeen tussen partijen is overeengekomen dan wel een eenzijdige aanvraag in te dienen, indien deze overeenstemming niet kan worden bereikt. Van verweerster kan niet worden verwacht dat zij bij de behandeling van een aanvraag moet uitgaan van de onverbindendheid of ongeldigheid van de onderliggende overeenkomst tussen zorgaanbieder en zorgkantoor.

De stelling van Achmea dat zij bezwaar heeft gemaakt tegen de tariefbeschikking in de oktoberronde klopt niet. Uit de correspondentie waar Achmea in dit verband naar heeft verwezen, wordt enkel voorafgaand aan de primaire beschikking van 19 december 2007 aangekondigd dat tegen het besluit bezwaar gemaakt zal worden. Een daadwerkelijk bezwaarschrift is niet ontvangen.

Ten overvloede is verweerster in het bestreden besluit inhoudelijk op de bezwaren van appellante ingegaan, aangezien deze bezwaren volgens haar, al zouden die ontvankelijk zijn geweest, niet tot een wijziging van de primaire besluiten zouden hebben geleid.

4. Het standpunt van Achmea

Met betrekking tot de ontvankelijkheid van haar bezwaren heeft Achmea aangevoerd dat zij een belang had en heeft bij de vraag naar de verbindendheid en rechtmatigheid van de wet- en regelgeving waarop de tariefbeschikkingen zijn gebaseerd. Achmea moet een mogelijkheid hebben een rechtsvraag ter beantwoording voor te leggen en uit de uitspraak van het College van 21 februari 2008 heeft zij gemeend te mogen afleiden dat daarin een belang is gelegen dat rechtvaardigt dat tegen een tariefbeschikking wordt opgekomen. Dit belang is niet komen te vervallen omdat inmiddels nieuwe beslissingen zijn genomen.

Het is Achmea ontgaan waarom de artikelen 6:18 en 6:19 Awb niet van (overeenkomstige) toepassing zouden zijn op besluiten die elkaar opvolgen, ook als daar nieuwe aanvragen aan ten grondslag liggen. Achmea heeft er in dit verband op gewezen dat de mogelijkheid om productieafspraken in de loop van het jaar aan te passen, is ingegeven om binnen de gestelde financiële grenzen de hoogte van het budget van de zorgaanbieder te laten aansluiten bij de werkelijk geleverde zorg. De besluiten die genomen worden in de juli- en oktoberronde behelzen dan ook steeds een wijziging van de eerdere beslissingen van verweerster over de productieafspraken. De tekst van artikel 6:18 Awb biedt verder geen aanknopingspunt voor de gedachte dat de in dit artikel vervatte regeling niet van toepassing zou zijn wanneer de wijziging of intrekking volgt op een verzoek dat is gedaan met inachtneming van de door het bestuursorgaan zelf gegeven procedurevoorschriften.

Achmea heeft gesteld dat een heroverweging van de tariefbeschikkingen waartegen bezwaar is gemaakt, kan leiden tot wijziging van de achterliggende regelgeving die vervolgens ook betekenis zou hebben voor de nadien genomen besluiten. Verweerster kan deze besluiten zo nodig ambtshalve wijzigen wanneer daartegen geen bezwaar zou zijn gemaakt of de artikelen 6:18 en 6:19 Awb niet van toepassing zouden zijn.

Verweerster dient zich verder te realiseren dat de financiële beperkingen die gesteld zijn aan de uitvoering van de AWBZ gevolgen hebben voor de afspraken die zij met zorgaanbieders kan maken. Zou het anders zijn, dan was het niet nodig geweest om in de beleidsregels een mechanisme voor het herstel van de overschrijding van de regionale contracteerruimte op te nemen. Hieruit volgt dat andere contracten tot stand zouden worden gebracht, indien er meer financiële ruimte zou zijn om overeenkomsten te sluiten.

Achmea is in haar beroepschrift voor het overige ingegaan op de door verweerster ten overvloede gegeven inhoudelijke weerlegging van haar bezwaren.

5. De beoordeling van het geschil

5.1 In de tariefbeschikking met eindnummer 6 is dezelfde ingangsdatum vermeld als in de tariefbeschikkingen met de eindnummers 1 en 5, te weten 1 januari 2007. Verder is in de tariefbeschikking met eindnummer 6, evenals in de tariefbeschikkingen met de eindnummer 1 en 5, de clause opgenomen dat met de ingangsdatum van deze tariefbeschikking de geldigheidsduur van de geldende tariefbeschikking wordt beperkt tot de ingangsdatum van deze tariefbeschikking. Gezien het voorgaande is met de inwerkingtreding van de tariefbeschikking met eindnummer 6 de geldigheidsduur van de daaraan voorafgaande tariefbeschikking met eindnummer 5 teniet gedaan. De geldigheidsduur van de tariefbeschikking met eindnummer 1 was reeds teniet gedaan. Dat Achmea desondanks een belang bij een inhoudelijke beoordeling van haar bezwaren tegen de tariefbeschikkingen met de eindnummers 1 en 5 had, vermag het College niet in te zien.

5.1.1 Voor zover Achmea ter zitting heeft aangevoerd dat de tariefbeschikkingen in het kader van de maart- en julironde betekenis blijven behouden in de situatie dat een zorginstelling wordt bevoorschot op basis van ingediende declaraties, overweegt het College dat niet is gebleken dat deze vorm van bevoorschotting wat daar ook van zij van toepassing was op Carinova. Verweerster was verder slechts gehouden tot een inhoudelijke beoordeling van de door Achmea ingediende bezwaren over de verbindendheid en rechtmatigheid van de wet- en regelgeving die aan de tariefbeschikkingen met de eindnummers 1 en 5 ten grondslag lag, indien zij daarbij een actueel en reëel belang had. Door de tariefbeschikking met eindnummer 6 naar aanleiding van de oktoberronde is dit belang komen te vervallen en was verweerster niet gehouden de bezwaren van Achmea inhoudelijk te beoordelen uitsluitend vanwege de principiële betekenis daarvan. Dit is in overeenstemming met de door Achmea genoemde uitspraak van het College van 21 februari 2008. In deze uitspraak is weliswaar geoordeeld dat, na afronding van verweersters besluitvorming omtrent verzoeken om tariefvaststelling, in beroep bij het College desgewenst de hoogte van de contracteerruimte aan de orde kan worden gesteld, maar dit laat onverlet dat Achmea daarbij een actueel en reëel belang dient te hebben.

5.1.2 Anders dan Achmea heeft betoogd, kunnen de door haar ingediende bezwaren tegen de tariefbeschikkingen met de eindnummer 1 en 5 op grond van de artikelen 6:18 en 6:19 Awb niet worden geacht te zijn gericht tegen de tariefbeschikking in het kader van de oktoberronde. De tariefbeschikking met eindnummer 6 is genomen naar aanleiding van een nieuw tweezijdig ingediend budgetverzoek van Carinova en Achmea en dient te worden aangemerkt als een primair besluit. Achmea was voor het in rechte aantasten van dit primaire besluit aangewezen op het tijdig maken van bezwaar daartegen. Verweerster heeft in het bestreden besluit terecht geconstateerd dat zij geen bezwaarschrift van Achmea heeft ontvangen dat is gericht tegen de tariefbeschikking met eindnummer 6. Voor het bestaan van een recht om buiten de bezwaarschriftenprocedure aanpassing te verlangen van een onrechtmatig geachte tariefbeschikking valt geen grondslag aan te wijzen, behoudens bijzondere omstandigheden. Gesteld noch gebleken is dat deze bijzondere omstandigheden zich in het onderhavige geval voordoen.

5.2 Gezien het voorgaande heeft verweerster de bezwaren van appellante tegen de tariefbeschikkingen met de eindnummers 1 en 5 terecht niet-ontvankelijk verklaard. Het beroep dient dan ook ongegrond te worden verklaard.

5.3 Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

6. De beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Aldus gewezen door mr. E.R. Eggeraat, mr. H.A.B. van Dorst-Tatomir en mr. M.M. Smorenburg in tegenwoordigheid van mr. B.S. Jansen als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 5 oktober 2011.

w.g. E.R. Eggeraat w.g. B.S. Jansen