

ECLI:NL:CBB:2015:380

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	20-11-2015
Datum publicatie	03-12-2015
Zaaknummer	14/267
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Afwijking door NZa van een verzoek om in afwijking van de beleidsregel Compensatie dan wel de beleidsregel Invoering NHC een compensatie toe te kennen. Klimgeldproblematiek. Geen sprake van een ondubbelzinnige toezegging dat appellante tot in lengte van jaren, ook bij wijziging van het bekostigingssysteem, volledige vergoeding van de huurkosten zou blijven ontvangen. Het College onderschrijft de opmerking van NZa dat niet valt in te zien waarom de beleidskeuze van de minister, om geen categorale overgangsregeling te treffen voor huursituaties als die van appellante, kennelijk onredelijk zou zijn. Geen sprake van onevenredige gevolgen / bijzondere omstandigheden. Beroep ongegrond.
Wetsverwijzingen	Wet marktordening gezondheidszorg
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl RZA 2015/47

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 14/267
13950

uitspraak van de meervoudige kamer van 20 november 2015 in de zaak tussen

de Stichting Zorggroep Noord- en Midden-Limburg, te Venlo, appellante,

(gemachtigde: mr. F.Q.M. de Rotte),

en

de Nederlandse Zorgautoriteit, verweerster,

(gemachtigden: mr. M.A.M. Verduijn en mr. E.C. Pietermaat).

Procesverloop

Bij brieven van 21 mei 2012, 29 juni 2012 en 8 augustus 2012 heeft appellante erop gewezen dat bij twee van haar locaties ([naam 1] en [naam 2]) sprake is geweest van klimgeldproblematiek, dat bij beide locaties de sanering van de klimgeldproblematiek in 2000/2001 heeft geleid tot huurovereenkomsten met een relatief hoge huur, dat de huurkosten tot dusverre voor 100% konden worden nagecalculeerd en dat het wegvallen van de nacalculatie als gevolg van de invoering door verweerster van de normatieve huisvestingscomponent (NHC) een op termijn onwenselijke en onbetaalbare situatie doet ontstaan. Appellante heeft daarbij verzocht om toepassing van de hardheidsclausule. Naar appellante ter zitting heeft toegelicht heeft zij met haar verzoek bedoeld om in afwijking van de beleidsregel Compensatie vaste activa AWBZ en GGZ in verband met invoering normatieve huisvestingscomponent (CA-300-493) (beleidsregel Compensatie) dan wel de beleidsregel Invoering normatieve huisvestingscomponent (NHC) bestaande zorgaanbieders (CA-300-564) (beleidsregel Invoering NHC) in aanmerking te komen voor een compensatie voor het nadeel dat voor haar zal ontstaan als gevolg van de invoering van de NHC en het (geleidelijk) wegvallen van de nacalculatie van de huurkosten.

Verweerster heeft bij besluit van 18 september 2013 (het primaire besluit) afwijzend op het verzoek van appellante beslist.

Bij besluit van 24 maart 2014 (het bestreden besluit) heeft verweerster het bezwaar van appellante ongegrond verklaard.

Appellante heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerster heeft een verweerschrift ingediend.

Vervolgens heeft appellante nadere gronden en een reactie op het verweerschrift ingediend.

Verweerster heeft daarop bij dupliek gereageerd.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 9 oktober 2015.

Namens appellante zijn verschenen [naam 3] , concerncontroller, [naam 4] en [naam 5] , bijgestaan door de gemachtigde. Verweerster heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigden.

Overwegingen

1. Appellante heeft aangevoerd dat verweerster bij de afwijzing van het verzoek om haar in afwijking van de beleidsregel Compensatie dan wel de beleidsregel Invoering NHC een compensatie toe te kennen, in strijd heeft gehandeld met het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur.

Appellante heeft in dit verband aangevoerd dat verweerster miskent dat er voor haar onevenredige (financiële) gevolgen zullen ontstaan door het wegvallen van de nacalculatie. In dit verband heeft appellante voorts gesteld dat verweerster ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de bijzondere omstandigheid dat de huurcontracten voor de locaties [naam 2] en [naam 1] in 2000 respectievelijk 2001

tot stand zijn gekomen ter sanering van de klimgeldproblematiek. Daarbij was appellante gehouden om mee te werken aan de afwikkeling van de zogenoemde DKP-regelingen. Het College voor Zorgverzekeringen (CVZ), het College Tarieven Gezondheidszorg (CTG), het College Sanering Zorginstellingen (CSZ) en het College Bouw Zorginstellingen (CBZ) zijn hierbij betrokken geweest. Een en ander heeft geresulteerd in huurcontracten met een relatief hoge huur. Destijds werd gesteld dat nacalculatie mogelijk bleef. Voorts is bij het aangaan van die huurcontracten uitgegaan van een 50-jarige levensduur van de gebouwen, waardoor gedurende de looptijd van de huurcontracten ingrijpende aanpassingen aan het gebouw (soms gepaard gaand met capaciteitsverkleining) onvermijdelijk zijn. Appellante acht de beleidsregel Compensatie onrechtmatig nu deze niet voorziet in een compensatie voor haar geval. Verweerster heeft aan verschillende ziekenhuizen, in afwijking van de geldende beleidsregels, wél een (eenmalige) compensatie verstrekt voor de kapitaallasten.

Ter zitting heeft appellante de beroepsgrond dat de beleidsregel Compensatie een steunmaatregel zou vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU ingetrokken.

2. Appellante heeft in reactie op de stellingen van verweerster in het verweerschrift en in de dupliek bevestigd dat zij het huurcontract ten aanzien van de locatie [naam 2] per 1 januari 2017 heeft kunnen beëindigen tegen een afkoopsom van 3 miljoen. Ten aanzien van de locatie [naam 1] handhaaft appellante haar stelling dat het nadelig gevolg van de overgang van de functiegerichte budgettering naar een budgetvergoeding op basis van ZZPs in de periode tot het einde van het lopende huurcontract (2033) tenminste 5 miljoen bedraagt, nu de NHC-opbrengst voor deze locatie minder bedraagt dan de door haar verschuldigde huur.

Gelet op deze stellingen is aannemelijk dat appellante door de wijziging van het bekostigingssysteem ten aanzien van de beide locaties in een nadeligere positie is komen te verkeren. Het College verworpt de stelling van verweerster dat appellante ten aanzien van de locatie [naam 2] geen procesbelang meer zou hebben.

3. Het beroep van appellante op het vertrouwensbeginsel faalt. Het College overweegt dat een toezegging van een bestuursorgaan alleen dat bestuursorgaan bindt indien er door of namens het bevoegd orgaan uitdrukkelijk, ondubbelzinnig en ongeclausuleerd toezeggingen zijn gedaan. Noch de betrokkenheid van CVZ, CTG, CSZ en CBZ destijds bij de sanering van de klimgeldproblematiek waarbij de dure klimgeldleningen volgens appellante zijn omgezet in dure huurcontracten noch de daarbij gemaakte opmerking dat de huurkosten konden worden nagecalculeerd, rechtvaardigt naar het oordeel van het College de aanname dat een ondubbelzinnige toezegging is gedaan dat appellante tot in lengte van jaren, ook bij wijziging van het bekostigingssysteem, volledige vergoeding van de huurkosten zou blijven ontvangen. Daarbij komt dat verweerster destijds niet bij de sanering van de klimgeldproblematiek betrokken is geweest en dat verweerster, voor zover er door genoemde bestuursorganen toezeggingen zouden zijn gedaan, daaraan niet gebonden kan worden geacht.

4. Met betrekking tot het beroep op het gelijkheidsbeginsel heeft appellante aangevoerd dat verweerster in sommige gevallen is afgeweken van de beleidsregel Compensatie, maar niet in haar geval, en dat verweerster voorts aan verschillende ziekenhuizen een (eenmalige) compensatie heeft verstrekt voor de kapitaallasten.

Dit beroep faalt nu geen sprake is van ongelijke behandeling van gelijke gevallen. In geen van de door appellante bedoelde gevallen gaat het om een compensatie voor het nadeel dat ontstaat door het (geleidelijk) wegvallen van de nacalculatie van (relatief hoge) huurkosten als gevolg van de sanering van klimgeldproblematiek uit het verleden. Het enkele feit dat een ziekenhuis in een specifieke situatie een compensatie heeft ontvangen, is onvoldoende om te spreken van een geval dat gelijk is aan dat van appellante.

5. Appellante heeft voorts betoogd dat de beleidsregel Compensatie onrechtmatig is nu daarbij geen compensatie wordt geboden in de situatie dat de gebouwen weliswaar nog in gebruik zijn, maar sprake is van een relatief hoge huur als gevolg van de sanering van klimgeldproblematiek in het verleden. Verweerster heeft hiertegen ingebracht dat zij de minister bij de totstandkoming van het overgangsbeleid

in het kader van de invoering van de normatieve huisvestingscomponent expliciet op de klimgeldproblematiek heeft gewezen, maar dat de minister ervoor heeft gekozen om geen aparte overgangsregeling voor deze huursituaties te treffen.

Het College onderschrijft de opmerking van verweerder dat niet valt in te zien waarom de beleidskeuze van de minister, om geen categorale overgangsregeling te treffen voor huursituaties als die van appellante, kennelijk onredelijk zou zijn.

Zoals het College heeft overwogen in de uitspraak van 19 augustus 2015, ECLI:NL:CBB:2015:293, r.o. 4.3, was het doel van de aanwijzing van de minister van 12 juli 2011 en de wijziging daarvan op 8 augustus 2011, om verweerder een beleidsregel tot stand te laten brengen teneinde compensatie te bieden voor vaste activa (gebouwen), waarop enerzijds na de invoering van de NHC nog wel moest worden afgeschreven, maar waarmee anderzijds wegens sloop of leegstand in verband met vervangende nieuwbouw geen inkomsten meer gegenereerd konden worden. Daarom is het naar het oordeel van het College goed te begrijpen dat als uitgangspunt is genomen dat alleen spookgebouwen en leegstaande gebouwen van zorgaanbieders die juridisch of economisch eigenaar zijn, waaronder de financial leasener, binnen de reikwijdte van de beleidsregel vallen. Appellante valt ook niet onder de doelgroep van de beleidsregel Compensatie, omdat ten aanzien van de locaties [naam 1] en [naam 2] geen sprake is van leegstaande of spookgebouwen, maar van gebouwen waarmee ook na invoering van de NHC inkomsten kunnen worden gegenereerd. Het College is van oordeel dat geen sprake is van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel of het verbod van willekeur.

6. Het College verwerpt ten slotte het betoog van appellante dat de weigering van verweerder om haar in afwijking van de beleidsregel Compensatie dan wel de beleidsregel Invoering NHC een compensatie toe te kennen, voor haar gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Zoals hiervoor in r.o. 2 is overwogen, heeft appellante het nadeel voor de locatie [naam 2] in verband met de beëindiging van de huurovereenkomst begroot op ongeveer 3 miljoen en voor de locatie [naam 1] voor de periode van 2012 tot en met 2032 een periode van 21 jaar op ongeveer 5 miljoen. Verweerder heeft terecht betoogd dat bij zorgaanbieders met meerdere locaties pas aanleiding bestaat om van het beleid af te wijken wanneer de gevolgen voor de zorgaanbieder als geheel onevenredig zijn. Verweerder heeft voorts betoogd dat appellante eind 2012 over een eigen vermogen van 67,1 miljoen beschikte, dat eind 2013 was aangegroeid tot 70,0 miljoen. Appellante heeft dit niet weersproken. Dit leidt het College tot het oordeel dat geen sprake is van onevenredige (financiële) gevolgen.

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

Beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. W.E. Doolaard, mr. J.A.M. van den Berk en mr. H.S.J. Albers, in aanwezigheid van mr. J.M.M. Bancken, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 20 november 2015.

w.g. W.E. Doolaard w.g. J.M.M. Bancken

