ECLI:NL:GHDHA:2014:4598

Instantie	Gerechtshof Den Haag
Datum uitspraak	11-11-2014
Datum publicatie	12-05-2015
Zaaknummer	200.116.795-01
Rechtsgebieden	Civiel recht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Wet marktordening gezondheidszorg; Wet toelating zorginstellingen; heeft zorginstelling recht op nacalculatie van kapitaallasten; mocht zorginstelling vertrouwen op (onjuiste) mededeling minister?
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl GZR-Updates.nl 2015-0220

Uitspraak

GERECHTSHOF DEN HAAG

Afdeling Civiel recht

Zaaknummer : 200.116.795/01

Zaak-/rolnummer rechtbank : 392200/HA ZA 11-1215

arrest van 11 november 2014

inzake

DE STAAT DER NEDERLANDEN (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport),

zetelend te Den Haag,

appellant,

hierna te noemen: de Staat,

advocaat: mr. G.R.J. de Groot te Den Haag,

tegen

RoderSana Holding B.V.,

gevestigd te Oirschot,

geïntimeerde,

hierna te noemen: RoderSana,

advocaat: mr. D. Knottenbelt te Rotterdam.

Het geding

Bij exploot van 2 november 2012 heeft de Staat hoger beroep ingesteld tegen het vonnis van de rechtbank s-Gravenhage van 8 augustus 2012, gewezen tussen RoderSana als eiseres en de Staat als gedaagde. Bij memorie van grieven (met producties) heeft de Staat tegen het bestreden vonnis zes grieven aangevoerd, die RoderSana bij memorie van antwoord (met producties) heeft bestreden. Op 20 februari 2014 hebben partijen de zaak voor het hof doen bepleiten, de Staat door mr. J.J. Rijken, advocaat te Den Haag, en RoderSana door mr. K.D. Meersma, advocaat te Amsterdam. De zaak is daarna naar de rol verwezen teneinde partijen in de gelegenheid te stellen een minnelijke regeling tot stand te brengen. Een schikking is evenwel niet tot stand gekomen en partijen hebben arrest gevraagd.

Beoordeling van het hoger beroep

1.1 Op grond van hetgeen partijen over en weer onbetwist hebben aangevoerd en de rechtbank in hoger beroep onbestreden heeft vastgesteld, gaat het in dit geding (samengevat) om het volgende.

2.2 RoderSana is in 2007 opgericht op initiatief van een aantal zorginstellingen, de aandeelhouders van RoderSana. RoderSana richt zich op de behandeling van diverse vormen van verslaving in een luxueuze en comfortabele omgeving. Deze vorm van zorg wordt gerekend tot de op genezing gerichte (curatieve) geestelijke gezondheidszorg (GGZ). RoderSana heeft hiertoe een kliniek gebouwd en zij is in de loop van januari 2009 begonnen met de dienstverlening aan patiënten.

2.3 Een zorginstelling als RoderSana diende te beschikken over een door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna; de Minister) te verstrekken toelating op grond van de Wet Toelating Zorginstellingen (WTZi). Tot 1 januari 2009 bestonden daartoe twee mogelijkheden: toelating met bouw en toelating zonder bouw. Met ingang van 1 januari 2009 bestaat de eerstgenoemde mogelijkheid niet meer.

2.4 Indien een aanvraag voor toelating met bouw werd gedaan, adviseerde het College Bouw de Minister daarover. Het College Bouw was ook de instantie die bevoegd was de bouwvergunning te verlenen.

2.5 De tarieven die een instelling als RoderSana in rekening mag brengen zijn gereguleerd door de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg). Die regulering geschiedt aan de hand van met ingang van januari 2008 vastgestelde prestaties, de diagnosebehandelcombinaties (DBCs). Bij de vaststelling van de tarieven wordt, voor instellingen in de curatieve GGZ zoals RoderSana, sinds 1 januari 2008 onderscheid gemaakt tussen gebudgetteerde en niet-gebudgetteerde zorgaanbieders.

2.6 Bij gebudgetteerde zorginstellingen stelt de NZa jaarlijks een bedrag aan aanvaardbare kosten vast (het budget), waaronder de kapitaallasten van de instelling. Ten aanzien van de kapitaallasten kan, indien het budget daartoe ontoereikend mocht blijken, nacalculatie plaatsvinden, hetgeen betekent dat

het tekort alsnog via een verhoging van de door de zorginstelling te declareren tarieven mag worden goedgemaakt.

2.7 Voor niet-gebudgetteerde zorgaanbieders geldt een ander stelsel. Voor hen stelt de NZa geen budget vast en vindt ook geen nacalculatie plaats. Een niet-gebudgetteerde instelling is volledig vrij in het onderhandelen van de tarieven met de afzonderlijke zorgverzekeraars.

2.8 Zorginstellingen in de curatieve GGZ die na 31 december 2007 zijn toegetreden tot het zorgstelsel zijn steeds niet-gebudgetteerd. RoderSana is om die reden een niet-gebudgetteerde instelling.

2.9 Op 27 maart 2008 heeft een oriënterend gesprek plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van RoderSana en beleidsambtenaren van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) over de toelating met bouw van RoderSana als zorginstelling in de zin van de WTZi.

2.10 Op 7 oktober 2008 (aangevuld op 23 december 2008) heeft RoderSana bij de Minister een aanvraag ingediend voor een toelating met bouw alsmede voor een bouwvergunning op de voet van art. 5 lid 1 WTZi.

2.11 Op 22 december 2008 heeft het College Bouw de Minister geadviseerd over de door RoderSana ingediende aanvraag. Het College Bouw liet de Minister onder meer weten dat het onderdeel polikliniek van RoderSana niet viel onder het bouwregime van de WTZi.

2.12 Op 31 december 2008 heeft de Minister een beschikking gegeven waarin RoderSana werd toegelaten als instelling voor, onder meer, medisch specialistische zorg. In deze beschikking is een passage opgenomen waarin wordt vermeld dat een jaarhuur van maximaal 406.624 in aanmerking komt voor nacalculatie. In de beschikking is tevens vermeld dat, hoewel met ingang van 1 januari 2009 het bouwregime van de WTZi niet langer van toepassing is, de nacalculatie door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) vooralsnog in tact blijft.

2.13 Het College Bouw heeft geen bouwvergunning aan RoderSana verleend.

Het College Bouw is met ingang van 1 januari 2009 opgeheven.

2.14 RoderSana heeft met zorgverzekeraars onderhandeld en overeenkomsten afgesloten over de in rekening te brengen tarieven.

2.15 Eind 2009 heeft RoderSana bij de NZa een aanvraag ingediend voor nacalculatie van kapitaallasten van 406.624. De NZa heeft er vervolgens in een brief aan de Minister van 22 april 2010 op gewezen dat RoderSana, als zijnde een nieuwe toetreder, geen budget krijgt, hetgeen betekent dat de nieuwe zorgaanbieders volledig op basis van gedeclareerde DCBs worden bekostigd en er geen nacalculatie plaatsvindt. De passage in de beschikking van 31 december 2008 van de Minister over de nacalculatie is derhalve onjuist, aldus de NZa. RoderSana heeft een kopie van deze brief ontvangen.

2.16 RoderSana stelt zich in dit geding op het standpunt dat de Staat onrechtmatig jegens haar heeft gehandeld door in de beschikking van 31 december 2008 ten onrechte op te nemen dat RoderSana voor nacalculatie in aanmerking zou komen. RoderSana heeft daardoor schade geleden, omdat zij, indien de onjuiste passage in de beschikking achterwege zou zijn gebleven, haar kapitaallasten van de zorgverzekeraars vergoed had kunnen krijgen, hetgeen voor de jaren 2009 en 2010 niet meer mogelijk is. De Staat erkent dat de meergenoemde passage in de beschikking van de Minister onjuist is, maar stelt zich (onder meer) op het standpunt dat, gegeven de toepasselijke regelgeving, RoderSana had moeten beseffen dat de mededeling over de nacalculatie op een vergissing berustte, zodat RoderSana daarop niet had mogen vertrouwen.

2.17 De rechtbank heeft, kort gezegd, overwogen dat RoderSana wel op de desbetreffende passage over de nacalculatie mocht vertrouwen. De rechtbank heeft hierbij belang gehecht aan (i) de omstandigheid

dat RoderSana tegenover beleidsambtenaren van VWS en het College Bouw te kennen had gegeven dat zij, door het indienen van een aanvraag voor toelating met bouw, in aanmerking wenste te komen voor dekking van kapitaalslasten door middel van nacalculatie, (ii) het feit dat RoderSana sowieso geen recht op nacalculatie had zodat een aanvraag voor toelating bouw voor haar zinloos zou zijn, (iii) de complexiteit van de regelgeving en (iv) het feit dat de onjuiste mededeling afkomstig was van het hoogste gezag (de Minister), zodat er voor RoderSana geen aanleiding was rekening te houden met een vergissing. Volgens de rechtbank kan de omstandigheid dat RoderSana geen nader onderzoek heeft gedaan en mogelijk beter had kunnen weten slechts een factor zijn die eventueel invloed kan hebben op de omvang van de toe te kennen schadevergoeding. De rechtbank heeft de Staat veroordeeld tot betaling van schadevergoeding op te maken bij staat.

3.1 De grieven lenen zich voor gezamenlijke behandeling.

3.2 Nu niet in geschil is dat de gewraakte passage over de nacalculatie in de beschikking van de Minister van 31 december 2008 onjuist was, gaat het er om of RoderSana in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs er op heeft mogen vertrouwen dat haar daarmee juiste inlichtingen werden gegeven, omdat alleen in dat geval plaats kan zijn voor het oordeel dat het verstrekken van die onjuiste inlichtingen onrechtmatig is jegens RoderSana (HR 25 mei 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW0219 rov. 3.5.1). De Staat voert aan dat de rechtbank dit bij haar oordeel over de onrechtmatigheid heeft miskend, doordat zij niet of onvoldoende in aanmerking heeft genomen dat nacalculatie alleen plaatsvindt bij gebudgetteerde instellingen, maar niet bij niet-gebudgetteerde instellingen, zoals RoderSana, en dat RoderSana dit had moeten beseffen.

3.3 Het betoog van de Staat heeft in ieder geval in zoverre succes, dat inderdaad niet blijkt dat de rechtbank dit in haar oordeel over de onrechtmatigheid heeft betrokken. De rechtbank heeft de vraag of RoderSana beter had moeten weten kennelijk uitsluitend willen betrekken op de omvang van de toe te kennen schadevergoeding, dus kennelijk in het kader van de vraag of RoderSana eigen schuld in de zin van art. 6:101 BW heeft. Daarmee heeft de rechtbank echter miskend, dat de vraag of RoderSana beter had moeten weten ook van belang is voor de vraag of RoderSana erop had mogen vertrouwen dat de passage in de beschikking van 30 december 2008 juist was en dus voor het oordeel over de vraag of die passage onrechtmatig jegens RoderSana is.

3.4 Het hof is van oordeel dat van een professionele organisatie als RoderSana, die zich begeeft op een markt die onder meer wat betreft de tarieven in hoge mate is gereguleerd, mag worden verwacht dat zij zich vooraf terdege informeert omtrent de voor haar geldende regelgeving en, meer in het bijzonder, de mogelijkheden en onmogelijkheden om haar kapitaallasten vergoed te krijgen. Dit betekent dat RoderSana had moeten weten dat zij (i) vanaf januari 2009 een niet-gebudgetteerde instelling zou zijn en (ii) dat zij als niet-gebudgetteerde instelling niet voor nacalculatie in aanmerking zou komen, maar de kapitaallasten zou moeten terugverdienen met tarieven die in rechtstreekse onderhandelingen met de zorgverzekeraars tot stand komen. De vraag of RoderSana tegen deze achtergrond op grond van de passage in de beschikking van 30 december 2008 er gerechtvaardigd op mocht vertrouwen dat zij in aanmerking zou komen voor nacalculatie, beantwoordt het hof dan ook in beginsel ontkennend. RoderSana had moeten beseffen dat een niet-gebudgetteerde instelling als zij niet in aanmerking kwam voor nacalculatie, hetgeen voor haar op zijn minst aanleiding had moeten zijn om bij VWS of de NZa te informeren of de mededeling over de nacalculatie wel klopte. Dit zou anders kunnen zijn indien zich zodanig sterke, bijkomende omstandigheden hebben voorgedaan dat het vertrouwen van RoderSana wel gerechtvaardigd was, maar daarvan is onvoldoende gebleken.

3.5 De omstandigheid dat de bewuste mededeling afkomstig was van de Minister legt, anders dan de rechtbank heeft aangenomen, geen bijzonder gewicht in de schaal. De Minister is op het gebied van nacalculatie immers niet zonder meer een gezaghebbende bron. De NZa is bevoegd over nacalculatie te beslissen, zoals RoderSana wist of als professionele zorginstelling behoorde te weten.

3.6

Ook de omstandigheid dat de regelgeving complex was kan RoderSana niet baten. Zelfs indien dit zo zou zijn is het aan een professionele instelling als RoderSana, die zich begeeft op een gereguleerde markt met complexe regelgeving, om zich van voldoende interne of externe deskundige bijstand te voorzien teneinde zich te laten informeren over de gevolgen van het zijn van een niet-gebudgetteerde instelling. RoderSana heeft niet aangevoerd dat de toepasselijke regelgeving ook voor een deskundige adviseur niet begrijpelijk is.

3.7 De rechtbank heeft voorts in aanmerking genomen dat de Minister respectievelijk beleidsambtenaren van VWS lange tijd hebben aangenomen dat RoderSana voor dekking van kapitaallasten (het hof begrijpt: door middel van nacalculatie) in aanmerking kwam. De Staat voert terecht aan dat de feitelijke basis voor deze aannames ontbreekt. Ter onderbouwing van deze stelling voert RoderSana slechts aan dat in de bespreking die zij met beleidsambtenaren van VWS voerde, niet aan de orde is gekomen dat het nutteloos voor haar zou zijn een toelating met bouw aan te vragen. Deze stelling van RoderSana wordt echter gelogenstraft door de verklaring van haar directeur tijdens de comparitie van partijen in eerste aanleg, die heeft verklaard dat de beleidsambtenaren het advies hadden gegeven dat RoderSana geen WTZi-verklaring kon krijgen met bouw, omdat zij een niet-gebudgetteerde instelling was en onder het nieuwe regime zou vallen. Het hof merkt hierbij nog op dat niet valt in te zien dat RoderSana vertrouwen mocht ontlenen aan de opvattingen bij beleidsambtenaren en Minister, voor zover die opvattingen niet jegens RoderSana zijn geuit. Dat dit laatste is gebeurd heeft RoderSana niet gesteld.

3.8 RoderSana heeft ook aangevoerd dat kort na het afgeven van de WTZi-toelating door de NZa, aan RoderSana is meegedeeld dat nacalculatie van haar kapitaallasten mogelijk was. RoderSana baseert dit onderdeel van haar betoog kennelijk op de stelling, dat zij in januari 2009 met de NZa heeft gebeld en dat haar in dat telefoongesprek te kennen is gegeven dat in januari 2010 om nacalculatie kon worden verzocht. De directeur van RoderSana heeft hierover tijdens de comparitie van partijen in eerste aanleg verklaard: Ik heb ook in januari 2009 bij de start van RoderSana aan NZa gevraagd hoe de nacalculatie diende te gebeuren. Toen is mij gezegd door de NZa dat de formulieren hiervoor pas in januari 2010 ingediend konden worden. De NZa wist dat ik van RoderSana was en heeft ook de beschikking gekregen. Dit is evenwel onvoldoende om de stelling te dragen dat NZa aan RoderSana heeft meegedeeld dat nacalculatie van haar kapitaallasten mogelijk was, nu niet duidelijk is of degene die de directeur bij de NZa te spreken heeft gekregen wist dat RoderSana een niet-gebudgetteerde instelling was. De vraag van de directeur was ook niet óf RoderSana voor nacalculatie in aanmerking kwam, maar hoe deze diende plaats te vinden. Uit het antwoord dat de formulieren daarvoor in januari 2010 konden worden ingediend mag niet zonder meer een standpunt van NZa worden afgeleid over de vraag of RoderSana voor nacalculatie in aanmerking kwam.

3.9 RoderSana heeft voorts aangevoerd dat (ook) het College Bouw ervan uitging dat RoderSana voor nacalculatie in aanmerking kwam. RoderSana voert in dit verband meer specifiek aan dat het hoofd van de sectie GGZ van het College Bouw, bij uitstek een expert op dit gebied, aan de directeur van RoderSana te kennen heeft gegeven dat het voor RoderSana mogelijk was een WTZi-toelating met bouw en bouwvergunning te verkrijgen. Het hof is van oordeel dat ook indien die mededeling in die woorden gedaan is, daaruit niet valt af te leiden dat deze zegsman ook van mening was dat RoderSana in aanmerking zou komen voor nacalculatie, laat staan dat RoderSana dit uit zijn woorden had mogen opmaken. In de versie van RoderSana van dat gesprek is immers niet met zoveel woorden over nacalculatie gesproken, terwijl het College Bouw ook overigens niet de instantie was die over nacalculatie ging (dat was, zoals RoderSana wist, de NZa). Daar komt bij dat volgens de verklaring van de directeur van RoderSana hem op dat moment al door ambtenaren van VWS was meegedeeld dat een toelating met bouw niet mogelijk was. RoderSana had reeds daarom niet zonder meer op de opvatting van het College Bouw, voor zover die al jegens haar is geuit, mogen vertrouwen.

3.10 Voor zover RoderSana aanvoert dat zij erop mocht vertrouwen dat zij voor nacalculatie in aanmerking kwam, omdat het College Bouw niet tegenover RoderSana heeft aangegeven dat het voor haar geen zin zou hebben om toelating met bouw aan te vragen, faalt ook deze stelling. Het uitblijven van een

dergelijk advies, tot het geven waarvan het College Bouw niet verplicht was, kan niet aan de Staat worden tegengeworpen en kan niet afdoen aan de eigen plicht van RoderSana zich terdege over de mogelijkheden voor nacalculatie te informeren.

3.11 Al het voorgaande leidt tot de conclusie dat RoderSana er niet gerechtvaardigd op mocht vertrouwen dat zij aanspraak zou kunnen maken op nacalculatie. De grieven zijn in zoverre gegrond.

4.1 Het vonnis van de rechtbank kan niet in stand blijven. Het hof zal de vorderingen van RoderSana alsnog afwijzen.

4.2 RoderSana zal als de in het ongelijk gestelde partij worden veroordeeld in de kosten van het geding in beide instanties, te vermeerderen met de wettelijke rente zoals door de Staat gevorderd. Voorts zal worden toegewezen de vordering van de Staat tot veroordeling van RoderSana tot terugbetaling van hetgeen de Staat ingevolge het bestreden vonnis aan haar heeft voldaan

Beslissing

Het hof:

- vernietigt het vonnis van de rechtbank van 8 augustus 2012, en opnieuw rechtdoende:

- wijst de vorderingen van Roder Sana af;

- veroordeelt RoderSana in de kosten van het geding in beide instanties, in eerste aanleg begroot op 568,-- voor verschotten en 904,-- voor salaris van de advocaat, en in hoger beroep op 767,12 voor verschotten en 2.682,-- voor salaris van de advocaat, en bepaalt dat over deze bedragen bij gebreke van betaling binnen veertien dagen na deze uitspraak vanaf de vijftiende dag de wettelijke rente verschuldigd zal zijn;

- veroordeelt RoderSana tot betaling aan de Staat van het bedrag dat de Staat ingevolge het uitvoerbaar bij voorraad verklaarde vonnis van de rechtbank aan RoderSana heeft voldaan, vermeerderd met de wettelijke rente vanaf de dag der betaling tot aan de dag van integrale restitutie;

- verklaart dit arrest uitvoerbaar bij voorraad.

Dit arrest is gewezen door mrs. S.A. Boele, J.C.N.B. Kaal en E.M. Dousma-Valk en uitgesproken ter openbare terechtzitting van 11 november 2014, in aanwezigheid van de griffier.