

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA8163
Datum uitspraak	27 juni 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 5 april 2005 heeft verweerder een verzoek van appellante tot aanpassing van het aantal normatieve vierkante meters van het door haar geëxploiteerde ziekenhuis voor wat betreft opleidingsplaatsen toegewezen, het aantal normatieve vierkante meters verhoogd met 3581 vierkante meters en het verzoek voor het overige afgewezen, alsmede geweigerd de oppervlakte van een Klinisch Chemisch Laboratorium aan de oppervlakte van het ziekenhuis toe te voegen en geweigerd de investeringsnorm voor instandhoudingsinvesteringen van de normatieve vervangingswaarde per vierkante meter te verhogen tot 65%.

Volledige tekst

200605326/1.

Datum uitspraak: 27 juni 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting "Stichting Zorggroep Noorderbreedte", gevestigd te Leeuwarden,
appellante,

en

de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 5 april 2005 heeft verweerder een verzoek van appellante tot aanpassing van het aantal normatieve vierkante meters van het door haar geëxploiteerde ziekenhuis voor wat betreft opleidingsplaatsen toegewezen, het aantal normatieve vierkante meters verhoogd met 3581 vierkante meters en het verzoek voor het overige afgewezen, alsmede geweigerd de oppervlakte van een Klinisch Chemisch Laboratorium aan de oppervlakte van het ziekenhuis toe te voegen en geweigerd de investeringsnorm voor instandhoudingsinvesteringen van de normatieve vervangingswaarde per vierkante meter te

verhogen tot 65%.

Bij besluit van 16 juni 2006 heeft verweerder het door appellante hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 20 juli 2006, beroep ingesteld.

Bij brief van 5 september 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 maart 2007, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. R.C.M. Kamsma, advocaat te Leeuwarden, en dr. ir. J.H.M. van Eijndhoven en ing. G.W. Groenendijk, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. S.L.J. Bos en drs. G. van Bussel, beiden ambtenaar bij het ministerie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 19 van de Wet ziekenhuisvoorzieningen (hierna: Wzv) kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen een beschikking als bedoeld in de artikelen 6, 7, 9, tweede en derde lid, 10, 12, 13, derde lid, 15, vierde lid, 17a, tweede lid, 18a, eerste lid, en 18b, zesde lid.

2.2. Appellante heeft bij brief van 22 februari 2005 aan de Minister verzocht het aantal normatieve vierkante meters, alsmede de normatieve oppervlakte aan te passen, de oppervlakte van het Klinisch Chemisch Laboratorium aan de oppervlakte van het ziekenhuis toe te voegen, een vergunning ten behoeve van het negatieve startsaldo af te geven, de gebouwenclassificatie aan te passen en de investeringsnorm te verhogen van 50 procent naar 65 procent. Deze verzoeken moeten worden aangemerkt als verzoeken om wijziging van de vergunning als bedoeld in artikel 6 van de Wzv, zodat het besluit van de Minister van 5 april 2005 moet worden aangemerkt als een beschikking als bedoeld in artikel 6 van de Wzv, waartegen beroep bij de Afdeling open staat.

2.3. Na toezegging van de Minister ter zitting dat de kosten van juridische bijstand in de bezwaarschriftenprocedure alsnog zullen worden vergoed, heeft appellante haar beroep ter zake niet gehandhaafd.

2.4. De Minister heeft in voormeld besluit van 5 april 2005 niet beslist op het verzoek van appellante om het negatieve startsaldo niet in mindering te brengen op de opgebouwde trekkingsrechten, maar aan appellante verzocht informatie te verschaffen over de oorzaak van het negatieve startsaldo en een reactie van het Ctg/Zaio over te leggen. De Minister heeft het in het bezwaarschrift vervatte verzoek om alsnog een beslissing te nemen over het negatief startsaldo vervolgens terecht aangemerkt als een verzoek om toelating als bedoeld in artikel 7 van de Wet Toelating Zorginstellingen (hierna: WTZi). Eerst in een in de beslissing op bezwaar vervatte beslissing heeft de Minister dit verzoek van appellante afgewezen. Voor zover het beroep is gericht tegen deze afwijzing, is het derhalve gericht tegen een primair besluit. Gelet op artikel 7:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, moet daartegen eerst bezwaar worden gemaakt.

Om redenen van proceseconomie ziet de Afdeling aanleiding het beroepschrift niet aan de Minister door te zenden ter behandeling als bezwaarschrift, maar het zelf af te doen. Daarbij is van belang dat uit de WTZi en de artikelen 5.1 en 5.3 van het Uitvoeringsbesluit WTZi, in onderlinge samenhang gelezen, volgt dat voor instandhoudingsbouw onder de WTZi geen toelating is vereist, zoals partijen ter zitting desgevraagd ook hebben verklaard. De Minister kan derhalve niet anders dan een tegen de afwijzing gericht bezwaar ongegrond verklaren.

De Afdeling verklaart het beroep, gelet op het vorenoverwogene, ongegrond.

2.5. Appellante betoogt dat de Minister bij het vaststellen van het aantal normatieve vierkante meters in strijd met het door hem gevoerde beleid, zoals neergelegd in de toelichting op het besluit Wijziging uitvoeringsregelingen w.z.v. in verband met wijziging meldingsregime (Stcr. 1995, nr. 249; hierna: meldingsregeling) niet is uitgegaan van de in het beleid vermelde peildatum 31 december 1995, maar van 1 januari 1996.

2.5.1. Dit betoog faalt. De Minister heeft op 10 november 1994 aan de stichting Streekziekenhuis Oranjeoord en het Medisch Centrum Leeuwarden, de rechtsvoorgangsters van appellante, meegedeeld dat op basis van het voor de gezondheidsregio Friesland vastgestelde ziekenhuisplan met ingang van 1 januari 1995 het aantal erkende bedden zou worden vastgesteld op 114, respectievelijk 759 bedden, een reductie van 40, respectievelijk 32 bedden. Tussen partijen is de reductie van dit aantal erkende bedden niet in geschil. Op uitdrukkelijk verzoek van stichting Streekziekenhuis Oranjeoord en het Medisch Centrum Leeuwarden heeft de Minister, teneinde de financiële en budgettaire gevolgen voor het boekjaar 1995 van de reductie van het aantal bedden voor hen te mitigeren in verband met de fusie tussen beide, de met de wijziging van de erkenningsbeschikkingen samenhangende budgettaire gevolgen niet op 31 december 1995, maar op 1 januari 1996 geëffectueerd. Dit betekent evenwel niet dat het aantal erkende bedden op 31 december 1995 niet reeds was vastgesteld op 114, respectievelijk 759 bedden. De Minister is door uit te gaan van dit aantal bedden dan ook niet afgeweken van het door hem gevoerde beleid. Het verschil tussen het aantal normatieve vierkante meters en het aantal werkelijke vierkante meters volgt uit de Richtlijn Instandhoudingsinvesteringen van 5 februari 1997. Dat daardoor een verschil ontstaat tussen het aantal normatieve vierkante meters en het werkelijke aantal vierkante meters, vloeit voort uit de in de meldingsregeling gekozen berekeningssystematiek.

2.6. Appellante betoogt voorts dat de Minister ten onrechte haar verzoek om actualisatie van het aantal normatieve vierkante meters, in verband met capaciteitsuitbreiding en komst van nieuwe functies, niet in behandeling heeft genomen en haar bezwaar daartegen ongegrond heeft verklaard. Appellante voert daartoe aan dat, anders dan de Minister stelt, het nieuwe beleid nog niet is vastgesteld en de Minister ook niet mag anticiperen op het nieuwe beleid. Voorts heeft de Minister miskend dat sprake is van bijzondere omstandigheden.

2.6.1. Bij de meldingsregeling is voorzien in een ingroei-traject tot 2016, teneinde te komen tot een eigen verantwoordelijkheid van de instellingen voor de financiering van de instandhoudingsbouw. Bij de bepaling van de budgetten voor instandhouding van de gebouwen wordt voor alle ziekenhuizen uitgegaan van de erkende omvang van de instelling in het aantal bedden/plaatsen en normatieve vierkante meters op 31 december 1995. Hierbij is uitdrukkelijk geen rekening gehouden met tussentijdse actualisatie van het aantal normatieve vierkante meters in het kader van de financiering van de instandhoudingsbouw. De Minister heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat slechts tot actualisatie kan worden overgegaan in geval van bijzondere omstandigheden, zoals een substantiële bevolkingsgroei, waardoor de instelling is genoodzaakt tot een feitelijke uitbreiding van de bestaande capaciteit, waarbij het achterwege laten van gelijktijdige aanpassing van de normatieve oppervlakte tot onredelijke gevolgen leidt. In het geval van appellante is niet van dergelijke omstandigheden gebleken. Dat appellante nieuwe functies heeft gerealiseerd is, naar de Minister onbetwist heeft gesteld, een omstandigheid waarmee andere instellingen eveneens rekening hebben moeten houden. Dit betoog slaagt derhalve evenmin.

2.7. Het betoog van appellante dat de Minister ten onrechte en in strijd met het vertrouwensbeginsel weigert de investeringsnorm voor instandhoudingsinvesteringen van de normatieve vervangingswaarde per vierkante meter te verhogen tot 65%, kan evenmin slagen. Appellante baseert haar vertrouwen op een brief van de Minister van 8 juni 2001 aan de Vaste Commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het College Bouw heeft in het kader van de verlening van een WZV-vergunning voor de bouw en concentratie van de instelling op de locatie Zuid, bij brief van 9 oktober 2001 aan appellante laten weten dat hij bij de vaststelling van de indicatieve inbrengverplichting onder meer uitgaat van de veronderstelling dat voor algemene ziekenhuizen met ingang van 1 januari 2002 niet 50%, maar 65% van de nieuwbouwwaarde in de vorm van trekkingsrechten beschikbaar zal komen, maar dat eerst bij de definitieve vaststelling van de inbrengverplichting zal worden bezien of en in welke mate deze uitgangspunten valide zijn gebleken. Appellante wist derhalve, of kon weten, dat het allerm minst zeker was dat de investeringsnorm zou worden verhoogd. Appellante kon dan ook aan voormelde brief van de Minister, waarin geen concrete toezegging aan zorginstellingen is gedaan, maar slechts een algemeen beleidsvoornemen is opgenomen, niet het gerechtvaardigde vertrouwen ontleenen dat de Minister de investeringsnorm daadwerkelijk zal verhogen.

2.8. Het beroep is ongegrond.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.H.B. van der Meer, Voorzitter, en mr. A.W.M. Bijloos en mr. W.D.M. van Diepenbeek, Leden, in tegenwoordigheid van mr. M.R. Poot, ambtenaar van Staat.

w.g. Van der Meer w.g. Poot
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 juni 2007