

Uitspraak 201404024/1/A2

Datum van uitspraak: woensdag 18 maart 2015
Tegen: de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Proceduresoort: Hoger beroep
Rechtsgebied: Algemene kamer - Hoger Beroep - Geld
201404024/1/A2.
Datum uitspraak: 18 maart 2015

*Met omkaderd commentaar van de ME
Vereniging Nederland, d.d. 19 maart 2015.*

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de vereniging ME Vereniging Nederland (hierna: de Vereniging), gevestigd te Rotterdam, appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 3 april 2014 in zaak nr. 13/4505 in het geding tussen:

de Vereniging

en

de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Procesverloop

Bij besluit van 14 november 2012 (lees: 14 januari 2013) heeft de minister een aanvraag van de Vereniging om een instellingssubsidie voor het jaar 2013 afgewezen.

Bij besluit van 4 juni 2013 heeft de minister het door de Vereniging daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 april 2014 heeft de rechtbank het door de Vereniging daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de Vereniging hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Raad verzuimt te vermelden dat de Vereniging een repliek heeft ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 februari 2015, waar de Vereniging, vertegenwoordigd door haar [voorzitter], en de minister, vertegenwoordigd door mr. R. Bal en mr. K. Stuurman, beiden werkzaam bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 2 van de Kaderwet VWS-subsidies, aanhef en onder c, kan de minister subsidies verstrekken voor activiteiten op het terrein van de gezondheidszorg.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, kunnen, onverminderd hoofdstuk 3 van de Financiële-verhoudingswet, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij regeling van de minister de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt nader worden bepaald alsmede andere criteria voor die verstrekking worden vastgesteld.

De Raad verzuimt te vermelden dat er naast een kaderwet ook een internationaal verdrag inzake de WHO bestaat, dat hier van belang is.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Kaderregeling VWS-subsidies, verstrekt de minister uitsluitend subsidies voor zover de verstrekking past in zijn beleid.

Bij besluit van 1 juli 2011, herzien bij besluit van 18 juni 2012, heeft de minister het Beleidskader voor subsidiëring van patiënten- en gehandicaptenorganisaties (hierna: pg-organisaties) vastgesteld.

Volgens paragraaf 2.1, aanhef, is het subsidiebeleid gebaseerd op een aantal algemene uitgangspunten. In onderdeel j is vermeld dat de ervaring leert dat er jaarlijks nieuwe initiatieven worden gestart door mensen die vanuit hun eigen persoonlijke ervaringen willen bijdragen aan betere zorg en ondersteuning voor anderen. Het is wenselijk dat deze nieuwe initiatieven bijdragen aan krachtenbundeling en een effectievere cliëntenbeweging. De organisaties die op basis van dit kader subsidie ontvangen vertegenwoordigen samen alle mogelijke doelgroepen van mensen met aandoeningen of beperkingen. Dit betekent dat nieuwe initiatieven aansluiting kunnen zoeken bij reeds gesubsidieerde organisaties die zich op een gelijke of verwante doelgroep richten of bij een samenwerkingsverband dat zich op een bredere groep richt waar de doelgroep van de organisatie onderdeel van uitmaakt. Reeds gesubsidieerde organisaties dienen een doelgroep immers zo goed mogelijk te representeren. In onderdeel k is vermeld dat het, gelet op het voorgaande, onwenselijk en onnodig is om aan voornoemde initiatieven subsidie te verstrekken. Nieuwe, althans niet eerder gesubsidieerde organisaties, komen derhalve niet in aanmerking voor subsidie.

Volgens paragraaf 2.2 vindt subsidieverstrekking plaats door middel van een beperkt aantal financiële stromen, namelijk voor:

1. het bijdragen aan het delen van ervaringskennis door middel van informatievoorziening en lotgenotencontact. Aan categorale pg-organisaties worden instellingssubsidies verstrekt voor de versterking van de positie van de cliënt op individueel niveau.

[...]

Volgens paragraaf 2.3.2 dient een organisatie voor een instellingssubsidie op grond van subsidiestroom 1, te voldoen aan het vereiste dat de organisatie een stichting of vereniging is met volledige rechtsbevoegdheid naar Nederlands recht.

De Raad verzuimt te vermelden dat de Minister het redelijk acht dat eerst bij toekenning aan dit criterium wordt voldaan.

Volgens paragraaf 3.2.1 dient een subsidieaanvrager te voldoen aan de drempelcriteria en de algemene organisatiecriteria. Indien een instelling wel aan de drempel- en organisatiecriteria voldoet, maar nog niet eerder een instellingssubsidie heeft ontvangen en niet is ontstaan uit een fusie van pg-organisaties, gelden de volgende aanvullende eisen.

Volgens paragraaf 3.2.3 kan een nieuwe toetreders uitsluitend subsidie verkrijgen indien de aanvrager kan aantonen dat het een geheel nieuwe aandoening of daarmee samenhangende beperking betreft.

De Raad verzuimt te vermelden dat de Minister ter zitting heeft bevestigd, dat het er hier niet om gaat of het een medisch nieuwe aandoening is (wat niet is vast te stellen) maar of het een aandoening betreft waarvoor nog geen subsidie wordt verstrekt.

Volgens paragraaf 3.2.4 is subsidieverlening aan een nieuwe toetreders uitsluitend mogelijk indien er geen pg-organisatie is die in het voorafgaande jaar reeds een instellingssubsidie heeft ontvangen en zich richt op dezelfde, een verwante of een vergelijkbare aandoening of beperking, dan wel zich richt op een bredere doelgroep die qua werkterrein overlappend is. Het is immers niet doelmatig en doeltreffend als er nieuwe organisaties bijkomen die zich op een beperkte doelgroep richten of op een andere wijze bijdragen aan versnippering in plaats van krachtenbundeling.

Volgens paragraaf 3.2.5 kan aan een nieuwe toetreders voor het eerst een instellingssubsidie verleend worden na verloop van twee volle kalenderjaren, waarin de organisatie aantoonbaar substantiële activiteiten op het gebied van lotgenotencontact of informatievoorziening heeft ontplooid voor de cliënten met de desbetreffende aandoening of beperking.

2. De Vereniging is een patiëntenorganisatie die patiënten vertegenwoordigt die lijden aan de aandoening Myalgische Encefalomyelitis (hierna: ME). Zij houdt zich onder meer bezig met belangenbehartiging, voorlichting en lotgenotencontact.

Bij besluit van 14 januari 2013, gehandhaafd bij besluit van 4 juni 2013, heeft de minister een aanvraag van de Vereniging, van 12 oktober 2012, om een instellingssubsidie afgewezen, omdat de Vereniging een nieuwe toetreders is en zij niet voldoet aan de voorwaarden die op grond van het Beleidskader gelden voor nieuwe toetreders. De minister heeft zich in dit verband op het standpunt gesteld dat ME geen nieuwe aandoening is en dat de ME/CVS Stichting Nederland (hierna: de Stichting) reeds subsidie ontvangt voor het behartigen van de belangen van ME- en CVS-patiënten. Verder stelt de minister zich op het standpunt dat nu de Vereniging volgens de inschrijving in het handelsregister van de Kamer van Koophandel is opgericht op 1 september 2011, ten tijde van de aanvraag nog geen twee kalenderjaren waren verstreken en dat de Vereniging geen volledige rechtsbevoegdheid bezit.

De Raad verzuimt erop te attenderen dat de ME/CVS-Stichting Nederland aan de afkorting ME niet dezelfde uitgeschreven betekenis toekent als de ME Vereniging Nederland.

3. De Vereniging betoogt tevergeefs dat de rechtbank, door het door de minister toegepaste Beleidskader niet onredelijk te achten, ten onrechte politieke standpunten heeft ingenomen over wat wenselijk zou zijn voor pg-organisaties. De rechtbank heeft naar aanleiding van hetgeen de Vereniging heeft aangevoerd in beroep, getoetst of de minister in redelijkheid tot de uitgangspunten van het subsidiebeleid, zoals vormgegeven in het Beleidskader, heeft kunnen komen en heeft geoordeeld dat, gegeven de beleidsvrijheid van de minister bij het verstrekken van subsidies, deze uitgangspunten niet onredelijk zijn. Het betoog van de Vereniging berust derhalve op een onjuiste lezing van de aangevallen uitspraak.

De Raad geeft incorrect weer wat de Vereniging betoogt. De Rechtbank heeft niet waar deze zegt de uitgangspunten niet onredelijk te vinden, maar IN DE DAAROPVOLGENDE PASSAGE politieke standpunten ingenomen: "De rechtbank neemt in aanmerking dat (...)".

4. De Vereniging betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld de minister haar terecht als nieuwe toetreders in de zin van paragraaf 3.2.5 van het Beleidskader heeft aangemerkt en zich derhalve op het standpunt heeft kunnen stellen dat de Vereniging eerst na verloop van twee volle kalenderjaren, derhalve na 1 september 2013, subsidie had kunnen aanvragen. De Vereniging voert daartoe aan dat, anders dan de rechtbank heeft overwogen, aannemelijk is dat zij de rechtsopvolger is van de ME/CVS Vereniging die in december 2011 is ontbonden en waarvan alle rechten aan de Vereniging zijn overgedragen, aangezien tegen het daartoe strekkende besluit, dat aan alle leden kenbaar is gemaakt, niemand in beroep is gegaan. De stukken waar de rechtbank haar oordeel op baseert, zijn volgens de Vereniging dan ook niet relevant.

De Raad citeert het subsidiekader onjuist. Er staat niet dat pas na twee jaar subsidie kan worden aangevraagd, maar dat pas na twee jaar subsidie kan worden verleend. De Vereniging voldoet aan dit criterium.

4.1. Niet in geschil is dat de Vereniging is opgericht op 1 september 2011. In het zich in het dossier bevindende uittreksel uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel is geen historie van de Vereniging vermeld. Gelet hierop, alsmede in aanmerking nemende dat, naar door de minister onbestreden is gesteld, de ME/CVS Vereniging nog steeds actief is, heeft de rechtbank met juistheid overwogen dat de minister de Vereniging terecht als nieuwe toetreders heeft kunnen aanmerken. Daarbij wordt tevens in aanmerking genomen dat de Vereniging geen documenten heeft overgelegd ter onderbouwing van haar betoog dat zij de rechtsopvolger is van de ME/CVS Vereniging.

Het betoog faalt.

De bewering van de Raad, dat de stelling van de Minister, als zou de ME/CVS Vereniging (uit 2005) nog steeds actief zijn, niet is bestreden, is onjuist. De Vereniging heeft immers aangevoerd dat deze vereniging is ontbonden. De documentatie is reeds in 2011 overlegd aan de Minister.

5. De Vereniging betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat ME geen nieuwe aandoening of beperking is. De Vereniging voert daartoe aan dat ME weliswaar medisch gezien geen nieuwe aandoening is, maar dat niet eerder aan een organisatie die zich op ME-patiënten richt subsidie is verstrekt. Zij wijst er in dit verband op dat de Stichting zich niet op ME-patiënten richt, maar op patiënten met CVS. Dit betreft, gelet op de classificatie van beide aandoeningen door de Wereldgezondheidsorganisatie (hierna: WHO), in de tiende revisie van de International Classification of Diseases and Related Health Problems (hierna: ICD-10), een andere aandoening, aldus de Vereniging.

Volgens de Vereniging heeft de rechtbank dan ook ten onrechte geoordeeld dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat hij reeds een pg-organisatie die de belangen van ME-patiënten behartigt, subsidieert.

5.1. Bij de beantwoording van de vraag of een aandoening nieuw is, heeft de minister beoordelingsvrijheid. Ter zitting heeft de minister toegelicht dat paragraaf 3.2.3 van het Beleidskader samenhangt met paragraaf 3.2.4 van het Beleidskader en dat bepalend is of er reeds een organisatie is die zich op dezelfde aandoening richt en daarvoor subsidie ontvangt.

De Stichting is reeds subsidieontvanger, en stelt zich blijkens haar statuten ten doel "het behartigen van de collectieve en individuele belangen van degenen die leiden aan de ziekte ME/CVS, ook wel genoemd chronisch vermoeidheidssyndroom (CVS), Myalgische

Encephalomyelitis (ME) of Myalgische Encephalopatie (ME), verder te noemen CVS". De Vereniging heeft onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de belangen van ME-patiënten, zoals zij ze definieert, niet ook door de Stichting worden of kunnen worden behartigd. Het enkele feit dat, naar zij stelt en door de minister niet wordt bestreden, ME in de ICD-10 van de WHO anders is geclassificeerd dan CVS en deze aandoeningen een andere oorzaak hebben, is daartoe niet voldoende. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de minister zich terecht op het standpunt stelt dat een andere pg-organisatie al subsidie ontvangt voor het behartigen van de belangen van ME-patiënten.

Het betoog faalt.

De verwijzing naar de ICD-10 is wel degelijk afdoende. Anders dan de Raad stelt, heeft de Minister op dit punt geen enkele beoordelingsvrijheid, aangezien Nederland de ICD-10 in 1994 heeft geratificeerd. De Raad geeft daarbij het subsidiekader onjuist weer. De vraag is niet of de ME/CVS-Stichting mede belangen van ME-patiënten ZOU KUNNEN behartigen. Ook de brandwondenvereniging en de voetbalclub zouden dat kunnen. Bepalend volgens het subsidiekader (artikel 3.2.4) is of men zich feitelijk op ME-patiënten richt. Dit staat niet in de statuten van de stichting, dus de bewijslast ligt bij de Minister. De Raad laat onvermeld dat de Vereniging niettemin in haar replek heeft aangetoond dat de stichting zich uitsluitend richt op CVS.

6. De Vereniging betoogt dat de rechtbank ten onrechte voorbij is gegaan aan haar ter zitting gedane beroep op het gelijkheidsbeginsel. Zij voert in dat verband aan dat de aanvraag om subsidie van Vereniging Oog in Oog (hierna: Oog in Oog), die de belangen van dragers van een oogprothese behartigt, werd afgewezen, omdat de minister reeds subsidie verstrekke aan de Nederlandse Vereniging voor Blinden en Slechtzienden (hierna: NVBS). De minister heeft echter onderzoek verricht en toen bleek dat dragers van oogprothesen niet door de NVBS werden bediend, alsnog subsidie verstrekt aan Oog in Oog, aldus de Vereniging.

6.1. Hoewel de rechtbank ten onrechte geen oordeel over deze beroepsgrond heeft gegeven, leidt dat, gelet op het volgende, niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak. Niet kan worden gesproken van gelijke gevallen, gelet op de door de minister in zijn verweerschrift gegeven toelichting, die de Vereniging niet heeft weersproken. Oog in Oog richt zich volgens deze toelichting op andere aandoeningen dan de NVBS, terwijl, gelet op hetgeen is overwogen onder 5.1, de Vereniging en de Stichting zich beiden op de behartiging van de belangen van patiënten met ME richten. Voorts dateert de subsidieaanvraag van Oog in Oog van eerdere datum, en toen golden, naar de minister heeft gesteld, andere, minder strenge beleidsregels.

Het betoog faalt.

De Raad verzuimt te vermelden dat de Vereniging in haar repliek en nogmaals ter zitting onweersproken heeft aangevoerd dat de kaderregels op dit punt, anders dan de Minister stelt, geenszins zijn gewijzigd, maar reeds dateren uit 2005. Het kan vervolgens niet zijn dat de Minister, enkel door geen onderzoek te verrichten naar de werkelijke situatie, bereikt dat zij een willekeurig standpunt mag innemen dat in rechte onaantastbaar is.

7. De Vereniging betoogt tot slot tevergeefs dat de aangevallen uitspraak gebrekkig en onduidelijk is en dat dat voldoende reden is deze uitspraak te vernietigen, los van de vraag of de Vereniging recht heeft op subsidie. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, is de rechtbank terecht tot haar oordeel gekomen. Dat de Vereniging het met dat oordeel niet eens is, maakt dit niet anders.

De Raad verzuimt, dit onderdeel van haar uitspraak afdoende te motiveren. De Vereniging heeft op vele gebreken in de aangevallen uitspraak gewezen, niet enkel op het innemen van politieke standpunten door de Rechtbank.

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J. Wieland, griffier.

w.g. Verheij w.g. Wieland
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 maart 2015

502-729.

De ME Vereniging Nederland is te vinden op www.mevereniging.nl.