



Universiteit
Leiden
The Netherlands

AB 2021/332: Schaarse subsidie. Patiëntenorganisatie.
Jongkind, D.K.; Drahmman, A.

Citation

Jongkind, D. K., & Drahmman, A. (2021). AB 2021/332: Schaarse subsidie. Patiëntenorganisatie. *Administratiefrechtelijke Beslissingen*, 2021(46), 2643-2650. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3278667>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3278667>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

fundamenteel idee van de meldingsplicht als reguleringsinstrument dat het bevoegd gezag in staat stelt om preventief kennis te nemen van een te verrichten activiteit die wordt genormeerd door algemene regels, zonder daarbij een toestemmingsbesluit te hoeven nemen. Dat is een heel andere benadering van meldingsplichten dan de Afdeling zich eerder aanmat. Voorheen baseerde de hoogste bestuursrechter zich op de conclusie van A-G Widdershoven waarin hij vier categorieën van meldingstelsels typeert op basis van het rechtsgevolg van de bestuurlijke reactie op een melding (ABRvS 12 november 2014 ECLI:NL:RVS:2014:4116 (conclusie), ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:36 en ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:14, AB 2015/218, m.nt. E. Dans en J. Mohuddy). Daaruit bleek veeleer de opvatting dat de meldingsplicht zeer diverse verschijningsvormen kent, dan dat er een uniform “karakter van het instrument van de meldingsplicht” is met eigenschappen die “inherent zijn aan de melding”. In die conclusie onderscheidt Widdershoven bijvoorbeeld met de melding als gebod en de melding als uitzondering op een voorwaardelijk verbod twee typen meldingstelsels die juist een nader afwegingsmoment vereisen (ABRvS 12 november 2014 ECLI:NL:RVS:2014:4116, r.o. 4.19-4.32). De karakterisering door de Afdeling in de onderhavige uitspraak laat geen ruimte voor dergelijke meldingstelsels.

4. Dat roept de vraag op die Timmermans begin dit jaar al stelde: is de conclusie over de melding ‘failliet’ (ABRvS 17 maart 2021 ECLI:NL:RVS:2021:582, JB 2021/66, m.nt. L.J.M. Timmermans)? In die uitspraak volgde de Afdeling de conclusie van Widdershoven niet, net zoals de rechtbanken Gelderland en Den Haag dat eerder evenmin deden (Rb. Gelderland 7 november 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:5015, AB 2020/95, m.nt. W.P. van der Meulen en Rb. Den Haag 18 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11658). De onderhavige uitspraak wijst op een bevestigend antwoord op die vraag. Het is weliswaar nog de vraag in hoeverre de fundamentele karakterisering van de meldingsplicht als instrument ook in uitspraken die geen betrekking hebben op bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte zal worden gebruikt, maar de overweging leent zich daar in ieder geval voor. Op zijn minst geeft de Afdeling een signaal af aan wet- en regelgevers dat bij de regulering met de meldingsplicht niet alles mogelijk is: het instrument faciliteert preventieve controle en vereenvoudigt toezicht achteraf, maar laat geen ruimte voor een nader afwegingsmoment vooraf.
W.P. van der Meulen

AB 2021/332

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

20 januari 2021, nr. 201904963/1/A2
(Mrs. N. Verheij, A. ten Veen, H.J.M. Baldinger)
m.nt. D.K. Jongkind en A. Drahmann*

Art. 3:2 Awb; art. 3.2.3 Besluit vaststelling beleidskader inzake subsidiëring van patiënten- en gehandicaptenorganisaties

ECLI:NL:RVS:2021:95

Beleid dat een patiëntenorganisatie geen instellingssubsidie kan ontvangen als een andere vergelijkbare organisatie al subsidie ontvangt, is niet in strijd met het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.

In geschil is de vraag of de minister de aanvragen van de vereniging om instellingssubsidie voor de jaren 2017 en 2018 in redelijkheid heeft kunnen afwijzen, omdat de stichting al een instellingssubsidie ontvangt en de vereniging zich niet richt op belangbehartiging van een nog niet vertegenwoordigde groep patiënten met een geheel nieuwe aandoening.

Volgens het beleidskader is subsidieverlening alleen mogelijk indien er geen andere 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. Hiermee wil de minister versnippering voorkomen. Reeds gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat een andere pg-organisatie, namelijk de stichting, al subsidie ontvangt voor het behartigen van de belangen van ME-patiënten. Dit betekent dat het betoog van de vereniging over wetenschappelijke ontwikkelingen in het onderscheid tussen ME en CVS geen verdere bespreking behoeft.

De minister heeft zich, zoals hiervoor weergegeven onder overweging 2, in het besluit van 14 mei 2018 op het standpunt gesteld dat hij gezien het beleidskader aanstuurt op samenwerking tussen pg-organisaties die zich op een gelijke, verwante of een bredere doelgroep richten. Reeds gesubsidieerde pg-organisaties dienen de verschillende doelgroepen patiënten en gehandicapten zo goed mogelijk te representeren. Een nog niet eerder gesubsidieerde pg-organisatie kan alleen voor sub-

* D.K. Jongkind is promovenda aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden en A. Drahmann is universitair hoofddocent aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

sidie in aanmerking komen indien zij zich richt op nog niet vertegenwoordigde patiënten met een geheel nieuwe aandoening of beperking. Volgens de minister richt de vereniging zich niet op nog niet vertegenwoordigde patiënten met een geheel nieuwe aandoening en legt de stichting zich toe op belangenbehartiging van patiënten met dezelfde of aanverwante aandoeningen als de vereniging. Anders dan de vereniging betoogt is de motivering van de afwijzing van de aanvragen van de vereniging deugdelijk en is het besluit van 14 mei 2018 zorgvuldig voorbereid. Dit besluit is niet in strijd met artikel 3:2 en artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Uitspraak op het hoger beroep van ME Vereniging Nederland (hierna: de vereniging), te Rotterdam, appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 17 mei 2019 in zaak nr. 18/3208 in het geding tussen:

De vereniging,

en

De Minister voor Medische Zorg (hierna: de minister).

Procesverloop

Bij besluit van 24 november 2017 heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een subsidieaanvraag van de vereniging voor een instellingssubsidie voor 2018 afgewezen.

Bij besluit van 15 januari 2018 heeft deze minister een subsidieaanvraag van de vereniging voor een instellingssubsidie voor 2017 afgewezen.

Bij besluit van 14 mei 2018 heeft de minister de door de vereniging tegen deze besluiten gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 mei 2019 heeft de rechtbank het door de vereniging daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft de vereniging hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De vereniging heeft nadere stukken ingediend en gereageerd op de aan haar gerichte brief van de Afdeling van 8 oktober 2020.

Partijen waren uitgenodigd voor een zitting van de Afdeling op 30 maart 2020. In verband met de uitbraak van het coronavirus en de in verband daarmee door de overheid getroffen maatregelen kon deze zitting niet doorgaan. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 oktober 2020, waar de vereniging, vertegenwoordigd door [gemachtigde], en de minister, verte-

genwoordigd door mr. M.A.H. Gatzen en G.B.M. Schendstok-Doomweer, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Instellingssubsidies voor patiënten- en gehandicaptenorganisaties (hierna: pg-organisaties) worden verstrekt op grond van de Kaderregeling OCW, SZW en VWS. Het subsidiebeleid is uitgewerkt in het Beleidskader inzake subsidiëring van patiënten- en gehandicaptenorganisaties (hierna: het beleidskader). Met het subsidiëren van pg-organisaties wordt gestreefd naar effectief en efficiënt werkende organisaties die samen activiteiten uitvoeren zodat cliënten hun rol in het zorgstelsel en ten behoeve van maatschappelijke participatie optimaal kunnen innemen. In het beleidskader is invulling gegeven aan het beleid door het subsidiëren van één pg-organisatie per aandoening.

2. De vereniging vertegenwoordigt patiënten die lijden aan de ziekte myalgische encefalomyelitis (hierna: ME) en houdt zich onder andere bezig met belangenbehartiging, voorlichting en lotgenotencontact.

De vereniging heeft bij brieven van 17 oktober 2016 en 28 september 2017 een instellingssubsidie aangevraagd voor achtereenvolgens de jaren 2017 en 2018.

Bij het besluit van 24 november 2017 is de aanvraag voor 2018 afgewezen omdat niet voldaan is aan de organisatiecriteria en de voorwaarden voor nieuwe toetreders die volgen uit het beleidskader. Bij het besluit van 15 januari 2018 is de aanvraag voor 2017 afgewezen om dezelfde reden.

In het besluit van 14 mei 2018 heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat hij gezien het beleidskader aanstuurt op samenwerking tussen pg-organisaties die zich op een gelijke, verwante of een bredere doelgroep richten. De minister acht het van belang dat de reeds gesubsidieerde pg-organisaties de verschillende doelgroepen patiënten en gehandicapten zo goed mogelijk representeren. Een nog niet eerder gesubsidieerde pg-organisatie kan voor subsidie in aanmerking komen indien zij zich richt op nog niet vertegenwoordigde patiënten met een geheel nieuwe, aandoening of beperking. Volgens de minister richt de vereniging zich niet op nog niet vertegenwoordigde patiënten met een geheel nieuwe aandoening. De minister heeft de door de vereniging gemaakte bezwaren ongegrond verklaard omdat er al een andere organisatie, de ME/CVS Stichting (hierna: de stichting), is die een instellingssubsidie van hem ontvangt en zich richt op dezelfde, verwante of vergelijkbare

aandoening. Volgens de minister ziet de stichting op belangenbehartiging van patiënten met dezelfde of aanverwante aandoeningen als de vereniging. Daarom is niet voldaan aan de voorwaarden voor het verlenen van subsidie aan nieuwe toetreders.

Ook voldoet de stichting niet aan de organisatiecriteria van het beleidskader omdat de vereniging beperkt, dus niet zoals in deze criteria is voorgeschreven volledig, rechtsbevoegd is.

Wettelijk kader

3. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage die onderdeel uitmaakt van deze uitspraak.

3.1. Volgens paragraaf 2.3.2 van het beleidskader geldt voor een instellingssubsidie de voorwaarde dat de organisatie een stichting of vereniging is met volledige rechtsbevoegdheid naar Nederlands recht.

3.2. Volgens paragraaf 3.2.3 is subsidieverlening aan een nieuwe toetreders uitsluitend mogelijk indien er geen andere 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.

Oordeel van de rechtbank

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat de minister op grond van het rapport van de Gezondheidsraad van 19 maart 2018 heeft kunnen vaststellen dat er geen consensus bestaat over de vraag of ME en het chronisch vermoeidheidssyndroom (hierna: CVS) twee ziekten zijn die geheel geen verband met elkaar houden. Om die reden heeft de minister zich op het standpunt kunnen stellen dat de vereniging zich niet richt op een geheel nieuwe aandoening die niet verwant is aan de aandoening waar de (reeds subsidieontvangende) stichting zich op richt.

De Gezondheidsraad heeft in het rapport aansluiting gezocht bij de bevindingen uit het rapport van het Institute of Medicine (hierna: IOM) uit 2015. In het IOM-rapport is de conclusie getrokken dat er in de wetenschappelijke literatuur geen overeenstemming is of ME en CVS twee verschillende aandoeningen zijn. Volgens het rapport van de Gezondheidsraad is in het IOM-rapport een adequate beschrijving van de ziekte ME/ CVS gegeven. Ook is de conclusie onderschreven dat er onvoldoende wetenschappelijk bewijs is

voor de conclusie dat er een specifiek cluster van symptomen is dat in alle gevallen onderscheidend is voor ME/ CVS of voor een specifieke subgroep daarvan.

Het IOM-rapport is door de Gezondheidsraad voorgelegd aan een groot aantal wetenschappelijke (beroeps)verenigingen en patiëntenverenigingen die zeer uiteenlopende reacties gaven op het IOM-rapport. Daaruit bleek dat ook in de wetenschap in Nederland zeer uiteenlopend over ME wordt gedacht. Het rapport van de Gezondheidsraad vermeldt dat vervolgens is besloten een commissie in te stellen waarin die uiteenlopende visies zijn vertegenwoordigd. Volgens de rechtbank is het besluit van de minister van 14 mei 2018 gebaseerd op een deskundig advies van de Gezondheidsraad dat voldoende gemotiveerd en concludent is.

Nu niet vaststaat dat ME enerzijds en CVS ofwel systemic exertion intolerance disease (hierna: SEID) anderzijds twee verschillende aandoeningen zijn en ze door de Gezondheidsraad als één aandoening worden besproken en geanalyseerd, heeft de minister zich naar het oordeel van de rechtbank op het standpunt kunnen stellen dat de aanvragen van de vereniging niet voldoen aan de voorwaarden in paragraaf 3.2.3 van het beleidskader. De enkele omstandigheid dat in de internationale ziekteclassificatie van de Wereldgezondheidsorganisatie (hierna: WHO) ME een andere classificatie heeft dan CVS, leidt niet tot het oordeel dat, anders dan in de rapporten van IOM en de Gezondheidsraad is geconcludeerd, toch sprake is van twee geheel verschillende aandoeningen, aldus de rechtbank.

Hoger beroep en beoordeling

5. De vereniging is het met de uitspraak van de rechtbank niet eens. Volgens de vereniging heeft de minister zich gebonden aan de WHO en de International Classification of Diseases Health Problems-11 (hierna: ICD-11) wat betreft het onderscheid tussen ME en CVS. De rapporten van de Gezondheidsraad en het IOM doen dan ook niet meer ter zake. Volgens de vereniging karakteriseren de WHO en de minister ME als een postvirale neurologische ziekte. Dit komt overeen met het standpunt van de vereniging hierover. ME/ CVS is volgens de minister hetzelfde als CVS en is dus een andere diagnose dan ME, aldus de vereniging. Daarmee bevestigt de minister dat zij een andere doelgroep heeft dan de stichting die zich richt op ME/ CVS. Dit standpunt van de minister is volgens de vereniging onjuist in het besluit van 14 mei 2018 vermeld.

De vereniging voert verder aan dat de stichting niet voldoet aan het subsidiekader en dat het de vraag is of deze stichting als patiëntenorgani-

satie kan worden beschouwd. Dat de stichting desondanks instellingssubsidie ontvangt kan de vereniging daarom niet worden tegengeworpen.

6. Op de zitting in hoger beroep is komen vast te staan dat partijen niet van standpunt verschillen dat de vereniging niet aan de organisatiecriteria van het beleidskader voldoet omdat de vereniging niet volledig rechtsbevoegd is. De minister heeft op de zitting toegelicht dat de vereniging niet in de gelegenheid is gesteld dit gebrek te herstellen omdat de vereniging niet voldoet aan paragraaf 3.2.3 van het beleidskader en ook daarom niet in aanmerking komt voor subsidie.

In deze uitspraak staat de voorwaarde van paragraaf 3.2.3 van het beleidskader centraal, inhoudende dat er geen andere 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.

7. In geschil is de vraag of de minister de aanvragen van de vereniging om instellingssubsidie voor de jaren 2017 en 2018 in redelijkheid heeft kunnen afwijzen, omdat de stichting al een instellingssubsidie ontvangt en de vereniging zich niet richt op belangenbehartiging van een nog niet vertegenwoordigde groep patiënten met een geheel nieuwe aandoening.

8. De door de vereniging opgeworpen vraag of de stichting wel voldoet aan het beleid om voor een instellingssubsidie in aanmerking te komen, is een vraag die in deze procedure niet aan de orde kan komen. Deze procedure gaat over de weigering van de minister instellingssubsidie te verlenen aan de vereniging en niet over een eerder aan de stichting verleende subsidie.

9. De stichting heeft volgens haar statuten ten doel het behartigen van de collectieve en individuele belangen van degenen die lijden aan de ziekte ME/CVS, ook wel genoemd chronisch vermoeidheidssyndroom (CVS), Myalgische Encephalomyelitis (ME) of Myalgische Encephalopathie (ME), verder te noemen ME/CVS, hun partners, verwanten en naaste omgeving. De stichting probeert dit doel onder andere te bereiken door lotgenotencontact, informatieverstrekking, belangenbehartiging en wetenschappelijk onderzoek. Op de website van de stichting staat dat de stichting de patiëntenorganisatie is voor mensen met ME en CVS. Op de website staat ook dat de stichting herkenbaar en vindbaar wil zijn voor artsen en patiënten, los van het diagnostisch label dat wordt gebruikt. Om deze reden maakt de stichting vooralsnog geen onderscheid tussen ME of CVS, en gebruikt de stichting het combinatiebegrip ME/CVS. De stichting vindt dat op den

duur de naam CVS moet verdwijnen, vanwege het stigmatiserende karakter van de naam. De term myalgische encefalomyelitis (ME) heeft het meeste draagvlak onder patiënten, en wordt door de stichting aanbevolen als toekomstige naam voor de ziekte.

10. De stichting is al jaren subsidieontvanger en behartigt gelet op overweging 9 zowel de belangen van ME-patiënten als van CVS-patiënten. De vereniging heeft niet aannemelijk gemaakt dat de belangen van ME-patiënten niet ook door de stichting worden of kunnen worden behartigd. Het betoog van de vereniging dat in de ICD-11 van de WHO onderscheid wordt gemaakt tussen ME en CVS en deze aandoeningen een andere oorzaak hebben, is daartoe niet voldoende. ME-patiënten kunnen dus ook door de stichting worden vertegenwoordigd. Volgens het beleidskader is subsidieverlening alleen mogelijk indien er geen andere 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. Hiermee wil de minister versnippering voorkomen. Reeds gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat een andere pg-organisatie, namelijk de stichting, al subsidie ontvangt voor het behartigen van de belangen van ME-patiënten. Dit betekent dat het betoog van de vereniging over wetenschappelijke ontwikkelingen in het onderscheid tussen ME en CVS geen verdere bespreking behoeft.

11. De minister heeft zich, zoals hiervoor weergegeven onder overweging 2, in het besluit van 14 mei 2018 op het standpunt gesteld dat hij gezien het beleidskader aanstuurt op samenwerking tussen pg-organisaties die zich op een gelijke, verwante of een bredere doelgroep richten. Reeds gesubsidieerde pg-organisaties dienen de verschillende doelgroepen patiënten en gehandicapten zo goed mogelijk te representeren. Een nog niet eerder gesubsidieerde pg-organisatie kan alleen voor subsidie in aanmerking komen indien zij zich richt op nog niet vertegenwoordigde patiënten met een geheel nieuwe, aandoening of beperking. Volgens de minister richt de vereniging zich niet op nog niet vertegenwoordigde patiënten met een geheel nieuwe aandoening en legt de stichting zich toe op belangenbehartiging van patiënten met dezelfde of aanverwante aandoeningen als de vereniging. Anders dan de vereniging betoogt is de motivering van de afwijzing van de aanvragen van de vereniging deugdelijk en is het besluit van 14 mei 2018 zorgvuldig voorbereid. Dit besluit is niet in strijd met artikel 3:2

en artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Het betoog van de vereniging hierover slaagt niet.

12. Gelet op het voorgaande heeft de minister de aanvragen van de vereniging om instellingssubsidie voor de jaren 2017 en 2018 in redelijkheid kunnen afwijzen omdat de stichting al een instellingssubsidie ontvangt en de vereniging zich niet richt op belangenbehartiging van een nog niet vertegenwoordigde groep patiënten met een geheel nieuwe aandoening.

Conclusie

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

14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Bijlage – Wettelijk kader

Besluit vaststelling beleidskader inzake subsidiëring van patiënten- en gehandicaptenorganisaties

Artikel 2.1

[...]

f. Versnippering zal verder worden beperkt en samenwerking zal worden gestimuleerd. Er wordt gestreefd naar pg-organisaties die:

- hun krachten bundelen,
- meer slagkracht hebben doordat zij een grotere doelgroep vertegenwoordigen,
- hun kennis onderling delen,
- beproefde instrumenten en methodieken effectief inzetten en laten doorontwikkelen.

Het cliëntenbelang kan beter en efficiënter worden bediend door een organisatie die zich op een grotere doelgroep richt van mensen die met gelijke vraagstukken te maken hebben, dan door een groot aantal kleine organisaties die allemaal dezelfde soort activiteiten ontplooiën voor kleine meer specifieke doelgroepen.

[...]

j. 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 vertegen-

woordigen 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.

[...]

k. Het is derhalve onwenselijk en onnodig om aan voornoemde initiatieven subsidie te verstrekken.

Nieuwe, althans niet eerder gesubsidieerde organisaties, komen alleen dan in aanmerking voor subsidie als zij voldoen aan de aanvullende eisen gesteld in paragraaf 3.2.2 tot en met 3.2.4.

Artikel 2.3.1

De organisatie beschikt over:

- a. een administratie van leden en donateurs, dan wel lidorganisaties of aangesloten organisaties in geval van samenwerkingsverbanden, platformen en koepels;
- b. een deugdelijke financiële administratie indien de organisatie een instellingssubsidie van € 25.000 of meer ontvangt;
- c. een gedragscode met interne regels voor omgangsvormen (bijvoorbeeld integriteitbeleid);
- d. een regeling waarin -voor zover van toepassing- de invloed en zeggenschap van leden, donateurs, stakeholders en derde partijen (sponsors) transparant is vastgelegd;
- e. een interne klachtenregeling.

Artikel 2.3.2

[...]

Pg-II-organisaties richten zich primair op organisaties door de belangen van de bij haar aangesloten organisaties te behartigen. Pg-II-organisaties ontvangen geen instellingssubsidie, maar kunnen wel een projectsubsidie aanvragen en daarmee de verantwoordelijkheid voor een project op zich nemen. De organisatiecriteria voor pg-II-organisaties om subsidieontvanger te zijn van een voucherproject op grond van subsidiestroom 2 zijn als volgt.

Voor een projectsubsidie op grond van subsidiestroom 2 voldoet een pg-organisatie aan de bovengestelde eisen voor een instellingssubsidie of aan de hieronder gestelde eisen:

- a. De organisatie is een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegd naar Nederlands recht

[...]

Artikel 3.2

3.2.2

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

3.2.3

Subsidieverlening aan een nieuwe toetreders is uitsluitend mogelijk indien er geen andere 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 andere wijze bijdragen aan versnippering in plaats van krachtenbundeling.

3.2.4

Een nieuwe toetreders kan 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.

Noot

1. *Inleiding.* Deze uitspraak is een signalering waard omdat het een subsidieregeling betreft waarbij een nieuwe patiënten- en gehandicaptenorganisatie (hierna: 'pg-organisatie') geen subsidie van de minister voor Medische Zorg (hierna: 'de minister') ontvangt, omdat er reeds subsidie is verstrekt aan een stichting die zich richt op patiënten met dezelfde aandoening. Voor deze nieuwkomer is geen subsidie beschikbaar, omdat er op grond van beleid voor patiënten met dezelfde aandoening slechts één pg-organisatie wordt gesubsidieerd. Het valt op dat in de uitspraak niet wordt ingegaan op het beginsel van gelijke kansen, dat geldt op het moment er sprake is van een schaarse subsidie (ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310, AB 2018/406 met annotaties van J.E. van den Brink en A. Drahmman (*Geobox*)). Deze annotatie is als volgt opgebouwd. In de punten 2 en 3 wordt de casus beschreven en ingegaan op het relevante wettelijke kader. In de punten 4 en 5 gaan wij in op het beginsel van gelijke kansen en hoe onderhavige uitspraak zich daartoe verhoudt. In punt 6 eindigen wij met een afronding.

2. *Casusbeschrijving.* Wat was er in deze zaak aan de hand? Appellante is een pg-organisatie (een vereniging) die patiënten vertegenwoordigt die lijden aan de ziekte myalgische encefalo-

myelitis (ME) en houdt zich onder andere bezig met belangenbehartiging, voorlichting en lotgenotencontact. De vereniging heeft voor deze activiteiten voor de jaren 2017 en 2018 een instellingssubsidie aangevraagd, maar beide aanvragen zijn afgewezen. De reden voor deze afwijzingen ligt in het Besluit vaststelling beleidskader inzake subsidiëring van patiënten- en gehandicaptenorganisaties (hierna: 'het beleidskader'). Dit beleidskader is een uitwerking van de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS (hierna: 'Regeling'). Deze Regeling onderscheidt verschillende subsidies zoals instellingssubsidies en projectsubsidies voor verschillende onderwerpen die vallen binnen de beleidsterreinen van de drie genoemde ministeries. In deze uitspraak draait het om instellingssubsidies voor pg-organisaties. Het beleidskader bevat een uitwerking van de subsidieregels voor het subsidiëren van pg-organisaties. Het betreft hier een beleidsregel in de zin van art. 4:81 lid 1 Awb. Het beleidskader bevat verschillende drempel- en organisatiecriteria (art. 2.3.1, 2.3.3) en – voor deze uitspraak relevant – de bepaling dat een nog niet eerder gesubsidieerde pg-organisatie alleen voor subsidie in aanmerking kan komen indien zij zich richt op nog niet vertegenwoordigde patiënten met een geheel nieuwe aandoening of beperking (art. 3.2.3). Het is volgens het beleidskader 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. De vereniging voldoet volgens de minister niet aan de voorwaarde van art. 3.2.3, nu er al een andere organisatie – de ME/CVS Stichting (hierna: 'de stichting') – een instellingssubsidie ontvangt. Zodoende is – aldus de minister – niet voldaan aan de voorwaarden voor het verlenen van subsidie aan nieuwe toetreders. Bij de rechtbank (Rb. Rotterdam 17 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4186, niet gepubliceerd op rechtspraak.nl) stond de vraag centraal of ME en het chronisch vermoeidheidssyndroom twee ziekten zijn die geheel geen verband met elkaar houden. De vereniging betoogt dat ME niet hetzelfde is als CVS, waardoor de stichting een andere doelgroep heeft dan de vereniging. Beide aandoeningen worden door de Gezondheidsraad echter als één aandoening aangemerkt. Daarom heeft de minister zich, naar het oordeel van de rechtbank, terecht op het standpunt kunnen stellen dat de aanvragen van de vereniging niet voldoen aan de voorwaarden in art. 3.2.3 van het beleidskader.

3. *Oordeel in hoger beroep.* In hoger beroep is de centrale vraag of de minister de aanvragen van de vereniging in redelijkheid heeft kunnen afwijzen, omdat de stichting al een instellings-

subsidie ontvangt en de vereniging zich dus niet richt op belangenbehartiging van een nog niet vertegenwoordigde groep patiënten met een geheel nieuwe aandoening. De Afdeling overweegt dat de stichting al jaren subsidieontvanger is en zowel de belangen van ME- als CVS-patiënten behartigt. De Afdeling oordeelt dat de motivering van de afwijzing van de aanvragen van de vereniging deugdelijk is en het besluit zorgvuldig is voorbereid. De minister heeft zich namelijk op het standpunt gesteld dat hij aanstuurt op samenwerking tussen pg-organisaties die zich op een gelijke, verwante of een bredere doelgroep richten. Een nog niet eerder gesubsidieerde pg-organisatie kan alleen voor subsidie in aanmerking komen indien zij zich richt op nog niet vertegenwoordigde patiënten met een geheel nieuwe, aandoening of beperking.

4. *Beginsel van gelijke kansen.* De Afdeling beoordeelt of de weigering om subsidie te verstrekken in overeenstemming is met het vastgestelde beleid. De rechtmatigheid van dat beleid zelf komt niet aan de orde. Dit heeft mogelijk te maken met hetgeen appellante heeft aangevoerd, maar één aspect had volgens ons via het aanvullen van de rechtsgronden toch aan de orde kunnen komen. Namelijk, de vraag of het niet in strijd is met het beginsel van gelijke kansen om partijen aan wie al eerder subsidie is verstrekt tot in lengte der dagen een voorrangpositie te geven. Op deze wijze kunnen nieuwkomers immers nooit in aanmerking komen voor subsidie. In het subsidierecht speelt veelvuldig de vraag hoe schaarse subsidiegelden verdeeld moeten worden. Uit de eerdergenoemde *Geobox*-uitspraak volgt dat het beginsel van gelijke kansen ook van toepassing is bij schaarse subsidies. Een schaarse subsidie is een subsidie waarbij er meer aanvragers kunnen zijn dan er geld beschikbaar is, omdat er een subsidieplafond is vastgesteld. In het beleidskader is een maximumbedrag vastgesteld dat per pg-organisatie kan worden aangevraagd (art. 3.3.1). Er is geen 'klassiek' subsidieplafond vastgesteld met een maximumbedrag dat beschikbaar is voor de uitvoering van deze subsidieregeling. Er is echter wel bepaald dat maar één pg-organisatie per aandoening subsidie kan krijgen. Later ingediende aanvragen van pg-organisaties die patiënten met eenzelfde aandoening willen vertegenwoordigen, zullen hierdoor nooit voor subsidie in aanmerking komen. Gesteld kan worden dat hiermee eigenlijk sprake is van één-op-één-subsidieverlening. Dit komt vaker voor. In de *Coach4Kids*-uitspraak (ABRvS 20 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1191, AB 2011/232, m.nt. W. den Ouden) had het gemeentebestuur van Haarlemmermeer in haar beleid één stichting (Pier K) aangewezen als kernvoor-

ziening op het terrein van cultuureducatie en kunstzinnige vorming en op die grond de subsidieaanvraag van Coach4Kids afgewezen. De Afdeling oordeelde toen in haar uitspraak dat dit beleid niet onredelijk was. Drahmman was daar kritisch over, nu geen transparante selectieprocedure had plaatsgevonden waarbij zowel Pier K als Coach4Kids hadden kunnen meedingen om aangewezen te worden door het gemeentebestuur als kernvoorziening (zie A. Drahmman, 'Kan het subsidierecht transparanter?', *Gst.* 2011/124 en 'Is het strikte onderscheid tussen subsidie- en opdrachtverlening nog houdbaar?', *Gst.* 2011/115). In de *Gymnasion*-uitspraak had het college van burgemeester en wethouders van de Fryske Marren een subsidieregeling vastgesteld waarin was bepaald dat uitsluitend subsidie zou worden verstrekt aan één bepaalde stichting. De Afdeling oordeelde allereerst dat hiermee sprake was van een beschikking en geen algemeen verbindend voorschrift en dat er voor het vaststellen van die beschikking geen wettelijke grondslag bestond. Interessant is dat de Afdeling in laatstgenoemde uitspraak expliciet benoemde dat als er alsnog een subsidieregeling zou worden opgesteld, rekening zou moeten worden gehouden met de rechtsnorm dat aan potentiële gegadigden ruimte moet worden geboden om mee te dingen (zie ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:595, AB 2019/320, m.nt. J.E. van den Brink, *Gst.* 2019/78, m.nt. A. Drahmman). Beide annotatoren vroegen zich af of uit deze overweging in de *Gymnasion*-uitspraak volgde dat één-op-één-subsidiëring in een subsidieregeling of beleidsregel zonder het bieden van mededingingsruimte niet langer mogelijk was op grond van het beginsel van gelijke kansen.

5. *Eén-op-één-subsidiëring in beleid.* Uit de *Geobox*- en *Gymnasion*-uitspraak blijkt dat bij de verdeling van schaarse subsidies door het bestuur op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare subsidies mee te dingen en dat die rechtsnorm is gebaseerd op het gelijkheidsbeginsel dat in deze context strekt tot het bieden van gelijke kansen. In de hier gepubliceerde uitspraak is de situatie aan de orde waarin die ruimte niet is geboden. Uit het beleidskader volgt dat als een pg-organisatie al een instellingssubsidie ontvangt, een andere organisatie geen subsidie meer kan ontvangen. Deze voorrangpositie van de eerdere pg-organisatie is niet in tijd beperkt. Het lijkt er daarom op dat een nieuwkomer nooit voor subsidie in aanmerking kan komen, tenzij degene die al eerder wordt gesubsidieerd niet meer aan de eisen voldoet of niet meer subsidie aanvraagt. Hoewel de subsidie per boekjaar moet worden aangevraagd, is de facto sprake van

subsidieverlening voor onbepaalde tijd. Ook dit verdraagt zich niet goed met het beginsel van gelijke kansen (ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, r.o. 8). Gesteld kan worden dat de huidige stichting hierdoor onevenredig wordt bevoordeeld, omdat het voor nieuwkomers in de praktijk lastig zal zijn om zonder subsidie toe te treden tot de markt (zie W. den Ouden, M.J. Jacobs & J.E. van den Brink, *Subsidie-recht (Mastermonografieën staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 308). Laten wij voorop stellen dat wij de overweging uit het beleidskader dat het niet doelmatig en doeltreffend is als nieuwe organisaties zouden leiden tot versnippering in plaats van krachtenbundeling, begrijpen. Dit is echter slechts een argument om het aantal subsidieontvangers te beperken en niet een argument waarom die keuze voor de pg-organisatie voor onbepaalde tijd zou moeten voortduren. Zeker als die keuze met name historisch bepaald lijkt te zijn en niet op basis van een inhoudelijke vergelijking van de organisaties. Wij zouden ons daarom kunnen voorstellen dat als er meerdere vergelijkbare pg-organisaties zijn (die allemaal aan de algemene drempel- en organisatiecriteria voldoen) er periodiek wordt gekeken of wellicht een andere organisatie voor de subsidie in aanmerking zou moeten komen. Bijvoorbeeld door middel van een vergelijkende toets (tender of 'beauty contest'), waarbij naar een aantal criteria wordt gekeken om zo te selecteren aan wie de subsidie wordt verleend. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gekeken naar wie de belangen het beste behartigt, de meeste leden heeft, etc. Op deze manier maken nieuwkomers in ieder geval een kans om de subsidie te bemachtigen.

6. *Afronding.* De hier geannoteerde uitspraak dateert van januari 2021, maar de subsidieaanvraag ziet op de jaren 2016-2018. Inmiddels geldt er een nieuw beleidskader (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0041087/2020-01-01>). Ook in dit nieuwe beleidskader staat het vereiste dat subsidieverlening alleen mogelijk is "indien er geen andere pg-organisatie is die in het voorafgaande jaar reeds een instellingssubsidie op grond van het beleidskader 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 werkteerein overlappend is". Zodoende blijft het voor nieuwe organisaties (die zien op dezelfde aandoeningen als een al gesubsidieerde organisatie) onmogelijk om op basis van dit beleidskader subsidie te ontvangen. Wij vragen ons af of een dergelijke één-op-één-subsidiëring voor onbepaalde tijd wel voldoet aan het beginsel van gelijke kansen. Hoewel het begrijpelijk is dat de minister

'versnippering' wil voorkomen, kan dit volgens ons geen reden zijn om nieuwkomers tot in de lengte der dagen subsidie te ontzeggen. In deze uitspraak wordt op dit vraagstuk echter in het geheel niet ingegaan. Dit is een gemiste kans, nu juist naar aanleiding van de *Gymnasion*-uitspraak de vraag is opgeworpen of één-op-één-subsidiëring nog toelaatbaar is. Wij hopen dan ook dat deze vraag in een toekomstige uitspraak wel zal worden beantwoord door de Afdeling. D.K. Jongkind en A. Drahmann

AB 2021/333

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

23 september 2020, nr. 201908266/1/A3
(Mrs. D.A.C. Slump, H.C.P. Venema, J.M.L. Niederer)
m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder

Art. 2:46 lid 1 APV Utrecht 2010

Omgevingsvergunning in de praktijk 2020/8355
ABkort 2020/431
ECLI:NL:RVS:2020:2282

Sluiting bedrijfspand met daarin garagebedrijf onrechtmatig.

In de Beleidsregel heeft de burgemeester vastgelegd dat hij de in artikel 2:46, eerste lid, van de Apv neergelegde bevoegdheid gebruikt in situaties waarin de openbare orde al is verstoord. Met de sluiting wordt immers beoogd de openbare orde te herstellen. De rechtbank is er bij haar toetsing daarom terecht van uitgegaan dat om tot sluiting te kunnen overgaan is vereist dat zich al een concrete verstoring van de openbare orde heeft voorgedaan. De burgemeester erkent dat deze situatie zich niet voordoet. Dit betekent dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat de burgemeester artikel 2:46, eerste lid, van de Apv niet mocht toepassen.

Uitspraak op het hoger beroep van de burgemeester van Utrecht, appellant, tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland (hierna: de rechtbank), van 7 oktober 2019 in zaken nr. 19/3167 en 19/3168 in het geding tussen: Wederpartij, wonend te Utrecht, handelend onder de naam bedrijf, en De burgemeester van Utrecht.