

AB 2007, 81 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Meervoudige kamer), 11 oktober 2006, nr200600633/1, LJN:AY9897

Mrs. Polak, Bijloos, Roemers

Wetgeving:

Awb art. 1:1 lid 1 aanhef en onder b; Awb art. 1:3 lid 1; Awb art. 6:19

Essentie

Bestuursorgaan; koppelingswet.

Samenvatting

Blijkens de memorie van toelichting op de Koppelingswet zal, om eventueel minder billijke gevolgen van het wetsvoorstel af te dempen voor zover het gaat om zorgverleners die de door hen verleende medische zorg ten behoeve van illegalen niet kunnen verhalen op de illegaal of derden, in een vorm van financiering moeten worden voorzien ten laste van de Rijksbegroting. Het kabinet stelt in beginsel een bedrag beschikbaar, gelijk aan de besparing die voortvloeit uit schrapping van art. 84 Algemene bijstandswet. Daartoe zal de begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden opgehoogd. De minister stelt zich voor de desbetreffende gelden onder te brengen in een afzonderlijk fonds. Uit het fonds kan een gehele of gedeeltelijke tegemoetkoming worden verleend aan een zorgverlener voor onbetaalde rekeningen indien wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden. Uit deze wetsgeschiedenis kan worden afgeleid dat de overheid de financiering van de medisch noodzakelijke hulp aan zich heeft getrokken. Voor de beslissing van deze zaak is van belang dat, zoals uit voormelde wetsgeschiedenis kan worden afgeleid, de overheid het treffen van bovenbedoelde voorziening als haar taak heeft opgevat en daartoe door appellant een fonds heeft laten oprichten. Gelet hierop, en op de nauwe (financiële) betrokkenheid tussen de stichting en de minister, alsmede op de omstandigheid dat de door de minister geformuleerde voorwaarden/criteria volledig verdisconteerd zijn in de regeling, moet worden geoordeeld dat de stichting bij de toekenning van bijdragen op grond van het reglement openbaar gezag uitoefent in de zin van art. 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb. Dat de stichting in de regeling nadere voorwaarden kan stellen aan de toekenning van bijdragen, doet hieraan niet af. Niet is gebleken of aannemelijk gemaakt dat de stichting de vrijheid heeft om de beschikbaar gestelde middelen te besteden voor het doen van andere uitkeringen dan die waartoe het Koppelingsfonds is ingesteld. Nu de uitvoering van het reglement in het onderhavige geval neerkomt op de uitoefening van een overheidstaak die in dat reglement nader is bepaald, draagt het besluit omtrent de vaststelling van de bijdrage het karakter van een publiekrechtelijke rechtshandeling in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb.

Partijen

Het bestuur van de stichting ‘Stichting Koppeling’, appellant, tegen de uitspraak in zaak nr. AWB 05/2126-WIE van de Rb. Rotterdam van 16 december 2005 in het geding tussen:

de stichting ‘Stichting BAVO RNO Groep’, te Rotterdam

en

appellant.

1. Procesverloop

Bij brief van 14 januari 2005 heeft appellant (de stichting) aan de Stichting BAVO RNO Groep (BAVO RNO) een bedrag toegekend van € 203 847 ter compensatie van de kosten in verband met de behandeling c.q. opname van onverzekerde vreemdelingen in het jaar 2002.

Tevens heeft de stichting bij dit besluit bevestigd dat het verzoek om aanvullende

compensatie voor 2001 niet zal worden gehonoreerd.

Bij besluit van 25 april 2005 heeft de stichting aan BAVO RNO medegedeeld geen beslissing te kunnen nemen op het daartegen gemaakte bezwaar, omdat de stichting geen bestuursorgaan is en tegen de toekenning van de bijdrage derhalve geen bezwaar openstaat.

Bij uitspraak van 16 december 2005, verzonden op 20 december 2005, heeft de (de rechtbank) het daartegen door BAVO RNO ingestelde beroep gegrond verklaard en dat besluit vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft de stichting bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 23 januari 2006, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 27 maart 2006. Deze brieven zijn aangehecht (niet opgenomen, *red.*).

Bij brief van 24 april 2006 heeft BAVO RNO van antwoord gediend.

Bij besluit van 14 juni 2006, heeft de stichting, gevolg gevend aan de uitspraak van de rechtbank, het door BAVO RNO gemaakte bezwaar deels niet-ontvankelijk en voor het overige ongegrond verklaard. Tegen dat besluit heeft BAVO RNO bij brief van 22 juni 2006 beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 juli 2006, waar de stichting, vertegenwoordigd door mr. M.J.M. Schoonhoven, advocaat te 's-Hertogenbosch, vergezeld door T.A.N. Stam, en BAVO RNO, vertegenwoordigd door mr. J.G. Sijmons, advocaat te Zwolle, vergezeld door mr. E.E. Haverkamp, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1

De stichting is blijkens haar statuten opgericht op 28 april 1997.

Ingevolge art. 3 lid 1 van de statuten stelt de stichting zich ten doel: het verlenen van financiële bijdragen aan aangewezen instellingen voor activiteiten op het terrein van de gezondheidszorg ten behoeve van personen, die op grond van hun verblijfsstatus zijn uitgesloten van toegang tot de sociale ziektekostenverzekeringen.

Ingevolge art. 4 van haar statuten worden de financiële middelen gevormd door subsidies en andere baten.

Ingevolge art. 13 van de statuten regelt het algemeen bestuur met inachtneming van deze statuten en de wet de werkwijze (van organen) van de stichting nader bij reglement.

2.1.1

Ingevolge art. 1 van het Reglement Financiële Bijdragen Stichting Koppeling (het reglement) wordt in dit reglement verstaan onder medisch noodzakelijke zorg: de zorg, voor zover niet uitgezonderd in bijlage A van dit reglement, zoals omschreven in het kader van de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en voor zover deze zorg binnen de beroepsgroep naar algemeen erkende professionele standaard als medisch noodzakelijk kan worden beoordeeld. In ieder geval kan daartoe worden gerekend:

- a. zorg verleend in of ter voorkoming van situaties van levensbedreiging, dan wel in of ter voorkoming van situaties van blijvend verlies van essentiële functies;
- b. zorg verleend in situaties waarin zich een gevaar voor derden voordoet, zoals bij infectieziekten en bij psychische stoornissen, die gepaard gaan met agressief gedrag;
- c. zwangerschapszorg en zorg rond de geboorte;
- d. preventieve jeugdgezondheidszorg alsmede een vaccinatieprogramma overeenkomstig het rijksvaccinatieprogramma, voor zover de toegang daartoe al niet is verzekerd in het kader van de begrotingsgefinancierde preventieve (jeugd)gezondheidszorg.

2.1.2

Ingevolge art. 2 lid 1 van het reglement kunnen door de stichting aan een aangewezen instelling bijdragen worden verstrekt ter bestrijding van knelpunten in de regionale gezondheidszorg aan onverzekerde personen.

Ingevolge art. 2 lid 2 van het reglement worden de bijdragen slechts verstrekt voor zover het

algemeen bestuur heeft geoordeeld dat deze betrekking hebben op kosten van medisch noodzakelijke zorg.

Ingevolge art. 2 lid 4 van het reglement kan een financiële bijdrage slechts worden verleend voor zover de stichting beschikt over de nodige gelden.

2.1.3

Ingevolge art. 23 lid 1 van het reglement dienen de individuele aanvragen ter compensatie van inkomensschade door zorgverleners en instellingen altijd plaats te vinden met een aanvraagformulier dat door de aangewezen instelling of de stichting is verstrekt. Dit aanvraagformulier voldoet ten minste aan de eisen die zijn weergegeven in bijlage F. Het formulier verwijst naar het reglement en de aanvrager verklaart dat naar beste weten is voldaan aan de hierna genoemde voorwaarden:

- de aanvraag heeft betrekking op medisch noodzakelijke zorg;
- de zorg is verleend aan een persoon die zich op grond van zijn verblijfsstatus in Nederland niet kan verzekeren en ook daadwerkelijk niet verzekerd is;
- de kosten van de zorg kunnen niet (volledig) op de zorgvrager worden verhaald.

Het formulier moet door de aanvrager ondertekend zijn.

Ingevolge het tweede lid van dat artikel heeft de individuele aanvrager de verplichting om de onder de gegeven omstandigheden gepaste inspanningen te verrichten om vast te stellen dat aan de in lid 1 van dit artikel vermelde voorwaarden is voldaan.

2.1.4

Ingevolge art. 24 lid 1 van het reglement is de regeling bedoeld als vangnet om aanmerkelijke inkomensschade van zorgverleners en instellingen ten gevolge van de Koppelingswet te compenseren.

Ingevolge het tweede lid, is de vraag of sprake is van aanmerkelijke inkomensschade voor de eerstelijnszorg en medisch specialistische hulp ter beoordeling van de individuele zorgverlener.

Ingevolge het derde lid, geldt voor de AWBZ-instellingen een normatieve regeling, die inhoudt dat de kosten tot een bedrag ter grootte van één promille van het instellingsbudget voor rekening van de instelling blijft. Het meerdere kan voor vergoeding in aanmerking komen. Voor de omvang van het instellingsbudget kan worden uitgegaan van het totaalbedrag aan baten volgens de laatst vastgestelde (groeps)jaarrekening. Deze dient bij de aanvraag te worden gevoegd.

Ingevolge het vierde lid, behoudt het bestuur zich het recht voor — indien maatschappelijke en/of financiële omstandigheden daartoe aanleiding geven — het bepaalde in de voorgaande leden te wijzigen.

2.1.5

Ingevolge art. 29 kan de stichting van de voorgaande bepalingen afwijken, indien daar dringende redenen voor zijn of indien een stringente toepassing van deze bepaling naar haar oordeel tot kennelijke onbillijkheden zou leiden.

2.2

Bij het in eerste aanleg bestreden besluit heeft de stichting aan BAVO RNO medegedeeld geen beslissing te kunnen nemen op het gemaakte bezwaar. De stichting heeft zich op het standpunt gesteld geen bestuursorgaan te zijn, waardoor tegen de toekenning van de bijdrage geen bezwaar openstaat.

De rechtbank heeft overwogen dat de stichting wel een bestuursorgaan is in de zin van art. 1:1 aanhef en onder b Awb en dat tegen de toekenning van de bijdrage ingevolge die wet bezwaar openstaat. De rechtbank heeft daarom het bij haar bestreden besluit vernietigd en bepaald dat de stichting alsnog een besluit op het bezwaar moet nemen.

2.3

De stichting bestrijdt het oordeel van de rechtbank dat zij als bestuursorgaan in de zin Awb is

aan te merken. De stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de Nederlandse staat op grond van het verdragsrecht verplicht is om noodzakelijke medische zorg te bieden en dat de activiteiten van de stichting mitsdien zijn aan te merken als een overheidstaak. De stichting betoogt dat de rechtbank aldus heeft miskend dat, zoals uit de wetsgeschiedenis valt af te leiden, de overheid de financiering van de noodzakelijke medische zorg onverplicht aan zich heeft getrokken. De omstandigheid dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (de minister) de activiteiten van de stichting aanmerkt als activiteiten die het algemeen belang betreffen en deze activiteiten financieel ondersteunt, rechtvaardigt volgens de stichting niet de conclusie dat zij derhalve een publieke taak uitoefent.

De stichting betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat haar activiteiten zijn aan te merken als een overheidstaak omdat de wetgever, onder verwijzing naar het beginsel van ‘*égalité devant les charges publiques*’, van opvatting is dat de kosten van het geïntegreerde vreemdelingenbeleid niet alleen door de zorgsector gedragen behoren te worden. De stichting betoogt dat de rechtbank er kennelijk vanuit gaat dat de bijdrage moet worden aangemerkt als nadeelcompensatie en aldus heeft miskend dat in het onderhavige geval geen sprake is van een causaal verband tussen de inwerkintreding van de Koppelingswet en het niet betalen voor aan illegalen verleende medisch noodzakelijke zorg. Ook voorafgaand aan de invoering van de Koppelingswet bestond dit probleem.

De stichting bestrijdt voorts de overweging dat sprake is van een nauwe financiële relatie tussen haar en de minister. Volgens de stichting heeft de rechtbank miskend dat er slechts een reguliere subsidierelatie bestaat tussen haar en de minister en dat zij de eindadressant van de subsidie is. De stichting besteedt de subsidie op een wijze die naar haar oordeel nodig is om de knelpunten op te lossen en om het statutaire doel te bereiken. De voorwaarden die de minister heeft gesteld zijn slechts de voorwaarden waaronder de minister bereid is subsidie te verlenen. Los daarvan kan de stichting nadere voorwaarden stellen aan de verstrekking van bijdragen aan aangewezen instellingen.

2.3.1

Ingevolge art. 1:1 lid 1 Awb wordt onder bestuursorgaan in de zin van die wet verstaan:

- a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
- b. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

Ingevolge art. 1:3 lid 1 Awb wordt onder besluit verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

2.3.2

Niet in geschil is dat de stichting geen rechtspersoon is, als bedoeld in art. 1:1 lid 1 onder a Awb. Ter beoordeling staat of de rechtbank terecht heeft overwogen dat de stichting is aan te merken als een persoon of college in de zin van onderdeel b van deze bepaling. Voor het antwoord op die vraag is van belang of beslissingen omtrent de toekenning van de in het reglement bedoelde bijdrage worden genomen ter uitoefening van enig openbaar gezag, als bedoeld in die bepaling. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 30 november 1995 in zaak nr. H01.95.0274/Q01 (*AB* 1996, 136), dient daartoe nader te worden gezien welke de rol is van de overheid bij de toepassing door de stichting van het reglement.

2.3.3

De inwerkingtreding op 1 juli 1998 van de Wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland (*Stb.* 1998, 203, 204, de Koppelingswet), heeft tot gevolg dat de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft geen aanspraak kan maken op — onder meer — gefinancierde medische zorg. Blijkens de memorie van toelichting op de Koppelingswet (*Kamerstukken II* 1994/95, 24 233,

nr. 3, p. 17) dient een uitzondering aan de orde te zijn in de situatie waarin de verlening van de medische zorg niet kan worden uitgesteld of onthouden zonder het leven of de gezondheidstoestand van betrokkene dan wel de Nederlandse volksgezondheid ernstig in gevaar te brengen. In dat geval, zo brengt het Nederlandse recht mee, bestaan er bepaalde zorgplichten ten aanzien van een dergelijke persoon, waaraan noch overheid noch private persoon zich kan onttrekken. Die plichten brengen met zich dat degene die zich in die situatie bevindt een voorziening wordt geboden die aan het acuut gevaar een einde maakt, indien althans de zorgplichtige zulks kan doen zonder direct gevaar voor eigen leven, eerbaarheid of goed. Die plichten houden dus evenzeer in dat artsen of verpleegkundigen in dergelijke situaties geen medische bijstand onthouden aan bijzondere personen en dat een verblijfstoets geen rechtsgrond kan behelzen om zich aan die zorgplicht te onttrekken. Het gaat hier voorts om een gehoudenheid, ook van particulieren tegen de financiële consequenties waarvan de overheid niet zonder meer gehouden is dekking te verlenen. Het kabinet wil echter wel voorzien in een zekere dekking van het voorzienbare risico dat de hier bedoelde overheidsinstellingen en particulieren zullen lopen. Maar deze voorziening trekt de overheid onverplicht aan zich.

2.3.4

Uit een brief van de minister van 2 juli 1999 aan de Tweede Kamer, waarin hij de Tweede Kamer onder andere informeert over de stand van zaken rond het Koppelingsfonds, blijkt dat tijdens de parlementaire behandeling van de Koppelingswet is afgestapt van het aanvankelijke voornemen om de gezondheidszorg alleen open te stellen voor illegalen in geval van acute levensbedreigende klachten. In plaats daarvan is gekozen voor de omschrijving ‘medisch noodzakelijke zorg’. Dit standpunt legt de beoordeling of medische hulp geïndiceerd is geheel bij de arts of hulpverlener.

2.3.5

Blijkens voormelde memorie van toelichting zal voorts, om eventueel minder billijke gevolgen van het wetsvoorstel af te dempen voor zover het gaat om zorgverleners die de door hen verleende medische zorg ten behoeve van illegalen niet kunnen verhalen op de illegaal of derden, in een vorm van financiering moeten worden voorzien ten laste van de rijksbegroting. Hieruit kan onder bepaalde omstandigheden worden geput ten behoeve van de zorgverleners. Het kabinet stelt in beginsel een bedrag beschikbaar, gelijk aan de besparing die voortvloeit uit schrapping van art. 84 Algemene bijstandswet. Daartoe zal de begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden opgehoogd. Eventuele tekorten komen ten laste van de begroting van dat ministerie. De minister stelt zich voor de desbetreffende gelden onder te brengen in een afzonderlijk fonds. Uit het fonds kan een gehele of gedeeltelijke tegemoetkoming worden verleend aan een zorgverlener voor onbetaalde rekeningen indien wordt voldaan aan ten minste de navolgende voorwaarden:

1. het moet gaan om aan een illegaal verleende, en in het desbetreffende geval adequate en onvermijdelijke medische zorg;
2. verleend in een acute medische noodsituatie, c.q. in een geval waarin de Nederlandse volksgezondheid is gemoeid;
3. waarbij de zorgverlener ten genoegen van de fondsbeheerder aannemelijk moet maken dat de kosten niet op de illegaal zelf of op een derde verhaalbaar zijn en
4. waarbij naar het oordeel van de fondsbeheerder sprake is van kennelijke hardheid indien in het desbetreffende geval de rekening niet alsnog geheel of gedeeltelijk wordt betaald.

2.3.6

Blijkens voormelde brief van de minister van 2 juli 1999 dient de stichting op grond van het totaal van door haar goedgekeurde subsidies een subsidieaanvraag in bij het ministerie van VWS. Na toekenning van deze jaarlijkse subsidie keert het Koppelingsfonds de goedgekeurde bedragen uit aan de instellingen. Het ministerie van VWS gaat in de

aanloophase van het fonds soepel om met de verschillen tussen de bevoorschotte en afgerekende bedragen. Het fonds mag deze verschillen behouden voor toekomstige aanvragen.

2.3.7

Gelijk de stichting heeft betoogd, kan uit de wetsgeschiedenis worden afgeleid dat de overheid de financiering van de medisch noodzakelijke hulp aan zich heeft getrokken. Voor de beslissing van deze zaak is niet van belang of de overheid op grond van het verdragsrecht al dan niet verplicht zou zijn medisch noodzakelijke hulp te bieden. Anders dan waar de stichting vanuit gaat, is het antwoord op de vraag of de overheid al dan niet verplicht is om een bepaalde taak te vervullen, niet van belang voor beantwoording van de vraag of sprake is van uitoefening van openbaar gezag, in een geval als het onderhavige waarin zij die taak reeds — al dan niet onverplicht — aan zich heeft getrokken.

Dat laatste geldt evenzeer voor het betoog dat het probleem met betrekking tot aan illegalen verleende medisch noodzakelijke hulp reeds voor de inwerkingtreding van de Koppelingswet bestond.

Wel van belang is dat, zoals uit voormelde wetsgeschiedenis kan worden afgeleid, de overheid het treffen van bovenbedoelde voorziening als haar taak heeft opgevat en daartoe door appellant een fonds heeft laten oprichten.

Gelet hierop, en op de nauwe (financiële) betrokkenheid tussen de stichting en de minister, zoals omschreven in r.o. 2.3.5. en 2.3.6., alsmede op de omstandigheid dat de door de minister geformuleerde voorwaarden/criteria volledig verdisconteerd zijn in de regeling, zoals onder 2.1. tot en met 2.1.5. is weergegeven, moet worden geoordeeld dat de stichting bij de toekenning van bijdragen op grond van het reglement openbaar gezag uitoefent in de zin van art. 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb. Dat de stichting in de regeling nadere voorwaarden kan stellen aan de toekenning van bijdragen, doet hieraan niet af. Niet is gebleken of aannemelijk gemaakt dat de stichting de vrijheid heeft om de beschikbaar gestelde middelen te besteden voor het doen van andere uitkeringen dan die waartoe het Koppelingsfonds is ingesteld.

Nu de uitvoering van het reglement, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, in het onderhavige geval neerkomt op de uitoefening van een overheidstaak die in dat reglement nader is bepaald, draagt het besluit omtrent de vaststelling van de bijdrage het karakter van een publiekrechtelijke rechtshandeling in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb.

Uit het vorengaande volgt dat de beslissing waarbij de stichting de financiële bijdrage heeft vastgesteld, dient te worden aangemerkt als een besluit, waartegen belanghebbenden ingevolge art. 8:1 lid 1 Awb gelezen in samenhang met art. 7:1 lid 1 Awb bezwaar konden maken. Het oordeel van de rechtbank is juist.

2.4

Bij besluit van 14 juni 2006 heeft het college, gevolg gevend aan de aangevallen uitspraak, opnieuw beslist op het door BAVO RNO gemaakte bezwaar. Dit besluit wordt, gelet op art. 6:24 lid 1 Awb, gelezen in samenhang met de art.en 6:18 lid 1 en 6:19 lid 1 van die wet, geacht eveneens onderwerp te zijn van dit geding.

2.4.1

De Afdeling stelt vast dat BAVO RNO tegen het nieuwe besluit inhoudelijke bezwaren heeft die nog niet door de rechtbank zijn beoordeeld. Gelet hierop ziet de Afdeling, omdat een goede rechtspleging daarbij is gebaat en voorts wordt voorkomen dat beide partijen in materieel opzicht een instantie zouden verliezen, aanleiding om met toepassing van art. 6:19 lid 2 Awb, de beslissing op het beroep tegen het nieuwe besluit te verwijzen naar de rechtbank te Rotterdam.

2.5

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

2.6

De Afdeling acht termen aanwezig voor een proceskostenvergoeding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
recht doende:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de Stichting Koppeling tot vergoeding van bij de Stichting BAVO RNO Groep in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 644 (zegge: zeshonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de Stichting Koppeling aan de Stichting BAVO RNO Groep onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald.

Noot van

I. Sewandono

NOOT

1

Weer een loot van de Silicose-jurisprudentie (ABRvS 30 november 1995, *AB* 1996, 136 (m.nt. SZ), overgenomen door onder meer CRvB 31 maart 2006, *AB* 2006, 424 (m.nt. P. van Duijvenvoorde) en CBB 21 september 2006, *AB* 2006, 372 (m.nt.)). In dit geval is hoger beroep ingesteld door het bestuursorgaan (het *bestuur* van de Stichting Koppeling, en dus in de uitspraak niet appellante maar appellant) en is de wederpartij de belanghebbende rechtspersoon (de Stichting BAVO RNO Groep). Wat de klok slaat is hier dus allemaal maatschappelijk middenveld. Deze uitspraak is ook gepubliceerd in *JB* 2006, 322 (m.nt. Hans Peters).

2

De Stichting Koppeling is een particulier initiatief. Het bestuur is samengesteld uit deskundigen op het gebied van organisatie en financiering van de gezondheidszorg. Het doel van de Stichting Koppeling is het verlenen van financiële bijdragen aan aangewezen instellingen voor activiteiten op het terrein van de gezondheidszorg ten behoeve van personen, die op grond van hun verblijfsstatus zijn uitgesloten van toegang tot de sociale ziektekostenverzekeringen. Voor eerstelijnszorgverleners, zoals huisartsen, verloskundigen en apothekers, maar ook voor kraamzorginstellingen, is er jaarlijks een budget beschikbaar ter compensatie van de bovenmatige kosten voor onbetaald verleende medische zorg. De Stichting Koppeling verstrekt subsidies aan regionaal werkzame samenwerkingsverbanden in Nederland, die deze compensatie aan de betreffende zorgverleners kunnen toekennen. De Stichting Koppeling ontvangt elk jaar een bijdrage van de Minister van VWS (zie over de positie van onverzekerden na de invoering van Zorgverzekeringswet: brief ministerie VWS van 13 december 2005, *Kamerstukken II* 2005/06, 29 689, nr. 47).

3

De Regeling Stichting Koppeling biedt eerstelijnszorgverleners en kraaminstellingen een financieel vangnet. Alleen als een illegaal in Nederland verblijvende patiënt niet kan betalen is de regeling van toepassing. De regeling biedt alleen compensatie voor inkomstenderving van enige omvang als gevolg van het onbetaald verlenen van medisch noodzakelijke zorg aan vreemdelingen zonder verblijfsvergunning. De zorgverlener bepaalt zelf of er sprake is van een dergelijke inkomensschade. Algemene en academische ziekenhuizen vallen buiten de regeling: zij kunnen een beroep doen op de voorziening voor dubieuze debiteuren binnen hun eigen budget. Medisch specialistische zorg valt voor een deel ook onder de regeling van de ziekenhuizen. Revalidatiecentra en ambulancediensten kennen een vergelijkbare voorziening. Een zorgverlener kan onder de volgende drie voorwaarden in aanmerking komen voor

compensatie: er moet sprake zijn van een onbetaalde rekening, het moet gaan om medisch noodzakelijke zorg en de patiënt is onverzekerd en onverzekerbaar als gevolg van de koppelingswet (www.stichtingkoppeling.nl). Vanaf 2004 neemt de Stichting Koppeling claims afkomstig van AWBZ-gefinancierde zorg niet meer in behandeling (antwoord op vragen over het weigeren van illegale onverzekerde patiënten, Aanhangsel *Handelingen II* 2006/07, 33).

4

De belanghebbende Stichting BAVO RNO Groep is gevestigd in Rotterdam. Met ingang van 1 september is zij gefuseerd met de GGZ Groep Europoort (www.bavornogroep.nl). De nieuwe organisatie draagt de naam Bavo Europoort. Zij heeft ruim 1200 medewerkers die werkzaam zijn kinder- en jeugdpsychiatrie, ouderen- en neuropsychiatrie, volwassenenzorg en bedrijfsvoering. De organisatie heeft ruim dertig locaties in de stad en omgeving, maar is ook actief in huisartsenpraktijken en bij patiënten thuis (www.bavo-europoort.nl).

5

Bestuursorgaan is een van de kernbegrippen in de Awb. De Awb geeft twee definities van bestuursorgaan: orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld (art. 1:1 lid 1 aanhef en onder a) of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed (onder b). Hier wordt niet verder ingegaan op a-organen. Bij een b-orgaan kan worden gedacht aan een vereniging, stichting of vennootschap met de bevoegdheid tot het verrichten van een publiekrechtelijke rechtshandeling, dat wil zeggen dat (eenzijdig) de rechtspositie (rechten en/of verplichtingen) van andere rechtssubjecten in enig opzicht kan bepalen. Daarvan is onder meer sprake als bij wettelijk voorschrift aan een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon een bijzondere publiekrechtelijke bevoegdheid is toegekend. Het moet met andere woorden gaan om een bevoegdheid die niet aan het burgerlijke recht wordt ontleend (ABRvS 26 november 2003, *AB* 2004, 227 (m.nt. H. Peters), ABRvS 20 maart 2002, *JB* 2002, 122 (m.nt. MP), CRvB 8 april 2004, *JB* 2004, 221 (m.nt. A. van Eijs), ABRvS 26 november 2003, *AB* 2004, 228 (m.nt. H. Peters)).

6

Het is vaste rechtspraak dat een b-orgaan als bestuursorgaan wordt aangemerkt slechts voor zover het de uitoefening van openbaar gezag betreft (onder meer ABRvS 28 september 2000, *AB* 2001, 4 (m.nt. NV), r.o. 2.9). Aanmerking van een entiteit als b-orgaan brengt met zich dat de besluitvorming ervan wordt onderworpen aan bestuursrechtelijke normen (onder meer art. 2:4, 3:2 t/m 3:4, 3:47, 4:7 en 4:7) en dat tegen de besluiten de rechtsmiddelen van bezwaar en (hoger) beroep openstaan (hfdst. 6, 7 en 8 Awb).

7

Een nog betrekkelijk recent voorbeeld van de Silicose-jurisprudentie is de uitspraak over de Stichting Patiënten Fonds. Het bestuur van de Stichting Patiënten Fonds verstrekt subsidies aan patiëntenorganisaties. Of hierbij sprake is van uitoefening van enig openbaar gezag hangt af van de *rol van de overheid*. De stichting is in 1996 opgericht door een aantal particuliere initiatiefnemers. De minister heeft over de periode 1998–2001 een bedrag van uiteindelijk meer dan dertig miljoen gulden beschikbaar gesteld. Uit de statuten blijkt dat het fonds als doel heeft onder meer de financiering van landelijke patiëntenorganisaties en het overnemen van activiteiten van het ministerie van VWS. Het fondsbestuur stelt de verdelingsgrondslag en de subsidiecriteria, op grond waarvan het over aanvragen beslist, vast en legt deze ter goedkeuring voor aan de minister. De grondslag en de criteria worden jaarlijks gepubliceerd. Ook de begroting en het beleidsplan worden ter goedkeuring aan de minister voorgelegd. De minister is dus *inhoudelijk nauw betrokken* (curs. Sew) bij de uitoefening van de door het fonds van hem overgenomen subsidiëringstaak op basis van de door hem goedgekeurde verdelingsgrondslag en subsidiecriteria. Verder vond de bekostiging van de financiële ondersteuning van de landelijke organisaties *in overwegende mate* plaats uit de *algemene*

middelen. Het fondsbestuur is dan ook een b-orgaan (ABRvS 27 augustus 2003, *AB* 2004, 10 (m.nt. NV), van dezelfde strekking ABRvS 19 mei 2004, *JB* 2004, 256 (m.nt. Hans Peters), zie uitgebreider over deze inhoudelijke en financiële criteria, hun ontwikkeling en onderlinge verhouding: J.A.F. Peters, 'De publieke taakjurisprudentie is dood, leve de publieke taakjurisprudentie!' *JBplus* 2004, p. 69–82).

8

Nieuw in deze uitspraak is dat het bestuur van de Stichting Koppeling meer is dan alleen maar een doorgeefluik van door de overheid verstrekte subsidies. Op grond van art. 13 van de statuten beslist het bestuur zelf over de inhoud van de uitkeringscriteria van het reglement (r.o. 2.1). Nu de overheid geen greep heeft op deze criteria, wordt volgens Peters de klassieke publieke taak jurisprudentie opgerekt en uitgehold (zie zijn noot in *JB* 2006, 322, onder 3).

9

Bij zijn brief van 11 december 2006 (*Kamerstukken II* 2006/07, 25 268, nr. 42) heeft de Minister van Financiën de Kamer op de hoogte gesteld van het Kader voor stichtingen, Beleidskader voor betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen (Kader zelf is te vinden op www.minfin.nl, als bijlage bij de brief). In dat kader wordt een opsomming gegeven van de bevoegdheden die het subsidieverstrekende orgaan heeft. Dat zijn er heel wat. In het algemeen kan worden gewezen op de art. 4:34 t/m 4:39, 4:41 en 4:48 t/m 4:50 Awb. Als de subsidie per boekjaar wordt verstrekt heeft de overheid bovendien nog onder meer de bevoegdheid tot het stellen van interne regels ten aanzien van de inrichting van de begroting (art. 4:69) en een veto bij statutenwijziging, ontbinding en fusie (art. 4:71). De Minister VWS heeft dus al veel mogelijkheden tot sturing ook als het bestuur van de Stichting Koppeling niet zou worden aangemerkt als bestuursorgaan, de verhouding tussen de minister en de Stichting Koppeling een gewone subsidieverhouding zou zijn, en die tussen de beide stichtingen een zuiver privaatrechtelijke rechtsbetrekking. Wat daarvan zij, met deze rechtspraak wordt de zorgverleners rechtsbescherming langs bestuursrechtelijke weg geboden.

I. Sewandono

AB Rechtspraak Bestuursrecht

Copyright © Kluwer 2011

Kluwer Online Research

Dit document is gegenereerd op 18-03-2011

Op dit document zijn de algemene leveringsvoorwaarden van Kluwer van toepassing.