

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

Nyssinh Advocaten en Notarissen
5.1.2e

Postbus 600
8000 AP ZWOLLE

Datum
Betreft beslissing op bezwaar inzake Stichting Isala Klinieken

Geachte 5.1.2e

Hieronder treft u mijn besluit aan op het bezwaarschrift van 13 november 2020 dat door u namens de Stichting Isala Klinieken (hierna: bezwaarde) is ingediend tegen de Subsidierегeling opschaling curatieve zorg Covid-1 , met kenmerk 1768679-212956-CZ (hierna: de Subsidierегeling).

Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

Besluit

Het bezwaar van 13 november 2020, gericht tegen de Subsidierегeling, verklaar ik niet-ontvankelijk.

Ik licht mijn besluit hieronder voor u toe.

Verloop van de procedure

De Subsidierегeling opschaling curatieve zorg Covid-19, met kenmerk 1768679-212956-CZ, betreft een regeling van de Minister voor Medische Zorg van 23 oktober 2020.¹ Deze regeling – geldend vanaf 31 oktober 2020 - geeft regels voor de verstrekking van een tijdelijke subsidie ten behoeve van de opschaling van de curatieve zorg voor COVID-19 patiënten (hierna: de Subsidierегeling).

Bij brief van 13 november 2020 heeft u bezwaar gemaakt tegen de Subsidierегeling.

Op 17 november 2020 heb ik uw bezwaarschrift ontvangen.

Bij brief van 18 november 2020 is de ontvangst van het bezwaarschrift aan u bevestigd. Ook bent u verzocht om op het bijgevoegde antwoordformulier aan te kruisen of u gehoord wenst te worden.

¹ wetten.nl - [Regeling - Subsidierегeling opschaling curatieve zorg COVID-19 - BWBR0044273 \(overheid.nl\)](https://overheid.nl)

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

5.1.2e

Bezoekadres:

Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 59 84
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij

5.1.2e

5.1.2e

T 070- 5.1.2e

5.1.2e @minvws.nl

Kenmerk

DWJZ-2020000582

Correspondentie uitsluitend richten aan het retouradres met vermelding van de datum en het kenmerk van deze brief.

Bij emailbericht van 27 november 2020 heeft u het antwoordformulier hoorzitting teruggestuurd en aangegeven dat u gehoord wenst te worden per videoconference call.

Bij brief van 2 februari 2021 is de beslistermijn op uw bezwaarschrift met zes weken verdaagd.

Op 5 maart 2021 heeft er telefonisch contact plaatsgevonden met een van mijn medewerkers. In dat gesprek heeft u ingestemd met een verlenging van zes weken ten aanzien van de beslistermijn op uw bezwaarschrift.

Op 2 maart 2021, op 8 april 2021 en op 10 mei 2021 is er telefonisch contact geweest tussen u en een medewerker van mijn Ministerie. In die gesprekken is onder meer gesproken over het verloop van de bezwaarprocedure en over de beslistermijn. Bij brief van 25 februari 2021 is de beslistermijn verdaagd. Daarna is in mondeling overleg de beslistermijn nogmaals twee keer verlengd tot en met vrijdag 21 mei 2021.

Op dinsdag 20 april 2021 heeft er een ambtelijke hoorzitting plaatsgevonden.

De reden dat op 20 april 2021 een hoorzitting heeft plaatsgevonden is gelegen in het feit dat er ook nog een bezwaarprocedure met kenmerk 2021000660 loopt tegen de verleningsbeschikking d.d. 10 december 2020. Om die reden is er tijdens de ambtelijke hoorzitting inhoudelijk op de gronden in gegaan. Bij separate beschikking van heden is beslist op het bezwaar d.d. 15 december 2020 gericht tegen de verleningsbeschikking d.d. 10 december 2020. Dit bezwaar is ongegrond verklaard.

Beoordeling van het bezwaar

Gronden van bezwaar

In het bezwaarschrift is door bezwaarde – samengevat - het volgende aangevoerd tegen de Subsidieregeling:

Bezwaarde maakt bezwaar tegen de uitgangspunten van de Subsidieregeling. De door bezwaarde aangeleverde cijfers met betrekking tot de IC-bedden zoals die in de brief van de Minister van 5 augustus 2020 zijn opgenomen, en die correct zijn, stemmen niet overeen met de cijfers zoals die uiteindelijk zijn opgenomen in de opschalingslijst die als bijlage is bijgevoegd bij de Subsidieregeling. Deze lijst is volgens bezwaarde onjuist omdat daarin wordt uitgegaan van een verkeerde uitgangssituatie waardoor er ten onrechte bedden zijn opgenomen in opschalingsfase 1 en er te weinig bedden zijn toegekend in de fases 2 en 3. Bezwaarde wijst er op dat hierdoor niet op basis van de juiste aantallen subsidie zou kunnen worden aangevraagd.

Omdat bezwaarde is uitgegaan van de brief van de Minister van 5 augustus 2020 waarin is opgenomen de 'lijst definitieve opschaling per ziekenhuis' is bezwaarde vervolgens overgegaan tot opschaling en sinds september 2020 al opgeschaald tot en met fase 2 (44 bedden). De verschuiving die nadien op 7 oktober 2020 zonder

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

5.1.2e

Kenmerk

DWJZ-2021000582

overleg heeft plaats gevonden betekent voor bezwaarde dat 4 bedden minder worden gesubsidieerd. Bezwaarde heeft de wijziging van de verschuiving aangekaart bij het Regionaal Overleg Acute Zorgketen (hierna: ROAZ) maar ontving daarop slechts een algemene brief d.d. 20 oktober 2020 die gericht was aan alle ziekenhuizen. Vanuit het Ministerie werd aan bezwaarde medegedeeld dat er op

7 oktober 2020 een aangepaste lijst was vastgesteld en dat verschuiving tussen de ziekenhuizen alleen mogelijk was binnen eenzelfde ROAZ. De reden voor de aanpassing van de lijst is volgens bezwaarde – onder verwijzing naar een emailbericht van de Minister van 9 november 2020 - dat de cijfers van LNAZ niet klopten en dat om die reden de regionale aantallen naar rato zijn gecorrigeerd.

Gelet op het vorenstaande acht bezwaarde de Subsidierегeling en de bijbehorende opschalingslijst in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Bezwaarde verzoekt op grond van het bovenstaande om de Subsidierегeling, althans de Opschalingslijst, opnieuw vast te stellen conform de cijfers die zijn aangeleverd en zijn opgenomen in het overzicht bij de brief van 5 augustus 2020. Ook wordt verzocht om vergoeding van de kosten die voor deze bezwaarprocedure zijn gemaakt.

Ambtelijke hoorzitting

Op dinsdag 20 april 2021 heeft er een ambtelijke hoorzitting per videoconferentie plaatsgevonden. Deze hoorzitting werd voorgezeten door 5.1.2e (werkzaam bij 5.1.2e). Verder waren hierbij aanwezig 5.1.2e, 5.1.2e en 5.1.2e (hierna: 5.1.2e, en 5.1.2e). Namens bezwaarde was aanwezig 5.1.2e en 5.1.2e.

Gemachtigde heeft tijdens de hoorzitting haar pleitnota voorgelezen en deze ook later nog overgelegd. De pleitnota is als **bijlage 1** bij deze beschikking gevoegd. De inhoud van de pleitnota stemt grotendeels overeen met de bezwaargronden zoals die hierboven samengevat zijn weergegeven.

In aanvulling op de bezwaargronden gericht tegen de Subsidierегeling is nog het volgende besproken tijdens de hoorzitting.

Bezwaarde:

Bezwaarde heeft allereerst benoemd dat de bezwaren die zien op fase 1 en waarover een bestuurlijk akkoord is bereikt in de vorm van fase 1+ (zoals blijkt uit de brief van 16 maart 2021 (bijlage 2 bij deze beschikking), in bezwaar niet meer in geschil zijn. Het onderhavige geschil beperkt zich tot de bezwaren die zien op fase 2 en 3 van de Subsidierегeling.

In dat verband heeft bezwaarde nogmaals aangegeven dat de aantallen IC-bedden zoals die door Isala waren doorgegeven aan het ROAZ, en die zijn overgenomen in de brief van de Minister van 5 augustus 2020 onder de 'lijst definitieve opschaling per ziekenhuis', de juiste aantallen betreffen. De eenzijdige wijziging die nadien op 20 oktober 2020 heeft plaatsgevonden, valt hiermee niet te rijmen. Bezwaarde heeft zich nadien tot LNAZ en het ROAZ gewend en ook nog tot twee andere ziekenhuizen in de regio die bedden hadden toegewezen gekregen waar ze niet

om hadden gevraagd, maar dit alles zonder resultaat: de ziekenhuizen waren niet bereid om bedden af te staan, en LNAZ en ROAZ onderschreven weliswaar het standpunt van bezwaarde dat in de opschalingslijst niet is uitgegaan van de juiste aantallen met betrekking tot fase 2 en 3, en heeft dit ook zo verwoord richting de Minister, maar daar is vervolgens door het Ministerie van VWS niks mee gedaan. Hiertoe wijst bezwaarde op de mail van

4 december 2020 van het LNAZ gericht aan de DCZ. Overigens vat bezwaarde het feit dat de uitgangspositie door de Minister gecorrigeerd is in het akkoord met betrekking tot fase 1+, op als een erkenning dat de cijfers van LNAZ inderdaad niet kloppen. Omdat het akkoord met betrekking tot de uitgangspositie pas in april 2021 tot stand is gekomen, valt niet in te zien op welke wijze er met terugwerkende kracht intern met aantallen binnen de regio geschoven had moeten worden zoals door het Ministerie verlangd werd.

Bezwaarde geeft voorts aan dat de lijn waarvoor van uit het Ministerie van VWS gekozen is, te weten dat uitgegaan wordt van de cijfers van LNAZ die op haar beurt communiceert met het ROAZ, geen recht doet aan de positie van de ziekenhuizen die niet bij het LNAZ in het bezwaar kunnen maar daarvoor bij het Ministerie van VWS moeten zijn. Bewijsrechtelijk ondervinden de ziekenhuizen hier nadeel van. Volgens bezwaarde had het Ministerie zelf de cijfers bij de ziekenhuizen moeten verifiëren en dit niet moeten overlaten aan het LNAZ en het ROAZ. Bezwaarde concludeert dat Isala financieel niet uitkomt met de inmiddels uitgevoerde opschaling. Ze acht het onbegrijpelijk dat hard wordt vastgehouden aan de opschalingscijfers met een plafond per regio, terwijl de minister in de kamer heeft toegezegd dat alle bedden worden vergoed en er bovendien in de Subsidieregeling een hardheidsclausule is opgenomen. Overigens doet bezwaarde desgevraagd geen beroep op de hardheidsclausule maar beroept zich op haar bezwaren als zodanig.

Directie Curatieve Zorg:

In reactie op hetgeen door bezwaarde is aangevoerd met betrekking tot de aantallen IC-bedden die door Isala aan het ROAZ zijn doorgegeven en de brief van de minister van 5 augustus 2020 is het volgende aangevoerd.

Door DCZ is opgemerkt dat de Minister aan het LNAZ de opdracht gegeven heeft om in overleg met de veldpartijen, de ROAZen, een opschalingsplan van de IC-capaciteit op te stellen ten behoeve van de Subsidieregeling. Daarbij is door de opdrachtnemer, LNAZ, gekozen om een regionale verdeling van de IC-opshalingscapaciteit te hanteren. Deze taakverdeling brengt met zich mee dat het aan LNAZ is - in afstemming met het ROAZ - om aan de Minister de cijfers aan te leveren. Anders dan bezwaarde, is DCZ van mening dat om die reden niet met de individuele ziekenhuizen gecommuniceerd hoeft te worden over aantallen omdat de ziekenhuizen allen vertegenwoordigd zijn in een ROAZ. DCZ stelt zich op het standpunt dat de Minister mag uitgaan van de aangeleverde cijfers door LNAZ omdat deze zijn vastgesteld in samenspraak met de voorzitter van de ROAZen.

DCZ stelt zich vervolgens op het standpunt dat de brief van 5 augustus 2020 anders geïnterpreteerd moet worden dan dat bezwaarde dat heeft gedaan. Deze brief is bedoeld als weergave van de definitieve aantallen per regio. Ondersteunend voor dit standpunt acht DCZ dat er ook nog geen onderscheid in gemaakt wordt ten aanzien van de opschalingsfase 2 en 3. Die moest nog nader uitgewerkt worden. Dat er nadien op 20 oktober 2020 nog een correctie naar rato

per regio heeft plaatsgevonden omdat anders het subsidiebudget zou worden overschreden, maakt het volgens DCZ niet anders omdat deze wijziging op 6 september 2020 is afgestemd met de ROAZ-voorzitters en vastgesteld is in een bestuurlijk overleg op 7 oktober 2020. Binnen het ROAZ had bezwaarde haar positie – als traumacentrum en top klinisch ziekenhuis – moeten bepleiten en afstemming dienen te vinden over de te verdelen IC-capaciteit binnen de regio. Deze belangenbehartiging zou in het geval van Isala eenvoudig moeten zijn omdat de vice-voorzitter van het ROAZ, tevens voorzitter is van het bestuur van het Isala.

Anders dan bezwaarde vindt DCZ het emailbericht van 4 december 2020 van LNAZ aan de minister geen onderbouwing voor de erkenning van LNAZ dat onjuiste aantallen zouden zijn aangeleverd aan de minister in fase 2 en 3. Naar de mening van DCZ ziet dit emailbericht alleen op de aantallen die zijn aangeleverd ten aanzien van fase 1 en zeker niet op fase 2 en 3. DCZ merkt op dat de minister in haar brief van 5 augustus 2020 aan de ROAZen inderdaad heeft aangegeven dat er een passende bekostiging voor de opschaling zal worden gevonden. De Minister is van mening dat de Regeling daar invulling aan geeft.

Overwegingen over de bezwaargronden

Ontvankelijkheid van het bezwaar

Het bezwaar is ingesteld tegen de Subsidieregeling opschaling curatieve zorg Covid-19, met kenmerk 1768679-212956-CZ, waarvan de opschalingslijst als bijlage 1, onderdeel uitmaakt.

Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft de (hoofd)regel dat de bezwaarprocedure gevolgd moet worden door degene, die het recht heeft beroep bij de bestuursrechter in te stellen.

Op grond van artikel 8:1 kan een belanghebbende tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Op grond van artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb kan geen beroep worden ingesteld tegen een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel.

Staat een bezwaarprocedure open tegen de Subsidieregeling opschaling curatieve zorg Covid-19 d.d. 23 oktober 2020, met kenmerk 1768679-212956-CZ?

Voor de vraag of er een bezwaarprocedure openstaat tegen de Subsidieregeling en bijlage 1 bij de Subsidieregeling, is allereerst de bestuursrechtelijke kwalificatie van de Subsidieregeling en de opschalingslijst als bijlage bij de regeling relevant.

Uit de jurisprudentie volgt dat bijlagen bij een besluit, delen in het rechtskarakter van het besluit, in dit geval de Subsidieregeling.²

Indien de Subsidieregeling dient te worden aangemerkt als een algemeen verbindend voorschrift, dan is bezwaar en beroep op grond van artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 7:1, van de Awb, niet mogelijk. Dat is anders als de Subsidieregeling aangemerkt moet worden als een concretiserend besluit van algemene strekking.

² [Uitspraak 200302724/1 - Raad van State](#)

Wat een algemeen verbindend voorschrift is, is niet in wetgeving gedefinieerd. Dat is voor een concretiserend besluit van algemene strekking evenmin gebeurd.

Algemeen verbindend voorschrift: geen bezwaar mogelijk

De Afdeling bestuursrecht van de Raad van State (ABRvS) heeft een algemeen verbindend voorschrift omschreven als een naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regel, uitgegaan van openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleent. Een algemeen verbindend voorschrift onderscheidt zich van andere besluiten doordat het algemene abstracte regels bevat, die zich zonder nadere normering voor herhaalde en concrete toepassing lenen. Een besluit waarin nader naar plaats, tijd of object de toepassing van een in een algemeen voorschrift besloten liggende algemene norm wordt bepaald, kan zelf geen algemeen verbindend voorschrift zijn (zie bijvoorbeeld ABRvS 11 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2060).

Algemeen verbindende voorschriften worden niet op andere wijze vastgesteld dan door een wet in formele zin, algemene maatregelen van bestuur, een ministeriële regeling of een regeling van een zelfstandig bestuursorgaan. Artikel 3 van de Kaderwet Subsidies verschaft mij de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij regeling, de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt nader te bepalen alsmede criteria voor die verstrekking vast te stellen. Dit juridisch kader, op basis waarvan ik de Subsidieregeling heb vastgesteld, wijst er op dat sprake is van een algemeen verbindend voorschrift en niet van een concretiserend besluit van algemene strekking.

De Subsidieregeling – waarvan bijlage 1 onderdeel uitmaakt – bevat daarenboven algemene, naar buiten werkende, abstracte en zelfstandige normen voor verstrekking van een tijdelijke subsidie aan ziekenhuizen ten behoeve van de opschaling van de curatieve zorg voor COVID-19 patiënten. Ook dit wijst op een algemeen verbindend voorschrift en niet op een concretiserend besluit van algemene strekking. Ik kom daarom tot de conclusie dat op grond van artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 7:1, van de Awb, geen bezwaar mogelijk is tegen de Subsidieregeling.

Concretiserend besluit van algemene strekking: geen bezwaar mogelijk

Voor zover bezwaarde van mening is dat de Subsidieregeling – waarvan bijlage 1 onderdeel uitmaakt – moet worden aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strekking omdat daarin de namen van ziekenhuizen en de bijbehorende opschalingsaantallen genoemd worden, overweeg ik dat ik bezwaarde hierin niet volg.

Het onderscheid tussen een algemeen verbindend voorschrift en een concretiserend besluit van algemene strekking, zit met name in de normstelling. Zoals hierboven is opgemerkt duidt een normstelling die een algemeen karakter heeft, op een algemeen verbindend voorschrift. Geeft het besluit echter een nadere concretisering van een norm die in een algemeen verbindend voorschrift is neergelegd, dan is sprake van een concretiserend besluit van algemene strekking. Vertaald naar dit geval betekent dat dat de Subsidieregeling – waarvan bijlage 1 onderdeel uitmaakt – niet kan worden aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strekking. Immers, er is geen sprake van een zelfstandige normstelling. Ziekenhuizen kunnen hun aanspraken namelijk niet rechtstreeks baseren op (bijlage 1 bij) de Subsidieregeling. Eerst moeten zij aan bepaalde

voorwaarden uit de Subsidieregeling voldoen, zoals genoemd in artikel 5, voordat aan de toepasselijkheid van de bijlage wordt toegekomen. Het vorenstaande betekent dat geen bezwaar kan worden gemaakt tegen de Subsidieregeling en bijlage 1 die daarvan onderdeel uitmaakt. Hierdoor bestaat ook geen mogelijkheid om inhoudelijk in te gaan op de aangevoerde bezwaargronden.

Gelet op het bovenstaande kom ik tot de conclusie dat de Subsidieregeling, en bijlage 1 die daarvan onderdeel uitmaakt, een algemeen verbindend voorschrift is. Tegen dit besluit staat op grond van artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 7:1, van de Awb, geen bezwaar en beroep open. Het bezwaar treft dan ook geen doel.

Verleningsbeschikking d.d. 10 december 2020: wel vatbaar voor bezwaar
Overigens stemmen de gronden uit het bezwaarschrift van 15 november 2020 (gericht tegen de Subsidieregeling) grotendeels overeen met de gronden van het bezwaar d.d. 15 december 2020 gericht tegen het verleningsbesluit van 10 december 2020. Bij beschikking van heden 2021000660 is wel inhoudelijk ingegaan op alle gronden uit het bezwaarschrift en hetgeen ter ambtelijke hoorzitting is aangevoerd. Het bezwaar gericht tegen de verleningsbeschikking is ongegrond verklaard.

Conclusie

Gelet op het bovenstaande wordt het bezwaar niet-ontvankelijkheid verklaard. Een inhoudelijke bespreking van de bezwaren blijft daarom achterwege.

Proceskostenvergoeding

Uit artikel 7:15, tweede lid, van de Awb volgt dat de kosten, die bezwaarde in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, uitsluitend worden vergoed voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Aangezien het bezwaar niet ontvankelijk is, komt bezwaarde al om die reden niet in aanmerking voor een proceskostenvergoeding.

Hoogachtend,

de Minister voor Medische Zorg,
namens deze,

5.1.2e

5.1.2e 5.1.2e

U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan u uw woonplaats in Nederland heeft.

Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden aan de rechtbank worden gestuurd. U kunt ook digitaal beroep

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

5.1.2e

Kenmerk

DWJZ-2021000582

instellen via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD).

Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en bevat ten minste de naam en adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.

Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt.