

Vergaderjaar 1996–1997

**25 438**

**Wet op de organisatie ZorgOnderzoek Nederland**

**Nr. 3**

## **MEMORIE VAN TOELICHTING**

### **I ALGEMEEN**

#### **1 Inleiding**

Het beleid van de rijksoverheid heeft zich de afgelopen jaren gekenmerkt door een voortdurende bezinning op het eigen functioneren in relatie met het maatschappelijke krachtenveld. Een belangrijk uitvloeisel van dit bezinningsbeleid is de heroriëntatie op kerntaken, die bij de verschillende ministeries plaatsvond. Daarnaast moet ook het streven naar een vergroting van de effectiviteit en efficiency als onderdeel van dit beleid worden gezien. In het licht van beide laatste ontwikkelingen kunnen de discussies over het subsidiebeleid op het gebied van de volksgezondheid en het gezondheidsonderzoek worden gepositioneerd.

Het subsidiebeleid op het terrein van de volksgezondheid vormde in het kader van de heroverwegingsronde 1991–1992 onderwerp van onderzoek (Kamerstukken I 1991/92, 22 150, nr. 6). Dit onderzoek richtte zich op het brede scala van rijksoverheidssubsidies aan instellingen, programma's en projecten ten behoeve van onderzoek, ontwikkeling, voorlichting, ondersteuning en opleidingen op het gebied van de volksgezondheid. Het onderzoek leidde tot belangwekkende constatering. Opgemerkt werd dat onvoldoende effectiviteit en efficiency worden gerealiseerd, omdat de subsidiëring vaak versnipperd is en overlap en doublures vertoont. De prioriteitenstelling is onvoldoende. Bovendien is er sprake van een sterke bureaucratisering doordat beleidsbepaling en beleidsuitvoering teveel zijn verweven.

In de Brede Analyse Gezondheidsonderzoek, waaromtrent de Raad voor Gezondheidsonderzoek in 1994 adviseerde, kwamen vergelijkbare knelpunten naar voren: de organisatie en financiering van het gezondheidsonderzoek werden als onoverzichtelijk en verbrokkeld gezien, de aansluiting van het onderzoek op de prioriteiten in het beleid en in de maatschappij was onvoldoende en de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen in het proces van organisatie en financiering van het gezondheidsonderzoek werden niet voldoende duidelijk geacht.

Het heroverwegingsrapport en het Advies Brede Analyse Gezondheidsonderzoek hebben aanleiding gegeven tot de ontwikkeling van een

nieuwe structuur voor de sturing en financiering van projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling op het gebied van gezondheid, preventie en zorg. De indiening van het onderhavige wetsvoorstel kan worden gezien als een laatste stap in het scheppen van voorwaarden voor een evenwichtig, doelmatig en doeltreffend beleid voor de financiering van projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling op het terrein van gezondheid, preventie en zorg. Met dit wetsvoorstel wordt een organisatie voor de programmering en financiering van projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling op het terrein van gezondheid, preventie en zorg ingesteld. In deze organisatie worden de bestaande financieringsstromen vanuit de Rijksbegroting en de premiegelden voor projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling op het terrein van gezondheid, preventie en zorg gebundeld. Er wordt voorzien in een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden voor enerzijds de algemene beleidsbepaling en prioriteitenstelling en anderzijds de uitvoering van het subsidiebeleid. De uitvoering van een samenhangend subsidiebeleid wordt via dit wetsvoorstel gelegd bij de organisatie ZorgOnderzoek Nederland (ZON). Daarbij krijgt deze organisatie de belangrijke opdracht te bevorderen dat de resultaten van de activiteiten in het beleid en de praktijk gebruikt gaan worden. ZON krijgt de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan met een publiekrechtelijk karakter. Dit maakt wettelijke regeling noodzakelijk. Het bestaande Praeventiefonds zal worden opgeheven en worden opgenomen in de nieuwe organisatie.

Hierna ga ik eerst uitvoerig in op de historische achtergrond, omdat dit de aanleiding van het wetsvoorstel en de daarin gemaakte keuzes kan verduidelijken. Daarna worden de hoofdlijnen van de met dit wetsvoorstel gekozen oplossingsrichting behandeld, waarbij aandacht wordt besteed aan de vormgeving van ZON, de taken en reikwijdte, de verantwoordelijkheidsverdeling, het bestuur en de werkwijze.

## **2 Historie**

De eerste aanzet voor een verbetering van de doelmatigheid van het subsidiebeleid ten aanzien van projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling werd gegeven in het Kabinetsstandpunt Heroverweging Volksgezondheidssubsidies (Kamerstukken II 1992/93, 16 625, nr. 147). In dit standpunt werden onder andere de uitgangspunten voor een gemoderiseerd subsidiebeleid voor projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling geformuleerd. Gesteld werd dat de door het ministerie gefinancierde activiteiten direct dienden voort te vloeien uit de kerntaken, dat sprake diende te zijn van een selectieve inzet van middelen door middel van programmering gebaseerd op inhoudelijke beleidskeuzen, en dat er meer afstemming en samenhang diende te worden aangebracht tussen de activiteiten die via verschillende kanalen werden ondernomen en gefinancierd. Benadrukt werd het belang van het bundelen van activiteiten in programma's, waarbij het formuleren van de doelstelling van de programma's als taak van de rijksoverheid werd gezien en de uitvoering ervan zoveel mogelijk door externe instanties zou moeten plaatsvinden. Bij dat laatste werd gedacht aan de oprichting van een fonds.

Vanuit de invalshoek van het onderzoekbeleid volksgezondheid kwamen de toenmalige bewindslieden tot vergelijkbare conclusies. De Notitie Onderzoekbeleid Volksgezondheid (Kamerstukken II 1992/93, 20 423, nr. 8) stelt dat ook bij het onderzoekbeleid concentratie op de kerntaken van de rijksoverheid moet plaatsvinden. Daarnaast zou moeten worden gestreefd naar versterking van de sturing van het onderzoek op beleidsprioriteiten, afname van de detailbemoedienis van de overheid met het onderzoek, en verhoging van de doelmatigheid.

Eind 1992 verzochten de Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en de Minister van Onderwijs en Wetenschappen de Raad voor Gezondheidsonderzoek (RGO) gezien de genoemde knelpunten een «Brede Analyse Gezondheidsonderzoek» uit te voeren. Al spoedig bleek dat binnen deze Brede Analyse afzonderlijke aandacht uit zou moeten gaan naar de structuur van aansturing en financiering, want reeds tijdens het overleg over de Notitie Onderzoekbeleid Volksgezondheid met de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1992/93, 20 423 en 22 025, nr. 10) werd voor het financierings- en sturingsconcept aandacht gevraagd. De Kamer vroeg daarbij om de verschillende actoren op het terrein van het gezondheidsonderzoek expliciet in de meningsvorming te betrekken.

Als deelrapport 2 van de «Brede Analyse Gezondheidsonderzoek» bracht de RGO in februari 1994 advies uit over de aansturing en financiering van het gezondheidsonderzoek. De algemene conclusie van de RGO luidde dat de bestaande aansturing en financiering van het gezondheidsonderzoek versnipperd en complex was. Door de RGO werd gepleit voor een nieuwe structuur die betere mogelijkheden zou bieden voor integrale programmering van brede gebieden van onderzoek, verbetering van de betrokkenheid van onderzoek op praktijkvraagstukken, en sterke vermindering van het aantal geldstromen. Centrale aanbeveling van de RGO was de aansturing en financiering van het gezondheidsonderzoek in de eerstkomende tijd vorm te geven door middel van twee intermediaire organisaties, te weten een nieuw te vormen organisatie en het bestaande Gebiedsbestuur Medische Wetenschappen van NWO. De door RGO voorgestelde tweedeling werd in het regeringsstandpunt van februari 1994 (Kamerstukken II 1993/94, 20 423, nr. 12) overgenomen. Daarbij is de taakverdeling als volgt. In de ene organisatie ligt het hoofddaccent op projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling op het gebied van preventie, gezondheidsbescherming, zorg en de organisatie van de gezondheidszorg; vertrekkend vanuit praktijkvragen raakt men ook aan fundamenteel onderzoek op dit gebied. Hiervoor zal een nieuwe intermediaire organisatie tot stand worden gebracht. In de tweede organisatie ligt het hoofddaccent op het medisch wetenschappelijk onderzoek, van het fundamentele medisch-biologische tot en met het praktijkgerichte, patiëntgebonden klinisch onderzoek. Deze taak zal worden toegevoegd aan een aangepast Gebiedsbestuur Medische Wetenschappen

Tijdens een algemeen overleg in juni 1994 (Kamerstukken II 1993/94, 20 423, nr. 14) stemde de Tweede Kamer in met het regeringsstandpunt. Met betrekking tot het onderwerp «ontwikkelingsgeneeskunde» werd overeengekomen dat hierover bij de tussenevaluatie twee jaar na inwerkingtreding van de nieuwe structuur zal worden besloten. In augustus 1994 werd een stappenplan naar de Tweede Kamer gezonden voor de nadere uitwerking van de nieuwe aansturingsstructuur (Kamerstukken II 20 423, nr. 13). Overeenkomstig dit stappenplan wordt het invoeren van veranderingen in de richting van de beoogde toekomstige structuur inmiddels voorbereid.

### **3 Vormgeving organisatie ZorgOnderzoek Nederland**

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt voor de aansturing en financiering van projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling op het gebied van gezondheid, preventie en zorg een zelfstandige organisatie in het leven geroepen. Bij de keuze daarvoor is getoetst aan de uitgangspunten van het rapport van de Commissie Scheltema («Steekhoudend ministerschap»), het rapport van de Commissie Sint (Kamerstukken II 1994/1995, 21 042, nr. 15) en aan de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen.

In genoemde rapporten wordt, evenals in het regeerakkoord, een scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering voorgestaan.

Ten aanzien van het geheel van projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling op het gebied van gezondheid, preventie en zorg behoort de algemene beleidsontwikkeling en de beleidsbepaling met betrekking tot het geheel van projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling, inclusief de prioriteitenstelling op hoofdlijnen, naar mijn mening, tot de kerntaken van de rijksoverheid. Hiertoe reken ik ook het aangeven van uitgangspunten en condities voor de uitvoering en het vaststellen van financiële kaders. Deze taken dienen dan ook te worden uitgevoerd op het kerndepartement. De uitvoering, zoals het selecteren van de instellingen die voor het doen van een bepaald onderzoek in aanmerking komen en het bewaken van de kwaliteit en de samenhang van projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling, wordt echter niet gerekend tot de kerntaken. Deze uitvoeringswerkzaamheden kunnen dan ook beter gescheiden van de beleidsontwikkeling, buiten het kerndepartement, worden uitgevoerd.

Een tweede element dat bij de besluitvorming over de te kiezen vormgeving van belang is, is het volgende. Er is, naar mijn mening, momenteel sprake van fragmentatie in de financiering en aansturing van projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling. Vele instanties en onderdelen van instanties houden zich hiermee bezig, waaronder het Praeventiefonds, maar ook het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tussen die instanties is vaak onvoldoende afstemming, waardoor prioriteitenstelling wordt bemoeilijkt en ondoelmatigheid in de hand wordt gewerkt. Gelet hierop is een deskundig en onafhankelijk oordeel over concrete activiteiten gericht op projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling vanuit één instantie uit oogpunt van effectiviteit, efficiency en afstemming op de praktijk zeer aan te bevelen. Deze instantie dient natuurlijk over de noodzakelijke ervaring, deskundigheid en know-how te beschikken.

Gezien het publieke belang en de relatie met de beleidsvormende rol van de rijksoverheid dient deze instantie, naar mijn mening, een overheidsinstelling te zijn. De voor de hand liggende modaliteiten zijn dan een agentschap of een zelfstandig bestuursorgaan.

Een zelfstandig bestuursorgaan is te typeren als een orgaan dat op afstand van het ministerie opereert en min of meer zelfstandig overheids-taken verricht waarbij de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid is beperkt. De beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid is alleen aanvaardbaar in bepaalde gevallen. In het algemeen geldt dat instelling van een zelfstandig bestuursorgaan in de volgende drie gevallen kan geschieden:

- wanneer er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- indien er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- indien participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak aangewezen moet worden geacht.

Bij ZON is sprake van het eerste geval. De beoordeling en keuze van individuele voorstellen op het gebied van projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling dient te geschieden op basis van wetenschappelijke argumenten. Uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel is dat ZON (binnen een politiek bepaald kader) zorgt voor een onafhankelijke en deskundige beoordeling van activiteiten gericht op projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling. ZON heeft in dit verband met NWO vergelijkbare taken. Dit zou op zich al tot de keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan kunnen leiden. Er spreekt echter nog meer voor die keuze. Het streven is dat ZON en het Gebiedsbestuur Medische Wetenschappen van NWO op termijn zullen samensmelten. Een met NWO

vergelijkbaar regime – NWO is ook een zelfstandig bestuursorgaan – ligt derhalve voor de hand.

De oprichting van ZON leidt er overigens niet toe dat er een zelfstandig bestuursorgaan bij komt. Inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel leidt ertoe dat de Wet op het praeventiefonds wordt ingetrokken.

Ontegenzeggelijk is een publiek belang in het geding bij de aansturing en financiering van projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling.

Hiervoor dragen de bewindslieden politieke verantwoordelijkheid. Gezien de ministeriële verantwoordelijkheid dient de vormgeving van het zelfstandig bestuursorgaan dat zich met deze taken zal bezighouden met grote zorgvuldigheid te geschieden. De wetgever bepaalt welke taken het zelfstandig bestuursorgaan dient te verrichten, welke middelen daarvoor ter beschikking staan, hoe deze in grote lijnen dienen te worden aangewend en op welke wijze het functioneren wordt beoordeeld en bijgestuurd. Daarbij is volledige invulling gegeven aan het pakket aan bevoegdheden van een minister jegens een zelfstandig bestuursorgaan zoals dat is opgenomen in het kabinetsstandpunt over het rapport van de Algemene Rekenkamer «Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid» (Kamerstukken II, 1994/95, nr. 5), en de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen.

De publiekrechtelijke vormgeving brengt met zich dat de Algemene Wet Bestuursrecht van toepassing is op de organisatie. Ook de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet Nationale Ombudsman zullen op het zelfstandig bestuursorgaan van toepassing zijn. Het nieuwe bestuursorgaan zal daartoe worden opgenomen in de bijlage van het Aanwijzingsbesluit Wet openbaarheid van bestuur en Wet Nationale Ombudsman.

Hoewel mijn streven erop gericht blijft één intermediaire organisatie voor alle onderzoek op het terrein van de zorgsector tot stand te brengen, ben ik van mening dat het niet realistisch is te veronderstellen dat een dergelijke organisatie op dit moment adequaat zou kunnen functioneren. Voor de sturing en programmering van onderzoek kunnen, zoals de Raad voor Gezondheidsonderzoek in deel 2 van haar Advies Brede Analyse Gezondheidsonderzoek beschrijft, twee complementaire benaderingen worden onderscheiden, waartussen in de praktijk nog een duidelijke spanning bestaat. Bij het Gebiedsbestuur Medische Wetenschappen nemen naast maatschappelijke ook wetenschappelijke overwegingen een belangrijke plaats in. In de zorgsector echter bestaat vooral behoefte aan projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling waarbij het niet in eerste instantie gaat om de realisatie van onderzoeksdoelstellingen. Dit leidt tot andere principes en een andere cultuur voor sturing en programmering van onderzoek. Deze zullen voor een groot deel bovendien nog in de praktijk ontwikkeld moeten worden. Bij projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling op het terrein van preventie, gezondheid en zorg zal het vaak gaan om het oplossen van praktische problemen, of om het onderzoeken van mogelijkheden om concrete verbeteringen in de zorg tot stand te brengen. In sommige gevallen kan aan de te onderzoeken materie een meer fundamentele of strategische vraag ten grondslag liggen. In dergelijke gevallen kunnen onderwerpen in nauwe samenwerking tussen beide intermediaire organisaties worden opgenomen. Een fundamentele of strategische vraag is evenwel in lang niet alle gevallen aan de orde. Een intermediaire organisatie met een meer pragmatische invalshoek is derhalve voor de zorgsector vooralsnog aangewezen en dient de ruimte te hebben om zich krachtig te kunnen ontwikkelen.

Een dergelijke organisatie heeft nog in een ander opzicht meerwaarde. Niet zelden bestaat in de zorgsector een situatie waarin praktische knelpunten zich voordoen waaromtrent reeds meer fundamentele wetenschappelijke inzichten zijn ontwikkeld. Doordat deze evenwel niet

voldoende toegankelijk zijn voor niet-onderzoekers, wordt de opgebouwde kennis onvoldoende benut. In dit verband zie ik een duidelijke taak voor ZON weggelegd in het vertalen van wetenschappelijke inzichten naar praktisch bruikbare informatie voor het oplossen van concrete knelpunten. Ik acht een organisatie met een meer praktijkgerichte, beleidsgerelateerde invalshoek hiervoor beter geëquipeerd dan een organisatie die de bevordering van wetenschap centraal stelt. Op termijn kunnen de verschillende functies wellicht binnen één intermediaire organisatie worden uitgevoerd. De ontwikkeling in de richting van een dergelijke organisatie zal derhalve zeker bij de in de wet aangekondigde evaluatie aan de orde worden gesteld.

### *3.1 Taken en reikwijdte van de organisatie ZorgOnderzoek Nederland*

ZON heeft als primaire opdracht het op kwalitatief verantwoorde wijze uitvoering geven aan door de overheid of derden gevraagde activiteitenprogramma's die gericht zijn op het bevorderen van praktijkgerelateerde doelstellingen op het gebied van gezondheid, preventie en zorg. De minister formuleert de aandachtsgebieden waarvoor een programma moet worden ontwikkeld en geeft daarbij tevens voorwaarden aan met betrekking tot de inhoud, het financiële beslag en de duur van het programma.

ZON draagt zorg voor het opstellen van programma's waarbij praktijkvraagstukken c.q. beleidsvragen worden vertaald in projecten, experimenten, onderzoeks- en ontwikkelingsvragen. Een programma wordt goedgekeurd door de minister. Bij de goedkeuring wordt getoetst of aan de gestelde voorwaarden is voldaan. De organisatie draagt vervolgens zorg voor het uitvoeren van de door de minister goedgekeurde programma's, en bewaakt de samenhang, voortgang en de kwaliteit van de hiertoe behorende activiteiten. De organisatie heeft tevens de belangrijke taak te bevorderen dat de uiteindelijke resultaten in beleid en praktijk gebruikt kunnen worden. Hiermee heeft de organisatie expliciet de opdracht de beoogde implementatie te verbeteren. Dit heeft consequenties voor de wijze van aansturing van activiteiten. De hele opzet (vraagstelling, methode, lokatie, populatie, financiële en organisatorische voorwaarden) van een activiteit zal van het begin af aan gericht zijn op het te onderzoeken en mogelijk op te lossen praktijkvraagstuk of de beleidsvraag. In het algemeen zal een reeks activiteiten nodig zijn om het gewenste effect te bereiken. Het is van belang deze activiteiten zo efficiënt en effectief mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Daarom is gekozen voor programmatisch werken. Binnen een programma wordt niet alleen aandacht geschonken aan de activiteiten op zich maar ook aan het voor- en het natraject. Bovendien komt aan de orde de samenhang tussen de activiteiten en de mogelijke relatie met (de activiteiten in) andere programma's. De in het verleden gesignaleerde knelpunten ten aanzien van de fragmentatie in aansturing, de onvoldoende afstemming en de gebrekkige prioriteitenstelling worden hiermee naar mijn oordeel opgelost.

Om doublures met elders gestimuleerde activiteiten te voorkomen moet ZON zorgen voor een goede afstemming met andere organisaties die binnen het werkkterrein van de organisatie activiteiten ontplooiën. Dit geldt in het bijzonder voor de afstemming met het Gebiedsbestuur Medische Wetenschappen van NWO, dat een vergelijkbare rol vervult ten aanzien van onderzoek waarbij naast de maatschappelijke ook de wetenschappelijke merites een belangrijke plaats innemen. Beide organisaties kan worden gevraagd op het gebied van het gezondheidsonderzoek programma's op te stellen, deze na goedkeuring door de minister uit te laten voeren en te bevorderen dat onderzoeksresultaten doorwerken naar

de maatschappij. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de twee organisaties nauwe samenwerking ontwikkelen.

Bij de zorg voor een goede afstemming moet ook gedacht worden aan particuliere fondsen en instellingen die activiteiten binnen het bovengenoemde domein stimuleren alsmede aan onderzoeksinstaties, zoals de universiteiten en de buiten-universitaire instituten. De structurele financiering van dergelijke instituten is buiten ZON gehouden. Op deze wijze behouden de betreffende instellingen de ruimte om ook eigen missies te formuleren. Ook de capaciteitsfinanciering van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) zal niet via ZON verlopen. De minister heeft de verantwoordelijkheid het meerjaren-activiteitenprogramma van het RIVM goed te keuren, dat wordt opgesteld na overleg met de minister. Het is vervolgens aan ZON en RIVM om met betrekking tot projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling rakend aan het terrein van de andere organisatie afstemming en samenwerking te bevorderen.

De minister bepaalt jaarlijks het maximale budget dat ZON ter beschikking kan worden gesteld ten behoeve van de uitvoering van vastgestelde programma's. Als leidraad voor dit budget wordt uitgegaan van de huidige omvang van de beschikbare budgetten voor projecten, experimenten en onderzoek (PEO) op het terrein van de volksgezondheid. Het betreft het voor ZON bestemde deel van het PEO-budget Volksgezondheid en zorg van de Rijksbegroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (in 1997 ca. f 25 mln.), de gelden van het Praeventiefonds (in 1997 ca. f 49 mln.) en de zogenoemde aanwijzingsgelden uit het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten die de minister kan bestemmen voor onderzoek via een aanwijzing aan de Ziekenfondsraad (in 1997 ca. f 24 mln.). Het ligt in de rede dat indachtig de oorspronkelijke doelstelling van het Praeventiefonds, de gelden die hiervan afkomstig zijn, ter beschikking blijven voor activiteiten op het terrein van de gezondheidsbevordering/preventie. De gelden ten behoeve van het programma «ontwikkelingsgeneeskunde» blijven voorshands buiten ZON. Over de positionering van dit programma zal in het najaar van 1997 worden beslist.

Naast het budget voor ZON zal er een budget op de Rijksbegroting van het ministerie blijven dat direct door het ministerie kan worden besteed. Het is bedoeld voor beleidsontwikkeling en beleidsevaluatie alsmede voor incidentele activiteiten waarvoor programmering geen meerwaarde biedt en voor activiteiten met een spoedeisend karakter. Van deze bevoegdheid kan de minister tevens gebruik maken, indien er sprake zou zijn van ernstige taakverwaarlozing door ZON. Dit zal dan gepaard gaan met een verlaging van het budget van ZON. Overigens zal dan ook de Wet op de organisatie ZorgOnderzoek Nederland in heroverweging genomen moeten worden. Een specifieke taakverwaarlozingsregeling in de wet is derhalve niet nodig.

Tevens blijft op de Rijksbegroting van het ministerie een budget voor onderzoek dat qua aard niet bij ZON thuishoort, maar bij NWO.

### *3.2 Verantwoordelijkheidstoedeling*

De minister is politiek verantwoordelijk voor de door hem aangewezen programma's en het stellen van de inhoudelijke prioriteiten door middel van het aanwijzen van aandachtsgebieden waarvoor een programma wordt ontwikkeld. Daarnaast draagt de minister de verantwoordelijkheid voor het geheel van ZON: de instelling en instandhouding, de voorwaarden die hieraan moeten worden gesteld, de samenstelling van het bestuur, het functioneren van de organisatie op hoofdlijnen, en de evaluatie van het functioneren. In de wet zijn daartoe strekkende bepalingen opgenomen.

De verantwoordelijkheid van de minister voor het functioneren van de organisatie op hoofdlijnen leidt ertoe dat de minister ook verantwoordelijkheden heeft in relatie met verzoeken van derden. Zo is uit oogpunt van samenhang en afstemming bepaald dat verzoeken van derden de instemming van de minister behoeven. ZON kan namelijk ook voor derden, zoals andere ministeries of particuliere fondsen, activiteiten uitvoeren, voor zover deze werkzaamheden niet strijdig zijn met de taken van de organisatie en kostendekkend zijn. Het is aan de minister vast te stellen of deze activiteiten niet strijdig zijn met de taak van ZON, ofschoon de primaire beoordeling hiervan bij het bestuur van de organisatie berust. In geval van spoedwerkzaamheden voor derden is het in dit verband aangewezen dat ZON in een vroegtijdig stadium overleg voert met de minister.

De verhouding tussen het departement en ZON moet aan een aantal eisen voldoen. Enerzijds dient de minister de voorwaarden aan te geven waarbinnen de organisatie haar werk doet en anderzijds moet het departement zich onthouden van diepgaande bemoeienis met het uitvoerende werk van de organisatie. De verhouding tussen departement en ZON is de resultante van de verschillende sturingsinstrumenten van zowel beleidsinhoudelijke als financiële aard die in het wetsvoorstel aan de minister zijn toegekend.

Afgezien van het feit dat de minister de leden van het bestuur benoemt, is in de eerste plaats van belang dat de minister bepaalt voor welke praktijkvraagstukken en beleidsvragen ZON een programma vaststelt. Het initiatief ligt dus bij de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Bij de aanwijzing van de aandachtsgebieden kan de minister regels geven met betrekking tot het doel, de inhoud, financieel beslag en looptijd van het programma. Op basis van deze regels stelt ZON een programma op. Het programma wordt vastgesteld door ZON na goedkeuring door de minister; bij de goedkeuring wordt getoetst of aan de gestelde condities is voldaan.

Ter realisering van de vastgestelde programma's, die meestal een looptijd van meerdere jaren hebben, zullen diverse activiteiten moeten worden uitgevoerd. Voor welke concrete projecten, experimenten, onderzoeken en ontwikkelingsactiviteiten aan wie subsidie zal worden verleend, c.q. bij wie deze zullen worden aanbesteed is ter beslissing van ZON. De algemene regels die de organisatie daarbij hanteert, behoeven de goedkeuring van de minister uit oogpunt van zijn verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de organisatie. De jaarlijkse financiële consequenties van de uitvoering van de activiteiten worden opgenomen in de begroting van ZON, die door de minister wordt getoetst aan de financiële kaders die voor het betreffende boekjaar zijn vastgesteld.

Op deze wijze ontstaat een evenwichtige en globale inhoudelijke en financiële sturing van ZON, waarmee een samenhangend beleid kan worden bewerkstelligd.

Daar het zwaartepunt ligt bij de sturing via de inhoud, acht ik nadere sturing door middel van aan de bekostiging te verbinden voorwaarden niet noodzakelijk. Het wetsvoorstel bepaalt dan ook dat het bedrag van de goedgekeurde begroting aan ZON wordt vergoed. De wijze waarop deze vergoeding aan ZON wordt verstrekt, is zo eenvoudig mogelijk gehouden, zodat van een versturende werking op de gewenste samenhang in beleid geen sprake kan zijn. De bijdrage uit de Rijksbegroting van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan ZON zal elk begrotingsjaar vanuit één afzonderlijke begrotingspost naar ZON worden overgeboekt. Voor zover ZON op verzoek van derden werkzaamheden uitvoert kan de minister bepalen dat een evenredig deel van de overheadkosten ten laste van de betreffende opdrachtgevers komt.



In de memorie van toelichting bij de Rijksbegroting zal nadere financiële informatie worden gegeven. Hierdoor ontvangen de leden van de Staten-Generaal informatie over de bestemming en de omvang van de te verstrekken financiële middelen voor projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling op het gehele terrein van gezondheid, preventie en zorg.

Aangezien het meerjarige programma's betreft, zullen de daaraan verbonden meerjarenconsequenties in financiële zin in de aan de Staten-Generaal verstrekte informatie tot uitdrukking worden gebracht. Doordat de bijdrage uit de Rijksbegroting van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan ZON elk jaar op deze begroting wordt opgevoerd, heeft de Tweede Kamer, behalve de mogelijkheid om te reageren op de verstrekte informatie, tevens het instrument van het budgetrecht om wijziging in programma's en de financiering daarvan af te dwingen.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet ook in een structurele informatieverstrekking aan de Staten-Generaal betreffende inhoudelijke aangelegenheden. In de wet is bepaald dat ZON iedere vijf jaar een rapport uitbrengt over de doeltreffendheid en doelmatigheid van zijn functies. De evaluatie dient op zodanige wijze te zijn opgezet en uitgevoerd dat aannemelijk kan worden gemaakt dat de resultaten een betrouwbaar beeld van de werkelijkheid geven. De minister zendt het evaluatierapport en de conclusies die hij daaraan verbindt, toe aan de Staten-Generaal.

De hierboven beschreven toedeling van verantwoordelijkheden houdt in dat de minister niet langer direct aangesproken kan worden op de inhoudelijke beoordeling, financiering en begeleiding van afzonderlijke activiteiten. Vergeleken met de oude situatie krijgt in de nieuwe situatie de ministeriële verantwoordelijkheid vorm door het stellen van de vereiste prioriteiten en het creëren van de voorwaarden voor het adequaat functioneren van ZON.

### *3.3 Bestuur*

Bij de samenstelling van het bestuur is gekozen voor deelname op basis van deskundigheid, en op persoonlijke titel. Ik acht het essentieel dat deze organisatie een onafhankelijke positie kan innemen, en zo min mogelijk belemmerd wordt door belangentegenstellingen vanuit de bestuurs-samenstelling. Dit neemt niet weg dat naar mijn oordeel betrokkenen zich moeten kunnen herkennen in het bestuur. Voorafgaand aan de benoeming van de bestuursleden zullen dan ook de representatief geachte organisaties op het werkterrein van ZON worden gehoord. Ook is het mogelijk dat personen uit de kringen van deze organisaties worden benoemd. Essentieel is evenwel dat personen die in het bestuur zullen worden benoemd hierin zonder last of ruggespraak zitting zullen hebben.

Bij de keuze voor de omvang van het bestuur hebben verschillende overwegingen een rol gespeeld. Enerzijds zou uit een oogpunt van doelmatigheid, slagvaardigheid en flexibiliteit de omvang beperkt moeten zijn: niet groter dan nodig. Anderzijds is het van belang dat de bestuurs-samenstelling een weerspiegeling vormt van voor ZON relevante werkterreinen en betrokken groeperingen waarbij in beginsel gedacht zou kunnen worden aan een of meerdere personen met deskundigheid op het gebied van het werkterrein van ZON (gezondheid, preventie en zorg), en betrokkenheid bij de kringen van «patiënten/consumenten», «zorgaanbieders», «zorgverzekeraars», en «wetenschap». Gezien het voorgaande en de gewenste mogelijkheid om toch ook de diversiteit binnen de genoemde groeperingen tot uitdrukking te brengen, kom ik tot een bestuursomvang van ten hoogste 9 personen.

Het wetsvoorstel bepaalt dat de minister de voorzitter en de overige leden van het bestuur benoemt, schorst en ontslaat. Hiermee wordt mede

invulling gegeven aan de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor het gehele reilen en zeilen van ZON.

In navolging van de Kaderwet adviescolleges is in onderhavig wetsvoorstel een algemene regeling gegeven voor de benoeming van vrouwen en etnische en culturele minderheden in het bestuur van ZON. Aan de minister is overgelaten op welke wijze in de praktijk gestalte wordt gegeven aan deze beoogde evenredige deelneming. Daarbij zal uiteraard rekening worden gehouden met de grenzen die volgen uit de (Grond)wet, internationale verdragen en gemeenschapsrecht.

Eerder in deze paragraaf is reeds vastgesteld dat ZON, en een aangepast Gebiedsbestuur Medische Wetenschappen van de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek gezien de raakvlakken in werkzaamheden en onderzoeksterreinen, nauw dienen samen te werken en hun werkzaamheden op elkaar dienen af te stemmen. Een van de mogelijkheden hiertoe is het participeren in elkaars besturen. Artikel 10 van de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (NWO) dat de samenstelling en de benoeming van de gebiedsbesturen van NWO regelt, biedt de mogelijkheid dat het Algemeen Bestuur van NWO in het Gebiedsbestuur Medische Wetenschappen tenminste een lid benoemt op voordracht van het ZON-bestuur. Wijziging van de NWO-wet is hiervoor niet nodig. Wel zal op verzoek van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in het NWO-reglement (i.c. artikel 3.2) een wijziging worden aangebracht met de volgende strekking: het algemeen bestuur benoemt, op voordracht van het gebiedsbestuur, na een daartoe door het bestuur van ZON aan het gebiedsbestuur gerichte voordracht, minimaal één lid van ZON in het gebiedsbestuur.

Vice versa zal de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport tenminste één lid van het Gebiedsbestuur Medische Wetenschappen van NWO in het bestuur van ZON benoemen.

De benoemingsperiode van bestuursleden heb ik vastgesteld op vier jaren, met de mogelijkheid tot eenmaal een aansluitende herbenoeming. Voor deze constructie heb ik gekozen daar het wenselijk is enerzijds continuïteit in bestuurswerkzaamheden te bewerkstelligen, maar anderzijds ook verstarring en vastroesten te voorkomen. Om geen breuk in de continuïteit van de bestuurswerkzaamheden te creëren is bepaald dat de helft van het aantal bestuursleden, zo nodig naar boven afgerond, aftreedt na twee jaren, en de andere helft, waaronder de voorzitter, na vier jaren. Omwille van de overzichtelijkheid is voorts bepaald dat indien een tussentijdse vacature ontstaat voor een bestuurslidmaatschap, eventuele invulling hiervan plaatsheeft voor de resterende duur van de zittingsperiode.

### *3.4 De werkwijze van ZON*

De minister formuleert de aandachtsgebieden waarvoor een programma moet worden ontwikkeld, alsmede regels voor de inhoud en omvang van dat programma. Het is aan het bestuur van ZON de aanwijzing in een programma nader uit te werken. In een programma worden de inhoudelijke en financiële kaders geschetst waarbinnen de verschillende activiteiten zullen plaatsvinden teneinde een zo goed mogelijke invulling van de opdracht te verkrijgen. ZON stelt regels voor de wijze waarop aanbesteding kan plaatsvinden, de te volgen procedures en voorwaarden hierbij, en met betrekking tot subsidiëring. De kwaliteitscriteria waaraan een activiteit moet voldoen dienen in het programma te worden opgenomen. De intentie is de kwaliteitssystemen van NWO en

ZON zoveel als mogelijk is, op elkaar af te stemmen. De genoemde organisaties acht ik hiervoor zelf verantwoordelijk.

Het bestuur kan voor de uitwerking van een programma een programmacommissie instellen. Ook kan het bestuur ervoor kiezen de opdracht onder te brengen bij een reeds bestaande programmacommissie. Echter, ook wanneer gebruik wordt gemaakt van reeds bestaande externe commissies zoals bij NWO, blijft de verantwoordelijkheid voor de werkzaamheden altijd bij ZON berusten. De mogelijkheid bestaat om bij de werkzaamheden van een programmacommissie externe deskundigen «in te huren». Desgewenst kunnen ook waarnemers van de overheid in programmacommissies worden opgenomen dan wel bij de werkzaamheden ervan worden betrokken. Bij de programmering van projecten, experimenten, onderzoeken en ontwikkelingsactiviteiten die worden uitgezet ter ondersteuning van formele RIVM-taken, zoals bedoeld in de Wet op het RIVM, ga ik er van uit dat het RIVM hierbij ten nauwste wordt betrokken. Vanzelfsprekend dient hierbij door gewaarborgde functiescheiding te worden voorkomen dat er bij de uitvoering oneigenlijke concurrentie zou kunnen optreden. Om het aantal programmacommissies overzichtelijk en beheersbaar te houden zullen in het algemeen de taken van een commissie betrekking hebben op een terrein dat substantieel van omvang is.

Na goedkeuring van een programma door de minister is ZON verantwoordelijk voor het stimuleren van de activiteiten binnen de kaders van het programma en binnen de gestelde voorwaarden. Bij de keuze voor bepaalde projecten, experimenten, onderzoeks- of ontwikkelingsvoorstellen zijn de relevantie voor het programma, de (financiële) haalbaarheid zowel als de kwaliteit bepalend. Om een zo groot mogelijke objectiviteit binnen de programmering en aansturing te bevorderen is het wenselijk de kwaliteitstoetsing van een voorstel onafhankelijk van de programmering te laten plaatsvinden.

ZON bewaakt de voortgang en de kwaliteit van onderdelen van het programma. Een naar mijn mening belangrijke taak van de organisatie betreft het bevorderen dat de resultaten van de gestimuleerde activiteiten daadwerkelijk gebruikt kunnen worden in beleid en praktijk. Ik constateer dat er op dit moment nog te weinig systematische aandacht bestaat voor de implementatie en de evaluatie van de resultaten van uitgevoerde projecten, experimenten, onderzoeken en ontwikkelingsactiviteiten, waardoor het effect van activiteiten beperkt blijft. De aandacht voor de implementatie zou naar mijn mening dienen toe te nemen. Daartoe is het noodzakelijk dat de resultaten in een voor de doelgroep toegankelijke vorm worden gepresenteerd. Te denken valt bijvoorbeeld aan publicaties in vaktijdschriften en andere relevante tijdschriften, voordrachten ten behoeve van symposia en congressen, het organiseren van studiedagen, e.d.

Voor de werkzaamheden van het bestuur maar ook van de programmacommissies, verleent een bureau de nodige facilitaire ondersteuning. Aan het hoofd van het bureau wordt een directeur geplaatst die tevens fungeert als secretaris van het bestuur.

ZON geeft in verschillende documenten periodiek informatie omtrent de activiteiten die in het kader van de programma's worden ontplooid. In de eerste plaats verschijnt jaarlijks het jaarplan, waarin overzicht wordt gegeven van de lopende en voorgenomen activiteiten, gericht op de invulling van de programma's. Het is als het ware een dwarsdoorsnede door de lopende programma's heen. Het jaarplan moet worden

beschouwd als een inhoudelijke toelichting op de begroting en wordt dan ook tegelijk met de begroting aan de minister toegezonden.

Daarnaast brengt ZON jaarlijks aan de minister verslag uit van de activiteiten in het voorafgaande jaar. Na afronding van een programma wordt bovendien een afzonderlijk verslag uitgebracht van de resultaten van het gehele programma.

Voorts verschijnt jaarlijks de financiële verantwoording.

Tenslotte brengt de minister binnen vijf jaar een verslag uit, waarin de taakvervulling van ZON aan een onderzoek wordt onderworpen. In de evaluatie wordt niet alleen de proceskant onderzocht maar wordt tevens het effect van de uitgevoerde activiteiten bij het realiseren van bepaalde praktijkdoelstellingen bekeken.

#### **4. Ontvangen reacties**

Een concept van het onderhavige wetsvoorstel is voorgelegd aan de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Ziekenfondsraad, het Praeventiefonds en het Gebiedsbestuur Medische Wetenschappen van NWO. De genoemde organisaties hebben schriftelijk op het wetsvoorstel gereageerd.

De KNAW toonde zich in zijn reactie verheugd dat is gekozen voor een aansturing van het gezondheidsonderzoek door vooralsnog twee organisaties die onderling nauw samenwerken en hun werkzaamheden op elkaar afstemmen. Wel plaatste men de kanttekening dat in de tekst van de wet en de bijbehorende memorie van toelichting slechts beperkt is uitgewerkt hoe de intensieve samenwerking vorm moet krijgen. Voorts achtte de KNAW de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en de nieuwe intermediaire organisatie in de concept-tekst onvoldoende duidelijk. Tenslotte was men van mening dat de oorspronkelijke tekst voor het RIVM een dubbelrol zou creëren. Naar aanleiding van de genoemde kanttekeningen van de KNAW hebben aanpassingen in de memorie van toelichting plaatsgehad. Op het punt van de samenwerking tussen NWO en ZON wordt daarnaast ingegaan in het rapport van de Commissie Struyvenberg, dat door de bewindslieden met een positieve aanbeveling aan de besturen van NWO en ZON is aangeboden.

Ook het Praeventiefonds gaf aan zeer positief te staan tegenover en groot belang te hechten aan de voorgenomen wijzigingen in de structuur van het financieren van projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling op het terrein van gezondheid, preventie en zorg. Wel was men van mening dat zowel het onderwerp preventie als de praktijkgerichte invalshoek binnen de organisatie een meer uitdrukkelijke plaats zouden kunnen krijgen. In verband met die praktijkgerichte invalshoek vroeg het Praeventiefonds aandacht voor de positie van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties. Over het feit dat preventie een centraal onderdeel van het werkterrein van ZON vormt, dient geen twijfel te bestaan. In verband hiermee wordt elders in deze memorie opgemerkt dat de gelden die afkomstig zijn uit het budget dat voorheen voor het Praeventiefonds was gereserveerd ter beschikking blijven voor activiteiten op het terrein van de preventie. Over de wijze waarop het praktijkgerichte karakter – waarvan de relevantie op verschillende plaatsen in deze memorie wordt benadrukt – nadere uitwerking zou kunnen vinden, zal ZON zich dienen te buigen. Bestuurlijke betrokkenheid van vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers als zodanig acht ik in dit verband niet wenselijk.

De Ziekenfondsraad plaatste enkele kritische opmerkingen bij de tekst van de wet. Zo stelde de Raad dat het wenselijk zou zijn wanneer de nieuwe organisatie uit begrotingsgeld en premie-middelen afzonderlijk

wordt gevoed, of dat in ieder geval de aanwijzingsbevoegdheid van de minister beperkt blijft tot het bedrag van de voor onderzoek geoordeelde rijksbijdrage aan het AFBZ. Zoals uit de tekst van de wet blijkt, heb ik er uiteindelijk voor gekozen te komen tot integrale financiering vanuit de begroting, omdat ik het voor het verkrijgen van de noodzakelijke afstemming en samenhang tussen de verschillende activiteiten onwenselijk acht dat er in de financiering schotten zijn aangebracht. In eerste instantie dacht ik aan financiering van ZON uit het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten, omdat het overgrote deel van de voor ZON bestemde middelen uit de premiesfeer afkomstig is en voorts ZON gaat fungeren als rechtsopvolger van het Praeventiefonds dat eveneens uit het Algemeen Fonds wordt gefinancierd. Daar staat echter een aantal argumenten tegenover. Zoals de Raad van State aanvoert, is het oneigenlijk het Algemeen Fonds te belasten met uitgaven die geen directe relatie hebben met de AWBZ. Ook kan er een frictie ontstaan doordat de opdrachtgever slechts indirect de financier van programma's is, waardoor ZON in de situatie zou kunnen komen dat zij twee heren moet dienen. Een laatste overweging is dat NWO uit de begroting van OC&W wordt gefinancierd. Zoals ik reeds aangaf, is het mijn streven erop gericht één intermediaire organisatie voor alle onderzoek op het terrein van de zorgsector tot stand te brengen. Het ligt daarom voor de hand om bij de financiering nu reeds een analogie toe te passen en derhalve een wijziging in de oorspronkelijke tekst door te voeren.

De Raad had ook graag meer duidelijkheid omtrent de financiering van het bureau van de nieuwe organisatie. Ik zie geen reden om de budgetten van ZON te verhogen met een bedrag aan uitvoeringskosten. Een belangrijke reden hiervoor is dat de oprichting van ZON geen kostenverhoging met zich meebrengt. ZON zal weliswaar een aantal extra taken gaan verrichten (programmering, kwaliteitsbewaking, coördinatie, evaluatie en implementatie), maar deze werkzaamheden zullen uiteindelijk leiden tot een grotere doelmatigheid van het totale projecten, experimenten, onderzoeks- en ontwikkelingsbeleid. Het toevoegen van extra middelen acht ik om die reden niet opportuun.

De reactie van NWO beperkt zich tot het punt van de participatie van NWO in het bestuur van ZON in relatie met de participatie van ZON in het Gebiedsbestuur Medische Wetenschappen van NWO. NWO zag dit punt graag in het onderhavige wetsvoorstel verankerd. Dat lijkt mij niet nodig. Gekozen is voor het regelen van deze materie middels een convenant tussen het algemeen bestuur van NWO, het Gebiedsbestuur Medische Wetenschappen van NWO en het Ministerie van VWS. Voor wat betreft het onderhavige wetsvoorstel is daarom volstaan met het noemen van het betreffende punt in de memorie van toelichting. Uitgangspunt is dat wederzijdse participatie op ongeveer gelijke wijze voor beide organisaties zou moeten zijn vormgegeven. Daar participatie van ZON in het Gebiedsbestuur Medische Wetenschappen niet in de NWO-wet, maar in het NWO-reglement wordt geregeld, lag de gemaakte keuze voor de hand.

## **II ARTIKELEN**

### **Artikel 1**

De gehanteerde begrippen «project», «experiment», «onderzoek» en «ontwikkeling» zullen in het algemeen voldoende duidelijk zijn. Voor zover nodig geef ik hierbij nog enige nadere adstructie.

Een project in het kader van dit wetsvoorstel is een activiteit, gericht op beleids- en praktijktoepassingen. Onder «experiment» versta ik een activiteit die tot doel heeft te onderzoeken of omschreven wijzigingen ten opzichte van hetgeen gebruikelijk is in werkwijze, organisatie of inhoud

van zorg, leiden tot een omschreven resultaat. Een onderzoek is te omschrijven als een wetenschappelijk verantwoorde activiteit die kennisvermeerdering beoogt. Onder «ontwikkeling» zijn begrepen activiteiten, gericht op informatievoorziening of gedragsverandering.

## **Artikel 2**

Het hebben van rechtspersoonlijkheid is een voorwaarde om daadwerkelijk zelfstandig te kunnen handelen, om zelfstandig verplichtingen aan te kunnen gaan en om een eigen financiële huishouding te kunnen voeren. Omdat de organisatie ZorgOnderzoek Nederland (ZON) zelfstandig onderzoeksopdrachten zal moeten kunnen verstrekken zal zij met rechtspersoonlijkheid bekleed moeten zijn.

## **Artikel 3**

Het werkterrein is omschreven als gezondheid, preventie en zorg. Hieronder wordt ook begrepen de organisatie van de gezondheidszorg. Verder omvat dit gebied delen van onder meer het ouderenbeleid en het gehandicaptenbeleid. Deze terreinen kennen zowel een welzijnscomponent als een volksgezondheidscomponent. Indien deze laatste overheerst zal de onderhavige wet van toepassing zijn. Indien de welzijnscomponent overheerst, zal de Welzijnswet van toepassing zijn en zal subsidiëring op grond van die wet geschieden (zie voor de reikwijdte van de Welzijnswet ook blz. 5 en 6 van de memorie van toelichting bij die wet: Kamerstukken II, 1992–1993, 23 315, nr. 3).

Van belang is dat ZON bij haar werkzaamheden rekening houdt met datgene wat er reeds op het werkterrein van de organisatie geschiedt, en zo ver als in haar vermogen ligt, zorgdraagt voor samenhang en afstemming met andere organisaties op hetzelfde werkterrein. Daarbij kan gedacht worden aan NWO, particuliere fondsen, onderzoeksinstanties op het gebied van de volksgezondheid en universiteiten.

In het tweede lid wordt de mogelijkheid geopend dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de minister de organisatie kan opdragen de in het eerste lid genoemde werkzaamheden te verrichten op andere, in de maatregel aangewezen verwante gebieden. Het gaat hierbij om gebieden die goed zouden passen in het pakket van de organisatie en die, hoewel ze onder verantwoordelijkheid van de minister vallen, niet onder de omschrijving van het eerste lid vallen.

De organisatie heeft de mogelijkheid om de in het eerste lid genoemde werkzaamheden ook op verzoek van derden te verrichten. Hierbij gaat het om onderzoeken van instanties die een duidelijke overeenkomst vertonen met thema's die reeds door de organisatie ter hand worden genomen. Het onderzoek ten behoeve van derden – waarvoor overigens steeds de instemming van de minister is vereist – zal hierdoor steeds een marginale component blijven. Bij ministeriële regeling kunnen voorts regels worden gesteld met het oog op een juiste toekenning van kosten aan die derden. Bijvoorbeeld zou een percentage kunnen worden vastgesteld van de goedgekeurde begroting dat voor personele en materiële kosten aan opdrachtgevers in rekening dient te worden gebracht.

## **Artikel 6**

Om overlap in werkzaamheden tussen een secretaris/bestuur lid en de directeur te vermijden, is er voor gekozen de functie van secretaris van het bestuur door de directeur te laten vervullen. Voor alle duidelijkheid zij hier gesteld dat de directeur/secretaris geen lid is van het bestuur omdat deze persoon anders bijvoorbeeld zou kunnen meebeslissen over zijn/haar schorsing en ontslag. Hij heeft dan ook geen stemrecht.

De taken en bevoegdheden van de directeur worden in het reglement dat het bestuur vaststelt nader bepaald. Te denken valt aan de bevoegdheid de medewerkers van het bureau in dienst te nemen en te ontslaan en de bevoegdheid een plaatsvervangend secretaris aan te wijzen. Ook kan in het reglement worden bepaald wie de stukken namens het bestuur ondertekent.

De kosten van het bestuur en van het bureau komen ten laste van ZON, en maken onderdeel uit van de jaarlijkse begroting die de goedkeuring van de minister behoeft.

#### **Artikel 7**

In het reglement wordt de werkwijze van het bestuur geregeld; er zullen dus onderwerpen in worden behandeld als het nemen van besluiten, het houden van stemmingen, de rol van voorzitter, bestuurslid en secretaris, e.d.

#### **Artikel 8**

Het bepaalde in dit artikel is overeenkomstig de standaardbepaling welke is opgenomen in de Aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen (aanwijzing 124 U).

Uitgangspunt is dat het personeel wordt aangesteld als ambtenaar. Vanwege de coördinatie van de arbeidsvoorwaarden wordt aansluiting gezocht bij de arbeidsvoorwaarden in de sector Rijk.

#### **Artikel 11**

Bij het bekostigen van projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling zal het bestuur uiteraard binnen de grenzen van het jaarplan en de begroting dienen te blijven. De bekostiging kan, zo blijkt ook uit het tweede lid, op twee manieren: via een subsidiebeschikking of via een overeenkomst van opdracht. Voor de beantwoording van de vraag wanneer van de beschikking en wanneer van de overeenkomst zal worden gebruik gemaakt kan te rade worden gegaan bij de tekst en de memorie van toelichting bij de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, Titel 4.2 Subsidies (Kamerstukken, Tweede Kamer 23 700, nr. 13). Met name kan verwezen worden naar blz. 33 van de memorie van toelichting. Daaruit blijkt dat met name bij onderzoek zowel de figuur van subsidieverstrekking als van een overeenkomst denkbaar is. Aan de hand van de omstandigheden zal de aard van de rechtsverhouding moeten worden vastgesteld.

De derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht bevat ook de eis dat een subsidie op een wettelijk voorschrift berust. Wat betreft de subsidiëring door ZON zal het onderhavige wetsvoorstel dus voor de noodzakelijke wettelijke basis zorgdragen.

De voorwaarden waaronder subsidie zal worden verstrekt zullen, ook overeenkomstig de toekomstige regeling in de Algemene wet bestuursrecht, op grond van de wet moeten worden vastgelegd in een door het bestuur vast te stellen regeling. Omdat het in belangrijke mate gaat om technische voorschriften (inhoudelijke voorwaarden zijn neergelegd in de programma's en kunnen in de beschikkingen worden uitgewerkt) kan vaststelling worden overgelaten aan ZON. Waar wordt gesproken over «aan een subsidie verbonden verplichtingen» worden de procedurele en administratieve voorschriften bedoeld, die aan elke subsidieverlening zullen worden verbonden. Bepaald is dat de minister aanwijzingen aan het bestuur kan geven en dat de gestelde regels de goedkeuring van de minister behoeven. Op die manier komt tot uiting dat de ministeriële verantwoordelijkheid ook hierop betrekking heeft.

Hetzelfde is ook bepaald met betrekking tot de regels en voorwaarden

die het bestuur zal hanteren bij overeenkomsten van opdracht. De op deze wijze vastgestelde algemeen geldende voorwaarden zullen worden aangemerkt als algemene voorwaarden in de zin van artikel 231 e.v. Boek 6 Burgerlijk Wetboek. Aandacht verdient hierbij nog dat ter zake de richtlijn nr. 92/50/EEG van de Raad van de Europese Unie van 28 juni 1992 (PbEG L 209) betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening van toepassing is. Hierbij zij opgemerkt dat de richtlijn bij projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling een beperkte toepassing heeft. Diensten voor projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling vallen volledig buiten de toepassings sfeer van de richtlijn, met uitzondering van die waarvan de resultaten in hun geheel toekomen aan de aanbestedende dienst voor gebruik ervan in de uitoefening van zijn eigen werkzaamheden, voor zover de dienstverlening volledig beloofd wordt door de aanbestedende dienst. Onderzoeken van algemeen belang die ten goede komen aan de samenleving als geheel, vallen derhalve buiten de werking van de richtlijn. Slechts onderzoeken die alleen ten goede komen aan de aanbestedende dienst vallen wél onder de werking van de richtlijn. Gelet op het feit dat de opdrachten die ZON verleend vooral onderzoeken betreffen die van algemeen belang zijn, zullen deze buiten de werking van de richtlijn vallen.

De organisatie is een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen besluiten die de organisatie neemt op basis van deze wet, staat dan ook de mogelijkheid van bezwaar en beroep open.

#### **Artikel 12**

De minister bepaalt jaarlijks de maximale omvang van het budget (excl. gelden van derden) in enig jaar. De organisatie dient hiervan uit te gaan bij het opstellen van het jaarplan (artikel 10) en de begroting (artikel 12).

Op grond van het vierde lid behoeft de begroting de goedkeuring van de minister. Bij de goedkeuring kan de minister een aantal zaken toetsen. Allereerst blijkt uit de vastgestelde begroting en het toegezonden jaarplan, of ZON blijft binnen de kaders van de vastgestelde programma's. Ook kan worden gecontroleerd of het verrichten van opdrachten door derden inderdaad kostendekkend geschiedt. Voorts vindt bij de begrotingsgoedkeuring de toetsing van de bureau- en bestuurskosten plaats.

#### **Artikel 13**

De gekozen financieringssysteem van ZON is gebruikelijk bij de bekostiging van zelfstandige bestuursorganen. Deze systematiek is ook in overeenstemming met de aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen.

ZON is een rechtspersoon met een wettelijke taak. De Algemene Rekenkamer heeft bij deze rechtspersoon controlebevoegdheid op grond van artikel 59, eerste lid, onder d, van Comptabiliteitswet.

#### **Artikel 14**

De in het tweede lid omschreven beoordeling is ontleend aan artikel 22 jo. 52 van de Comptabiliteitswet, dus aan de normen die worden gehanteerd bij de controle zoals die plaatsvindt ten aanzien van het financiële beheer op departementen. Het financieel verslag en het rapport worden op grond van het vierde lid algemeen verkrijgbaar gesteld. Dat betekent niet dat deze stukken volledig dienen te worden gepubliceerd; wel zullen ze op verzoek beschikbaar dienen te worden gesteld.



## **Artikel 17**

Ook het verslag, bedoeld in het eerste lid, wordt, zoals het rapport en het financieel verslag op grond van artikel 14, algemeen verkrijgbaar gesteld. Voor het verslag bedoeld in het tweede lid is een dergelijke actieve openbaarmaking niet nodig. De regels die gelden op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (die op ZON van toepassing zal worden verklaard) zijn voldoende.

## **Artikel 20**

Indien er sprake is van een oneven aantal bestuursleden, wordt de helft + 1 bestuurslid benoemd voor twee jaren, en de andere helft waaronder de voorzitter, voor vier jaren.

## **Artikel 22**

Voor de voeding van ZON is, zoals reeds gesteld, bepaald dat het bedrag van de goedgekeurde begroting ten laste komt van de rijksbegroting. Financiering zal derhalve niet meer verlopen via de Wet financiering volksverzekeringen, zoals dat bij het Praeventiefonds wel het geval was. Met het opheffen van het Praeventiefonds kan onderdeel f uit genoemde wet worden geschrapt.

Als gevolg daarvan kunnen andere bepalingen die een geldstroom regelden die nu via ZON loopt, vervallen. Zo kan artikel 39, vijfde lid, vervallen. Het derde lid, onder g, kan ook grotendeels vervallen. Omdat dit echter een geldstroom betreft die niet geheel in ZON opgaat, is de bepaling zodanig gewijzigd, dat voor de geldstromen die daarbuiten vallen de bepaling zijn werking houdt.

## **Artikelen 23 tot en met 27**

Deze artikelen bevatten het overgangsrecht dat nodig is om de overgang van zaken, rechten, plichten en personeel van het Praeventiefonds en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport naar de ZON te regelen met behoud van de continuïteit van de werkzaamheden en de rechtszekerheid voor alle betrokkenen.

Op grond van de bestaande wet- en regelgeving hebben de medewerkers van een zelfstandig bestuursorgaan zonder nadere wettelijke voorziening de status van ambtenaar ingevolge de Ambtenarenwet en is op hen de Algemene burgerlijke pensioenwet van toepassing. Het betreft hier het personeel, in dienst bij het Praeventiefonds waarvan de Wet op het praeventiefonds met de datum van inwerkingtreding van deze wet wordt ingetrokken, alsmede personeel van VWS. Voor de realisatie hiervan is bepaald dat de betrokken medewerkers van rechtswege zijn ontslagen en als ambtenaar zijn aangesteld in dienst van de organisatie.

Wat betreft de overgang van personeel van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geldt dat een inventarisatie is verricht van de omvang in Volle Tijdseenheden (VTE) van de taken die door ZON overgenomen en verricht gaan worden. Het totaal is gesommeerd. Voor medewerkers die 60% of meer van hun werktijd besteden aan deze taken, geldt dat deze overgaan in dienst van ZON, gezien het algemeen geldende rechtspositionele uitgangspunt dat medewerkers hun bestaande functie in de nieuwe organisatie behouden, indien deze functie in de nieuwe organisatie ongewijzigd blijft bestaan (principe «mens volgt werk»). Voor het resterende deel van de sommatie is een belangstellingsregistratie gehouden. Tevens is in voorkomende gevallen gezien of door middel van

een remplaçantenregeling medewerkers, voortkomende uit de belangstellingsregistratie, naar ZON kunnen overgaan in plaats van medewerkers die gezien het principe «mens volgt werk» over zouden moeten gaan maar daartegen zwaarwegende bezwaren hebben. Voordat de remplaçanten/belangstellenden op de lijst geplaatst worden die aangeeft welke medewerkers van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in dienst zullen treden van ZON, zal zowel door het bestuur van de organisatie als door het ministerie getoetst worden of de remplaçanten/belangstellenden in redelijke mate voldoen aan de functie-criteria uit de opgestelde functie-profielen. De uiteindelijke beslissing over de plaatsing van VWS-medewerkers op de lijst is voorbehouden aan de minister.

Alle betrokken medewerkers die uiteindelijk zijn geplaatst op deze lijst welke aangeeft welke medewerkers in dienst zullen treden van de organisatie, hebben hiermee ingestemd. Deze medewerkers zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van rechtswege ontslagen en als ambtenaar zonder nadere toetsing of selectie aangesteld in vaste danwel tijdelijke dienst van ZON, overeenkomstig de op dat tijdstip voor hen geldende rechtspositie bij het ministerie.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
E. Borst-Eilers