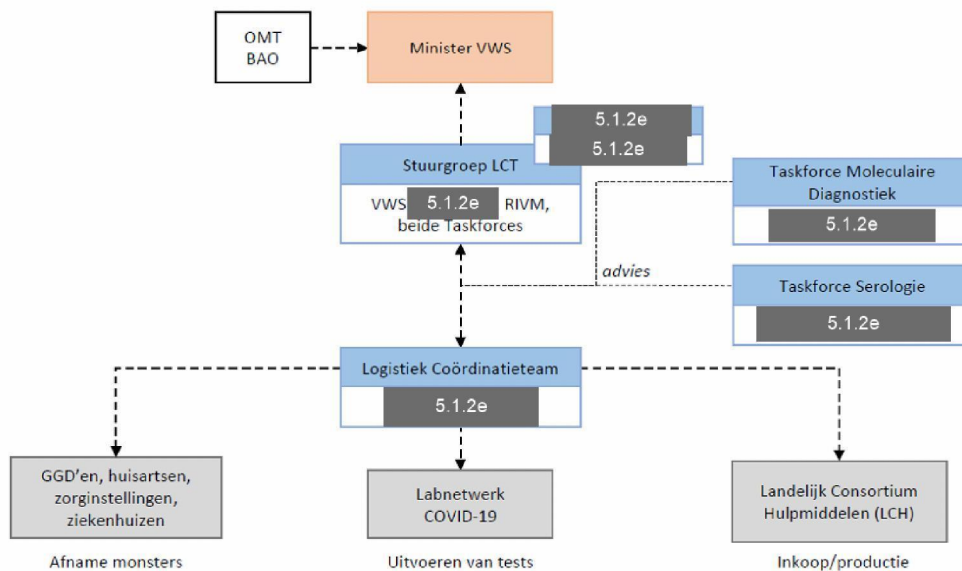


1. Inleiding

Huidige situatie

De Landelijke Coördinatiestructuur Testcapaciteit (LCT) is op 27 maart 2020 gestart en is een tijdelijke organisatie onder verantwoordelijkheid van de Minister van VWS. De LCT wordt bestuurd door de Stuurgroep LCT voorgezeten door de Duo-DG Volksgezondheid. Naast VWS zit ook een vertegenwoordiger van het RIVM en een vertegenwoordiger van de Taskforce Moleculaire Diagnostiek en de Taskforce Serologie. De Speciaal Gezant heeft een brede aanjagende rol voor testbeleid en -capaciteit, met name voor de productie en inkoop van benodigde testmaterialen. De LCT rapporteert aan de minister van VWS. De minister is daarbij eindverantwoordelijk voor het testbeleid en de beschikbare testcapaciteit. Het doel van de LCT is de beschikbare testcapaciteit in Nederland in kaart te brengen en te vergroten zodat er voldoende testen zijn voor het op dat moment geldende testbeleid.

De Stuurgroep wordt ondersteund door het Landelijk Coördinatieteam Diagnostische Keten (**LCDK**) om daarmee de uitvoeringskracht van de LCT te vergroten. Het LCDK vertaalt de verwachte vraag naar testen, de beschikbare testcapaciteit en de voorraden van testmaterialen naar een behoefte aan herverdeling van monsterstromen of testcapaciteit, en naar de inkoop en productie via het Landelijk Consortium Hulpmiddelen (**LCH**). Het LCH is opgericht om zo snel mogelijk voldoende veilige persoonlijke beschermingsmiddelen en medische hulpmiddelen beschikbaar te krijgen voor alle zorgaanbieders in Nederland. In een Convenant zijn afspraken gemaakt over gezamenlijke inkoop en geheimhouding.



2. Financiering LCDK en LCH

Bij gebrek aan een uitvoeringsorganisatie vanuit VWS is tijdelijk de afspraak gemaakt dat Berenschot de rol van hoofdaannemer op zich neemt en een financieel-administratieve rol vervult richting VWS en onderaannemers. De overeenkomsten worden verricht tot een in de periode tot en met 12 juni 2020. Ook hierna zal inzet nodig zijn van externe partijen. Verlenging van huidige contracten is dan ook waarschijnlijk.

Voor LCH geldt dat een andere, tijdelijke constructie is gekozen. Het bedrijf Mediq dat zich richt op de inkoop en levering van medische hulpmiddelen vervult in opdracht van VWS de rol van inkoop van de nationale voorraad. De komende periode zal binnen LCH inzet nodig zijn van externe partijen. Verlenging van huidige contracten is dan ook waarschijnlijk.

3. Opties gedurende de Corona-crisis

We gaan ervan uit dat er gedurende de Corona-crisis behoefte zal blijven aan de inzet vanuit VWS op:

- Waarborg voldoende testcapaciteit in Nederland
- Waarborg gecoördineerde inzet GGD
- Waarborg beschikbaarheid voldoende veilige persoonlijke beschermingsmiddelen en medische hulpmiddelen
- Verbinding tussen richtlijnen OMT en RIVM en de vertaling naar test- en traceerbeleid
-
- Voor de organisatorische vormgeving van het LCDK en LCH op iets langere termijn bestaat een aantal opties, die hieronder zijn weergegeven in oplopende graad van publieke verantwoordelijkheid en inbedding, met voor- en nadelen:
-

1. Een **convenant** tussen een aantal private partijen (eventueel), GGD'en en VWS. In een dergelijk convenant worden op vrijwillige basis bindende afspraken gemaakt over werkwijze, taken en verantwoordelijkheden.

- Voordelen
 - de bereidheid van partijen om afspraken te maken is aanwezig, dus het kan waarschijnlijk snel geregeld worden;
 - de basis is vrijwilligheid, zodat op een groot draagvlak gerekend kan worden;
 - flexibel, aanpassingen zijn relatief eenvoudig en snel door te voeren, evenals toetreding van nieuwe partijen;
- Nadelen:
 - de status van het samenwerkingsverband wat op zo'n manier ontstaat is onduidelijk. Rechtspersoonlijkheid ontbreekt, zodat één van de partijen het verband moet vertegenwoordigen, eventueel contracten moet sluiten en (tenzij die ene partij VWS is) dat alleen maar doet met vrijwaringen en machtigingen van VWS, om aansprakelijkheid te voorkomen. Resulteert in beperkte publieke grip, afhankelijk van de governance;
 - de verrichte activiteiten worden met publieke middelen verricht en hierover zal publieke verantwoording nodig zijn, zoals inlichtingenplichten (bijv. bij Kamervragen), openbaarheid (toepasselijkheid van de Wob), de rol van de Ombudsman bij klachten, archivering e.d.
 - De financiële verantwoordelijkheid (ADR, Rekenkamer) is complex. De ervaringen met het LCH laten nu al zien dat onduidelijkheid op dit punt voor VWS onwenselijk is, omdat er voor de activiteiten van het LCDK publieke en politieke belangstelling zal zijn, en ook in juridische zin (Kamervragen, Wob, ADR, Rekenkamer) verantwoordelijkheid zal moeten worden genomen en afgelegd;
 -
 -

2. De betrokken partijen formaliseren hun samenwerking in de vorm van een **rechtspersoon** en richten daartoe – als meest voor de hand liggende vorm - een **stichting** op

- Voordelen:
 - voor wat betreft de bereidheid tot deelname en het draagvlak geldt hetzelfde als onder optie 1. Die zal aanwezig zijn;
 - eigen rechtspersoonlijkheid, zodat het geven van opdrachten, ontvangen van subsidie, sluiten van overeenkomsten, etc. eenvoudig wordt;
- Nadelen:
 - flexibiliteit is minder, de samenwerkingsafspraken worden vastgelegd in de statuten, er komt een bestuur met een eigen rol en verantwoordelijkheid, een begroting en een jaarrekening;
 - grootste nadeel is de doorlooptijd die de oprichting van een stichting met overheidsbetrokkenheid kost. Omdat VWS de stichting opricht of in elk geval doet oprichten is artikel 4.7 van de Comptabiliteitswet 2016 van toepassing. Dat betekent dat eerst Financiën overtuigd moet worden dat de oprichting de toets van het Stichtingenkader doorstaat, dat de Algemene Rekenkamer om advies moet worden gevraagd, dat het oprichtingsvoornemen door een ambtelijk voorportaal, evt. onderraad en de ministerraad moet worden goedgekeurd en dat een voorhangprocedure van 30 dagen bij Tweede en Eerste Kamer geldt. Als in die periode vragen worden gesteld (wat vrijwel altijd

gebeurt), wordt de voorhangprocedure opgeschort. Reken voor de oprichting van een overheidsstichting minimaal 6-8 maanden;

3. Oprichting van een **ZBO**

4.

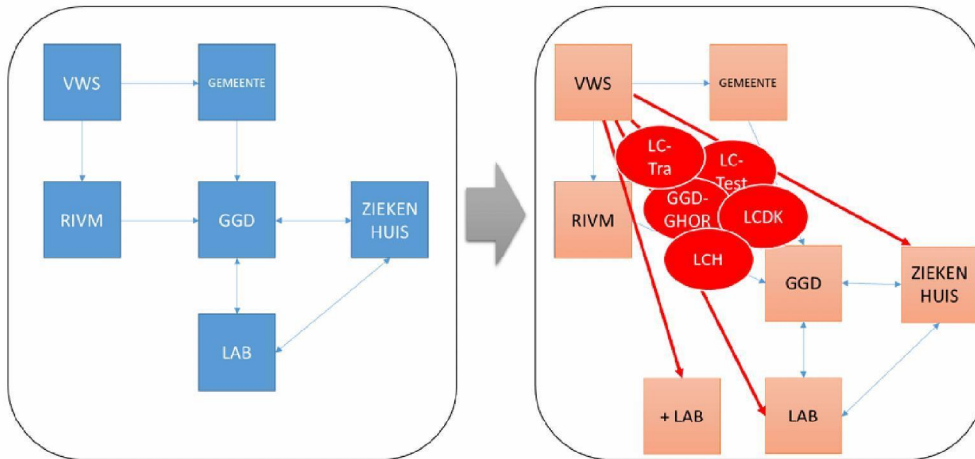
- Bij een ZBO moet altijd sprake zijn van wettelijk vastgelegde taken. Die wettelijke basis realiseren is op korte termijn niet mogelijk; voor het oprichten van een zbo moet je rekenen op 2 jaar;
- Vooralsnog is het niet de bedoeling dat het LCDK en LCH formeel bindende besluiten gaat nemen.
-
- 4. Ambtelijk **dienstonderdeel**. Omdat het primair gaat om regisserende en coördinerende taken, kun je voor een lichte vorm van formalisering kiezen en een ambtelijk dienstonderdeel vormen met deze taken.
 - Voordelen:
 - kan snel geregeld worden. Eigen beslissing van de minister van VWS, **p.m. rol van BZK?**;
 - volstrekte duidelijkheid over de verantwoordelijkheid (voor 100% bij de minister), ook jegens de Kamer, evenals voor de toepasselijkheid van de Wob, de Wet Nationale Ombudsman en de Archiefwet;
 - voor de opzet kan gekozen worden uit veel varianten: je kunt ervoor kiezen dit een aparte unit in een beleidsdirectie van VWS te maken, onder te brengen bij een uitvoeringsorganisatie binnen VWS (zoals DUS-i, CIBG of CBG of RIVM, agentschappen die opdrachten uitvoeren) of daarbuiten, zoals de RVO van EZK. De personele bezetting kan flexibel gevormd worden uit detacheringen of tijdelijke inhuur. Op- en afschaling is dus vrij eenvoudig;
 - Nadelen:
 - volledige publieke sturing, maar ook volledige verantwoordelijkheid;
 - binding van alle betrokken partijen aan de rol van VWS moet op basis van vrijwilligheid. Om dat vast te leggen zou je deze optie moeten combineren met een convenant, waarin je die afspraken bindend vastlegt.
 - Rijksbreed zijn sommige taken (b.v. inkoop) wellicht beter te plaatsen dan binnen de VWS-kolom.

4. Advies

-
- Vorming van een **dienstonderdeel** bij een geschikt organisatieonderdeel binnen of buiten VWS, in combinatie met een convenant tussen VWS en alle betrokken partijen, om bindende afspraken te kunnen maken op basis van vrijwilligheid.
-
- **Convenant**: in het convenant spreken partijen af om gedurende een afgebakende periode de bestaande taken en verantwoordelijkheden aan te passen en zowel het LCDK/LCH als de GGD/GHOR regie te laten voeren op de uitvoering van het testbeleid.
-
- In dit convenant wordt aan aantal zaken tijdelijk geformaliseerd:
 - Taken en verantwoordelijkheden LCDK en doorzettingsmacht richting laboratoria
 - Taken en verantwoordelijkheden van RIVM en GGD-GHOR richting de GGD's
 - Adviesrol van de (op te richten) Stuurgroep Testen en Traceren
 - Positie van de taskforce MD en serologie
 - Afspraken over evaluatie en advisering over structurele inrichting van test- en vaccinatieketen.

5. Langere termijn

De ervaring van de afgelopen periode laat zien dat ingrijpen op de bestaande verdeling van taken en verantwoordelijkheden in het stelsel noodzakelijk bleek. Deze rechtstreekse regie op het (gezamenlijke) aanbod van GGD en LABS vanuit de tijdelijke stuurgroepen LCT en Traceren.



Belangrijke vraag voor de langere termijn is of er in het stelsel structurele aanpassingen noodzakelijk zijn. Daarbij speelt een reeks belangrijke vragen:

- Zijn er bij uitbraak van een pandemie voldoende mogelijkheden om te sturen op aanbod van private laboratoria? Volstaan de individuele afspraken tussen ziekenhuizen en GGD's enerzijds en laboratoria anderzijds. Is opschaling snel mogelijk?
- Is er voldoende inzicht in stromen door testketen om tijdig bij te sturen? Is monitoringsinformatie voldoende voorhanden? Welke mogelijkheden zijn er om in te grijpen bij ophoping bij GGD, ziekenhuis of labs bij te sturen?
- Zijn er financiële belemmeringen die een voldoende gebruik van testmogelijkheden in de weg staan? Is de financiering van test- en vaccinaties op de langere termijn goed geregeld? Welke rol spelen de GGD's en private en/of curatieve zorgverleners in het test- en vaccinatiebeleid?
- Welke mogelijkheden heeft het ministerie van VWS om in de uitvoering een regierol te kunnen nemen op het verloop van de test- en vaccinatieketen?
-

Afwegingskader

Voor oprichten nieuwe verzelfstandiging

Om vooraf over na te denken:

- Hoeveel invloed (van politiek en departement) is wenselijk en nodig?
 - Veel invloed: niet op afstand plaatsen, uitvoering dichtbij huis via agentschap of dienstonderdeel
 - Onafhankelijkheid van belang:
- Hoeveel wil je kunnen sturen (op bijvoorbeeld bestuur en besluitvorming)
 - Veel sturing: agentschap/ dienstonderdeel ministerie (~directie)
- Welk publiek belang wil je borgen?

Zelfstandig bestuursorgaan (zbo):

- Toestemming BZK nodig
 - Bij oprichting van een publiekrechtelijk rechtspersoon is ook overleg met Rekenkamer nodig (cf Comptabiliteitswet)
- Ministeriële verantwoordelijkheid beperkt/ niet hiërarchisch ondergeschikt
- Instellingsmotieven:
 - onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
 - strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen; -> wordt niet meer gebruikt
 - de participatie van maatschappelijke organisaties moet bijzonder aangewezen worden geacht -> *vaak historisch gegroeid, alleen bij KvK nog zo.*
 - In onderzoek-De Leeuw (Herpositionering zbo's) wordt een mogelijk 4^e motief onderscheiden: uitvoeren van taken voor meerdere overheidslagen ivm decentralisaties. Het is mij niet bekend of dit door BZK ook geaccepteerd wordt als instellingsmotief.
- Wettelijk kader: Kaderwet zbo's
- Geen minimumomzet:
 - bij kleinere zbo's wordt meestal gekozen voor onderdeel rechtspersoon Staat (geen eigen rechtspersoonlijkheid), zodat er geen eigen administratie en minder ondersteunend personeel nodig is

Agentschap:

- Toestemming Financiën
- Volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor bedrijfsvoering en besluiten
- Voorwaarden:
 - een verwachte omzet of verwachte ontvangsten van meer dan € 50 miljoen op jaarbasis;
 - een resultaatgericht sturingsmodel;
 - doelmatiger gaat werken dan als een regulier dienstonderdeel van het betrokken ministerie en aangeeft hoe het dienstonderdeel als agentschap de doelmatigheid tenminste gedurende de vijf daarna volgende jaren verder zal ontwikkelen;
 - een zodanig verband kan leggen tussen uitgaven, kosten en prestaties, dat bekostiging op basis van prestaties mogelijk is;
 - een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer kan waarborgen.
- Wettelijk kader: Regeling agentschappen

Oprichten privaatrechtelijke rechtspersoon (bijvoorbeeld stichting, BV of NV):

- Overleg met Financiën
- Overleg met Algemene Rekenkamer (advies openbaar)

- Voorhangprocedure Eerste en Tweede Kamer
- Wettelijk kader: Comptabiliteitswet

Stichting:

- 'Nee, tenzij'-beleid vanuit Financiën (zie Stichtingenkader)
- Zeer beperkte ministeriële verantwoordelijkheid

Staatsdeelname:

- 'Nee, tenzij'-beleid vanuit Financiën
- Vaak voor nutsfuncties (energie, spoor)
- 4 voorwaarden (Nota Deelnemingenbeleid):
 - Nationaal publiek belang
 - Welomschreven beleidsdoelstelling
 - Rendement (passend bij risico's, gericht op continuïteit)
 - Periodieke toetsing van toegevoegde waarde

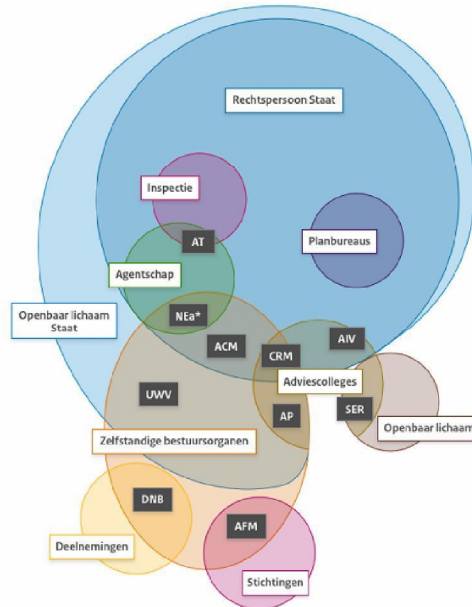
Opties voor aansluiten bestaande organisatie:

- Zbo
 - als een zbo een nieuwe wettelijke taak krijgt, moet BZK instemmen
- Agentschap
 - Wanneer een bestaand agentschap aanzienlijk wordt uitgebreid, moet Financiën betrokken worden (en mogelijk instemmen)
- Overige opties:
 - Uitvoering door bestaande privaatrechtelijke organisatie (stichting, BV, NV): subsidie of opdracht (check op staatssteun en andere voorwaarden)



Vennendiagram van organisaties bij de Rijksoverheid

Het vennendiagram toont welke organisatievormen binnen de Rijksoverheid kunnen overiappen met elkaar en welke niet



● Adviescolleges

Deze organisaties adviseren regering en Staten-Generaal op het gebied van beleid en wetgeving.

Voorbeelden: Autoriteit persoonsgegevens, Adviesraad internationale vraagstukken, College voor de rechten van de mens, Sociaal-Economische Raad

● Agentschappen

Dit betreffen over het algemeen grote uitvoeringsorganisaties die diensten aan burgers verrichten of voor de bedrijfsvoering van de overheid zorgen, onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid.

Voorbeelden: Rijkswaterstaat, KNMI en Inspectie Leefomgeving en Transport

● Deelnemingen

De overheid bezit aandelen in deze bedrijven die vaak een nutsfunctie vervullen.

Voorbeelden: NS, Gasunie, De Nederlandsche Bank

● Openbaar lichaam en rechtspersoon Staat

Staatsrechtelijk is de overheid opgedeeld in openbare lichamen; de staat met alle ministeries, agentschappen, rijksinspecties, adviescolleges en planbureaus en alle publiekrechtelijke zbo's is er een. Privaatrechtelijk kent de overheid verscheidene rechtspersonen, waaronder de staat en (publiekrechtelijke) zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid.

● Openbare lichamen voor beroep en bedrijf

De leden moeten zich houden aan de regels die door de organisatie worden vastgesteld.

Voorbeelden: Nederlandse orde van advocaten, Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders

● Stichtingen

Stichtingen met een 'overwegende overheidsinvloed' worden voor het gemak samengevat onder de noemer overheidsstichtingen; de invloed van het Rijk varieert.

Voorbeelden: Autoriteit Financiële Markten, Nederlandse Algemene Keuringsdienst, Nederlandse Transplantatie Stichting.

● Planbureau

Deze kenniscentra, onderdelen van ministeries, rekenen 'de cijfers' door; ze functioneren intersectoraal en interdepartementaal en voeren zowel beleidsrelevant als strategisch onderzoek uit.

Voorbeelden: Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving en het Cultureel Planbureau

● Rijksinspecties

Ze zijn belast met het toezicht op de uitvoering of de naleving van wetten en vallen onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid.

Voorbeelden: Inspectie van het Onderwijs, ILT en Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

● Zelfstandige bestuursorganen (zbo's)

Zbo's kennen een breed takenpalet, van onafhankelijk over zaken oordelen tot het nemen van besluiten over uitkeringen van burgers, en er is sprake van een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid.

Onderdeel van de rechtspersoon Staat

Voorbeelden: Nederlandse Emissieautoriteit (ze is zelf geen agentschap), Autoriteit Consument en Markt

Publiekrechtelijk met eigen rechtspersoonlijkheid

Voorbeelden: Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, Onderzoeksraad voor veiligheid

Privaatrechtelijk

Voorbeelden: DNB, Autoriteit Financiële Markten en APK-garagehouders

* NEM is een zbo met onder zich een agentschap met dezelfde naam