

Bij Kabinetsmissive van 22 juli 2022, no.2022001622, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met enkele wijzigingen inzake het bestuur en de inrichting van academische ziekenhuizen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt specifiek de samenvoeging van de twee Amsterdamse academische ziekenhuizen tot één academisch ziekenhuis dat aan de beide Amsterdamse universiteiten is verbonden. Tevens regelt het voorstel enkele aspecten inzake bestuur en inrichting van bijzondere academische ziekenhuizen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de reikwijdte van het voorstel in relatie tot de beoogde samenvoeging in Amsterdam. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel.

1. Inhoud van het voorstel

Het VU medisch centrum (verbonden aan de Vrije Universiteit) en het Amsterdam Medisch Centrum (verbonden aan de Universiteit van Amsterdam) zijn de afgelopen jaren intensief gaan samenwerken. Sinds 2018 treden zij naar buiten als één organisatie, onder de naam Amsterdam UMC. Volgens de instellingen maakt de fusie het mogelijk om beschikbare specialismen, infrastructuur en voorzieningen beter te benutten en kwalitatief hoogstaande zorg en wetenschappelijk onderzoek te blijven leveren.¹

De wens is om de fusie ook in juridische zin tot stand te laten komen. Het voorstel treft daartoe de volgende voorzieningen. Het AMC wordt opgeheven en de bijlage bij de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) waarin de verschillende academische ziekenhuizen zijn ingedeeld wordt daarop aangepast.² In het verlengde daarvan wordt de uitoefening van wettelijke taken alsmede de activa en passiva aan het VUmc overgedragen. Het wetsvoorstel treft enkele voorzieningen om die overdracht te verzekeren.³ De meest fundamentele wijziging die in dit verband noodzakelijk is, ziet op de in de WHW vastgelegde verbondenheid van een academisch ziekenhuis aan één universiteit. Voorgesteld wordt deze één-op-één relatie te doorbreken, althans voor zover het de Amsterdamse situatie betreft.⁴

Daarnaast bevat het voorstel enkele generieke wijzigingen in de WHW op het punt van bestuur en inrichting van bijzondere academische ziekenhuizen. Het doel daarvan is de samenwerking tussen een bijzondere universiteit en het daaraan verbonden bijzondere academische ziekenhuis te verzekeren. Tot nu toe werd deze samenwerking

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2 (Samenvoeging Amsterdamse academische ziekenhuizen).

² Voorgesteld artikel I, onder H.

³ Voorgesteld artikel II. Het VUmc gaat – na een statutenwijziging – verder als Amsterdam UMC; de daarvoor noodzakelijke privaatrechtelijke rechtshandelingen vallen buiten het voorstel.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2 (Samenvoeging Amsterdamse academische ziekenhuizen).

voldoende verzekerd geacht omdat de bijzondere universiteit en haar academisch ziekenhuis uitgingen van één rechtspersoon. De afgelopen jaren is er echter sprake geweest van een ontwikkeling waarbij het bijzondere academische ziekenhuis in een zelfstandige rechtspersoon is ondergebracht. Om die reden is er volgens de toelichting behoefte ontstaan deze samenwerking nader te regelen, in lijn met de wijze waarop in de samenwerking in de wet tussen openbare universiteiten en bijbehorende academische ziekenhuizen is geregeld.⁵

2. Reikwijdte van het voorstel

In academische ziekenhuizen wordt onderwijs en onderzoek verbonden met patiëntenzorgtaken.⁶ De gegroeide praktijk daarbij is dat tussen een universiteit en een academisch ziekenhuis wordt samengewerkt in een zogenoemd universitair medisch centrum (UMC) waarbij de medische faculteit feitelijk binnen de muren van het academisch ziekenhuis is gevestigd. De huidige wetgeving sluit niet goed aan op deze praktijk.⁷ De regering was aanvankelijk van plan hiervoor in het wetsvoorstel een regeling te treffen, maar dit onderdeel is naar aanleiding van de consultatiereacties geschrapt. Een adequate wettelijke inbedding van UMC's in wet- en regelgeving behoeft nog nadere doordinking, zo stelt de toelichting, en wordt daarom voorlopig uitgesteld.⁸ Mede tegen die achtergrond roept het voorstel twee vragen op, die in elkaars verlengde liggen.

De eerste vraag is hoe de onderdelen van het voorstel die betrekking hebben op het doorbreken van de één-op-één relatie tussen een universiteit en een academisch ziekenhuis ten behoeve van de samenvoeging in Amsterdam, zich verhouden tot de onderdelen van het voorstel die zien op de samenwerking tussen bijzondere academische ziekenhuizen en de universiteiten waaraan zij verbonden zijn. Die onderdelen zien immers op de bredere wettelijke inbedding van UMC's in de WHW. Aangezien deze bredere wettelijke regeling vooralsnog wordt uitgesteld, is de vraag waarom in het voorstel toch enkele onderdelen hiervan zijn opgenomen. De toelichting motiveert deze keuze niet. Ook gaat de toelichting niet in op het beoogde tijdpad voor de wettelijke inbedding van UMC's in de WHW.

De tweede vraag is waarom de regering ervoor kiest de binding van twee universiteiten met één academisch ziekenhuis uitsluitend in Amsterdam te faciliteren, en daarmee alleen ten behoeve van Amsterdam een afwijking van de huidige één-op-één relatie mogelijk maakt. De toelichting geeft hiervoor als reden dat sprake is van een bijzondere situatie omdat in een klein gebied (in dezelfde stad) twee academische ziekenhuizen van grote omvang op korte afstand van elkaar zijn gevestigd.⁹

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3 (Samenwerking bijzondere universiteiten en academische ziekenhuizen). Overigens droeg de wetgever de bijzondere universiteiten en hun academische ziekenhuizen al op om qua bestuur en inrichting zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij die van de openbare (zie de toelichting op artikel II, onderdelen E, F en G).

⁶ Artikel 12.2 van de WHW (huidig).

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 (Ontwikkelingen in de praktijk).

⁸ Paragraaf 3.1 (UMC-vorming) en paragraaf 8 (Adviezen en openbare internetconsultatie).

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.4 (Onderdelen van het voorstel verband houdende met de samenvoeging), ad.3.

Dit roept echter de vraag op of de fysieke afstand van doorslaggevend belang is bij het mogelijk maken van dergelijke samenwerking, of dat ook andere factoren een rol zouden kunnen spelen. Ook het argument dat de noodzakelijke fusietoetsen aan een generieke regeling in de weg staan, is niet overtuigend. De verplichting om in een concrete situatie een fusietoets door de Nederlandse Zorgautoriteit en een concentratietoets van de Autoriteit Consument en Markt te laten verrichten vervalt immers niet bij het creëren van de mogelijkheid om ook in andere situaties de één-op-één relatie los te laten.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling in te gaan op de gemaakte keuzes met betrekking tot de reikwijdte van het voorstel en hierbij tevens in te gaan op het tijdpad ten aanzien van de bredere wettelijke inbedding van UMC's in de WHW. Tevens adviseert de Afdeling nader te motiveren waarom de één-op-één relatie tussen een universiteit en een academisch ziekenhuis alleen ten behoeve van de Amsterdamse situatie wordt doorbroken.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,