

Memorie van toelichting

Algemeen deel

1. Inleiding en aanleiding

Dit wetsvoorstel dient ertoe enkele bepalingen in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: de wet) aan te passen betreffende het bestuur en de inrichting van academische ziekenhuizen en de samenwerking van deze ziekenhuizen met universiteiten.

Sinds 2011 hebben het academisch ziekenhuis, verbonden aan de Universiteit van Amsterdam (hierna: UvA), en het academisch ziekenhuis, verbonden aan de Vrije Universiteit van Amsterdam (hierna: VU), hun samenwerking stapsgewijs geïntensiveerd. Sinds 2018 treden de samenwerkende ziekenhuizen naar buiten toe onder de naam Amsterdam Universitair Medisch Centrum (hierna: Amsterdam UMC). De academische ziekenhuizen hebben het voornemen tot volledige samenvoeging en willen als één academisch ziekenhuis in de zin van de wet verdergaan en in die hoedanigheid verbonden zijn aan zowel de UvA als de VU.

Hoofdstuk 12 van de wet bevat een regeling met betrekking tot de afstemming van de onderlinge taken van academische ziekenhuizen en universiteiten via een gemeenschappelijke beleidsorgaan (hierna: GBO), een gemeenschappelijk uitvoeringsorgaan (hierna: GUO) en via een periodiek overleg tussen het bestuur van de faculteit der geneeskunde en de raad van bestuur van het verbonden academische ziekenhuis. Deze regeling is nu uitsluitend van toepassing op de samenwerking tussen de openbare universiteiten en de bij deze universiteiten horende academische ziekenhuizen.

In november 2020 heeft de toenmalige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW), mede namens de toenmalige minister voor Medische Zorg en Sport (hierna: VWS), aan de Tweede Kamer toegezegd om de wet te wijzigen om op inhoudelijke en doelmatigheidsgronden de in de praktijk gewenste samenvoeging van de bovengenoemde academische ziekenhuizen te kunnen faciliteren. Daarnaast heeft de minister aangegeven de verschillen in de voorschriften betreffende de samenwerking tussen openbare universiteiten en academische ziekenhuizen enerzijds en bijzondere universiteiten en academisch ziekenhuizen anderzijds te willen opheffen; dit mede naar aanleiding van de wijzigingen in de juridische structuur en inrichting bij de bijzondere universiteit en het academische ziekenhuis in Nijmegen, die per 1 januari 2021 zijn doorgevoerd.¹

Dit wetsvoorstel bevat met betrekking tot de voorgenomen samenvoeging van de twee academische ziekenhuizen te Amsterdam de volgende onderdelen:

- a. de voorwaarden die de regering verbindt aan die samenvoeging en de daarmee verband houdende opheffing van het openbare academische ziekenhuis, verbonden aan de UvA; en
- b. de gevolgen van de samenvoeging, namelijk dat in Amsterdam één academisch ziekenhuis aan twee universiteiten is verbonden.

Daarnaast worden met dit wetsvoorstel de bepalingen betreffende het GBO en het GUO en het periodieke overleg tussen het bestuur van de faculteit der geneeskunde en raad van bestuur van het academische ziekenhuis mede van toepassing op de samenwerking tussen bijzondere universiteiten en academisch ziekenhuizen.

Deze toelichting is afgestemd met de minister van VWS.

¹ *Kamerstukken II, 2020/21, 33 278, nr. 11*

2. Probleemschets

In deze paragraaf wordt eerst de wetsgeschiedenis van de academische ziekenhuizen in de wet geschetst en worden de ontwikkelingen in de vormgeving van de samenwerking met universiteiten besproken. Vervolgens wordt uiteengezet ten aanzien van welke onderwerpen de wet knelt als het gaat om die ontwikkelingen.

2.1. Wetsgeschiedenis positie academische ziekenhuizen in bestel

Academische ziekenhuizen en universiteiten hebben een lange gezamenlijke geschiedenis. Academische ziekenhuizen maakten oorspronkelijk, hoewel niet overal op dezelfde wijze, onderdeel uit van de universiteiten. Zij vielen als zodanig volledig onder de verantwoordelijkheid van de minister van Onderwijs. Hun juridische zelfstandige rechtspositie is voor het eerst geregeld bij de Wet status academische ziekenhuizen uit 1968, een wijzigingswet van de toenmalige Wet op het wetenschappelijk onderwijs 1960. Bij deze wijzigingswet werd aan de openbare academische ziekenhuizen rechtspersoonlijkheid verleend. De wetgever is altijd terughoudend geweest als het gaat om voorschriften aangaande het bestuur en de inrichting van de academische ziekenhuizen bij de bijzondere universiteiten. De bijzondere academische ziekenhuizen werden dan ook met de genoemde wetwijziging niet in de wet opgenomen. De formeel-juridische verantwoordelijkheid voor die ziekenhuizen berust bij de besturen van de vereniging of stichting, waarvan die academische ziekenhuizen en die universiteiten uitgaan, aldus de memorie van toelichting².

De wettelijke bepalingen van hoofdstuk 12 zijn bij nota van wijziging overgeheveld uit de Wet aanpassing regelgeving academische ziekenhuizen van 4 oktober 1990 naar het wetsvoorstel van de huidige wet.³ Doel van die aanpassingswet van 1990 was de taak en de positie van de academische ziekenhuizen binnen het hoger onderwijs en de gezondheidszorg evenwichtiger te regelen tussen de ministeries van OCW en VWS. Voorts was het doel de twee opdrachten van academische ziekenhuizen, te weten ten eerste het leveren van een gezondheidszorgprestatie die past binnen het geheel van de intramurale zorg en ten tweede een passende werkplaats zijn voor de faculteit geneeskunde en de opleiding tot arts, beter op elkaar te laten aansluiten door de verbondenheid en de samenwerking tussen universiteit en academisch ziekenhuis nader vorm te geven. Met de zogeheten werkplaatsfunctie wordt bedoeld op het onderwijs en onderzoek dat met patiëntenzorgtaken is verbonden. De wetgever had daarbij voor ogen de universiteit en het academisch ziekenhuis ruimte te geven voor een eigen bestuurlijk-organisatorische invulling van hun verbondenheid. Uitgangspunt was dat de wet kaderscheppend zou zijn om ontwikkelingen in de richting van verdergaande bestuurlijke en organisatorische samenwerking mogelijk te maken.

Gelet op het vorenstaande werd voorzien in de introductie van een GBO en de mogelijkheid van een GUO, alsmede een periodiek overleg tussen het faculteitsbestuur en de raad van bestuur van het academische ziekenhuis, waarmee die samenwerking handen en voeten kon worden gegeven. Deze afstemmingsvoorziening werd echter niet voorgeschreven voor de bijzondere universiteiten en de daaraan verbonden academische ziekenhuizen. Het academische ziekenhuis en de bijzondere universiteit gingen namelijk altijd uit van dezelfde rechtspersoon. Een wettelijk kader voor samenwerking werd voor deze categorie daarom destijds niet nodig geacht.⁴

De bestuursstructuur van de openbare academische ziekenhuizen werd met de genoemde wetwijziging ook aangepast. Het management kreeg een positie die op eenzelfde wijze geregeld was als die van het college van bestuur bij openbare universiteiten. In plaats van een directie en bestuur werd een, met nieuwe bevoegdheden toebedeelde, raad van bestuur en raad van toezicht geïntroduceerd.

² Kamerstukken II 1967/68, 9577, nr.3.

³ Kamerstukken II 1990/91, 21073, nr. 17.

⁴ Kamerstukken II 1988/89, 20 889, nr. 3, pp. 3, 16, 35.

Wat betreft de bekostiging van academische ziekenhuizen werd bepaald dat deze twee zelfstandige financieringsbronnen kent die onafhankelijk van elkaar worden vastgesteld. Ten behoeve van hun werkzaamheden ten dienste van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek van de universiteit waaraan de academische ziekenhuizen zijn verbonden, de werkplaatsfunctie, ontvangen zij een rijksbijdrage van de minister van OCW, zij het indirect. Deze middelen zijn opgenomen in de rijksbijdrage van de verbonden universiteit. De universiteit dient het voor het ziekenhuis bestemde deel van de rijksbijdrage onverwijld door te geven. De patiëntenzorg wordt bekostigd door de zorgverzekeraars, aangevuld door beschikbaarheidsbijdragen, die worden toegekend door de Nederlandse Zorgautoriteit (hierna: NZa).

2.2. Ontwikkelingen in de praktijk: vorming van universitair medische centra, splitsing privaatrechtelijke rechtspersonen, intensivering samenwerking VUmc en AMC

Sinds de inwerkingtreding van hoofdstuk 12 van de wet is de samenwerking tussen universiteiten en academische ziekenhuizen verder uitgebouwd. Bij deze in de praktijk ontstane samenwerkingsvormen hebben partijen de kaders van de wet ten volle benut en daarbij soms de grenzen opgezocht. De bepalingen uit hoofdstuk 12 zijn echter sinds 1993 min of meer ongewijzigd blijven bestaan. De wet is dus niet meegegroeid met de ontwikkelingen, die hierna in chronologische volgorde worden beschreven.

2.2.1 UMC-vorming

Universiteiten en de daaraan verbonden academisch ziekenhuizen zijn in de loop van de jaren negentig samenwerkingsvormen aangegaan op grond waarvan binnen de muren van het academisch ziekenhuis, onder de naam universitair medisch centrum (hierna: UMC), mede het geneeskundig onderwijs en onderzoek van de universiteit wordt verzorgd en feitelijk de medische faculteit gehuisvest is. Deze samenwerkingsvorm heeft op de verschillende locaties ook een eigen materiële en bestuurlijke invulling gekregen en is meer omvattend dan de, in paragraaf 2.1 genoemde, werkplaatsfunctie die aan de basis stond van de in hoofdstuk 12 beschreven samenwerking.⁵

Het gevolg is dat daar waar in de wet nog een strikt onderscheid wordt gemaakt tussen de taken en de verantwoordelijkheden van het academisch ziekenhuis enerzijds en de (faculteit geneeskunde van de) universiteit anderzijds, in de praktijk dat onderscheid minder makkelijk te maken is, nu beide organisaties in de loop der tijd meer met elkaar verweven zijn geraakt.

2.2.2 Splitsing bijzondere universiteiten en academische ziekenhuizen

De in het huidige hoofdstuk 12 van de wet neergelegde regeling inzake het GBO en GUO is uitsluitend van toepassing op de samenwerking tussen openbare universiteiten en de met deze universiteiten verbonden academische ziekenhuizen. Het feit dat bijzondere universiteiten en academische ziekenhuizen bij deze universiteiten van dezelfde rechtspersoon uitgingen bood destijds voldoende garanties voor de onderlinge afstemming van taken. Het wettelijke regime hield echter geen rekening met de mogelijkheden van omvorming van rechtspersonen op grond van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Juist dat is bij de twee bijzondere universiteiten en academische ziekenhuizen in het bestel gebeurd. Bij zowel de bijzondere universiteit te Amsterdam als bij de bijzondere universiteit te Nijmegen heeft een splitsing van de rechtspersoon plaatsgevonden, van waar de universiteit en het academisch ziekenhuis samen uitgingen. Dit heeft als gevolg dat het academische ziekenhuis en de universiteit nu van

⁵ Met het voorstel van Wet tot vaststelling van een nieuwe regeling voor het hoger onderwijs en onderzoek is in het verleden getracht om de UMC's in de wetgeving op te nemen. Dat wetsvoorstel is destijds niet doorgezet en ingetrokken, onder meer als gevolg van het feit dat de Tweede Kamer na de verkiezingen van 22 november 2006 het wetsvoorstel controversieel had verklaard. Zie *Kamerstukken II 2006/07, 30 588, nr. 9*.

verschillende rechtspersonen uitgaan. Hierdoor is er juist behoefte ontstaan aan meer afstemming in de samenwerking.

2.2.3 Samenvoeging academische ziekenhuizen te Amsterdam

Aan elke bekostigde universiteit, die een opleiding tot het beroep van arts verzorgt, is één academisch ziekenhuis verbonden. Dit is ook zo geregeld in de wet. De wet gaat derhalve uit van een één op één relatie tussen universiteit en academisch ziekenhuis. Het voornemen van de Amsterdamse academische ziekenhuizen tot samenvoeging en om als één bijzonder academisch ziekenhuis in de zin van de wet verder te gaan, en als zodanig verbonden te zijn aan twee universiteiten, te weten de UvA en de VU, is niet in lijn met dat wettelijke uitgangspunt.

3. Hoofdpijnen wetsvoorstel en gevolgen

3.1. UMC vorming

De internetconsultatieversie van dit wetsvoorstel bevatte een summiere regeling van de samenwerking in de vorm van UMC's. Naar aanleiding van de opmerkingen uit de consultatie heeft de regering er voor gekozen een voorstel voor een wettelijke regeling van UMC's voorlopig uit te stellen en dit wetsvoorstel te beperken tot de twee technische wijzigingen, zoals die hierna worden beschreven in paragraaf 3.2 en 3.3. Gebleken is dat de thans in de praktijk gehanteerde UMC-modellen meer uiteen lopen, en ook dat de samenwerkingsvormen complexer zijn, dan aanvankelijk was gedacht. Dat betekent dat het toekomstbestendig regelen van de governance van UMC's nadere doordenking en afstemming met het veld en tussen OCW en VWS vergt en wellicht verder strekt dan in de internetversie van het wetsvoorstel was voorzien.

Een verderstrekkend wetsvoorstel zou niet in lijn zijn met de louter technische aanpassing van de wet die was aangekondigd in de Kamerbrief, genoemd in paragraaf 1. In paragraaf 8 wordt nader ingegaan op de keuzes die tot uitstel van het voorstel tot opname in de wet van de samenwerkingsvorm UMC hebben geleid, alsook de wijze waarop de regering wil bezien hoe die samenwerkingsvorm wettelijk te regelen. Het gevolg van de keuze een wettelijke verankering van UMC's uit te stellen is dat de wet en praktijk voor een deel voorlopig nog niet goed op elkaar aansluiten, ook niet na doorvoering van de nu voorgestelde technische wijzigingen. Zo gaat de wet, hangende het onderzoek, nog uit van het materiële en bestuurlijke onderscheid tussen de academische ziekenhuis als zorginstellingen en (faculteiten geneeskunde van de) universiteit als onderwijsinstelling, waar dit onderscheid in de praktijk niet altijd eenvoudig te maken valt. Ook is, daar waar in dit wetsvoorstel wordt gesproken over 'UMC', voor nu nog het uitgangspunt dat het daarbij om niet meer gaat dan een naam, die door een academisch ziekenhuis in de zin van de wet, wordt gebezigd.

3.2. Samenvoeging Amsterdamse academische ziekenhuizen

Sinds 2018 treden het academisch ziekenhuis, verbonden aan de VU, het VU Medisch Centrum (hierna: VUmc) en het academisch ziekenhuis, verbonden aan de UvA, het Academisch Medisch Centrum (hierna: AMC) gezamenlijk naar buiten als Amsterdam UMC en wordt via harmonisatie en integratie gewerkt aan het vormgeven van één organisatie met één systeem van werken en één leidinggevende structuur. Deze samenwerking maakt het volgens de zorginstellingen mogelijk om beschikbare specialismen, infrastructuur en voorzieningen beter te benutten en kwalitatief hoogstaande zorg en wetenschappelijk onderzoek te blijven leveren, binnen de context van stagnerende groei ruimte binnen de zorg en een toegenomen concurrentie en internationalisering in de wetenschap. De regering onderschrijft deze doelstelling en faciliteert met dit wetsvoorstel de voorgenomen samenvoeging. De regering betreft

daarbij dat sprake is van een bijzondere omstandigheid, namelijk dat Amsterdam de enige gemeente is met twee academische ziekenhuizen binnen de gemeentegrenzen.

Het samenvoegen van beide ziekenhuizen en het voortzetten van de wettelijke taken door één academisch ziekenhuis is zowel door de NZa als de Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) eind 2017 getoetst en akkoord bevonden. De toenmalige minister voor Medische Zorg en Sport is hiervan op 5 september 2017 door de ACM op de hoogte gebracht. Hier is de Tweede Kamer ook over geïnformeerd.⁶

3.2.1 Stappenplan totstandkoming Amsterdam UMC

De activiteiten van het AMC en het VUmc zullen worden voortgezet door een nieuwe rechtspersoon, de stichting Amsterdam UMC. Voordat Amsterdam UMC de volledige financiële en juridische verantwoordelijkheid vanuit de in de wet geformuleerde opdracht van academische ziekenhuizen voor patiëntenzorg, onderwijs en onderzoek van AMC en VUmc kan overnemen, zal de stichting VUmc worden omgevormd tot stichting Amsterdam UMC door middel van een Akte van een statutenwijziging van stichting VUmc. Stichting Amsterdam UMC is daarmee de rechtsopvolger van stichting VUmc. De activa en passiva van het AMC zullen vervolgens worden overgedragen aan stichting Amsterdam UMC door middel van een overeenkomst tot overdracht van Activa en Passiva tussen Amsterdam UMC en AMC. Het is de bedoeling van partijen de rechtshandelingen tot omvorming van VUmc in Amsterdam UMC en de overdracht van de activa en passiva van AMC aan Amsterdam UMC binnen één minuut na elkaar voor 0:00 uur van de dag van in werking treden van de wetswijziging te laten plaatsvinden.

Op grond van boekhoudkundige en jaarrekening-technische argumenten is de gewenste datum waarop de rechtshandelingen met betrekking tot de samenvoeging van AMC en VUmc en het oprichten van Amsterdam UMC zijn verricht op 1 januari van enig kalenderjaar. Gezien de doorlooptijd van dit wetsvoorstel is de beoogde realisatiedatum 1 januari 2024.

3.2.2 Aanpassingen in interne governancestructuur en betrokkenheid stakeholders en medezeggenschap

Door de betrokken partijen worden bij de samenvoeging de fusiegedragsregels van de Sociaal-Economische Raad (SER) in acht genomen⁷. Ook worden de belangen van werknemers, cliënten en studenten bij de gevolgen van de samenvoeging geborgd door de betrokkenheid van de medezeggenschap op grond van de Wet op de ondernemingsraden (WOR), de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen 2018 (Wmcz) en de wet. Om te komen tot de beschreven stappen is overleg noodzakelijk met een groot aantal gremia, waaronder derhalve de medezeggenschap. In het traject van samenvoeging van twee academische ziekenhuizen zijn door de universiteiten en ziekenhuizen afspraken gemaakt rondom de betrokkenheid van de medezeggenschap. Zo hebben VUmc en AMC omtrent de totstandbrenging van de samenvoeging tot Amsterdam UMC de noodzakelijke meldings-, advies- en goedkeuringstrajecten, waaronder in elk geval: raden van toezicht, ondernemingsraden, cliëntenraden, medische staven, verpleegkundig adviesraden, studentenraden, banken en relevante wederpartijen, doorlopen en de benodigde besluiten, vergunningen, adviezen, goedkeuringen en medewerking verkregen.

De medezeggenschap is en wordt volgens AMC en VUmc niet alleen nauw betrokken bij het voornemen tot samenvoeging, maar ook bij de harmonisatie van de bestuurlijke inrichting en samenwerking met de universiteiten (UvA en VU).

⁶ Zie Autoriteit Consument & Markt, Besluit Verlening vergunning voor de concentratie tussen het Academisch Medisch Centrum en VUmc, 5 september 2017 (ACM/TFZ/2017/205214, zaaknummer: 17.0166.24). Zie ook *Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1680*.

⁷ <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/fusiegedragsregels-2015>

Anticiperend op de samenvoeging van VUmc en AMC in Amsterdam UMC zijn in juni 2021 de eerste stappen gezet richting het tot stand brengen van twee Gemeenschappelijke Regelingen: i) tussen het college van bestuur van de UvA en de raad van bestuur van het AMC, en ii) tussen het college van bestuur van de VU en de raad van bestuur van het VUmc. Deze regelingen worden na inwerkingtreding van de wet vervangen door regelingen tussen beide colleges van bestuur en de raad van bestuur van Amsterdam UMC.

3.2.3 Gevolgen samenvoeging AMC en VUmc voor geneeskundig onderwijs VU en UvA

De samenvoeging heeft geen gevolgen voor het bestaand onderwijs(aanbod). Beide universiteiten behouden een eigen faculteit geneeskunde, met een eigen decaan, eigen opleidingen en blijven hun eigen wettelijke taken borgen in de faculteit, met behoud van eigen wettelijke gremia, zoals examencommissie, opleidingscommissie en facultaire studentenraad. Elke faculteit kent een eigen onderwijsvisie, instellingsbeleid en accreditatie.

Studenten blijven nu en in de toekomst verbonden aan hun eigen opleiding en hun eigen universiteit. Onderwijsinhoudelijk verschillen de bacheloropleidingen geneeskunde aan UvA en VU van elkaar; dit geldt ook voor de eerste twee jaren van de masteropleiding geneeskunde. Het derde masterjaar kent een geharmoniseerde opbouw (wetenschappelijke stage, semi-arts stage en keuzeonderwijs).

Door de faculteiten wordt op dit moment al nauw samengewerkt. Daardoor kunnen studenten gemakkelijk vakken en blokken volgen bij de 'zusterfaculteit'. Voorts doceren docenten zowel aan UvA- als aan VU-opleidingen. De samenvoeging maakt dat er wellicht nog 'meer kruisbestuiving' tussen de twee opleidingen kan plaatsvinden. Voorzienbaar is voorts dat er meer uitwisseling en afstemming komt tussen facultaire studentenraden, opleidingscommissies en studieverenigingen.

De regering is gelet hierop van mening dat de samenvoeging van de academische ziekenhuizen geen afbreuk doet aan de kwaliteit van het geneeskundig onderwijs.

3.2.4 Onderdelen wetsvoorstel verband houdende met de samenvoeging

Het wetsvoorstel voorziet in de aanpassingen in de wet, die noodzakelijk zijn om de voorgenomen samenvoeging juridisch mogelijk te maken. Het voorstel bevat daartoe de volgende onderdelen:

1. Het AMC wordt met dit voorstel als openbaar academisch ziekenhuis opgeheven en zal als openbaar academisch ziekenhuis, verbonden aan de UvA, uit de (bijlage bij de) wet verdwijnen. Het Amsterdam UMC zal, als bijzonder academisch ziekenhuis, verbonden aan zowel de UvA als de VU, juist in de (bijlage bij de) wet moeten worden opgenomen; dit om de voortzetting van de wettelijke taken die tot dan toe door VUmc en AMC werden uitgevoerd te borgen en de aanspraak op een deel van de bekostiging van UvA en de VU te vestigen.
2. De stichting Amsterdam UMC zal een privaatrechtelijke rechtspersoon zijn en wordt daarmee een bijzonder academisch ziekenhuis, waarop hoofdstuk 12, titel 1, paragraaf 3, van de wet van toepassing is. Concreet betekent dit dat de voorschriften inzake benoeming, schorsing en ontslag van de leden van de raad van bestuur en van de raad van toezicht niet zullen gelden en dat de minister geen rol heeft bij benoemingen van de leden van de raad van toezicht.
3. In de wet zal worden opgenomen dat het academisch ziekenhuis te Amsterdam verbonden is aan twee universiteiten.

Ad 1. Het wetsvoorstel bevat een bepaling waarmee onder meer wordt geborgd dat eventuele niet door middel van de Overeenkomst tot overdracht van Activa en Passiva tussen Stichting Amsterdam UMC en AMC overgedragen rechten en verplichtingen van rechtswege overgaan op de stichting Amsterdam UMC (zie verder de artikelsgewijze toelichting op onderdeel H van het voorstel).

Ad 3. De regering kiest er voor de binding van twee universiteiten met één academisch ziekenhuis uitsluitend in Amsterdam te faciliteren. Dit betekent dat ten aanzien van het uitgangspunt van samenwerking tussen één universiteit en één academisch ziekenhuis, voor de Amsterdamse samenwerking een uitzondering moet worden gemaakt. De aanleiding wordt gezien in het feit dat er hier sprake is van een eerdergenoemde specifieke, bijzondere situatie. In het bestel van academische ziekenhuizen is het immers uniek dat er in een klein gebied (in dezelfde stad) twee academische ziekenhuizen van grote omvang op korte afstand van elkaar zijn gevestigd. Dit wetsvoorstel bevat dan ook nadrukkelijk geen generieke regeling om samenvoegingen van academische ziekenhuizen mogelijk te maken. Ten eerste zijn op dergelijke concentraties reeds de zorg specifieke fusietoets van de NZa en het concentratietoezicht van de ACM op basis van de Mededingingswet van toepassing, ten tweede ontbreekt er binnen de contouren van de wet de noodzaak hiertoe nu soortgelijke plannen van andere universiteiten en academische ziekenhuizen niet bekend zijn. Het gevolg is dat toekomstige plannen die de samenwerking tussen openbare universiteiten en academische ziekenhuizen op die manier ingrijpend raken wederom alleen via een wijziging van de wet, en de parlementaire controle die daarbij past, doorgang kunnen vinden. Zo is mede geborgd dat aan zo'n samenvoeging nadere voorwaarden kunnen worden verbonden, zoals die in artikel II van het voorstel zijn opgenomen. Of de fysieke afstand of andere factoren dan van belang en doorslaggevend zijn, zal voor zo'n nieuwe casus moeten worden afgewogen.

De samenvoeging van AMC en VUmc in Amsterdam UMC brengt geen wijziging in de bestaande indirecte onderwijsbekostigingssystematiek via de universiteiten met zich mee. Amsterdam UMC verkrijgt met de wetswijziging ingevolge artikel 1.14 van de wet, de aanspraak op het deel van de bekostiging van VU en UvA, ten behoeve van het vervullen van de wettelijke taak ten aanzien van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek, welke eerst aan AMC en VUmc toekwam. Ook de systematiek van zorgbekostiging wordt niet gewijzigd.

Om de samenvoeging te realiseren zijn geen aanvullende aanpassingen in de zorgwet- en regelgeving nodig (zie ook hierna paragraaf 4).

3.3. Samenwerking bijzondere universiteiten en academische ziekenhuizen

Het huidige hoofdstuk 12 van de wet, dat het bestuur en de inrichting van de openbare academische ziekenhuizen regelt, gaat wat betreft de reikwijdte van deze bepalingen uit van een onderscheid tussen openbare en bijzondere academische ziekenhuizen. De besturen van de vereniging of de stichting van waaruit de bijzondere academische ziekenhuizen uitgaan stellen zelf het bestuur en de inrichting van het academisch ziekenhuis vast. Wel moeten deze besturen aansluiten bij de in de wet voor de openbare academische ziekenhuizen opgenomen regels inzake het bestuur en inrichting van het academisch ziekenhuis, voor zover de eigen aard van de instelling zich daar niet tegen verzet. Een regulering van de samenwerking met de universiteiten via de figuur van de GBO en GUO was niet van toepassing op deze academische ziekenhuizen. Dit geldt ook voor de verplichting volgend uit artikel 12.23 van de wet om een periodiek overleg tussen het bestuur van de faculteit der geneeskunde en de raad van bestuur van het verbonden academische ziekenhuis in te stellen.

Tot eind 2011 zijn VU en VUmc juridisch onderdeel geweest van Vereniging voor christelijk hoger onderwijs, wetenschappelijk onderzoek en patiëntenzorg

(VUvereniging). In 2012 is VUvereniging juridisch gesplitst en zijn VU en VUmc ondergebracht in een Stichting VU-VUmc. In 2016 is deze stichting gesplitst in afzonderlijke stichtingen: de Stichting VU en stichting VUmc. Deze stichtingen houden respectievelijk de VU en VUmc in stand.

In Nijmegen, waar de Radboud Universiteit en het Radboudumc hun activiteiten tot voor 2020 vanuit de Stichting Katholieke Universiteit verrichtten, hebben bestuurlijke en strategische overwegingen ertoe geleid om de activiteiten, verricht door de Radboud Universiteit enerzijds en die van het Radboudumc anderzijds, te splitsen en de activiteiten van het Radboudumc onder te brengen in een aparte stichting. Het academisch ziekenhuis te Nijmegen (Radboudumc) en de universiteit te Nijmegen (Radboud Universiteit), gaan nu uit van respectievelijk de Stichting Radboud universitair medisch centrum en de Stichting Radboud Universiteit. De bijlage behorende bij de wet wordt dienovereenkomstig aangepast.

Als gevolg van de splitsingen is er behoefte ontstaan de samenwerking tussen universiteit en academisch ziekenhuis nader vorm te kunnen geven. Het voorstel voorziet er daarom in dat de in het huidige hoofdstuk 12 van de wet neergelegde regeling inzake GBO en GUO, alsook de bepaling betreffende het overleg tussen het bestuur van de faculteit der geneeskunde en de raad van bestuur van het academische ziekenhuis (artikel 12.23 WHW), van toepassing zal zijn op de bijzondere academische ziekenhuizen. In de praktijk wordt zowel in Amsterdam als in Nijmegen al gewerkt met een GBO en een GUO. Hier is dus sprake van codificatie van de bestaande situatie waarin alle universiteiten en academische ziekenhuizen, ook die op privaatrechtelijke grondslag, werken met een GBO en sommige met een GUO. Bovendien is in de samenwerking tussen UvA, VU en Amsterdam UMC straks sprake van een samenwerking tussen een openbare universiteit, een bijzondere universiteit en een bijzonder academisch ziekenhuis. De samenwerkingsregeling wordt ook op deze nieuwe gemengde vorm van samenwerking van toepassing.

De gewijzigde vormgeving van de samenwerking in GBO en GUO ten gevolge van de genoemde splitsing van rechtspersonen vergt geen aanvullende aanpassingen in de zorgwet- en regelgeving.

4. Verhouding tot nationale regelgeving

Verhouding tot het BW

Bij de samenvoeging van het AMC en het VUmc gaat het niet om een juridische fusie in de zin van de artikel 2:308 en verder BW. De betrokken academische ziekenhuizen zijn rechtspersonen met een verschillende juridische signatuur, te weten het publiekrechtelijke AMC enerzijds, een openbaar academisch ziekenhuis in de zin van de wet, en het privaatrechtelijke VUmc anderzijds, een stichting en een bijzonder academisch ziekenhuis in de zin van de wet. Op publiekrechtelijke rechtspersonen zijn, gelet op de opsomming van rechtspersonen in artikel 2:308, eerste lid, BW, de in Titel 7 van Boek 2 BW opgenomen bepalingen over fusies niet van toepassing. Dat betekent dat de samenvoeging van de ziekenhuizen zal moeten geschieden via de overdracht van de activa en passiva van AMC aan VUmc/Amsterdam UMC. Deze overdracht wordt derhalve in beginsel beheerst door het algemene vermogensrecht van de Boeken 3, 6 en 7 BW (zie ook de artikelsgewijze toelichting op artikel II van het voorstel).

Verhouding tot zorgregelgeving

Zodra het AMC en het VUmc, na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, worden samengevoegd tot Amsterdam UMC, zijn de zorgwetten, zoals de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg, de Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza), de Wmcz en de Wet toelating zorginstellingen en de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg), van toepassing op de nieuwe zorgaanbieder, Amsterdam UMC. Deze zal dus moeten voldoen aan de in het kader van die wetten gestelde eisen. Amsterdam UMC zal zich in 2024 in

het kader van de in artikel 40b Wmg bedoelde jaarverantwoording over 2023, tevens moeten verantwoorden over de activiteiten van het AMC in 2023.

Zowel aan het AMC als aan het VUmc zijn vergunningen, erkenningen en ontheffingen verleend op grond van onder meer de Wtza, de Wet op bijzondere medische verrichtingen (Wbmv), de Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal (Wvkl), de Geneesmiddelenwet (Gw) en de Opiumwet. Aangezien Amsterdam UMC een voortzetting is van het VUmc (er is immers sprake van een naamswijziging via een statutenwijziging, waarbij geen sprake is van een nieuwe juridische entiteit met een nieuw KvK-nummer), hoeven de aan het VUmc verleende vergunningen, erkenningen en ontheffingen niet opnieuw te worden aangevraagd; wel is soms een wijziging van de tenaamstelling nodig of het toevoegen van een locatie. De vergunningen, erkenningen en ontheffingen die op grond van de Wvkl, Gw en de Opiumwet zijn verleend aan het AMC zullen wel opnieuw moeten worden aangevraagd door het Amsterdam UMC, waarbij oude erkenningen en ontheffingen van het AMC zullen worden ingetrokken of vervallen. Voor wat betreft aanwijzingen en vergunningen verleend aan het AMC en VUmc op grond van de Wbmv geldt dat de wijziging van de tenaamstelling via een wijziging van de daarop berustende ministeriële regelingen zal worden gerealiseerd.

5. Regeldruk

Nagegaan is of het wetsvoorstel gevolgen heeft voor de regeldruk. Ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen worden geen gevolgen voorzien voor de regeldruk.

Daarnaast is de internetconsultatieversie van dit wetsvoorstel voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) met een kwalitatieve en kwantitatieve onderbouwing van de gevolgen voor de regeldruk. Het ATR heeft het wetsvoorstel destijds niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk bevatte. Nu in het aangepaste wetsvoorstel geen bepalingen zijn opgenomen omtrent UMC-vorming zijn de regeldrukgevolgen nog minder omvangrijk en beperken zich tot de verplichtingen tot de financiële verantwoording uit artikel II.

6. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

7. Caribisch Nederland

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor Caribisch Nederland.

8. Advies en openbare internetconsultatie

Een ontwerp van deze wet heeft in de periode 13 juli tot en met 20 augustus 2021 opengestaan voor internetconsultatie. Er zijn op of naar aanleiding van de internetconsultatie reacties ontvangen van de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), een studentenorganisatie en enkele universiteiten en academische ziekenhuizen, zoals het Erasmus Medisch Centrum (Erasmus MC), de Universiteit Maastricht, Radboud Universiteit Nijmegen en de twee direct betrokken academische ziekenhuizen, AMC en VUmc, en de hieraan verbonden universiteiten respectievelijk UvA en VU.

Vanuit het veld zijn bezwaren geuit tegen de regeling van de samenwerkingsvorm UMC. Deze bezwaren hebben geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Als belangrijkste bezwaar wordt genoemd de in het oorspronkelijke wetsvoorstel voorgestelde samenwerkingsovereenkomst, met de daarin te regelen onderwerpen, en de manier waarop dit in het wetsvoorstel is uitgewerkt. Dit voorstel heeft volgens meerdere respondenten tot gevolg dat er ingrijpende aanpassingen in de

bestaande praktijk en onderlinge afspraken moeten worden gedaan, alsook aanpassingen in de organisatiestructuur. Aangegeven wordt ook dat deze aanpassingen veel verder strekken dan de door de toenmalige minister van OCW aangekondigde wijzigingen van technische aard. Naar aanleiding van de genoemde bezwaren vanuit het veld is gekozen om in het onderhavige voorstel uitsluitend de technische wijzigingen op te nemen, samenhangend met het mogelijk maken van de samenvoeging van AMC en VUmc tot Amsterdam UMC, en die vanwege de gewijzigde structuur en samenwerking tussen universiteiten en bijzondere academisch ziekenhuizen, en de regeling van de samenwerkingsvorm UMC uit het wetsvoorstel te schrappen.

Een adequate inbedding van UMC's in het stelsel van wet- en regelgeving heeft nog nadere gedachtevorming. Voor een goede uitwerking zal onder meer moeten worden bezien of in het kader van die samenwerkingsvorm sprake is van evenwichtigheid in de bevoegdheden en eindverantwoordelijkheden tussen universiteit en academisch ziekenhuis, de (wettelijke) toedeling van de bevoegdheden van college van bestuur, decaan of faculteitsbestuur, en raad van toezicht, aan de raad van bestuur, respectievelijk de raad van toezicht, van het academisch ziekenhuis (delegatie versus mandaat), en of er sprake is van evenwichtige verhoudingen tussen de medezeggenschap van het UMC en de medezeggenschap op universitair niveau. Ook zal de rechtspositie van het personeel, dat zowel voor de faculteit geneeskunde als het academische ziekenhuis, werkzaamheden verricht, moeten worden bezien. De regering zal in afstemming met de veldpartijen deze vraagstukken verkennen, waarbij ook wordt bezien of voor deze onderwerpen nader onderzoek nodig is. De eerste stap in deze verkenning is een inventarisatie door de departementen van OCW en VWS, in afstemming met het veld, van de genoemde en eventueel bijkomende vraagstukken. De eerste (oriënterende) gesprekken met de relevante veldpartijen zullen in 2022 worden ingepland en zo mogelijk worden gevoerd. De verdere uitvoering van de verkenning, en de verslaglegging daarvan, zal plaatsvinden in 2023. Het verslag zal te zijner tijd naar de Tweede Kamer worden gestuurd. Op basis van de uitkomsten van de verkenning en eventueel nader onderzoek zal de regering zich beraden op welke wijze de regelgeving moet worden aangepast. Een aanpassing zal dan in een ander wetsvoorstel worden opgenomen. De nu voorgestelde wijzigingen staan volgens de regering niet aan een latere aanpassing in de wet- en regelgeving in de weg, indien de uitkomsten van de verkenning naar de samenwerkingsvorm UMC, en het eventuele nader onderzoek, daartoe aanleiding geven.

Daarnaast is door Erasmus MC een opmerking gemaakt over andere vormen van samenwerking met universiteit(en), waaraan het academisch ziekenhuis niet verbonden is. Genoemd wordt daarbij de samenwerking tussen Erasmus MC en TU Delft. Erasmus MC stelt voor de samenwerkingsmogelijkheden uit te breiden zodat in dat kader ook bevoegdheden tussen een universiteit en een niet aan de universiteit verbonden academisch ziekenhuis kunnen worden overgedragen. De regering heeft deze suggestie niet overgenomen omdat de beschreven samenwerking in hoofdstuk 12 van de wet betrekking heeft op een specifieke samenwerkingsvorm in samenhang met de wettelijke taak van academische ziekenhuizen met betrekking tot onderwijs en wetenschap. Een verdergaande aanpassing, zoals voorgesteld door de respondenten, is een fundamentele aanpassing in het bestel. Dit vraagstuk kan worden meegenomen in de bovengenoemde verkenning inzake adequate inbedding van UMC 's in het stelsel.

9. Uitvoering

De Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) heeft een uitvoeringstoets verricht. Hierbij zijn ook de opvattingen van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) en de Accountantsdienst Rijk (ADR) betrokken. DUO concludeert dat aan dit wetsvoorstel geen uitvoeringsconsequenties zijn verbonden.

De inspectie heeft een aantal opmerkingen gemaakt, waarvan een aantal betrekking heeft op een onderdeel dat niet meer in dit wetsvoorstel is meegenomen, te weten: de positie van UMC's in het bestel (zie paragraaf 8). Op die opmerkingen wordt daarom in deze toelichting niet meer ingegaan. Voorts vraagt de inspectie wat de plannen zijn met de opleiding geneeskunde gezien de samenvoeging van AMC en VUmc.

Uitgangspunt is dat UvA en VU ieder hun eigen faculteit der geneeskunde behouden en derhalve op grond van de wet verantwoordelijk blijven voor het binnen die faculteit geleverde wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek. Dit is in paragraaf 3.2.3 nader uiteengezet.

En tot slot wijst de inspectie erop dat het wetsvoorstel niet voldoende expliciet heeft gemaakt welke rechtspersoonlijkheid Amsterdam UMC verkrijgt: een publiekrechtelijke, als openbaar academisch ziekenhuis of een privaatrechtelijke, als zijnde bijzonder academisch ziekenhuis. Op verschillende plekken in de toelichting is naar aanleiding van deze opmerking expliciet verwoord dat Stichting Amsterdam UMC, als privaatrechtelijk rechtspersoon, een bijzonder academisch ziekenhuis zal zijn.

10. Inwerkingtreding

Om boekhoudkundige redenen is inwerkingtreding met ingang van enig kalenderjaar gewenst. Door Amsterdam UMC is kenbaar gemaakt dat alle noodzakelijke voorbereidende handelingen in beginsel op 31 december 2022 kunnen worden afgerond. Rekening houdend met de doorlooptijd van dit wetsvoorstel is deze datum naar alle waarschijnlijkheid niet haalbaar en zal een en ander pas zijn beslag kunnen krijgen aan het einde van 2023. De beoogde inwerkingtredingsdatum is daarom 1 januari 2024.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 1.13 beschrijft dat aan elke universiteit die de opleiding tot arts verzorgt een academisch ziekenhuis verbonden is. Na de samenvoeging van het AMC en VUmc zal het nieuwe Amsterdam UMC, als academisch ziekenhuis in de zin van de wet, bij zowel de UvA als de VU horen. Het nieuwe derde lid regelt deze uitzondering op de hoofdregel.

Onderdelen B en D

De aanpassingen in de artikelen 1.14 en 2.9 zijn het gevolg van de aanpassing in artikel 1.13, die meebrengt dat het academisch ziekenhuis te Amsterdam aan twee universiteiten verbonden is. Daarnaast houdt de aanpassing verband met de aanpassing in artikel 12.1 (onderdeel E) en het feit dat ook de bijzondere academische ziekenhuizen met de aan hen verbonden universiteiten samenwerken via een GBO, mogelijk een GUO, alsmede een periodiek overleg tussen het faculteitsbestuur en de raad van bestuur van het academische ziekenhuis. Hiermee volstaat de verwijzing naar het document, bedoeld in artikel 12.21.

Onderdeel C

Artikel 1.15 is in overeenstemming gebracht met artikel 1.10 van de wet, dat betrekking heeft op het onderwijs c.q. de instellingen. Niet langer wordt per artikel uitgeschreven welke bepalingen de openbare ziekenhuizen regelen en welke bepalingen bekostigingsvoorwaarden zijn voor bijzondere ziekenhuizen.

Onderdelen E, F en G

De aanpassing in artikel 12.1 houdt verband met het feit dat het toepassingsbereik van hoofdstuk 12 wat betreft de bijzondere academische ziekenhuizen wordt uitgebreid. De titels 2 tot en met 4 (de artikelen 12.19 tot en met 12.23) van hoofdstuk 12 van de wet, worden met dit wetsvoorstel op de bijzondere academische ziekenhuizen van toepassing, waardoor de samenwerking met de universiteiten, waaraan deze

academische ziekenhuizen verbonden zijn, door middel van een GBO, mogelijk een GUO, en een periodiek overleg tussen faculteitsbestuur en raad van bestuur van het academische ziekenhuis wordt vormgegeven. Dit geldt ook voor de gemengde samenwerkingsvorm in Amsterdam, waar de openbare universiteit, UvA, en de bijzondere universiteit, VU, met het bijzondere academische ziekenhuis, Amsterdam UMC, zullen samenwerken. Dit komt tot uitdrukking via het nieuwe tweede lid. Wel blijft overeind dat bestuur en inrichting van deze ziekenhuizen primair door het BW wordt beheerst. Paragraaf 2 van hoofdstuk 12, titel 1, (de artikelen 12.3 tot en met 12.17) van de wet, dat voorschriften bevat ten aanzien van de inrichting en de bevoegdheden van de raad van bestuur en de raad van toezicht van de openbare ziekenhuizen, is daarom niet op de bijzondere academische ziekenhuizen van toepassing, hoewel in artikel 12.18 van de wet wel is bepaald dat deze voorschriften in acht worden genomen voor zover de eigen aard van het bijzondere academische ziekenhuis zich daar niet tegen verzet. Dit wordt met het onderhavige wetsvoorstel niet gewijzigd. Omgekeerd is en blijft paragraaf 3 van titel 1 van hoofdstuk 12 (artikel 12.18) van de wet niet van toepassing op openbare academische ziekenhuizen.

Met de oprichting van het Amsterdam UMC verdwijnt het openbare ziekenhuis AMC. Amsterdam UMC zal een privaatrechtelijke rechtspersoon zijn. Dat heeft tot gevolg dat de minister van OCW geen rol meer zal hebben bij de benoeming, de schorsing en het ontslag van de leden van de raad van toezicht ten aanzien van het nieuwe academisch ziekenhuis in Amsterdam, gelijk dit al het geval was bij het VUmc. Ook geldt dat de omvang van de raad van bestuur van Amsterdam UMC niet langer door de wet zal worden bepaald.

Artikel 12.18 wordt aangepast vanwege de situatie dat de bijzondere academische ziekenhuizen niet altijd meer uitgaan van dezelfde rechtspersoon als de universiteiten waarmee zij verbonden zijn. Met de aanpassing wordt geregeld dat de besturen van de rechtspersonen waarvan de bijzondere universiteiten uitgaan in afstemming met de besturen, waarvan de daaraan verbonden academische ziekenhuizen uitgaan, regels vaststellen met betrekking tot de bestuur en inrichting van deze academische ziekenhuizen. Ook wordt met de gewijzigde redactie de in artikel 12.18 neergelegde verplichting van toepassing op het nieuwe academisch ziekenhuis Amsterdam UMC dat aan twee universiteiten, de UvA en de VU, verbonden zal zijn.

Onderdeel H

In de bijlage is de naam van de rechtspersoon waarvan de Radboud Universiteit uitgaat aangepast. Ook komt met de aanpassing in de bijlage tot uitdrukking dat het nieuwe academisch ziekenhuis te Amsterdam verbonden zal zijn aan zowel de UvA als de VU.

Artikel II

Artikel II ziet op de samenvoeging van het AMC en VUmc en de vorming van het nieuwe academische ziekenhuis Amsterdam UMC.

De regering wil zich er van vergewissen dat de middelen die vanuit de het ministerie van OCW naar de bestaande ziekenhuizen vloeien ordentelijk verantwoord worden. Met het eerste lid wordt daarom artikel 2:321 BW van overeenkomstige toepassing verklaard op de samenvoeging van de academische ziekenhuizen. Daarmee wordt geborgd dat VUmc/Stichting Amsterdam UMC, als verkrijgende rechtspersoon, de financiële gegevens van een verdwijnende publiekrechtelijke rechtspersoon, AMC, zal verantwoorden in de eigen jaarrekening of andere financiële verantwoording in het boekjaar 2023 en dat de verplichtingen omtrent de jaarrekening of andere financiële verantwoording van AMC na de samenvoeging rusten op Amsterdam UMC. Het is niet nodig andere bepalingen uit titel 7 van Boek 2 van het BW van overeenkomstige toepassing te verklaren, nu door de samenvoegende partijen de fusiegedragsregels van de SER in acht worden genomen en de belangen van werknemers, cliënten en studenten bij de gevolgen van de

samenvoeging worden beschermd door de betrokkenheid van de medezeggenschap op grond van de WOR, de Wmcz en de wet (zie ook paragraaf 3.2.2).

Het tweede lid voorziet erin dat op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet de rechten en plichten van het AMC van rechtswege overgaan op het nieuwe academische ziekenhuis in de zin van de wet, Amsterdam UMC. Bedoeling is zeker te stellen dat de financiële en juridische verantwoordelijkheid, vanuit de in de wet geformuleerde opdracht van academische ziekenhuizen voor patiëntenzorg, onderwijs en onderzoek en anderszins vanuit bijvoorbeeld het werkgeverschap ten aanzien van personeel, volledig overgaat op de verkrijgende rechtspersoon, Stichting Amsterdam UMC op het moment dat het AMC als zijnde het openbare academische ziekenhuis bij de openbare universiteit te Amsterdam uit de bijlage van de wet verdwijnt.

Ook is artikel 2.13 van de wet zowel van toepassing op het AMC en het VUmc, als na de aanpassing van de wet op het nieuwe academische ziekenhuis Amsterdam UMC, hetgeen betekent dat het claimrecht van de minister, ten aanzien van te vervreemden gebouwen en terreinen door de academische ziekenhuizen, onverkort van toepassing is en blijft.

Artikel III

De inwerkingtreding van de wet is voorzien op 1 januari van 2024, zijnde de eerste dag van het boekjaar.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Robbert Dijkgraaf