

Notitie

voor [REDACTED]
van [REDACTED]
datum 11 januari 2022
inzake Eerste bevindingen vraag- en aandachtspunten inrichting LEC-SB
zaaknr 11017349

1 Inleiding en vraagstelling

- 1.1 In het document *Voorstel inrichting Landelijk Expertisecentrum Stoffengerelateerde Beroepsziekten*¹ (hierna ook: **Voorstel**) staat beschreven op welke wijze een Landelijk Expertise Centrum voor stoffengerelateerde beroepsziekten (hierna: **LEC-SB**) kan worden vormgegeven, welke taken dit LEC-SB zal gaan uitvoeren en hoe de financiering van de activiteiten kan gaan plaatsvinden.
- 1.2 De kerntaken van het LEC-SB zien - samengevat – op (i) het bundelen en verspreiden van kennis, (ii) het opstellen van een lijst van ernstige stoffen gerelateerde beroepsziekten (hierna: **Lijst Beroepsziekten**) en (iii) het organiseren van **Deskundigenpanels** omtrent het verlenen van een tegemoetkoming in het kader van een (nog vast te stellen) tegemoetkomingsregeling voor (ex)werkenden met een beroepsziekte als gevolg van blootstelling aan gevaarlijke stoffen.

Voorgelegde algemene vraag en deelvragen

- 1.3 De inrichting en governance van het LEC-SB en bekostiging van zijn activiteiten is een complexe aangelegenheid, met een aanzienlijk aantal juridische dimensies. U heeft ons gevraagd om het beschreven inrichtings- en besturingsmodel van het LEC-SB te beoordelen en in te gaan op de vraag of het voorstel adequaat is, welke knelpunten wij daarbij signaleren en wat daarvoor mogelijke oplossingen dan wel alternatieven zijn.
- 1.4 In het verlengde van de hoofdvraagstelling heeft u een aantal meer specifieke vragen voorgelegd, rondom drie thema's, te weten:
- I. Vragen rondom het thema bekostiging van de activiteiten van het LEC-SB en de governance;

¹ Gedateerd 25 november 2021, de versie van 9 december 2021 hebben wij op 14 december 2021 ontvangen.

- II. Vragen over bekostiging van activiteiten van leden van de Deskundigenpanels;
- III. Vragen over publicatievrijheid en intellectueel eigendom.

Karakter, inhoud en opzet van deze notitie

1.5 Als besproken volstaan wij in deze notitie - omwille van de termijn waarop advies gewenst is - met een weergave van onze bevindingen op hoofdlijnen over de juridische houdbaarheid van het beschreven inrichtings- en besturingsmodel van het LEC-SB. Wij geven weer wat daarbij volgens ons knel- en aandachtspunten zijn die aandacht behoeven bij de uitwerking van het model.² Daarbij onderscheiden wij de volgende hoofdthema's die wij paragraafsgewijs bespreken:

- Paragraaf 3 gaat in op de beoogde opzet, inrichting en bekostiging van activiteiten van het LEC-SB met betrekking tot het opstellen en uitvoeren van het werkprogramma.
- Paragraaf 4 bevat een aantal algemene aandachtspunten rondom de financieringsstromen in verband met de activiteiten van het LEC-SB.
- Paragraaf 5 ziet op de beoogde subsidierelatie en de daarmee verband houdende aandachtspunten.
- Paragraaf 6 gaat in op de organisatie van de uitvoering van de beoogde Regeling tegemoetkoming stoffengerelateerde beroepsziekten (hierna: **Tegemoetkomingsregeling**) en de (grondslagen voor) betaling van vergoedingen aan de panelleden.

Wij vatten onze bevindingen samen in paragraaf 2.

2 Onze bevindingen in het kort

Algemeen

2.1 Juridisch zien wij geen 'showstoppers' voor de beoogde opzet en inrichting van het LEC-SB. De keuze voor de opzet van een samenwerkingsverband dat een netwerk vormt waaraan subsidie wordt verstrekt, past binnen het gegeven dat voor de werkzaamheden van het LEC-SB specifieke kennis is vereist die is verspreid over

² Bij het geven van onze beschouwing hebben we ons alvast zoveel mogelijk rekenschap gegeven van de specifiek gestelde vragen, zonder dat we die - gelet op de termijn waarop ons advies is gewenst - in extenso konden beantwoorden. Een volledige en gedetailleerde beantwoording van de specifieke vragen vraagt meer tijd en de inzet van ook andere (aanbestedingsrechtelijke, fiscale en IE-rechtelijke) deskundigheid. Over deze volgende fase van advisering voeren we graag nader overleg.

verschillende disciplines en partners. In plaats van partijen onafhankelijk van elkaar te subsidiëren kan via een netwerk kennis en kunde worden gebundeld.³

- 2.2 Wel zijn er aandachtspunten (enkele van wezenlijke aard) en randvoorwaarden die bij de verdere uitwerking van de plannen uitdrukkelijk aandacht behoeven en waarover keuzes moeten worden gemaakt.

Aandachtspunten vormgeving van het LEC-SB (toegelicht in paragraaf 3)

- A⁴. Een beslispunt is door wie de rol van subsidieverstrekker wordt vervuld en of deze niet beter bij het kerndepartement kan worden belegd, in plaats van bij het RIVM.
- B. Als niettemin besloten wordt om de rol van subsidieverstrekker bij het RIVM te laten, moet worden voorzien in het aanbrengen van een schot tussen de functionarissen die betrokken zijn bij de besluitvorming over de subsidieverlening en de overige bij het LEC-SB betrokken medewerkers.
- C. De positie van de voorzitter van het LEC-SB vraagt bijzondere aandacht. Beoogd is dat de rol van voorzitter van het LEC-SB wordt vervuld door degene die optreedt als voorzitter van het gremium dat wordt ingesteld om de Lijst Beroepsziekten actueel te houden. Geregeld moet worden (in een samenwerkingsovereenkomst en/of subsidieregeling) dat het werkprogramma door de aan het LEC-SB deelnemende partijen wordt vastgesteld in onderling overleg en dat dit overleg plaatsvindt onder leiding van de evenbedoelde voorzitter. Daarmee wordt de voorzitter feitelijk benoemd door de minister van SZW.
- D. Als alleen door tussenkomst van (of door deelname aan) het LEC-SB subsidie kan worden aangevraagd, moet er bijzondere aandacht zijn voor de onafhankelijkheid van de voorzitter ten opzichte van de (overige) subsidieaanvragers.
- E. Er moeten duidelijke afspraken komen over de samenwerking tussen huidige en toekomstige deelnemers van het LEC-SB waarbij verschillende (in onderdeel 3.9 uitgewerkte) aandachtspunten gelden.
- F. Het ligt daarbij niet in de rede het RIVM als penvoerder te laten fungeren. Het RIVM is een overheidsorganisatie en maakt zelf geen deel uit van de groep van subsidieaanvragers. Mogelijk kan het Bureau de met het penvoerderschap samenhangende ondersteunende werkzaamheden verzorgen. Voorwaarde hiervoor is dat het RIVM niet optreedt als subsidieverstrekker.
- G. Geregeld moet worden wie in voorkomend geval de rol van opdrachtgever op zich neemt, als derden gevraagd worden om aanvullend onderzoek te verrichten en hoe de selectie van daarvoor in aanmerking komende derden tot stand komt.

³ Zie: <https://www.financierennetwerken.nl/financieringsinstrumenten/netwerksubsidie>, p. 2.

⁴ De letters van de opsomming corresponderen met de gemarkeerde letters in de hoofdtekst van de vervolparagrafen.

- H. Geregeld moet worden (in een subsidieregeling en een samenwerkingsovereenkomst) hoe en onder welke voorwaarden andere geïnteresseerden kunnen toetreden tot het samenwerkingsverband.
- I. Omgekeerd moet in de samenwerkingsovereenkomst aandacht zijn voor de wijze waarop derden desgewenst financiële bijdragen en opdrachten kunnen verstrekken aan het LEC-SB en op welke wijze die dan landen in (actualisaties van) het werkprogramma.

Aandachtspunten financieringsstromen algemeen (toegelicht in paragraaf 4)

- J. Van elke geldstroom zou voor ogen gehouden moeten worden welk karakter deze heeft en op welke grondslag (en onder welke condities) de ontvangende partij voor deze financiering in aanmerking komt.
- K. Gewaarborgd moet worden dat het in te stellen gremium⁵ dat adviseert over de Lijst Beroepsziekten voldoet aan het bepaalde in artikelen 5 of 6 van de Kaderwet adviescolleges.

Aandachtspunten subsidierelatie (toegelicht in paragraaf 5)

- L. De private deelnemers aan het LEC-SB ontvangen subsidie. Dat sluit opdrachtverlening voor de door hen te verrichten activiteiten uit.
- M. Het verdient de voorkeur dat de subsidie wordt verleend op grond van een daartoe vast te stellen subsidieregeling. De beslissing tot vaststelling van een op de activiteiten van het LEC-SB gerichte subsidieregeling geeft gelegenheid om eisen te stellen aan het werkprogramma en de bijbehorende begroting.
- N. Daarnaast kan in de subsidieregeling een aantal andere (in onderdeel 5.3 genoemde) randvoorwaarden en vereisten worden geregeld.
- O. Een subsidieregeling kan ook subsidievereisten bevatten die voorkomen dat niet gekwalificeerde aanvragers of aanvragen zouden moeten worden gehonoreerd.
- P. Subsidieverstrekking moet voldoen aan de Europese staatssteunregels en in de subsidieregeling kunnen daarvoor waarborgen en remedies worden ingebouwd.
- Q. Bij de vastlegging van de taken en activiteiten van het LEC-SB in de verder gelegen toekomst, moet aandacht zijn voor de wijze waarop andere partijen een bijdrage zouden moeten gaan leveren aan uitvoering van het werkprogramma van het LEC-SB ('zwaan-kleef-aan') en de daarvoor wenselijke randvoorwaarden en minimumvereisten.

Aandachtspunten inrichting bekostiging Deskundigenpanels (toegelicht in paragraaf 6)

- R. In de Tegemoetkomingsregeling zou geregeld kunnen worden op welke wijze de deskundigheid door de SVB zou moeten worden georganiseerd bij het

⁵ Dat vereiste staat los van de 'dubbelrol' die is beoogd voor dit gremium, te weten dat de leden ervan ook de leden zijn die deel uitmaken van het 'Bestuur van het LEC-SB'.

voorbereiden van beslissingen op aanvragen voor tegemoetkoming. De SVB zou (rechtstreeks of via tussenkomst door derde partijen) opdrachten kunnen verstrekken aan deskundigen, met inachtneming van het aanbestedingsrecht.

- S. Een beslispunt is hoe de samenwerking met de deskundigen contractueel wordt vormgegeven.
- T. Bij de samenwerking tussen de SVB en een derde partij (zoals het IAS) met het oog op de uitvoering van de (concept) Tegemoetkomingsregeling kan de vraag opkomen of die samenwerking niet kwalificeert als aanbestedingsplichtige overheidsopdracht.
- U. Een beslispunt is of de bepalingen in de (concept) Tegemoetkomingsregeling die zien op de taken van het IAS behouden blijven.

Vervolgstappen

2.3 Al met al zien wij als drie belangrijkste aandachtspunten voor de oprichting van het LEC-SB met ingang van 1 juli 2022:

- Het opstellen van een subsidieregeling, met in achtneming van de staatssteunregels;
- Beslissen wie als subsidieverstrekker zal optreden en een daarop gericht mandaatbesluit in het leven roepen;
- Bewerkstelligen en faciliteren dat de beoogde deelnemers een samenwerkingsovereenkomst sluiten, waarbij de in punt 3.9 genoemde aandachtspunten worden betrokken.

3 Vormgeving, inrichting van het LEC-SB

3.1 Conform het advies van Bruno Bruins is beoogd om het LEC-SB vorm te geven als netwerkorganisatie waaraan naast het RIVM (in eerste instantie: vier) andere instituten deelnemen.⁶ Deelname vindt plaats op basis van gelijkwaardigheid. Het LEC-SB stelt in gezamenlijkheid (in een gremium dat wordt aangeduid als 'bestuur' dat wordt geleid door een beeldbepalende voorzitter (hierna: **bestuur**)) een gezamenlijk werkprogramma met begroting op, dat de grondslag vormt voor bekostiging door middel van subsidie. De gedachte is dat de subsidie namens de minister van SZW wordt verleend door (een functionaris binnen) het RIVM. Het LEC-SB kan – als dat voor uitvoering van het werkprogramma noodzakelijk is – samenwerken met andere expert(s).

De aanbeveling van de heer Bruins is dat het LEC-SB als klein slagvaardig expertisecentrum van start gaat, waarbij een 'zwaan-kleef-aan'-houding wordt ontwikkeld voor de betrokkenheid van andere instituten. Beoogd is om daaraan invulling te geven door de participatie van andere instellingen en

⁶ Zoals beschreven op p. 19 van het Voorstel.

organisaties plaats te laten vinden in uitvoerende projecten (in het kader van de uitvoering van het door het bestuur vastgestelde werkprogramma): de samenwerking met andere (kennis)instituten krijgt in die projecten gestalte door middel van een taskforce, een projectgroep e.d.⁷

- 3.2 Het bestuur van het LEC-SB heeft daarnaast een adviesfunctie ten aanzien van de Lijst Beroepsziekten voor de uitvoering van de Tegemoetkomingsregeling. Het voornemen bestaat om deze functie (en bezoldiging hiervan) te regelen in een ministerieel instellingsbesluit. Op dit moment wordt gebruik gemaakt van de voorlopige lijst die in opdracht van het ministerie van SZW door het NCvB is vastgesteld.
- 3.3 Het (bestuur van het) LEC-SB wordt ondersteund door het Bureau van het LEC-SB (hierna: **Bureau**) dat deel uitmaakt van het RIVM. Enerzijds betreft dit ondersteuning bij het opstellen en uitvoeren van het werkprogramma dat door het bestuur wordt opgesteld en de adviesfunctie ten aanzien van de Lijst Beroepsziekten. Anderzijds betreft het ondersteuning bij de inhoudelijke beoordeling van aanvragen van ex-werkenden in het kader van de Tegemoetkomingsregeling. Meer concreet gaat het om het aanzoeken van de Deskundigenpanels en het (laten) uitvoeren van een aanvullend medisch en/of blootstellingsonderzoek. Voor financiering van het Bureau wordt gebruik gemaakt van bestaande financieringsconstructies tussen het ministerie van SZW en het RIVM.⁸ Per jaar stelt het ministerie van SZW een bedrag beschikbaar van 6 miljoen euro voor het LEC-SB (inclusief de ondersteunende werkzaamheden van het Bureau). Eenzelfde bedrag is beschikbaar gesteld voor taak van de Deskundigenpanels in het kader van de Tegemoetkomingsregeling.

Signaleringen en aandachtspunten naar aanleiding van de beoogde inrichting

- 3.4 Het actorenoverzicht leidt tot de volgende signaleringen en aandachtspunten.

Verskillende functies RIVM

- 3.5 Het RIVM heeft een drieledige functie in het beoogde organisatiemodel. Op de *eerste plaats* is het RIVM een gelijkwaardige deelnemer in LEC-SB. Op de *tweede plaats* treedt het van het RIVM deel uitmakende Bureau op als ondersteuner/secretariaat van het LEC-SB. Op de *derde plaats* is de bedoeling dat het RIVM (namens de minister van SZW) subsidie verstrekt aan de niet overheidsdeelnemers van het LEC-SB.

De financiële bijdrage die het RIVM ontvangt voor haar LEC-SB gerelateerde activiteiten (instandhouding deelname aan en ondersteuning van het LEC-SB) kwalificeert niet als subsidie. Het RIVM is immers onderdeel van de centrale overheid.

⁷ Eindrapport voorstel inrichting LEC-SB, onder meer paragrafen 2.5 en 3.4.

⁸ Via de "Raamafspraken RIVM 2017"(via VWS).

De financiering vanuit het ministerie van SZW naar het RIVM heeft drie bestemmingen:

- a. bekostiging van het Bureau ter ondersteuning van het LEC-SB (inclusief de financiering van het Deskundigenpanel);
- b. bekostiging van de door het RIVM als deelnemer te verrichten activiteiten in het kader van de uitvoering van het werkprogramma; en
- c. subsidiëring van de activiteiten van de overige (niet-overheids)deelnemers in LEC-SB.

- 3.6 Met name de beoogde rolverdeling waarin het RIVM (door mandaatverlening vanuit het ministerie van SZW, al dan niet gecombineerd met machtiging vanuit de vier andere deelnemers aan het LEC-SB) betrokken is bij het aanvragen van de subsidie, de verstrekking van de subsidie, uitvoering van de (subsidiabele) activiteiten, de controle op de rechtmatige besteding van de subsidiegelden door de andere deelnemers én de vaststelling van de definitieve aanspraken op subsidie (en eventuele terugvordering van teveel betaalde voorschotten) lijkt ons een potentiële bron voor 'pettenproblemen' en governancevraagstukken.⁹ Mede gelet daarop kwam bij ons de vraag op of rol van subsidieverstrekker per se bij het RIVM belegd moet worden en of deze rol elders (bijvoorbeeld bij het kerndepartement) niet beter op haar plaats is **A**. Een beslispunt is door wie de rol van subsidieverstrekker wordt vervuld en of deze niet het beste bij het kerndepartement kan worden belegd, in plaats van bij het RIVM.

Deze signalering en het daarmee verband houdende beslispunt geldt mutatis mutandis ook ten aanzien van een keuze om het RIVM door de vier (niet-overheids)deelnemers in het LEC-SB te laten machtigen om namens hen de subsidieaanvraag in te dienen en op te treden als penvoerder. De beoogde rol van penvoerder (die wordt vervuld door één van de subsidie-ontvangers) past niet bij een onderdeel van de overheid (dat per definitie geen subsidie-ontvanger kan zijn). Aan die figuur kleeft volgens ons ook het bezwaar dat (een onderdeel van) het RIVM, zijnde een overheidsorgaan een gecombineerde subsidieaanvraag zou indienen namens niet subsidieaanvragers en in het kader van de uitvoering van (een deel van) de subsidiabele activiteiten ook verantwoording verschuldigd is aan de minister van SZW. Zo zal de penvoerder (en in de voorgestelde figuur: het RIVM) mede-aanspreekbaar zijn op tekortkomingen van de niet-overheidsdeelnemers in het LEC-SB. Ons lijkt dat zich ook in deze figuur pettenproblemen en rolvermenging kunnen voordoen.

Wij kunnen ons voorstellen dat één van de vier (niet overheidsdeelnemers) optreedt als penvoerder voor het subsidiedeel en 'officieel' optreedt als penvoerder voor alle subsidieaanvragers. Daarbij kan het Bureau van het LEC-SB (op grond van daarover in de samenwerkingsovereenkomst vast te leggen afspraken) ondersteunende werkzaamheden verrichten. Wel moet daarbij volgens ons worden gezekerd dat het louter gaat om ondersteunende activiteiten en dat het RIVM de subsidie niet verstrekt.

⁹ Vergelijk artikel 2:4, tweede lid, van de Awb.

Alles overziend denken wij dat de subsidie aan (de niet overheidsdeelnemers van) het LEC-SB beter kan worden verleend door (een daartoe gemandateerde functionaris van) het ministerie van SZW en dat geen mandaat wordt verleend aan een functionaris van het RIVM om de subsidie te verlenen. Uiteindelijk is de minister van SZW hoe dan ook (eind)verantwoordelijk voor de juiste subsidieverlening en –vaststelling. Met het oog daarop kan de minister zich ook laten voorlichten over de te verrichten activiteiten en – na afloop – over de verantwoording van de besteding van de subsidie.

B. Als niettemin besloten wordt om de rol van subsidieverstrekker (krachtens mandaat) bij het RIVM te laten, moet worden voorzien in het aanbrengen van een schot tussen de functionarissen die betrokken zijn bij de besluitvorming over de subsidieverlening en de overige bij het LEC-SB betrokken medewerkers.

Bij het alsdan op te stellen mandaatbesluit moet de minister van SZW dan ook stilstaan bij de vraag welke organisatieonderdelen van het RIVM welke bevoegdheden krijgen. Wij nemen aan dat over de opdracht- en mandaatverlening (en verstrekking van aanvullend budgetten) afstemming met de minister van VWS noodzakelijk is. Het RIVM ressorteert immers onder deze laatstgenoemde minister zodat geen sprake is van mandaatverlening aan ondergeschikten.¹⁰

Positie voorzitter van het bestuur

- 3.7 De gewenste positie van de voorzitter van het bestuur¹¹ van het LEC-SB vraagt bijzondere aandacht. **C.** Beoogd is dat de rol van voorzitter van het LEC-SB wordt vervuld door degene die optreedt als voorzitter van het gremium dat wordt ingesteld om de Lijst Beroepsziekten actueel te houden. Daarmee wordt de voorzitter feitelijk benoemd door de minister van SZW. Geregeld moet worden (in samenwerkingsovereenkomst, en/of in de subsidieregeling) dat het werkprogramma door de aan het LEC-SB deelnemende partijen wordt vastgesteld in onderling overleg, en dat dit overleg plaatsvindt onder leiding van de evenbedoelde voorzitter. **D.** Het lijkt ons dat de voorzitter van het gremium dat adviseert over de Lijst Beroepsziekten ook de leiding heeft van de vergaderingen waarin het bestuur van het LEC-SB beraadslaagt over de subsidieaanvraag en het daarvan deel uitmakende werkprogramma en begroting. Waar de (initiële) deelnemers van het LEC-SB op basis van gelijkwaardigheid participeren moet er vooraf geen misverstand (en mogelijk consensus) over bestaan dat de beraadslaging in het bestuur wordt geleid door de door de minister benoemde voorzitter. Om die gelijkwaardigheid te borgen moet aandacht bestaan voor de wijze waarop de voorzitter zijn rol vervult. Daarvoor is minder aanleiding als de te benoemen voorzitter niet afkomstig is van één van de (initiële) deelnemers aan het LEC-SB.

¹⁰ Vergelijk artikel 2, eerste lid, van de Wet op het RIVM en artikel 10:4, van de Awb.

¹¹ Er wordt gesproken van bestuur, maar bij het netwerkkarakter van het LEC-SB en het ontbreken van rechtspersoonlijkheid past het wellicht beter om te spreken van 'stuurgroep'.

Samenwerking tussen (huidige en toekomstige) actoren

- 3.8 De deelnemers aan het LEC-SB werken onderling samen en committeren zich aan het uitvoeren van het door hen gezamenlijk – onder leiding van de voorzitter - opgestelde werkplan. Het is van belang dat ook binnen het samenwerkingsverband duidelijkheid blijft bestaan over hetgeen de deelnemers over en weer van elkaar mogen verwachten bij het opstellen en uitvoeren van het werkplan (en de daarmee verband houdende subsidieverplichtingen). In de praktijk komt het geregeld voor dat door een samenwerkingsverband subsidie wordt aangevraagd, waarbij één partij wordt aangewezen als penvoerder die wordt gemachtigd om namens de andere leden van het samenwerkingsverband de (gehele) subsidie aan te vragen en de besteding daarvan te verantwoorden. De subsidieverleningsbeschikking is gericht aan deze penvoerder. De andere deelnemers in het samenwerkingsverband worden in een bijlage bij de verleningsbeschikking genoemd als andere subsidieontvangers, op wie de subsidieverplichtingen onverkort van toepassing zijn.
- 3.9 **E.** Afspraken tussen de deelnemers kunnen het beste landen in een samenwerkingsovereenkomst. Daarin kunnen onder meer de volgende zaken worden geregeld:
- a. hoe het werkplan door de stuurgroep wordt opgesteld; wat de samenstelling, vergaderfrequentie, etc. is van de stuurgroep;
 - b. dat de deelnemers van LEC-SB zich committeren aan de uitkomst
 - c. wie namens de subsidieaanvragers optreedt als penvoerder en op welke (extra) verantwoordelijkheden deze penvoerder uit dien hoofde aanspreekbaar is (subsidieaanvraag indienen, afleggen van verantwoording en aanvraag tot subsidievaststelling indienen, doorgeven wijzigingen in uitvoering werkprogramma en doorbetalen subsidie(voorschotten), etc. etc.)
 - d. welke verplichtingen de andere subsidieaanvragers/-ontvangers hebben jegens de penvoerder;
 - e. duidelijk moet zijn dat de penvoerder door de deelnemers gemachtigd is om de contacten met de subsidieverstrekker te verzorgen;
 - f. duidelijkheid over ieders taak/inbreng in de netwerkorganisatie;
 - g. duidelijkheid over de af te leggen verantwoording;
 - h. ruimte voor eigen invulling per instituut;
 - i. wijziging project of samenstelling samenwerkingsverband lopende een subsidieperiode?
 - j. rol van de voorzitter en de bekostiging van diens/dier werkzaamheden.
 - k. (eventueel en in het verlengde van hetgeen daarover in de subsidieregeling gaat worden opgenomen:) regeling over toetreding of uitsluiting van geïnteresseerde partijen die binnen het subsidiekader passen.
- 3.10 Het is aan de subsidie-aanvragende partijen om overeenstemming te krijgen wie als penvoerder optreedt en welke afspraken daarover worden gemaakt. Het RIVM is

medeuitvoerder van het werkprogramma, maar maakt (als overheidsorganisatie) zelf geen deel uit van de groep van subsidieaanvragers. **F.** Dat roept de vraag op of en onder welke voorwaarden het Bureau (een deel van) de met het penvoerderschap samenhangende ondersteunende werkzaamheden kan verzorgen. Het antwoord op deze vraag lijkt ons mede af te hangen van de keuze wie de subsidie gaat verlenen: (het kerndepartement van) de minister van SZW of het bureau van het RIVM.

Opdrachtverlening aan derden

- 3.11 Beoogd is dat het samenwerkingsverband (of zijn deelnemers) kunnen beslissen dat voor uitvoering van (onderdelen van) het werkprogramma aanvullend onderzoek door derden noodzakelijk is. Dat is de manier waarop de 'zwaan-kleef-aan'-gedachte naar huidige opvatting vorm moet krijgen. Derden die (expert)onderzoek doen zullen dit doen uit hoofde van verlening van een opdracht daartoe. Dat vereist het sluiten van een overeenkomst met (één van de) deelnemers uit het samenwerkingsverband. **G.** Aandacht moet zijn voor wie de rol van opdrachtgever op zich neemt en voor daarmee verband houdende aanbestedingsrechtelijke vereisten (die – bijvoorbeeld in een subsidieregeling - worden doorgelegd aan de deelnemers van het samenwerkingsverband).¹²

Transparantie en mededinging

- 3.12 Het samenwerkingsverband bestaat op dit moment uit vijf deelnemers. Uit het Voorstel blijkt dat (op termijn) ook andere partijen een bijdrage zouden moeten gaan leveren aan uitvoering van het werkprogramma van het LEC-SB ('zwaan-kleef-aan'). De bedoeling is dat de 'zwaan-kleef-aan' gedachte gaat worden vormgegeven door privaatrechtelijke opdrachtverstrekking vanuit (één van) de deelnemers van het samenwerkingsverband. Niet bedoeld is dat anderen dan deelnemers aan het LEC-SB kunnen toetreden tot het LEC-SB. Niet op voorhand is uitgesloten dat andere instituten wel zelfstandig aanspraak kunnen maken op subsidie, mits zij voldoen aan de daartoe op te stellen 'drempelcriteria'.
- 3.13 De ter beschikking staande financiële middelen zijn bedoeld voor de activiteiten van het LEC-SB en het is niet de bedoeling dat deze middelen worden uitgeput door bekostiging van andere activiteiten. Tegelijkertijd is van belang dat bekostiging van uitvoering van het werkprogramma juridisch kwalificeert als subsidieverstrekking. Op grond van inmiddels vaste rechtspraak geldt een plicht voor de overheid om aan potentiële gegadigden - ook in subsidiërelaties - mededingingsruimte te bieden en

¹² Een subsidievertrekkende overheid kan in een subsidieregeling als verplichting opnemen dat als de organisatie in het kader van subsidiabele activiteiten opdrachten aan derden verstrekt, men gehouden is om het inkoopbeleid van de subsidieverstrekken overheid te volgen (daarmee bedoelende de aanbestedingsregels).

transparantie te betrachten.¹³ **H.** Een belangrijke randvoorwaarde is dat aan andere potentiële gegadigden vooraf zoveel mogelijk duidelijkheid geboden wordt over de drempelvereisten waaraan moet zijn voldaan om voor subsidie in aanmerking te komen. Dit betekent dat voorafgaand aan het vaststellen van het werkprogramma mededingingsruimte moet worden geboden en dat transparant moet zijn wat het beschikbare budget is en hoe de subsidie zal worden toebedeeld, maar ook de termijn waarop partijen zich kunnen melden om mee te doen met het samenwerkingsverband en de voorwaarden waaronder.

- 3.14 Wij hebben geen zicht op de interesse van andere veldpartijen in deelname aan het LEC-SB (of aan daaraan gerelateerde activiteiten). Uit (nadere) dialoogsessies met die veldpartijen – bijvoorbeeld in het kader van de voorbereiding van een subsidieregeling – kan potentieel geïnteresseerde veldpartijen worden voorgehouden dat en waarom de minister van SZW belang stelt in a. de komst van het LEC-SB en b. dat de voor activiteiten van het LEC-SB beschikbare financiële middelen via de subsidieverstrekking ook (nagenoeg) geheel beschikbaar komen voor uitvoering van het werkprogramma van het LEC-SB. Daarnaast kan worden aangegeven hoe potentieel geïnteresseerden kunnen bijdragen aan de uitvoering van het werkprogramma en onder welke voorwaarden. Op basis van het onderzoek naar het draagvlak onder potentieel geïnteresseerde veldpartijen voor de positionering van het LEC-SB en de bekostiging daarvan kan worden ingeschat of mededingingsruimte (en transparantie vooraf) discussiethema's worden en op welke wijze daaraan het hoofd geboden wordt in de op te stellen subsidieregeling. Hiertoe is het wel verstandig de dialoogsessies tijdig aan te kondigen op een zodanige wijze dat iedere potentieel geïnteresseerde daarvan kan kennisnemen.
- 3.15 In paragraaf 5 van deze notitie, waarin wij de subsidierelatie bespreken, gaan wij hier nader op.

Financiële bijdragen derden

- 3.16 Er wordt rekening mee gehouden dat derden samenwerking zoeken met (deelnemers van het) LEC-SB en in dat verband bereid zijn tot het verstrekken van een financiële bijdrage daaraan. **I.** In het vormgeven van de samenwerking tussen de deelnemers aan het LEC-SB moet aandacht zijn voor de wijze waarop die samenwerking in het werkprogramma (en de bijbehorende begroting) wordt geïncorporeerd.

4 Financieringsstromen algemeen

- 4.1 Met de oprichting en het beoogd functioneren van het LEC-SB zijn verschillende financieringsstromen tussen de diverse actoren gemoeid, te weten:

¹³ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:595 (Gymnasion) en ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310 (Geobox).

- a. Financiering van het Bureau LEC-SB (RIVM) door SZW;
- b. Financiering deelnemende instituten voor programmawerkzaamheden (via subsidie die namens minister van SZW wordt verstrekt door het RIVM);
- c. Financiering van derde partijen voor programmawerkzaamheden (door één of meer deelnemers aan het LEC-SB);
- d. Financiering van leden van Deskundigenpanels en eventueel aanvullend onderzoek;
- e. Financiering leden stuurgroep voor werkzaamheden ten behoeve van Lijst Beroepsziekten;
- f. Verdeling van verkregen subsidie door het samenwerkingsverband LEC-SB tussen deelnemende partijen onderling.

4.2 **J.** Ons advies is om scherp voor ogen te houden (1) op basis van welke juridische grondslagen de verschillende financieringsstromen plaatsvinden (subsidie, overeenkomst van opdracht, vergoeding op basis van besluitvorming, Raamovereenkomst, Compatibiliteitswet 2016) en (2) hoe de ontvangende partij in aanmerking komt voor deze financiering.

4.3 De vergoeding van de leden van het (formeel juridisch)¹⁴ in te stellen gremium dat adviseert over het actueel houden van de Lijst Beroepsziekten loopt via een op de Kaderwet adviescolleges gebaseerd instellingsbesluit. **K.** Aandachtspunt is dat de instelling van dit gremium in dat geval moet voldoen aan het bepaalde in artikelen 5 of 6 van de Kaderwet adviescolleges.

5 Subsidierelatie

5.1 Het LEC-SB krijgt vorm door samenwerking tussen verschillende deelnemers met het oog op uitvoering van in een werkprogramma vast te stellen projecten en activiteiten, waarvoor door (namens) de minister van SZW subsidie wordt verleend. Dit leidt tot de volgende aandachtspunten.

5.2 De relatie tussen (de deelnemers van) het LEC-SB en de minister van SZW is een subsidierelatie. Dergelijke relaties onderscheiden zich van een opdrachtrelatie, doordat het subsidieverstrekkend bestuursorgaan de randvoorwaarden en vereisten voor subsidiëring formuleert en de subsidieontvangende organisatie (hier de netwerkorganisatie) bepaalt of en zo ja: op welke wijze zij subsidiabele activiteiten uitvoert. **L.** Anders dan in het Voorstel staat beschreven, is van een opdrachtgevende

¹⁴ Dat (mogelijk) sprake is van een feitelijke (en in de samenwerkingsovereenkomst verder geregelde) personele unie tussen de leden van het gremium dat adviseert over de Lijst Beroepsziekten en het bestuur van het LEC-SB staat hier los van. Hier wordt alleen gesproken over de vergoeding in het kader van de advisering over de Lijst Beroepsziekten.

rol van het ministerie van SZW in de richting van het LEC-SB geen sprake als de bekostiging via de band van subsidieverstrekking plaatsvindt.¹⁵

Beslis- en aandachtspunten subsidiëring

- 5.3 Beoogd is dat de subsidierelatie wordt aangegaan voor een periode van maximaal vijf jaar.¹⁶ Dat pleit, naast andere factoren, dat de subsidie wordt verleend op grond van een daartoe vast te stellen subsidieregeling.¹⁷

Het alternatief, van incidentele subsidieverlening, draagt niet bij aan realisatie van het oogmerk om het beschikbare budget maximaal beschikbaar te stellen voor uitvoering van het werkprogramma van het LEC-SB: derden kunnen ook in dat geval (onder verwijzing naar de vereisten van transparantie en reële mededinging) betogen dat ook zij voor een (incidentele) subsidie in aanmerking komen. Daarnaast geeft een subsidieregeling de mogelijkheid om vooraf (dus: transparant) duidelijk te maken aan welke vereisten potentiële aanvragers moeten voldoen om (ook) voor subsidie in aanmerking te komen.

M. Als beslist wordt tot vaststelling van een subsidieregeling geeft dat de minister van SZW gelegenheid tot het vaststellen van randvoorwaarden waaraan het werkprogramma en de bijbehorende begroting moeten voldoen, wil het voor subsidieverlening in aanmerking komen. Bij het vaststellen van dergelijke (objectieve) vereisten heeft de minister een ruime mate van beleidsruimte. De lat mag daarbij hoog gelegd worden (mits zij niet feitelijk neerkomt op het toeschrijven van de subsidieregeling op subsidieverlening aan uitsluitend de activiteiten van het LEC-SB). Dat de lat hoog gelegd mag worden, betekent dat er ruimte is om te grote verdunning van het beschikbare budget te voorkomen. **N.** Verdere belangrijke aandachtspunten zijn in dat geval een beschrijving van de:

- a. subsidievereisten (bijvoorbeeld het vereiste dat alleen door samenwerkingsverbanden mag worden aangevraagd, in het licht van de doelstelling van de subsidieregeling dat het gaat om kennisdeling);
- b. aanvraagvereisten (wie vraagt aan, hoe gaat verdere verdeling onder de deelnemers); eisen aan begroting en werk- en jaarprogramma. Wordt verlangd

¹⁵ In het Voorstel, p. 21 staat dat het werkprogramma voor goedkeuring wordt voorgelegd aan Min SZW in het kader van haar opdrachtgevende rol.

¹⁶ Gelet op het bepaalde in artikel 4.3 lid 2 van de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS, waarin is opgenomen dat een projectsubsidie voor ten hoogste vijf jaar wordt verleend.

¹⁷ Artikel 4:23, eerste lid, van de Awb geeft als hoofdregel dat een subsidie wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. In afwijking van die hoofdregel kan worden afgezien van een dergelijke subsidieregeling als de begroting de subsidieontvanger en het maximale subsidiebedrag vermeldt en in incidentele gevallen, als de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt (en aan een beperkt aantal ontvangers).

dat uit de aanvraag blijkt welk instituut welke activiteiten gaat verrichten en welk (subsidiabel) bedrag daarmee gemoeid is;

c. een regeling van de staatssteunrechtelijke beperkingen en gevolgen van de constatering dat sprake is van staatssteun;

d. verplicht werken met een penvoerder? Welke eisen stelt minister aan een penvoerder?

e. is de minister betrokken bij de verhouding tussen de penvoerder en de overige projectdeelnemers? Via subsidieregeling of via de subsidiebeschikking? Faciliteren van een goede samenwerking door een voorbeeld van een samenwerkingsovereenkomst te verstrekken?

f. subsidie wordt verleend voor uitvoering van een werkprogramma; in de subsidieregeling kan helder een eenduidig worden uitgewerkt welke regels gelden voor kostenbegrippen en op welke wijze de subsidiabele uurtarieven van arbeids- en personeelsuren worden berekend;¹⁸

g. regels over verstrekking van opdrachten aan derden in het kader van uitvoering van het werkprogramma;

h. regels over de wijze van totstandkoming van een subsidieaanvraag (werkprogramma, begroting). Verplicht onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, wijze van benoeming/ontslag van deze voorzitter;

- 5.4 Het mogelijke nadeel van een subsidieregeling dat daarvan het gevolg is dat geen grip gehouden kan worden op anderen die een subsidie aanvragen vinden wij – in het licht van de algemeen geldende mededingingsnormen - niet overtuigend. In tegendeel: ook als subsidie 'onderhands', zonder subsidieregeling zou worden verstrekt aan (deelnemers van) het LEC-SB, kunnen derden zich met een beroep op het gelijkheidsbeginsel melden met een verzoek om op gelijke voet te worden gesubsidieerd. **O.** Een vast te stellen subsidieregeling kan – door een scherpe omschrijving van de vereisten waaraan een aanvrager moet voldoen, wil ook hij voor subsidieverstrekking in aanmerking komen – voorkomen dat aanvragers zich te lichtvaardig melden. Als zij toch een aanvraag indienen, dan kan deze vervolgens betrekkelijk eenvoudig worden afgewezen op de grond dat de betreffende aanvraag en/of de indiener niet aan de subsidievereisten voldoet.

Aandachtspunt staatssteun

- 5.5 Met de te verlenen subsidie krijgen de deelnemers (zoals universiteiten en onderzoeksinstituten) financiële middelen voor het verrichten van nader onderzoek en het organiseren van bepaalde activiteiten, zoals congressen en expertbijeenkomsten. **P.** Een belangrijk aandachtspunt is dat is gewaarborgd dat de subsidieverstrekking voldoet aan de Europese staatssteunregels. Dit betekent dat van geval tot geval zal

¹⁸ Het opleggen van verplichtingen die zien op beperking van de salarissen van de bestuurders van de deelnemers aan LEC-SB is subsidierechtelijk erg moeilijk, zo niet uitgesloten. Zie bijvoorbeeld: ABRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2764. Als wordt gewerkt met een heldere regeling over toerekening van arbeids- en personeelsuren aan uitvoering van (onderdelen van) het werkprogramma, is dat waarschijnlijk ook niet nodig.

moeten worden beoordeeld of de financiële bijdrage voor de betreffende activiteit staatssteun oplevert in de zin van artikel 107 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie ("VWEU") en zo ja, of deze steun ter goedkeuring dient te worden voorgelegd aan de Europese Commissie, of dat hiervoor een vrijstelling geldt. Het is niet mogelijk om bij voorbaat vast stellen of de individuele subsidie leidt tot het verstrekken van staatssteun en of zich een vrijstellingsmogelijkheid voordoet. Dit is onder meer afhankelijk van de aard van de activiteiten, de omvang van een subsidie en de kosten die worden gesubsidieerd. Een alternatief zou zijn om (zo nodig) de gehele subsidieregeling ter goedkeuring voor te leggen aan de Europese Commissie.

- 5.6 Er is geen sprake van staatssteun als de gesubsidieerde activiteiten kwalificeren als niet-economische activiteiten in de zin van het staatssteunrecht. Of deze situatie zich voordoet zal per activiteit dienen te worden beoordeeld. Voor zover partijen door het ministerie van SZW (al dan niet na het doorlopen van een aanbestedingsprocedure) worden ingehuurd op basis van opdrachtverlening en voor deze activiteiten een marktconforme prijs wordt betaald, is in beginsel ook geen sprake van staatssteun.
- 5.7 Ons advies is om in de op te stellen subsidieregeling te waarborgen dat aan de staatssteunregels wordt voldaan. Dit houdt onder meer in dat de subsidie niet wordt verleend (of kan worden teruggevorderd) als dit neerkomt op ongeoorloofde staatssteun. Ook wat betreft de steunintensiteit en de omvang van de steun kunnen voorwaarden worden gesteld. Wij kunnen ons voorstellen dat voor het verrichten van onderzoek ter bestrijding en preventie van beroepsziekten verschillende denkrichtingen mogelijk zijn om de subsidie staatssteun^{proof} te maken. Onder welke voorwaarden dit precies mogelijk is, vergt nader onderzoek.

Inrichting LEC-SB op de lange termijn

- 5.8 Wij begrijpen het Voorstel¹⁹ aldus dat in de verder gelegen toekomst de (structurele) taken van het LEC-SB in regelgeving worden vastgelegd. **Q.** Aandachtspunt bij de codificatie van taken en organisatie zal de positie van derden zijn en de vraag hoe zich dat verhoudt tot de netwerkgedachte en de 'zwaan-kleef-aan'-gedachte die toetreding van latere geïnteresseerden mogelijk gaat maken. Ook indien bepaalde partijen in een wettelijk voorschrift worden aangewezen is het van belang dat oog wordt gehouden voor het bieden van mededingingsruimte en transparantie.
- 5.9 Een andere mogelijkheid die in door u verstrekte stukken wordt genoemd, is om de deelnemende instanties of het samenwerkingsverband in de verder gelegen toekomst een uitsluitend recht te verstrekken, zodat er een uitzondering geldt op de aanbestedingsplicht. In artikel 2.24, aanhef en onder a van de Aanbestedingswet 2012 is bepaald dat overheidsopdrachten voor diensten niet behoeven te worden aanbesteed als deze worden gegund aan een andere aanbestedende dienst op basis

¹⁹ Zie Voorstel, p. 20.

van een uitsluitend recht. Er moet in dat geval kort gezegd aan de volgende drie vereisten worden voldaan:

- het uitsluitend recht wordt gevestigd ten behoeve van een entiteit die kwalificeert als een aanbestedende dienst;
- het uitsluitend recht wordt gevestigd bij een bekendgemaakt wettelijk voorschrift of besluit van een bestuursorgaan; én
- het uitsluitend recht is verenigbaar met VWEU (zoals de regels van het vrij verkeer).

Een aanbestedende dienst wordt in artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2021 gedefinieerd als: *"de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een publiekrechtelijke instelling dan wel een samenwerkingsverband van deze overheden of publiekrechtelijke instellingen"*.

- 5.10 Nagegaan zal moeten worden of met het verstrekken van een uitsluitend recht aan het LEC-SB aan deze voorwaarden kan worden voldaan. Daarbij zij opgemerkt dat niet alleen de huidige deelnemers als aanbestedende dienst moeten kwalificeren (hetgeen thans niet het geval is), maar ook de eventuele nieuwe deelnemers.

6 Inrichting en bekostiging Deskundigenpanels

- 6.1 Het Bureau draagt ook bij aan de uitvoering van de (beoogde) Tegemoetkomingsregeling. U heeft ons het concept van deze regeling doen toekomen.

Beoogde organisatie en actoren rondom uitvoering van de Tegemoetkomingsregeling

- 6.2 De beoogde situatie is – naar wij begrijpen, kort gezegd – als volgt.
- 6.3 De Sociale Verzekeringsbank (hierna: **SVB**) is – krachtens artikel 34a van de Wet SUWI gelezen in samenhang met artikel 14 van de (concept) Tegemoetkomingsregeling – als (zelfstandig) bestuursorgaan verantwoordelijk voor de uitvoering van de Tegemoetkomingsregeling en beslist op de aanvraag van een (ex)werkende om een tegemoetkoming. Er bestaat recht op een tegemoetkoming indien een Deskundigenpanel tot het oordeel is gekomen dat sprake is van een ernstige aandoening die is vermeld op de Lijst Beroepsziekten (artikel 4 van de (concept) Tegemoetkomingsregeling).
- 6.4 Het Instituut Asbestslachtoffers (hierna: **IAS**) adviseert de SVB over de vraag of de aanvraag voldoet aan de voorwaarden voor het recht op tegemoetkoming (artikel 15 lid 1 jo artikel 8 lid 2 van de (concept) Tegemoetkomingsregeling.). Het IAS kan zich bij deze werkzaamheden laten ondersteunen door een extern bureau. De samenwerking tussen de SVB en het IAS wordt neergelegd in een samenwerkingsovereenkomst (artikel 16 van de (concept) Tegemoetkomingsregeling).

- 6.5 Het IAS vraagt het LEC-SB in dit verband om ervoor te zorgen dat een Deskundigenpanel vaststelt of de aandoening van de aanvrager te kwalificeren is als beroepsziekte (artikel 15 lid 2 van de (concept) Tegemoetkomingsregeling). Het Deskundigenpanel geeft hierover een oordeel en stelt hiervan het IAS in kennis, waarna het IAS de SVB adviseert over de wijze van afdoening. Met de leden van het Deskundigenpanel wordt een overeenkomst van opdracht gesloten.
- 6.6 Het (Bureau van het) LEC-SB ondersteunt het Deskundigenpanel (artikel 15 lid 4 van de (concept) Tegemoetkomingsregeling). Het Bureau draagt tevens experts aan die bij een meer complexe casus aanvullende medisch- en /of blootstellingsonderzoek kunnen uitvoeren om vast te kunnen stellen of de aandoening een beroepsziekte kan betreffen.
- 6.7 Wij hebben de volgende observaties bij de beoogde inrichting en bekostiging ten behoeve van de uitvoering van de (concept) Tegemoetkomingsregeling.

Aandachtspunten Deskundigenpanels

- 6.8 Vanuit juridisch perspectief beschouwd is sprake van de uitvoering van een tegemoetkomingsregeling door de SVB die aanspreekbaar is op de rechtmatigheid en kwaliteit van (voorbereiding van) besluiten naar aanleiding van verzoeken om tegemoetkoming. Dergelijke besluiten moeten zijn gebaseerd op een deugdelijke feitelijke grondslag. De SVB kan als zelfstandig bestuursorgaan zelf de voor verantwoorde besluitvorming benodigde deskundigheid en administratieve ondersteuning organiseren en daartoe opdrachten verstrekken aan (combinaties van) deskundigen.

Financiering Deskundigenpanel en experts voor aanvullend onderzoek

- 6.9 Het is volgens ons niet noodzakelijk om hiervoor deskundigen te benoemen door middel van een ministerieel instellingsbesluit. Anders gezegd: ook zonder een instellingsbesluit kan de SVB (rechtstreeks of door tussenkomst van een derde partij (zie hieronder randnummer 6.14)) gebruik maken van door haar in te stellen Deskundigenpanels met het oog op voldoende zorgvuldig voorbereide besluiten. Ditzelfde geldt voor het laten verrichten voor het aanvullend medisch en/ blootstellingsonderzoek dat vereist is in een complexe casus. Ook dan kan (al dan niet door tussenkomst van derde partijen) aan medische deskundigen een opdracht worden verstrekt. **R.** In de Tegemoetkomingsregeling zou geregeld kunnen worden op welke wijze het inschakelen van de deskundigheid door de SVB moet worden georganiseerd, waarbij eventueel ook kan worden bepaald dat voor een zorgvuldige besluitvorming noodzakelijk is dat (drie) deskundigen vanuit de eigen expertise betrokken zijn bij de

beoordeling van een aanvraag en over het uit te brengen oordeel gezamenlijk een advies uitbrengen.²⁰

- 6.10 Bij het verlenen van opdrachten aan deskundigen vormt het aanbestedingsrecht een aandachtspunt. Het tegen een vergoeding inschakelen van deskundigen door een bestuursorgaan kwalificeert in uitgangspunt als een overheidsopdracht voor diensten. Een dergelijke opdracht zal in beginsel Europees moeten worden aanbesteed indien de drempelwaarde wordt overschreden. Vanaf 2022 bedraagt de drempelwaarde (op centraal niveau) € 140.000,-- ex BTW. Deze waarde dient te worden bepaald op grond van de looptijd van het contract (en indien dit contract voor onbepaalde duur is, moet de waarde van een contract van vier jaar worden genomen). Voor sociale en specifieke diensten geldt een hogere drempel van € 750.000,-- (artikel 2.38 Aanbestedingswet). Hiervoor is vereist dat de door de deskundige verleende diensten kunnen worden gekwalificeerd als dienst als bedoeld in bijlage XIV van richtlijn 2014/24/EU (Aanbestedingsrichtlijn).²¹ Daaronder vallen onder andere diensten verleend door medisch personeel (code 85141000-9). Wij zien goede argumenten dat in ieder geval medisch specialisten hieronder kunnen vallen. Concreet betekent dat pas als de waarde van de opdracht de waarde van € 750.000,-- overschrijdt er een aanbestedingsplicht geldt. Het ligt in de rede om hierbij te kijken naar de specifieke expertise die nodig is voor de beoordeling.
- 6.11 **S.** Een beslispunt is hoe de samenwerking met de deskundigen contractueel wordt vormgegeven. Gedacht kan worden aan een raamovereenkomst of ad hoc opdrachtverstrekking. Indien de ad hoc opdrachten een repeterend karakter (zullen) hebben, dienen deze met het oog op de raming voor de drempelwaarde bij elkaar te worden opgeteld.
- 6.12 De mogelijkheid in artikel 2.32 van de Aanbestedingswet 2012 voor een onderhandse gunning omdat mededinging om technische redenen zou ontbreken, ligt volgens ons minder voor de hand. Deze uitzondering moet zeer strikt worden geïnterpreteerd. Van de aanbestedende dienst wordt verlangd dat zij op het niveau van de Unie een marktonderzoek verricht. Alleen als daaruit volgt dat er werkelijk maar één partij is die de activiteit kan verrichten, kan gebruik worden gemaakt van de uitzondering.

Aandachtspunten rol en positie IAS

- 6.13 In de (concept) Tegemoetkomingsregeling zijn diverse taken voor het IAS opgenomen. Gelet op het bovenstaande, lijkt de betrokkenheid van het IAS ons in het kader van de uitvoering van de Tegemoetkomingsregeling (en de inzet op rechtmatige besluitvorming) geen juridisch noodzakelijke schakel tussen de SVB en de in te

²⁰ Daar komt bij dat het inschakelen van het IAS en het Bureau/RIVM door de SVB voor het werven van deskundigen mogelijk aanbestedingsplichtig kan zijn.

²¹ Artikel 74 Aanbestedingsrichtlijn.

schakelen deskundigen (via het LEC-SB).²² Als gezegd is de SVB als (zelfstandig) bestuursorgaan verantwoordelijk voor de uitvoering van de Tegemoetkomingsregeling.

In bijlage 7 ('Juridische en organisatorische inbedding van het LEC-SB mbt de deskundigenpanels') is aangegeven dat de rol van het IAS noodzakelijk is omdat er anders veel werk bij de SVB zou komen te liggen. Dat is de reden waarom het Deskundigenpanel niet door middel van een ministerieel instellingsbesluit als adviesorgaan van de minister wordt benoemd.

- 6.14 Dit neemt uiteraard niet weg dat de SVB zich door een derde partij kan laten ondersteunen bij het verwerken en beoordelen van de aanvragen in het kader van de Tegemoetkomingsregeling, zodat niet al het werk bij de SVB komt te liggen. **T.** Aandachtspunt in dit verband is dat de samenwerking tussen de SVB en deze derde partij (bijvoorbeeld het IAS) waarschijnlijk als overheidsopdracht kwalificeert. Dit zou betekenen dat de opdracht moet worden aanbesteed, tenzij zich op deze verplichting een uitzondering voordoet. Zo zou kunnen worden gezien of het IAS of een afgesplitste stichting daarvan zo kan worden ingericht dat wordt voldaan aan de quasi-inhouse uitzondering zoals opgenomen in artikel 2.24a van de Aanbestedingswet 2012.²³ Een andere te onderzoeken mogelijkheid is of de samenwerking tussen de SVB en het IAS kan worden gekwalificeerd als 'publiek-publieke-samenwerking' in de zin van artikel 2.24c van de Aanbestedingswet 2012. Hiervoor is onder meer vereist dat het IAS een aanbestedende dienst is. Dit lijkt ons op basis van de ons bekende gegevens (vooralsnog) niet geheel zeker. Daarnaast is vereist dat tussen partijen sprake is van een daadwerkelijke samenwerking.²⁴ **U.** In het licht van het voorgaande is het een beslispunt of de bepalingen in de (concept) Tegemoetkomingsregeling die zien op de taken van het IAS, behouden blijven.

* * *

²² Dit geldt in het bijzonder in artikel 15 van de (concept) Tegemoetkomingsregeling waarin is opgenomen dat het IAS de SVB adviseert.

²³ Het gaat daarbij om het verstrekken van opdrachten aan een entiteit die weliswaar op afstand is geplaatst (eigen rechtspersoonlijkheid heeft), maar in wezen functioneert als eigen dienst van de aanbesteder.

²⁴ Daarvan is geen sprake in een situatie waarin de ene partij 'enkel' activiteiten uitvoert tegen betaling door de andere partij.