

Aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
De heer H.M. de Jonge
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Onderwerp

Reactie op brief met kenmerk 1238944-168245-BPZ

Datum

6 november 2017

Geachte heer De Jonge,

Bij brief van 3 oktober 2017, kenmerk 1238944-168245-BPZ, heeft uw ambtsvoorganger de Tweede Kamer der Staten-Generaal geïnformeerd over de publiciteit inzake de mogelijke schijn van belangenverstrengeling bij het verstrekken van subsidies voor medisch wetenschappelijk onderzoek door ZonMw. Zij gaf in deze brief aan dat ZonMw is gevraagd om nader inzicht in haar werkwijze te verschaffen. In onderhavige brief en bijlage verstrekken wij u graag nadere informatie over de wijze van subsidieverstreking door ZonMw, hoe ZonMw de Gedragscode Belangenverstrengeling toepast en hoe die zich verhoudt tot artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Wij gaan in op onze werkwijze, de aanleiding, het feitenmateriaal en de voorgestelde te nemen maatregelen.

Werkwijze ZonMw

Voor de beoordeling van subsidieaanvragen hanteert ZonMw een proces met meerdere *checks and balances* om zo tot een inhoudelijk gewogen oordeel te komen voor het toekennen of afwijzen van subsidieaanvragen. In hoofdstuk 1 in de bijlage staat dit proces volledig beschreven. In deze brief volstaan we met een globale beschrijving van dit proces.

Per programma dat door ZonMw wordt uitgevoerd wordt een programmacommissie samengesteld met deskundigen op het terrein van het desbetreffende programma. Deze commissieleden worden op persoonlijke titel benoemd. Per subsidieronde wordt hieruit een commissie samengesteld zonder direct betrokken commissieleden. Het besluit van deze commissie is gebaseerd op het oordeel van meerdere externe (inter)nationale referenten. De referenten zijn expert op het vakgebied van de subsidieaanvraag. Deze onafhankelijke referenten beoordelen afzonderlijk van elkaar de ingediende subsidieaanvraag en zitten niet in de commissie.

Op de beoordeling van de referenten kan de aanvrager een reactie (wederhoor) geven. Een aantal leden van de commissie - zonder enige betrokkenheid bij de subsidieaanvraag – wegen de oordelen van de referenten en het wederhoor en schrijven vervolgens een preadvies voor de commissie. Het dossier van de subsidieaanvraag, bestaande uit de aanvraag, de referentenoordelen, het wederhoor en het preadvies, wordt in de commissievergadering besproken. De commissieleden met enigerlei vorm van betrokkenheid verlaten tijdens de bespreking van de desbetreffende aanvraag de vergadering.

De commissie prioriteert op basis van kwaliteit en relevantie welke projecten in aanmerking komen voor financiering. Indien er wordt afgeweken van het eindoordeel dat op basis van het subsidiedossier mag worden verwacht dan wordt dit goed

beargumenteerd en door de commissie besproken, gewogen en besloten onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. Deze voorzitter heeft als taak het bewaken van de zorgvuldigheid van de gehele procedure.

De leden van de commissie en de referenten committeren zich aan de Gedragscode Belangenverstrengeling (zie hoofdstuk 3 in de bijlage) die door ZonMw wordt gehanteerd.

Dit systeem van peer review is internationaal de standaard. Hoewel dit systeem risico's met zich meebrengt in het kader van mogelijke belangenverstrengeling zijn in het systeem meerdere *checks and balances* ingebouwd om dit risico op belangenverstrengeling zoveel mogelijk te minimaliseren (zie hoofdstuk 1 in de bijlage).

Gedragscode en Algemene wet bestuursrecht

In artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht is het verbod op vooringenomenheid vastgelegd om de onpartijdigheid van het bestuursorgaan te waarborgen. Het artikel is hiermee een grondbeginsel van het overheidshandelen. In de Gedragscode Belangenverstrengeling is artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht geoperationaliseerd door de betrokkenheid van de betrokkenen te inventariseren en te beoordelen. De betrokkenheid van betrokkenen bij aanvragen en/of aanvragers is toetsbaar aan de hand van criteria in de gedragscode.

Aanleiding

Bij het samenstellen van een beoordelingscommissie kan ZonMw te maken krijgen met een spanningsveld tussen adequate deskundigheid – wetenschappelijk of maatschappelijke - van de commissieleden in het beoordelingsproces en de noodzakelijke onafhankelijkheid. Dit spanningsveld speelt met name op gespecialiseerde vakgebieden of wanneer bevorderen van samenwerking tussen verschillende disciplines en organisaties het doel van de subsidieronde is. Daarom was het tot eind 2015 mogelijk om een beroep te doen op de uitzonderingsbepaling, artikel 4 van de Gedragscode Belangenverstrengeling ZonMw (zie hoofdstuk 3 in de bijlage). Dit werd in zeer uitzonderlijke gevallen met toestemming van de directeur gedaan. Daardoor kon het tot eind 2015 voorkomen dat leden van de beoordelingscommissie zelf aanvrager waren in een bepaalde subsidieronde. Indien dit het geval was dan verliet het betreffende commissielid de vergadering zodra zijn of haar subsidieverzoek besproken werd. Er zijn dan ook geen leden van een beoordelingscommissie betrokken geweest bij de bespreking van hun eigen aanvraag.

In 2015 is door een aanvrager bezwaar gemaakt op inhoudelijke gronden tegen het voorgenomen besluit om niet tot honorering over te gaan. Bij het behandelen van het bezwaar kwam de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie tot de slotsom dat de bestreden beslissing niet in stand kon blijven omdat deze strijdig was met het bepaalde in artikel 2:4 van de Algemene Wet Bestuursrecht. In dit artikel is het verbod op vooringenomenheid vastgelegd om de onpartijdigheid van het bestuursorgaan te waarborgen.

De commissie concludeerde dat vanwege de schijn van belangenverstrengeling het besluit om niet tot honorering over te gaan moest worden vernietigd en adviseerde het besluit te herroepen en te vervangen door een nieuw besluit. Dat advies heeft ZonMw overgenomen.

Ook gaf de commissie ZonMw daarbij in overweging om zich te beraden of de toekenningen op basis van deze ronde nog wel onverkort konden worden gehandhaafd. Het ZonMw-bestuur heeft zich over deze overweging van de bezwaarcommissie beraden maar heeft na overleg met de betrokken commissievoorzitter besloten niet alle besluiten in de ronde te heroverwegen. Dit omdat het ZonMw-bestuur de overtuiging heeft dat de motivatie van de besluiten op deugdelijke gronden is gebaseerd. Naast deze uitspraak werd ZonMw geadviseerd

het toezicht op de naleving van de Gedragscode Belangenverstrengeling voor alle ZonMw-commissies te verscherpen.

Na deze uitspraak heeft ZonMw het toezicht op de naleving van de Gedragscode Belangenverstrengeling verscherpt. De bewuste uitzonderingsclausule is na 2015 niet meer toegepast. Eind september 2017 heeft deze zaak aandacht gekregen in de pers.

Feitenrelaas

Op verzoek van uw ministerie en in goed overleg heeft ZonMw, naar beste eer en geweten, in kaart gebracht bij welke subsidierondes sinds 2010 sprake is geweest van directe en/of indirecte betrokkenheid van commissieleden. Dit onderscheid tussen directe en indirecte betrokkenheid is van belang omdat de Gedragscode Belangenverstrengeling dit onderscheid hanteert. Directe betrokkenheid bij een subsidieaanvraag betekent dat een commissielid zelf een aanvraag (mede)indient of hieraan meeschrijft in de betreffende subsidieronde. Voor indirecte betrokkenheid bij de (mede)aanvrager gelden drie categorieën: betrokkenheid in de persoonlijke sfeer; betrokkenheid in de werksfeer en economische betrokkenheid. Het gaat hier bijvoorbeeld om commissieleden die hebben samengewerkt met een aanvrager aan een project of een publicatie in de voorafgaande drie jaar.

In overleg met uw ministerie is ervoor gekozen om in het kader van volledige transparantie alle rondes van reguliere programma's in kaart te brengen. In totaal zijn 428 rondes geanalyseerd. In hoofdstuk 2 in de bijlage vindt u de weergave van deze inventarisatie. Een korte samenvatting:

Op basis van deze analyse kunnen we concluderen dat in de periode 2010-2015 in 3,5% van het totale toegekende subsidiebudget van € 710 miljoen sprake was van directe betrokkenheid waarbij gebruik is gemaakt van de uitzonderingsclausule. In deze periode zijn een kleine 9.700 subsidieaanvragen in 316 subsidierondes ingediend. Van de 144 aanvragen waarbij sprake was van directe betrokkenheid zijn destijds 72 aanvragen (0,74% van 9.700) gehonoreerd. Als in deze periode de uitzonderingsclausule werd toegepast is in geen enkele van deze situaties een commissielid met directe betrokkenheid aanwezig geweest bij de bespreking van zijn of haar eigen aanvraag.

Na 2015 is de uitzonderingsclausule niet meer toegepast. De analyse heeft echter uitgewezen dat in 2016 door een menselijke fout bij een projectaanvraag de betrokkenheid foutief is geregistreerd (directe betrokkenheid is als indirecte betrokkenheid geregistreerd). De desbetreffende aanvraag is overigens afgewezen.

Te nemen maatregelen

ZonMw neemt haar verantwoordelijkheid als onafhankelijke onderzoeksfinancier zeer serieus en blijft kritisch op haar eigen processen. Dit heeft in het verleden reeds geleid tot aanscherping van de toepassing van de Gedragscode Belangenverstrengeling. Aanvullend zal ZonMw op korte termijn de volgende maatregelen nemen. In hoofdstuk 4 in de bijlage worden deze maatregelen nader toegelicht:

Werken aan vertrouwen

Uitgangspunt is en blijft dat ZonMw enerzijds werkt op basis van vertrouwen – totdat het tegendeel bewezen is – en anderzijds binnen alle procedures wel belangrijke *checks and balances* inbouwt om misbruik van dat vertrouwen te voorkomen. Er gelden duidelijke kaders vooraf, zoals de Code Belangenverstrengeling, transparante beoordelingsprocessen en heldere regels waaraan commissieleden en referenten zich dienen te houden. ZonMw werkt immers met publieke middelen, hetgeen vraagt om extra zorgvuldigheid. ZonMw moet en wil over dat 'vertrouwen' verantwoording afleggen aan de samenleving. Daarom zal ZonMw haar transparantie verder vergroten.

Vergroten van transparantie

ZonMw zal de komende tijd actief communiceren over de gehanteerde werkwijze en over de dilemma's die dat met zich meebrengt, zoals het spanningsveld tussen deskundigheid en betrokkenheid van commissieleden. Een eerste start daartoe is het verbeteren van de informatie op de website, waarbij onder andere de samenstelling van alle commissies openbaar gemaakt wordt. Daarnaast valt te denken aan discussies in (vak)bladen en op bijeenkomsten. In het jaarverslag zal ZonMw voortaan een transparantie/integriteitsparagraaf opnemen.

Gedragscode Belangenverstrengeling

Samen met NWO zal ZonMw de Gedragscode Belangenverstrengeling evalueren en vervolgens verder aanscherpen. In ieder geval zal artikel 4 (de uitzonderingsbepaling) geschrapt worden.

Interne audit

Bij het gunnen van vertrouwen hoort ook dat mensen elkaar de maat durven nemen. ZonMw is, evenals NWO, van plan een commissie samen te stellen die ad hoc en onaangekondigd beoordelingsvergaderingen zal observeren en daarover aan het bestuur zal rapporteren. Over de bevindingen en de besluiten dienaangaande van het bestuur wordt mededeling gedaan in het jaarverslag. NWO voert momenteel discussie over een interne audit en indien mogelijk laat ZonMw deze commissie hierop aansluiten. Onderdeel van deze interne audit is het opnemen van registratievereisten, voortkomend uit de aan te passen gedragscode, in de IT- systemen.

Vergroten van deskundigheid/lerende organisaties

Binnen de NWO-academy (voor interne opleidingen) waarbij ZonMw zal aansluiten, zal een verplichte (herhaal)training voor nieuwe en bestaande medewerkers over het primaire proces (o.a. juridische aspecten beoordelingsproces, toepassing Code Belangenverstrengeling, lessen uit bezwaarzaken) opgenomen worden. Daarnaast wordt in de bestuursvergaderingen en in alle relevante werkoverleggen binnen ZonMw de jaarlijkse rapportage van de Commissie Bezwaarschriften besproken en eventuele verbeterpunten vastgesteld en doorgevoerd.

Bezwaarschriftencommissie

De jaarlijkse rapportage van de bezwaarschriftencommissie zal in het bestuur en interne werkoverleggen worden besproken. Verbeterpunten voortvloeiend uit de rapportage zullen schriftelijk worden vastgelegd en doorgevoerd in de procedures en werkwijzen. In de interne audits zullen deze verbeterpunten extra aandacht krijgen.

100% garantie?

Kan ZonMw daarmee 100% garanderen dat er met herziene procedures en alle *checks and balances* nooit iets mis kan gaan? Zal er door alle maatregelen die in het beoordelingssysteem zijn en nog worden ingebouwd nooit sprake zijn van (de schijn van) belangenverstrengeling? Het antwoord is helaas: nee. Die garantie is niet te geven. Het beoordelen van subsidieaanvragen is en blijft mensenwerk. Om afgewogen besluiten te nemen en zorgvuldig om te gaan met gemeenschapsgeld, zijn deskundigen nodig met kennis van zaken. Dat zijn deels mensen uit min of meer hetzelfde vakgebied als de aanvragers. Dit geldt zeker bij zeer specialistische vakgebieden of als het doel van een subsidieronde is dat verschillende instituten en organisaties samenwerken om een belangrijk medisch of maatschappelijk probleem op te lossen. Er is een reële kans dat aanvragers en beoordelaars elkaar op enigerlei wijze kennen. Met dit spanningsveld tussen onafhankelijkheid en deskundigheid heeft ZonMw te dealen. Het verscherpte toezicht op de naleving van de gedragscode en de uitgebreide procedure met onafhankelijke referenten als basis en een breed

palet aan commissieleden is er volledig op gericht om een zo onafhankelijk mogelijk en een zo kwalitatief hoogwaardig mogelijk besluit te kunnen nemen.

Ten slotte

Met deze brief en de bijlage meent ZonMw voldaan te hebben aan uw verzoek d.d. 3 oktober om meer inzicht te verschaffen in de wijze van subsidieverlening door ZonMw, het voorkomen van directe en indirecte betrokkenheid van commissieleden bij programma's van ZonMw in de periode 2010-2017, hoe ZonMw de Gedragscode Belangenverstrengeling toepast en hoe die zich verhoudt tot artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Wij zijn vanzelfsprekend bereid om, indien gewenst, aanvullende informatie of een nadere toelichting te verschaffen.

Met vriendelijke groet,

prof.dr. Jeroen J.G. Geurts
voorzitter

Henk J. Smid
secretaris

Bijlage(n)

Subsidietoekenning bij ZonMw – Werkwijze, feitenrelaas, Gedragscode
Belangenverstrengeling en aanscherping van beleid

Kopie

VWS, pSG, mevrouw mr. G.E.A. van Craaikamp
VWS, DG Volksgezondheid, mevrouw drs. A. Berg