

2 OKT. 1984

CO/PvG/2116/65B/84.567
Nijmegen, 30 maart 1984

 **NIVEL**
bibliotheek
drieharingstraat 26
postbus 1568
3500 bn utrecht
telefoon: 030 319946

DEFINITIEF ADVIES

DE TOEKOMST VAN HET NEDERLANDS HUISARTSEN INSTITUUT

4892

3 OCT 1954

POSTBUS 812-3500 VA UTRECHT
HUISARTSEN INSTITUUT
BIBLIOTHEEK NEDERLANDS

2 OKT. 1984

CO/PvG/2116/65B/84.567
Nijmegen, 30 maart 1984

 **NIVEL**
bibliotheek

drieharingstraat 26
postbus 1568
3500 bn utrecht
telefoon: 030 319946

DEFINITIEF ADVIES

DE TOEKOMST VAN HET NEDERLANDS HUISARTSEN INSTITUUT

mevr. drs J.M. Bensing
drs G.H. Damhuis
P.J. van Ginneken (eindredactie)
S. van der Kooij, arts (tot 1 december 1983)
mevr. L. Lelie (projektassistentie)
drs Cl. Olthoff (projektleiding)
drs R. Walda (vanaf 1 december 1983)

<u>INHOUD</u>	<u>Pag.</u>
1. PROBLEEMSTELLING EN OPZET	3
1.1 De opdracht	3
1.2 De fasering van het projekt	4
1.3 Afgrenzing van het onderwerp	5
1.4 De organisatie van het projekt	6
1.5 De positie van de projektgroep	7
1.6 De opstelling van de kerndisciplines	8
1.7 De opbouw van de nota	8
2. OMSCHRIJVING VAN DE ONDERZOCHE FUNKTIES	10
2.1 De beleidsvormende funkties	10
2.2 De ondersteunende funkties	11
3. RESULTATEN VAN DE INTERVIEWS	15
3.1 De vier kerndisciplines	15
3.2 Het ministerie	17
3.3 Instituten voor onderzoek en ontwikkeling	18
3.4 De overige organisaties	19
3.5 Het Nederlands Huisartsen Instituut	20
3.6 De deskundigen	21
3.7 Overeenkomsten en verschillen	22
4. ANALYSE	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Voorwaarden voor een optimale funktievervulling	23
4.3 De verhouding tussen onderzoek en ontwikkeling	27
4.4 De organisatorische positie van de onderzoeksfunctie	31
4.5 De organisatorische positie van de ontwikkelingsfunctie	33
4.6 De organisatorische positie van de functie 'dokumentatie en informatie'	36
5. DE RESULTATEN VAN DE KONSULTATIES	37
5.1 Inleiding	37
5.2 Argumenten voor een onafhankelijk onderzoeksinstituut	38
5.3 Argumenten voor en tegen het samengaan van onderzoek en ontwikkeling	39
5.4 Argumenten tegen een onafhankelijk ontwikkelingsorgaan	40
5.5 Argumenten betreffende 'dokumentatie en informatie'	41
5.6 Argumenten betreffende de continuïteit	42

6.	ADVIES	43
6.1	De onderzoeksfunctie	43
6.2	De monodisciplinaire ontwikkelingsfunctie	47
6.3	De ontwikkeling van de samenhang	48
6.4	De functie 'dokumentatie en informatie'	52
6.5	Samenvatting en konsekventies voor het NHI	53
7.	HOE NU VERDER	57

BIJLAGEN 1 t/m 8: zie aparte band (nr. 83.2228 d.d. 5 december 1983)

BIJLAGE 9: Lijst van organisaties die schriftelijk op het concept-rapport gereageerd hebben

BIJLAGE 10: Samenvatting van de schriftelijke reacties

1. PROBLEEMSTELLING EN OPZET

1.1 De opdracht

In de Schets van de Eerste-lijnsgezondheidszorg, die volgde op de Struatuurnota Gezondheidszorg, heeft de toenmalige minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne verschillende argumenten genoemd voor versterking van de eerste-lijnsgezondheidszorg. Deze argumenten werden door de Tweede Kamer onderschreven toen deze zich na het debat over de genoemde schets bij het beleid van de regering aansloot. Eén van de beleidsvoornemens uit de schets betrof "de totstandkoming van een landelijk instituut voor de eerste-lijnsgezondheidszorg dat naast research-taken ook ontwikkelings- en service-taken voor deze hele sektor van de gezondheidszorg kan gaan vervullen, althans in zoverre deze taken het best en meest efficiënt op landelijk niveau en gekombineerd binnen één instelling kunnen worden uitgevoerd" (zie de betreffende passage uit de Schets van de Eerste-lijnsgezondheidszorg, pagina 42, eerste alinea).

Het feit dat het Nederlands Huisartsen Instituut (NHI) daarbij als een mogelijke voorloper van een dergelijk landelijk instituut werd genoemd, was voor de minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne aanleiding om het NHI een opdracht voor een onderzoek te verstrekken inzake de totstandkoming van zulk een instituut (zie bijlage 1, het betreffende schrijven).

Bij de uitwerking van het onderzoeksvoorstel realiseerde het NHI zich dat een dergelijk onderzoek breed zou moeten worden opgezet. De mogelijke functies van een instituut voor de eerste lijn kunnen immers niet los gezien worden van de toekomstige structuur van de eerste-lijnszorg als geheel. Veranderingen in de positie en de taken van het NHI kunnen, ook onbedoeld, veranderingen in deze structuur teweeg brengen; omgekeerd kunnen veranderingen in de eerste-lijnszorg van invloed zijn op de ontwikkeling van het NHI.

Hieruit volgde dat het NHI noch over voldoende mankracht noch over alle vereiste deskundigheden beschikte, om het beoogde onderzoek geheel zelfstandig en in eigen beheer te kunnen uitvoeren. Daarom werd besloten dat het NHI het onderzoek zou verrichten tezamen met het GITP, adviseurs voor organisatie en personeelbeleid, te Nijmegen.

1.2 De fasering van het projekt

Konform de offerte op grond waarvan de opdracht tot dit onderzoek is verleend, is het onderzoek gesplitst in drie fasen. In fase 1 is de bestaande situatie in kaart gebracht. In deze fase zijn interviews afgenomen van een groot aantal organisaties die bij de eerste-lijnszorg betrokken zijn. Deze organisaties zijn vermeld in bijlage 2. Bij deze interviews is gebruik gemaakt van de vragenlijst, die is opgenomen in bijlage 3. De resultaten van deze interviews zijn schriftelijk vastgelegd. De meeste interview-verslagen zijn door de betrokken organisaties geautoriseerd; één interview werd door de betrokken gesprekspartners geautoriseerd; één interview werd niet geautoriseerd.

Fase 2 van het onderzoek had betrekking op de gewenste situatie. Om de gewenste situatie te kunnen achterhalen, heeft de projektgroep gebruik gemaakt van twee bronnen. In de eerste plaats heeft zij een analyse gemaakt van de inzichten, wensen en meningen die bleken uit de interviews met de bovengenoemde organisaties. In de tweede plaats heeft zij de meningen gepeild van een aantal personen die geacht werden deskundig te zijn op het gebied van de eerste-lijnszorg. Voor de samenstelling van deze groep van deskundigen zie bijlage 4. Het geautoriseerde verslag van de konferentie van deze deskundigen is opgenomen in bijlage 5.

In fase 3 heeft de projektgroep de gegevens over de bestaande en de gewenste situatie geanalyseerd en daaruit een voorstel afgeleid, dat is neerlegd in het 'koncept-advies' (dat in de offerte is aangeduid als het eerste deel van het eindrapport). Bovendien zijn in fase 3 de organisaties die in fase 1 geïnterviewd waren, nogmaals gekonsulteed. De projektgroep heeft het koncept-advies namelijk aan die organisaties toegestuurd met het verzoek daarop schriftelijk te reageren. Mede op grond van deze reakties heeft de projektgroep tenslotte het definitieve advies opgesteld, dat in deze nota is opgenomen.

Uit het voorgaande blijkt dat de betrokken organisaties op twee wijzen invloed op het advies van de projektgroep hebben kunnen uitoefenen: via de interviews en tijdens de konsultatie.

1.3 Afgrenzing van het onderwerp

Om het onderwerp van dit projekt te kunnen omlijnen, hebben de deskundigen zich gebogen over de vraag wat onder 'eerste-lijnszorg' dient te worden verstaan. Tijdens de deskundigenkonferentie is deze vraag dan ook uitvoerig besproken. Uiteindelijk werden de deskundigen het eens over de volgende kenmerken:

- de eerste lijn richt zich op individuele patiënten en leefeenheden, niet op categorieën van patiënten
- de eerste lijn werkt ten behoeve van de patiënt in zijn of haar thuissituatie
- de eerste lijn is voor de patiënt direkt toegankelijk
- de eerste-lijns hulp wordt verleend door professionele werkers.

Overigens legden de deskundigen er de nadruk op dat het niet gewenst is de eerste-lijns hulpverlening al te nauwkeurig af te bakenen. Omdat deze hulpverlening voortdurend in ontwikkeling is, dient zij flexibel te zijn en zich te kunnen aanpassen. Het begrip 'eerste lijn' mag dus niet zo strak omschreven worden dat mogelijke ontwikkelingen daardoor geblokkeerd kunnen worden. Sterker nog: de omschrijving van de 'eerste lijn' dient zelf voortdurend onderwerp van onderzoek te zijn. De projektgroep sluit zich bij deze gedachtengang aan.

In de loop van het onderzoek hebben zich ontwikkelingen voorgedaan, die kunnen leiden tot een vervaging van de grens tussen 'eerste-lijnsgezondheidszorg' en 'eerste-lijnszorg'. Zowel in de stuurgroep als in de deskundigengroep zijn deze ontwikkelingen aan de orde gesteld. Daarbij kwam onder meer de vraag naar voren of het NHI en het Nederlands Instituut voor Maatschappelijk Werk Onderzoek (NIMAWO) in de toekomst zouden moeten samengaan. De projektgroep is van mening dat de gesignaleerde vervaging van de grens tussen eerste-lijnsgezondheidszorg en eerste-lijnszorg ten dele buiten het bestek van dit onderzoek valt. Wel heeft de projektgroep in haar advies aandacht besteed aan de relatie tussen het NHI en het NIMAWO in de komende jaren.

Zowel omdat het begrip 'eerste lijn' - zoals hierboven is opgemerkt - flexibel dient te zijn, alsook omdat het onderzoek niet was gericht op de hele eerste lijn maar alleen op de structurering van een aantal ondersteunende functies op landelijk niveau, heeft de projektgroep haar advies niet afgeleid uit een vooropgesteld model van de eerste lijn, maar uit de bestaande structuren en de daarin zichtbare ontwikkelingen. Wel heeft de projektgroep zich gebaseerd op een aantal uitgangspunten die worden genoemd in de 'Schets van de Eerste-lijnsgezondheidszorg'

van het ministerie. De belangrijkste passages over dit onderwerp zijn opgenomen in bijlage 6. Voorts heeft de projektgroep zich laten beïnvloeden door de meest recente ontwikkelingen ter versterking van de eerste lijn, die in de laatste jaren en vooral de laatste maanden in gang gezet zijn, maar waarvan nog niet geheel duidelijk is waartoe ze zullen leiden. Mede daarom hanteert de projektgroep zoveel als mogelijk de term 'eerste- lijnszorg'.

Uit de interviews en gesprekken, de bestudeerde stukken en de discussie met de deskundigen is de projektgroep gebleken dat vrijwel alle betrokkenen het erover eens zijn, dat onder meer de functies 'onderzoek', 'ontwikkeling', 'instandhouding' en 'dokumentatie en informatie' voor de gewenste versterking van de eerste lijn onontbeerlijk zijn. Tevens heeft de projektgroep echter gekonstateerd dat er duidelijke verschillen van mening zijn over de wijze waarop deze functies vervuld moeten worden. Dit geldt vooral voor de vraag in hoeverre en op welke wijze de functies 'ontwikkeling' en 'instandhouding', behalve op regionaal niveau, ook op landelijk niveau vervuld moeten worden. Daarom zal in dit rapport vooral aandacht worden besteed aan de organisatorische posities die de genoemde functies op landelijk niveau moeten innemen.

1.4 De organisatie van het projekt

Het onderzoek waarvan dit rapport verslag uitbrengt, is uitgevoerd door een projektgroep die is samengesteld uit:

- twee medewerkers van het NHI, namelijk de directeur en het hoofd van de afdeling Wetenschappelijk Onderzoek (op 1 december 1983, dat wil zeggen na de opstelling van het concept-advies, is de directeur van het NHI, die het instituut toen ging verlaten, in de projektgroep vervangen door het hoofd van de afdeling Ontwikkeling en Ondersteuning)
- twee adviseurs van het GITP, waarvan er één tevens voorzitter is van de beheersraad van het NHI.

Uit deze samenstelling blijkt dat de projektgroep - overeenkomstig de wijze waarop de opdracht door de opdrachtgever is geformuleerd - nauwe relaties met het NHI heeft. Toch neemt zij nadrukkelijk een onafhankelijke positie in, ook ten opzichte van de beleidsraad van het NHI. Deze positie komt onder meer tot uitdrukking in het feit dat dit rapport uitsluitend voor verantwoording komt van de projektgroep.

Voorts heeft de opdrachtgever ten behoeve van dit projekt een stuurgroep in het leven geroepen. De leden van deze stuurgroep zijn vermeld in bijlage 7. De belangrijkste taken van de stuurgroep zijn:

- bewaking van de voortgang
- bewaking van het budget
- advies over de samenstelling van de deskundigengroep
- toetsing van tussentijdse rapporten en van het eindrapport.

De stuurgroep heeft zich het recht voorbehouden een mogelijk afwijkend standpunt over het advies aan dit rapport toe te voegen.

Zoals reeds is vermeld in paragraaf 1.2 is bovendien een groep van deskundigen ingeschakeld. In de offerte voor dit onderzoek is de taak van deze groep op twee verschillende wijzen beschreven. Enerzijds is gesteld dat de deskundigen tezamen met de projektgroep een voorstel over de positie en de taken van een eventueel eerste-lijnsinstituut moesten opstellen; anderzijds dat de deskundigen met de projektgroep zouden diskussiëren, waarna de projektgroep een voorstel zou opstellen. De deskundigen gaven de voorkeur aan de laatstgenoemde mogelijkheid, hetgeen betekent dat het in dit rapport vervatte advies onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van de projektgroep wordt uitgebracht.

1.5 De positie van de projektgroep

Zoals gebleken is uit de vorige paragraaf was de projektgroep ten dele samengesteld uit leden die tevens een functie hadden en hebben in de werkorganisatie van het NHI. Begrijpelijkwerwijs kwam de medeverantwoordelijkheid voor het projekt, maar vooral voor het eindadvies met name voor de medewerkers van het NHI echter nogal eens op gespannen voet te staan met de verantwoordelijkheid die voortvloeide uit hun positie in de werkorganisatie van het NHI. Tengevolge daarvan zijn er momenten geweest dat de leden van de projektgroep zeer veel energie hebben moeten geven om tot voor allen aanvaardbare resultaten te komen. Het is daarom met een zekere tevredenheid dat de projektgroep bij het afsluiten van dit rapport kan konstateren dat het eindadvies - behoudens een klein onderdeel - door alle leden van de huidige projektgroep wordt onderschreven. De samenstelling van de projektgroep en het vrijwel eensluidende advies kunnen ertoe bijdragen dat dat advies ook gemakkelijker kan worden doorgevoerd althans voorzover de leden van de projektgroep daarop invloed kunnen uitoefenen.

1.6 De opstelling van de kerndisciplines

Vanaf het begin van het onderzoek hebben drie van de vier kerndisciplines zich van het onderzoek afgewend, namelijk de Nationale Kruisvereniging (NK), de Joint en de Centrale Raad voor Gezinsverzorging (CRG). Deze organisaties zijn namelijk van mening dat dit onderzoek (afgezien van het GITP) niet alleen aan het NHI had moeten worden opgedragen, maar uitgevoerd had moeten worden onder verantwoordelijkheid van alle landelijke organisaties die met de eerste lijn te maken hebben, dan wel zelfstandig door een geheel onafhankelijk extern adviesbureau. Daarom hebben deze drie organisaties geen zitting willen nemen in de stuurgroep. Wel hebben zij schriftelijk gereageerd op de interview-vragen. De vierde kerndiscipline (de LHV) heeft wel aan de interview-fase deelgenomen. Bij de konsultatieronde heeft de LHV een schriftelijke reactie op het concept-advies aan de projectgroep gestuurd; de drie andere organisaties hebben in die fase een informeel gesprek met de projectgroep gevoerd (zie ook paragraaf 5.1).

Uit het voorgaande blijkt dat voor de opzet om het onderzoek door het NHI en het GITP te laten uitvoeren, een hoge prijs is betaald. In de projectgroep is meermalen gediskussieerd over de vraag of deze prijs niet té hoog was. Toch heeft de projectgroep de opdrachtgever niet geadviseerd, deze opzet tussentijds te wijzigen en het onderzoek alsnog te laten uitvoeren onder de medeverantwoordelijkheid van de vier organisaties die de kerndisciplines vertegenwoordigen. Een noodzakelijke voorwaarde daartoe zou volgens de projectgroep namelijk zijn geweest, dat deze vier kerndisciplines al in een eerder stadium tot een nauwere samenwerking waren gekomen. Zonder een dergelijke nauwe samenwerking (die overigens thans wel lijkt te ontstaan) zou het resultaat van het onderzoek te sterk afhankelijk zijn geweest van mogelijk verschillende, niet goed op elkaar afgestemde, visies op de eerste-lijnszorg en zou de vraag betreffende een eerste-lijnsinstituut wellicht ondergesneeuwd zijn onder diverse andere voor de bedoelde organisaties belangrijke vraagstukken.

1.7 De opbouw van de nota

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

- In hoofdstuk 2 worden de functies omschreven, volgens welke de activiteiten in de eerste lijn door de projectgroep worden gegroepeerd. Gezien de probleemstelling wordt in dit rapport hoofdzakelijk aandacht besteed aan de functies 'wetenschappelijk onderzoek', 'ontwikkeling van de zorg' en 'dokumentatie en informatie'.

- In hoofdstuk 3 worden de visies beschreven die de geïnterviewde organisaties en de geraadpleegde deskundigen hebben op de ontwikkelingen die de organisatorische structuur van de eerste lijn in de toekomst zullen bepalen.
- In hoofdstuk 4 analyseert de projectgroep de voorwaarden die een optimale vervulling van de functies 'onderzoek', 'ontwikkeling' en 'dokumentatie en informatie' mogelijk moeten maken.
- In hoofdstuk 5 worden de resultaten van de konsultatie over het concept-advies weergegeven, voorzover die het uiteindelijke advies van de projectgroep hebben beïnvloed. Een volledig verslag van de reacties op het concept-advies is opgenomen in bijlage 10).
- Hoofdstuk 6 bevat het definitieve advies van de projectgroep over de vervulling van de functies 'onderzoek', 'ontwikkeling' en 'dokumentatie' ten behoeve van de eerste lijn op landelijk niveau en daarmee tevens over de toekomst van het NHI.
- In hoofdstuk 7 gaat de projectgroep in op de verder te volgen procedure.

2. OMSCHRIJVING VAN DE ONDERZOCHE FUNKTIES

In dit hoofdstuk omschrijft de projektgroep de funkties met behulp waarvan zij de activiteiten die ter ondersteuning van de eerste-lijnszorg worden verricht, heeft geordend. Deze funkties komen in grote lijnen overeen met de funkties die worden onderscheiden in het eindrapport van de Commissie Herstructurering Landelijke Organisaties (de zogenaamde Commissie Van Gils). Voor het advies van de projektgroep zijn vooral de 'ondersteunende' funkties van belang, dat wil zeggen de funkties 'onderzoek', 'dokumentatie en informatie', 'ontwikkeling van zorg', 'instandhouding van zorg' en 'toetsing van zorg'. Daarnaast wordt ook een aantal funkties omschreven, die betrekking hebben op de beleidsvorming. Deze funkties staan in dit advies weliswaar niet centraal, maar worden toch bij enkele onderdelen daarvan betrokken.

De hierna omschreven funkties zijn alle tijdens de interviews aan de orde gesteld. In bijlage 8 is een globaal overzicht opgenomen van de funkties die in feite door de geïnterviewde organisaties op landelijk niveau ten behoeve van de eerste lijn worden verricht. Tijdens de interviews is ook gevraagd naar het beeld dat de geïnterviewde organisaties hebben van het huidige NHI. De antwoorden op deze vraag zijn eveneens in bijlage 8 samengevat.

2.1 De beleidsvormende funkties

Wat betreft de beleidsvormende funkties heeft de projektgroep een onderscheid gemaakt tussen de funkties 'beleidsadvisering', 'belangenbehartiging' en 'pleitbezorging'. Het onderscheid tussen deze funkties wordt vooral bepaald door de positie van waaruit en de oriëntatie waarmee door organisaties aan de beleidsvorming wordt deelgenomen.

a. De functie 'beleidsadvisering'

Een organisatie wordt geacht actief te zijn op het gebied van de beleidsadvisering als de adviezen die de organisatie geeft aan de overheid of aan een andere beslissende instantie, gericht zijn op het algemeen belang. De kans op een dergelijke oriëntatie is groter als de betrokken organisatie een onderdeel vormt van een grotere organisatie of lid is van een overlegverband en daardoor verplicht is tezamen met andere organisaties gemeenschappelijke adviezen uit te brengen. In dit

grotere organisatorische verband staan immers niet de eigen belangen van de deelnemende organisaties voorop, maar het gezamenlijke belang. Naarmate in zo'n organisatorisch verband meer deelbelangen op elkaar afgestemd moeten worden, alvorens een gemeenschappelijk advies kan worden gegeven, valt het belang van dat organisatorische verband meer samen met het 'algemene belang'.

b. De functie 'belangenbehartiging'

Tot de functie 'belangenbehartiging' worden die activiteiten gerekend, die primair tot doel hebben regelingen te treffen en middelen te verkrijgen die gunstig zijn voor de eigen organisatie. Bij belangenbehartiging staat het individuele, vooral materiële, belang voorop. Daarbij kan het zowel om het werkgevers- als om het werknemersbelang gaan. In beide gevallen wordt niet het algemene belang geaccentueerd, maar het deelbelang.

Uit de omschrijvingen van de functies 'beleidsadvisering' en 'belangenbehartiging' kan worden afgeleid dat een enkele organisatie beide functies kan vervullen en dat een nauwkeurig onderscheid niet altijd te maken is. Een organisatie die een beleidsadvies afgeeft, kan uitsluitend het algemene belang op het oog hebben, maar het beleidsadvies kan ook gekleurd zijn door de voordelen die eruit voortvloeien voor het eigen deelbelang.

c. De functie 'pleitbezorging'

Tot de functie 'pleitbezorging' worden die activiteiten gerekend, die primair tot doel hebben de belangen van bepaalde doelgroepen van de gezondheidszorg te behartigen. Bij de pleitbezorging gaat het overigens tot nu toe vaak niet zozeer om het geregeld nastreven van belangen vanuit een formeel erkende positie, alswel om het ad hoc aan de orde stellen van problemen van bepaalde doelgroepen en het aanbieden van suggesties voor de oplossing daarvan.

2.2 De ondersteunende functies

Wat betreft de ondersteunende functies heeft de projectgroep onderscheid gemaakt tussen de functies 'onderzoek', 'ontwikkeling van zorg', 'instandhouding van zorg', 'dokumentatie en informatie' en 'toetsing van zorg'.

a. De functie 'onderzoek'

Tot de functie 'onderzoek' rekent de projektgroep al die activiteiten waarbij op wetenschappelijk verantwoorde wijze relevante verschijnselen worden beschreven en zo mogelijk worden verklaard. In de vragenlijst die bij de interviews is gebruikt, is onderscheid gemaakt tussen:

- beleidsvoorbereidend onderzoek, waarbij nagegaan wordt wat de effecten van bepaalde beslissingen kunnen zijn of onder welke condities bepaalde maatregelen meer effect kunnen sorteren
- beleidsanalyserend onderzoek, waarbij het beleidsproces zelf onderwerp van onderzoek is
- beleidstoetsend onderzoek, waarbij nagegaan wordt welke effecten bepaalde maatregelen hebben gehad.

Het permanent registreren van voor het onderzoek relevante gegevens rekent de projektgroep eveneens tot de functie 'onderzoek'.

b. De functie 'ontwikkeling van zorg'

Bij ontwikkeling gaat het erom, met de steun van de betrokkenen, binnen een territoriale of funktionele eenheid een bepaalde verandering teweeg te brengen. De organisatie of de funktionaris die belast wordt met de ontwikkelingsfunctie, tracht een proces op gang te brengen waarbij de betrokken eenheid, op grond van vastgestelde problemen en behoeften, doelen formuleert, waarbij het vertrouwen en de wil ontstaan om hieraan te werken, waarbij interne en externe hulpbronnen worden aangeboord enzovoort. Omdat de activiteiten die in het kader van zo'n ontwikkelingsproces worden verricht, expliciet gericht zijn op verandering, kunnen ze duidelijk worden onderscheiden van de activiteiten die verricht worden uit hoofde van de functie 'instandhouding van zorg'. Als voorbeelden kunnen worden genoemd: organisatie-ontwikkeling en ontwikkeling ten behoeve van de deskundigheidsbevordering, de invoering van nieuwe methoden, het opzetten van nieuwe lokaties, het regelen van aangepaste financieringen, het oprichten van organisaties en dergelijke.

Onder de functie 'ontwikkeling' worden derhalve al die activiteiten begrepen die expliciet tot doel hebben bepaalde veranderingen te realiseren binnen een bepaalde tijdsperiode. In deze betekenis hebben ontwikkelingsactiviteiten in beginsel een begin- en een eindpunt.

c. De begrippen 'onderzoek' en 'ontwikkeling'

Ter verduidelijking van de begrippen 'onderzoek' en 'ontwikkeling' werd door de deskundigen onderscheid gemaakt tussen drie categorieën van ontwikkelingsvragen, namelijk vragen die voortvloeien uit onderzoek, vragen die gesteld worden bij de beleidsvorming en vragen die voortkomen uit het veld. Het formuleren van vragen van de eerstgenoemde categorie is volgens de deskundigen een activiteit die een inherent onderdeel uitmaakt van het onderzoek. De beide andere ontwikkelingsvragen hebben gemeen dat ze voortkomen uit een wens tot verandering en een streven naar een vooropgezet doel.

Ook de projectgroep rekent de ontwikkelingsvragen die voortvloeien uit onderzoek, tot de functie 'onderzoek'. De ontwikkelingsvragen die gesteld worden bij de beleidsvorming of voortkomen uit het veld, rekent de projectgroep tot de functie 'ontwikkeling van zorg'.

Voorts meent de projectgroep dat onderzoek niet alleen registrerend en verklarend is, maar ook nieuwe vragen kan oproepen op basis waarvan - door anderen dan de onderzoeker - tot nieuwe gewenste ontwikkelingen kan worden besloten. Evenals de deskundigen is de projectgroep van mening dat wetenschappelijk onderzoek niet tot doel heeft ontwikkelingen in gang te zetten, maar wel impliciet invloed op ontwikkelingen kan uitoefenen.

d. De functie 'instandhouding van zorg'

Bij de functie 'instandhouding' gaat het in principe om het min of meer kontinu aanvullen van ervaren tekorten in kennis en deskundigheid die niet strikt op de ontwikkeling van zorg gericht zijn. Voorbeelden hiervan zijn: begeleiding ten aanzien van personeel, financiering, bouw, verzorgen van opleidingen. Activiteiten op het gebied van de instandhouding worden ook wel aangeduid met de termen 'reguliere ondersteuning', 'steunfunctie' of 'serviceverlening'.

e. De functie 'dokumentatie en informatie'

Onder deze functie heeft de projectgroep al die activiteiten gegroepeerd waarbij sprake is van het verzamelen, ordenen en ontsluiten van relevante publikaties en het in aangepaste vorm verspreiden van actuele informatie voor een bepaald werkterrein.

f. De funktie 'toetsing van de zorg'

In de vragenlijst voor de interviews heeft de projektgroep de activiteiten die gericht zijn op het meten en wegen van de kwaliteit van en de effekten van de dienstverlening, ondergebracht in een afzonderlijke funktie, genaamd 'toetsing van de zorg'. Bij nader inzien meent de projektgroep echter dat sommige van deze activiteiten behoren tot de funktie 'onderzoek' en dat andere activiteiten op dit gebied, zoals interkollegiale toetsing, beschouwd moeten worden als onderdelen van de zorg zelf, die door ontwikkelingsactiviteiten kunnen worden gestimuleerd.

3. RESULTATEN VAN DE INTERVIEWS

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de wensen en opvattingen over het funktioneren van de eerste lijn, die de projektgroep tijdens de interview-fase heeft gesignaleerd. Aangezien het in dit rapport niet gaat om het bestaansrecht van de afzonderlijke (in hoofdstuk 2 genoemde) funkties die ten behoeve van de eerste-lijnszorg vervuld worden, maar vooral om de samenhang tussen deze funkties, zal hieronder vooral aandacht besteed worden aan de wensen en opvattingen aangaande de taakverdeling en de samenwerking tussen de betrokken organisaties. In dit hoofdstuk wordt dus een beschrijving gegeven van de visies van de geïnterviewde organisaties op de ontwikkelingen die de organisatorische structuur van de eerste lijn in de toekomst zullen bepalen.

De projektgroep heeft deze visies afgeleid uit: de interview-verslagen, andere aan de projektgroep bekende schriftelijke stukken, de bespreking van de projektgroep met de groep van deskundigen en andere besprekingen die leden van de projektgroep gedurende het onderzoek met vertegenwoordigers van diverse organisaties hebben gevoerd.

Gegeven de vele ontwikkelingen die zich thans in de eerste-lijnszorg voltrekken, is het niet eenvoudig om de visies van alle betrokken organisaties op de toekomstige structuur van de eerste lijn op een overzichtelijke wijze samen te vatten. Diverse ontwikkelingen lijken in een stroomversnelling te zijn geraakt; sommige organisaties zitten middenin die ontwikkelingen, andere houden het tempo nauwelijks bij. Zoals uit de laatste paragraaf van dit hoofdstuk zal blijken, meent de projektgroep echter toch enkele grote lijnen te kunnen aanduiden, die voor het onderwerp van dit rapport van belang zijn.

3.1 De vier kerndisciplines

Zoals al is opgemerkt in paragraaf 1.5, hebben drie van de vier landelijke kerndisciplines in de eerste lijn (NK, Joint en CRG) ieder afzonderlijk schriftelijk gereageerd op de vragenlijst die bij de interviews is gebruikt. De antwoorden op de vragen over de toekomstige ontwikkelingen zijn niet gelijklopend maar vertonen wel grote overeenkomsten. Ook de visie van de Landelijke Huisartsen Vereniging (LHV), zoals die tijdens het interview naar voren werd gebracht, komt voor een deel overeen met de mening van de andere kerndisciplines, maar ook hier is geen sprake van volledige overeenstemming. Daarom kan de projektgroep

de opvattingen van deze vier organisaties niet als één mening beschrijven. Toch wil dat niet zeggen dat er wezenlijke verschillen van inzicht bestaan.

De vier organisaties hebben te kennen gegeven, dat zij willen proberen hun beleid in federatief verband op elkaar af te stemmen en dat zij geleidelijk willen toegroeien naar een koepel voor de eerste-lijns-'thuis'zorg. Dit streven is onderwerp van gesprek geweest op het ministerie, alwaar men er positief tegenover staat.

Drie van de vier organisaties zeggen gekant te zijn tegen de oprichting van een breed eerste-lijnsinstituut, dat zich zou bezighouden met zowel onderzoek als ontwikkeling en ondersteuning. Wel onderschrijven de vier organisaties dat het onder bepaalde voorwaarden wenselijk zou zijn als het NHI uitgroeit tot een onderzoeksinstituut voor de eerste-lijns-'thuis'zorg. De belangrijkste van deze voorwaarden kunnen als volgt samengevat worden. In de bestuurskonstructie dient het partikulier initiatief tot uitdrukking te komen. De betrokken organisaties dienen invloed te kunnen uitoefenen op de publikatie van vooral die onderzoeksresultaten die rechtstreeks relevant zijn voor het beleid. Het instituut dient zich niet bezig te houden met de doorvoering van maatregelen die uit de onderzoeksresultaten kunnen worden afgeleid, noch met de onderhandelingen die daarover met andere organisaties en met de overheid gevoerd zullen worden. Bij de samenstelling van het bestuur en de personeelsopbouw dient rekening te worden gehouden met de specifieke vragen en eisen die elk van de kerndisciplines stelt. Wanneer niet aan deze voorwaarden kan worden voldaan, dan zal behoefte bestaan aan een eigen onderzoeksorgaan.

Bij de beantwoording van de vragen zoals die hierboven is samengevat, heeft bij drie van de vier organisaties de relatie tussen de Nationale Ziekenhuis Raad (NZR) en het Nationaal Ziekenhuis Instituut (NZI) model gestaan.

Deskundigheidsbevordering, direkte werk- en beleidsontwikkeling, beleidsvoorbereiding, alsmede service aan en begeleiding van uitvoerende eenheden dienen geen taken te zijn van het NHI nieuwe stijl. Twee van de vier kerndisciplines merken op dat het nieuwe instituut wel zodanig toegerust moet zijn dat het in staat is deze, tot de kompetentie van andere organen behorende, taken te beïnvloeden. Welke deze andere organen zijn, wordt in de schriftelijke beantwoording niet vermeld.

Een van de kerndisciplines meent dat de totstandkoming van een eerste-lijnsinstituut met brede taakstelling fnuikend zal werken op de totstandkoming van een multidisciplinaire koepel.

3.2 Het ministerie

Van de zijde van het ministerie werd ten tijde van de interview-fase een nota over de eerste lijn samengesteld, die voor de jaarwisseling 1983-1984 zou verschijnen (en inmiddels is uitgebracht). Uit hetgeen ten tijde van de interviews omtrent het te voeren overheidsbeleid naar buiten kwam, kon worden afgeleid dat ook de overheid een landelijke koepel in de eerste lijn lijkt voor te staan. Wat betreft een instituut voor de eerste lijn, heeft de projectgroep de volgende meningen van de overheid vernomen.

Op het direktoraat Volksgezondheid van het ministerie van WVC leek tot voor kort de opvatting te heersen dat het NHI wellicht zou kunnen uitgroeien tot een instituut voor onderzoek en ontwikkeling, waarvan het Samenwerkingsproject Eerste Lijn (S1) een onderdeel zou kunnen vormen. Bovendien zouden te zijner tijd ook in dat kader relevante taken op het gebied van het kruiswerk en de maatschappelijke dienstverlening door dit instituut verricht moeten worden. Of dit standpunt veranderd is, is niet bekend. Wel is aan de opdracht voor het in dit rapport beschreven onderzoek uitdrukkelijk de vraag toegevoegd, of de beide functies 'onderzoek' en 'ontwikkeling' in één organisatorisch verband verenigd dienen te worden of niet.

Het direktoraat Volksgezondheid heeft zelf geen expliciet antwoord gegeven op de vraag of deze functies eventueel in één organisatorisch verband zouden moeten worden samengebracht. De geïnterviewde ambtenaren waren van mening dat de spanning tussen de functies 'onderzoek' en 'ontwikkeling' zo sterk is dat deze beter niet in één instituut kunnen worden samengebracht, hoewel deze functies wel met elkaar in dialoog moeten blijven. Voorts deden zij de suggestie de ontwikkelingsfunctie voorlopig niet te institutionaliseren, zodat deze functie in beweging zou blijven. Op grond van deze overwegingen zou men volgens hen kunnen streven naar een instituut voor de eerste lijn, waarin de onderzoeksfunctie zou worden ondergebracht, plus een multidisciplinaire koepel, waarin de functie 'ontwikkeling' en zonedig de functie 'instandhouding' zou worden ondergebracht. In een dergelijke konstruktie zou er een goede relatie moeten zijn tussen deze koepel en het onderzoeksinstituut.

Bij het direktoraat Maatschappelijke Ontwikkeling van WVC opteert men voor een eerste-lijnsinstituut dat zich in eerste instantie bezighoudt met studie-, onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten betreffende de samenwerking in de eerste lijn. Dit instituut zou een beleidsadviserende functie kunnen vervullen ten opzichte van met name het Nationaal Overleg Beleid Eerste Lijn (NOBEL). Daarbij wordt de laatstgenoemde organisatie gezien als een samenwerkingskoepel van diverse organisaties die werkzaam zijn in de eerste lijn. Voor het overige zou dit instituut de meer disciplinegerichte taken en de implementatie-activiteiten moeten overlaten aan de koepels, de beroepsgroepen en de regionale ondersteuningsplatforms.

3.3 Instituten voor onderzoek en ontwikkeling

Het Nederlands Centrum Geestelijke Volksgezondheid (NCGV) vindt dat een onafhankelijk onderzoeksinstituut voor de eerste lijn node wordt gemist. In het veld van de gezondheidszorg grijpen vele veranderingen plaats, die vragen oproepen met betrekking tot integratie, reallokatie en samenwerking. Om dit soort vragen te kunnen beantwoorden moet er een onderzoeksinstituut bestaan dat niet, zoals de belangengroepen, a priori een standpunt inneemt en dat geen belangen hoeft te verdedigen. De belangrijkste taken voor het gewenste onafhankelijke eerste-lijnsinstituut zouden moeten liggen op het gebied van onderzoek, dokumentatie en informatie. De functies 'ontwikkeling' en 'ondersteuning van de zorg' zouden moeten worden ondergebracht bij de koepels van de uitvoerende organisaties.

Het Nederlands Instituut voor Praeventieve Gezondheidszorg (NIPG) heeft geen duidelijk beeld van de ontwikkelingen binnen het NHI. Het NIPG meent, wat de eigen organisatie betreft, dat het zich zou moeten beperken tot het verrichten van onderzoek en alleen die ontwikkelingen zou moeten entameren die gebaseerd zijn op de resultaten van dat onderzoek. Voorts acht het NIPG het op zichzelf een goede ontwikkeling als de gehele eerste-lijnszorg wat research betreft op een evenwichtige wijze wordt bediend. Toch ziet het NIPG ook gevaren in een dergelijke centralisatie van activiteiten per echelon; de gezondheidszorg vormt immers een samenhangend geheel van voorzieningen. Het zou dan ook geen goede zaak zijn als alle onderzoek ten behoeve van de eerste lijn exclusief door het NHI verricht zou moeten worden. Ook het NIPG begeeft zich wel eens op het terrein van de eerste-lijnszorg.

Het SI-project gaat ervan uit dat de op samenhang en samenwerking gerichte ondersteuning in de toekomst uitsluitend wordt geboden door de

regionale ondersteuningsplatforms. De ondersteuning van deze regionale platforms zal echter een landelijke taak blijven. Op grond van deze overwegingen vindt S1 dat de functie 'onderzoek' moet worden ondergebracht in een eerste-lijnsinstituut en dat de landelijke ontwikkeling en instandhouding aan dat nieuwe eerste-lijnsinstituut kan worden toebedeeld. De belangrijkste redenen voor deze stellingname zijn:

- voorkomen kan worden dat de functie (wetenschappelijk) onderzoek in de lucht komt te hangen
- de functie onderzoek bestrijkt de gehele eerste-lijnszorg
- de bibliotheek van het eerste-lijnsinstituut, toch al nodig voor de functie onderzoek, kan ook dienstbaar zijn aan de andere functies.

3.4 De overige organisaties

De Landelijke Vereniging van Gezondheidscentra (LVG) is van mening dat de functies 'onderzoek' en 'ontwikkeling' wel op landelijk niveau vervuld moeten worden, maar vindt voorts nog niet dat voor deze functies een nieuw organisatorisch verband moet worden geschapen. In plaats daarvan geeft de LVG de voorkeur aan bijvoorbeeld een voortzetting van het huidige S1-projekt, dat echter niet 'platgedrukt' mag worden tussen de 'oude' organisaties.

Het Nederlands Huisartsen Genootschap (NHG) staat zonder meer achter de uitgroei van het NHI tot een eerste-lijnsinstituut. Het NHI zal volgens het NHG zowel een taak moeten hebben op het gebied van onderzoek, documentatie en informatie als op het gebied van de ontwikkeling. Overigens is het NHG van mening dat de activiteiten ten behoeve van de instandhouding van de huisartsenzorg dan door het NHG moeten worden uitgevoerd.

De overige beroepsorganisaties leggen vooral de nadruk op de registratie- en onderzoeksfunctie van een te vormen eerste-lijnsinstituut.

De financieringsorganen zijn in principe voorstander van een onderzoeksinstituut voor de eerste lijn, zij het dat men daarbij uitdrukkelijk aangeeft dat voorkomen moet worden dat het werkterrein van een instituut voor de eerste lijn de werkterreinen van de disciplinegerichte organisaties overlapt. De financierende organisaties leggen er de nadruk op dat een eerste-lijnsinstituut geregelde kontakten zou moeten onderhouden met NOBEL, de overheid, de financiers en andere organisaties.

De belangenorganisaties van konsumenten en patiënten achten het wenselijk dat er een instituut komt dat in ieder geval de onderzoeksactiviteiten ten behoeve van de eerste lijn op landelijk niveau koördineert. Volgens de Gehandicaptenraad zou dit instituut zich tevens moeten bezighouden met de deskundigheidsbevordering.

De Consumentenbond vindt het minder belangrijk welke organisaties bepaalde functies uitvoeren, als het maar gebeurt. De Consumentenbond ziet het beoogde onderzoeksinstituut voor de eerste lijn als een instantie die materiaal levert voor de eigen beleidsadvisering.

3.5 Het Nederlands Huisartsen Instituut

In het NHI zelf heeft de staf inmiddels uitvoerig gediskussieerd over de vraag welke functies op landelijk niveau vervuld moeten worden. Vooralsnog is de staf van mening dat de functies 'onderzoek', 'dokumentatie en informatie' en 'ontwikkeling' zeker op landelijk niveau gerealiseerd moeten worden.

Over de organisatorische vormgeving is er echter verschil van mening tussen de beide afdelingen waaruit het NHI bestaat. Zowel uit het interview-verslag als uit de beide beleidsnota's blijkt dat deze afdelingen verschillende antwoorden geven op de vraag of de functies die zij vervullen, in één instituut verenigd zouden moeten worden (of eigenlijk: blijven).

De afdeling Wetenschappelijk Onderzoek meent dat het orgaan dat de onderzoeksfunctie moet vervullen, een grote objectiviteit moet kunnen garanderen, een eigen identiteit moet hebben en eigen relaties met bepaalde soorten organisaties (de doelgroepen) moet onderhouden. Daarom geeft deze afdeling nadrukkelijk de voorkeur aan een apart onderzoeksinstituut, dat zich richt op de eerste lijn op dezelfde wijze waarop ook het NZI, het NIPG en de NCGV zich ieder op een bepaalde sektor van de gezondheidszorg richten. Dit onderzoeksinstituut zou tevens de functie 'dokumentatie en informatie' moeten vervullen. De positie van dit instituut zou in bestuurlijk opzicht relatief onafhankelijk moeten zijn. De invloed van andere organisaties zou onder andere gerealiseerd kunnen worden via de onderzoeksprogrammering, de projektbesturing en de evaluatie van het onderzoek.

De afdeling Ontwikkeling en Ondersteuning heeft weliswaar begrip voor deze argumenten, maar verwacht dat de ontwikkelingsfunctie niet of moeilijk van de grond zal komen als zij zou worden ondergebracht in een aparte organisatie of toegewezen zou worden aan een multidisciplinaire koepel. Vooral de laatstgenoemde mogelijkheid trekt een wissel op de toekomst en brengt het gevaar mee dat gewenste ontwikkelingen door de betrokken koepel zouden worden afgeremd. Daarom hecht de afdeling Ontwikkeling en Ondersteuning, zeker in deze fase van de ontwikkeling, veel belang aan de voorwaarde van de onafhankelijkheid. Maar ook de mogelijkheid om de ontwikkelingsfunctie in een zelfstandige instelling onder te brengen, roept vragen op, vooral met betrekking tot het draagvlak waarop een dergelijke instelling zou moeten rusten. In het volgende hoofdstuk zal deze problematiek nader uitgewerkt worden.

3.6 De deskundigen

De deskundigen waren het er uiteindelijk over eens, zij het om verschillende redenen, dat er een eerste-lijnskoepel dient te komen ter versterking van de eerste lijn.

Voorts meenden de deskundigen dat er ook een eerste-lijnsinstituut moet komen voor de realisering van in ieder geval de onderzoeksfunctie. Daarbij legden zij er de nadruk op dat de activiteiten van dit instituut goed afgestemd zouden moeten worden op de activiteiten van andere onderzoeksinstellingen in de zorgsector, zoals het NZI, het NIPG, het NCGV en het NIMAWO. Daartoe zouden de onderzoeksprogramma's van deze instituten met elkaar vergeleken kunnen worden.

Wat betreft de functie 'ontwikkeling' was een aantal deskundigen van mening dat ook deze functie zou moeten worden toebedeeld aan het eerste-lijnsinstituut. Een groter aantal deskundigen was deze mening echter niet toegedaan. Allen waren van mening dat de functie 'ontwikkeling' niet door één of enkele instituten zou moeten worden gemonopoliseerd. Verschillende deskundigen verbonden hieraan de konklusie dat deze functie in het geheel niet zou moeten worden geïnstitutionaliseerd.

De functie 'dokumentatie en informatie' is in de deskundigenkonferentie geen onderwerp van discussie geweest.

Wat betreft de financiering wilden de meeste deskundigen een sterkere relatie leggen tussen vraag en aanbod. Dat gold vooral de ontwikkelingsfunctie.

3.7 Overeenkomsten en verschillen

Het voorgaande overziend, meent de projectgroep de volgende globale konklusies te kunnen trekken.

- Velen zijn van mening dat er ter versterking van de eerste lijn een multidisciplinaire koepelorganisatie moet komen. Op de vraag welke bestaande en eventueel nieuwe organisaties deze koepel zouden moeten vormen, is echter geen antwoord gegeven.
- Velen zijn van mening dat de eerste lijn eveneens dient te worden versterkt door de vorming van een eerste-lijnsinstituut dat de onderzoeksfunctie vervult.
- Verschillen van inzicht bestaan er over de positie van zo'n eerste-lijnsinstituut. Drie van de vier kerndisciplines menen dat het een instituut van en voor het partikulier initiatief dient te zijn. De meeste andere organisaties alsook de deskundigen menen dat het een instituut voor de hele eerste lijn dient te zijn, dat wil zeggen voor alle organisaties die te maken hebben met de eerste lijn, zoals overheid, wettelijke organen, organisaties van partikulier initiatief en konsumentenorganisaties en dat het instituut dus niet aan één of enkele organisaties dient te worden opgehangen.
- Verschillen van mening bestaan er ook over de ontwikkelingsfunctie. Sommigen zijn van mening dat deze functie niet of nauwelijks moet worden geïnstitutionaliseerd. Anderen menen dat deze functie door het eerste-lijnsinstituut dient te worden vervuld. Weer anderen menen dat, voorzover de ontwikkeling op landelijk niveau moet worden geïnstitutionaliseerd, deze functie niet vervuld moet worden door een eerste-lijnsinstituut, maar gekoppeld moet worden aan een eerste-lijnskoepel.
- De meesten achten het minder belangrijk waar de functie 'dokumentatie en informatie' in organisatorische zin terecht komt.

4. ANALYSE

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de opvattingen beschreven die leven bij de betrokken organisaties en de geraadpleegde deskundigen. In dit hoofdstuk zal de projektgroep die opvattingen kritisch analyseren, aanvullen en herordenen. Daarbij gaat de projektgroep uit van de volgende vragen, die blijken de voorgaande hoofdstukken van wezenlijk belang zijn:

- Op welke wijze hangen de functies 'wetenschappelijk onderzoek', 'ontwikkeling' en 'dokumentatie en informatie' met elkaar samen?
- Welke instelling of instellingen zouden deze functies ten behoeve van de eerste lijn op landelijk niveau kunnen realiseren?
- Welke invloed dienen de betrokken organisaties op deze instelling of instellingen te kunnen uitoefenen?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zal de projektgroep in paragraaf 4.2 de voorwaarden formuleren die naar haar mening een optimale vervulling van de drie genoemde functies mogelijk moeten maken. In paragraaf 4.3 wordt de analyse toegespitst op de vraag in hoeverre de functies 'onderzoek' en 'ontwikkeling' met elkaar verenigd kunnen worden. In de paragrafen 4.4, 4.5 en 4.6 wordt nader ingegaan op de organisatorische posities van de drie functies.

4.2 Voorwaarden voor een optimale functie vervulling

a. Wetenschappelijk onderzoek

Zoals is gesteld in hoofdstuk 2 rekent de projektgroep tot de functie 'onderzoek' alle activiteiten waarbij op wetenschappelijk verantwoorde wijze relevante verschijnselen worden beschreven en zo mogelijk worden verklaard. Het gaat hier dus om wetenschappelijk onderzoek. Aldus omschreven kan de onderzoeksfunctie alleen dan adequaat worden vervuld, als aan de volgende voorwaarden voldaan wordt.

- Wetenschappelijk onderzoek dient betrouwbaar te zijn en geloofwaardig voor alle betrokken partijen, in casu de overheid, de koepel- en beroepsorganisaties, de financieringsorganisaties en de konsumenten- of patiëntenorganisaties. Dat betekent enerzijds dat

het onderzoek niet gepreoccupeerd mag zijn ten opzichte van de gewenste ontwikkelingen en deze niet actief dient te beïnvloeden, anderzijds dat de programmering van het onderzoek beleidsrelevant, dat wil zeggen op ontwikkeling gericht, moet zijn, zodat het onderzoek ertoe kan bijdragen dat de eerste lijn in beweging blijft.

- Geloofwaardig en betrouwbaar wetenschappelijk onderzoek vergt een grote mate van onafhankelijkheid. Dat betekent dat de instelling die met dit onderzoek wordt belast:
 - . een eigen inbreng moet hebben in de onderzoeksprogrammering
 - . in bestuurlijke zin onafhankelijk moet zijn van de partijen die belang hebben bij de uitkomsten van het onderzoek
 - . zelfstandig publikaties moet kunnen uitbrengen
 - . de kwaliteitseisen voor het onderzoek zelf moet kunnen vaststellen en bewaken.

Wel moeten de opdrachtgevers over de schouders van de onderzoekers kunnen meekijken.

- De onderzoeksfunctie dient duidelijk herkenbaar te zijn voor de omgeving.
- De onderzoeksfunctie dient zodanig te worden georganiseerd dat eventuele ontwikkelingen in de richting van een bredere - wellicht ook organisatorische - samenhang met andere onderzoeksinstituten niet worden belemmerd.
- De financiering dient bij voorkeur te bestaan uit een basissubsidie van de overheid, doelsubsidies en projektsubsidies van de opdrachtgevers.

b. Ontwikkeling

Volgens hoofdstuk 2 omvat de functie 'ontwikkeling van de zorg' alle activiteiten die expliciet tot doel hebben bepaalde veranderingen te realiseren binnen een bepaalde tijdsperiode, zoals begeleiding en advisering bij de invoering van nieuwe methoden, het opzetten van nieuwe lokaties, het regelen van aangepaste financieringen, het oprichten van organisaties en dergelijke. De wijze waarop de functie 'ontwikkeling' wordt georganiseerd, dient aan de volgende voorwaarden te voldoen.

- De ontwikkelingsfunctie mag niet worden gemonopoliseerd, noch wat betreft de probleemstelling, noch wat betreft de uitvoering. De behoefte aan ontwikkeling kan immers bij elke organisatie en zowel op decentraal als op centraal niveau ontstaan.

- Om te voorkomen dat bepaalde ontwikkelingen door de belangen van afzonderlijke organisaties worden belemmerd, dient een instelling die op landelijk niveau met op samenhang gerichte ontwikkeling wordt belast, niet geheel afhankelijk te zijn van de landelijke koepels. Anderzijds dient zo'n instelling ook niet geheel onafhankelijk te zijn; dat zou namelijk kunnen leiden tot het ontstaan van twee 'partijen' met bijbehorende ideologieën: één partij die vooral waarde hecht aan de afzonderlijke disciplines en één partij die een overdreven accent zou kunnen leggen op de onderlinge samenhang. Daarom dient een landelijke instelling voor de ontwikkeling in de eerste lijn zodanige relaties met de landelijke koepels te onderhouden, dat wederzijdse beïnvloeding en bijsturing mogelijk is. Deze relatieve afhankelijkheid kan bewerkstelligd worden doordat de koepels een zekere invloed uitoefenen op de samenstelling van het bestuur en op de programmering van de activiteiten, zorgdragen voor de financiering en deelnemen aan de doorvoering van de ontwikkelingen. Daartoe is het tevens noodzakelijk dat de bedoelde koepelorganisaties hun beleidsvoornemens en de daaruit voortvloeiende ontwikkelingsbehoeften op elkaar afstemmen en uitgaan van een gemeenschappelijk 'zorg-koncept'.
- Het is van groot belang dat de ondersteuning van de ontwikkeling zo dicht mogelijk bij het uitvoerende niveau geboden wordt. Daarom is het functioneren van de Regionale Ondersteunings Platforms (ROP's) ook voor een landelijke ontwikkelingsinstelling van wezenlijk belang. Een dergelijke instelling zou dan ook nauwe organisatorische relaties met de ROP's moeten onderhouden. Gezien de banden tussen de provinciale en de landelijke monodisciplinaire organisaties dienen ook deze ROP's te beschikken over de relatieve onafhankelijkheid die in de vorige alinea voor de landelijke instelling bepleit is. De landelijke instelling zou onder meer belast kunnen worden met de coördinatie van de ROP's en met het doorgeven van de kennis die voortvloeit uit gesystematiseerde eigen ervaringen.
- De programmering van de activiteiten van een landelijke instelling voor de ontwikkeling van de eerste lijn zou tot stand moeten komen in overleg tussen diverse organisaties, zoals andere organisaties die zich met ontwikkeling bezighouden; potentiële opdrachtgevers, waaronder de overheid en de landelijke koepels; de bovengenoemde ROP's en andere organisaties.
- De ontwikkeling moet kunnen samengaan met de doorvoering (implementatie) en de ondersteuning van de doorvoering. Het moet mogelijk zijn een idee in de praktijk te beproeven en het op grond daarvan aan te passen.

- De financiering dient geregeld te worden door degenen die geïnteresseerd zijn in de ontwikkelingen in de eerste lijn. In de financieringsvorm dient tot uitdrukking te komen dat er steeds een konkrete behoefte aan een bepaalde ontwikkeling dient te zijn, dat wil zeggen dat er een 'opdrachtgever' moet zijn. Hieruit volgt dat overwegend gebruik gemaakt dient te worden van projektfinanciering.

c. Dokumentatie en informatie

Blijkens hoofdstuk 2 omvat deze functie het verzamelen, ordenen en ontsluiten van relevante publikaties en het verspreiden van actuele informatie. De wijze waarop deze functie wordt gerealiseerd, dient te voldoen aan de volgende voorwaarden.

- De instelling die met deze functie wordt belast, dient goed toegankelijk te zijn, zowel in geografisch als in functioneel opzicht.
- De uitvoering van deze functie dient goed afgestemd te worden op de instellingen die zich bezighouden met onderzoek en met ontwikkeling en de behoeften van de betrokken organisaties: zowel beleidsinstanties als uitvoerende organisaties en zowel landelijke als regionale en plaatselijke organisaties.
- De betreffende instelling dient haar werkzaamheden goed af te stemmen op andere dokumentatie- en informatiecentra die op dezelfde en belendende gebieden werkzaam zijn.
- De financiering kan geregeld worden in de vorm van een vaste basissubsidie.

d. Onderlinge relaties

Een belangrijke voorwaarde voor een optimale vervulling van de drie hierboven besproken functies is dat de vormen waarin die functies worden gerealiseerd, goed op elkaar worden afgestemd. Zo dient een systeem voor dokumentatie en informatie goed toegankelijk te zijn.

De functies 'onderzoek' en 'ontwikkeling' dienen elkaar wederzijds te steunen. Zo dienen de onderzoekers zich regelmatig op de hoogte te stellen van de ontwikkelingsvragen die voortkomen uit het veld en van de lopende en verwachte ontwikkelingsprojekten. Om de ontwikkelingen goed op de behoeften te kunnen afstemmen, dient men de toepassing van de ontwikkelingen te kunnen toetsen aan onderzoeksresultaten. Bovendien moet het mogelijk zijn ontwikkelingen kritisch te evalueren.

4.3 De verhouding tussen onderzoek en ontwikkeling

Uit de voorwaarden voor de optimale vervulling van de functies 'onderzoek' en 'ontwikkeling', die in de vorige paragraaf zijn genoemd, kunnen de volgende argumenten vóór en tegen scheiding worden afgeleid.

a. Argumenten vóór scheiding

HERKENBAARHEID EN ONAFHANKELIJKHEID

Wetenschappelijk onderzoek vergt een grote mate van onafhankelijkheid, objectiviteit en betrouwbaarheid. De onderzoeker dient een kritische, afstandelijke houding tegenover de werkelijkheid, de heersende normen en zelfs de wenselijk geachte ontwikkelingen aan te nemen. De waarde van onderzoek is dat de gebruikers van de onderzoeksresultaten er van uit kunnen gaan dat de uitkomsten of de op basis daarvan gestelde vragen niet ingegeven zijn door de belangen van een of meerdere organisaties.

Bij de ontwikkelingsfunctie gaat het juist uitdrukkelijk om de opvattingen en belangen van betrokken organisaties. Bij ontwikkeling dient er altijd een organisatie te zijn die aanspreekbaar is op het feit dat zij een bepaalde ontwikkeling in gang wenst te zetten. Van de uitvoerders wordt verwacht dat zij zich enerzijds kritisch opstellen ten opzichte van de ontwikkelingsvragen, maar anderzijds dat zij zich met deze ontwikkeling identificeren. De ontwikkelingsfunctie dient daarom afhankelijk van betrokken organisaties te zijn.

De hierboven geschetste verschillen bepalen de herkenbaarheid en daarmee de kans op aanvaarding van de betrokken instellingen. Indien de beide functies door eenzelfde organisatie worden uitgeoefend, wordt het beeld vertroebeld en de kans op acceptatie verkleind.

INHOUD VAN HET WERK

Het wetenschappelijk onderzoek is doorgaans georiënteerd op algemene of organisatorische zaken. De functie ontwikkeling is gericht op de uitvoering en de daaraan direkt verbonden problemen in het veld, die zich voordoen op regionaal en plaatselijk niveau. Overigens kunnen de zelf opgedane ervaringen met regionale en lokale ontwikkelingen op landelijk niveau worden gesystematiseerd en bruikbaar worden gemaakt voor toepassing op grotere schaal.

DOELGROEPEN

Wetenschappelijk onderzoek wordt vooral uitgevoerd ten behoeve en in opdracht van landelijke organisaties, zoals organen van de landelijke overheid, landelijke koepels en wettelijke organen. Taken op het gebied van ontwikkeling en ondersteuning worden daarentegen hoofdzakelijk verricht ten behoeve van uitvoerende organisaties in het veld.

SAMENWERKING .

De onderzoeksfunctie dient vooral contact te onderhouden met onderzoeksinstituten in andere sectoren van het zorgveld. De ontwikkelingsfunctie daarentegen zou vooral activiteiten moeten bundelen die binnen de eerste lijn verricht worden, onder meer door de afdeling Ontwikkeling en Ondersteuning van het NHI, door het SI-project en door de ROP's.

FINANCIERING

Volgens de tijdens dit onderzoek geraadpleegde deskundigen dient een onderzoeksinstelling onder meer bekostigd te worden uit een basissubsidie, maar dienen ontwikkelingen vooral te worden bekostigd door middel van kontraktfinanciering. Dit verschil, dat thans in feite nog niet zo opvallend is, zou in de toekomst groter kunnen, en misschien ook moeten, worden.

DRAAGVLAK

Een belangrijk argument voor scheiding is naar de mening van de projectgroep ook, dat de vier kerndisciplines de ontwikkelingsfunctie bevestigen in eigen handen willen houden, maar tegenover de onderzoeksfunctie een veel grotere distantie in acht nemen. Een organisatorische constructie die niet aansluit op deze opvatting kan het draagvlak van een breed eerste-lijnsinstituut verkleinen.

b. Argumenten tegen scheiding

Tegenover de argumenten die pleiten vóór een organisatorische scheiding tussen de functies 'onderzoek' en 'ontwikkeling', staan de volgende argumenten die tégen een dergelijke scheiding pleiten.

VERKLEINING VAN HET DRAAGVLAK

Indien de functies 'onderzoek' en 'ontwikkeling' van elkaar zouden worden gescheiden, zou het draagvlak voor de ontwikkelingsactiviteiten waarschijnlijk kleiner worden.

DALING VAN DE EFFICIENCY

Indien de beide funkties organisatorisch van elkaar zouden worden gescheiden, zou ook het beheers- en ondersteuningsapparaat (de Algemene Dienst) van het NHI in twee delen gesplitst moeten worden. Afgezien van de overige voor- en nadelen van een dergelijke scheiding, zou de efficiency van de beide resulterende instellingen, wanneer men die toch als één geheel van activiteiten beschouwt, daardoor mogelijk kunnen afnemen.

SOCIALE KOSTEN

Scheiding van de beide instituten kan grote ongerustheid teweeg brengen, ook met betrekking tot het veilig stellen van de werkgelegenheid van de medewerkers.

Behalve de drie nadelen van een scheiding tussen de onderzoeks- en de ontwikkelingsfunctie die tot dusver genoemd zijn, wil de projectgroep nog enkele argumenten tegen scheiding behandelen, die wel een grote rol gespeeld hebben in de discussie maar die in wezen weinig gewicht in de schaal leggen.

WEDERZIJDSE BEVRUCHTING

Een veel gehoord argument voor het samengaan van onderzoek en ontwikkeling luidt dat beide funkties elkaar wederzijds kunnen bevruchten. De ervaringen van degenen die zich bezighouden met ontwikkeling, zouden het onderzoek meer praktische relevantie kunnen geven. Anderzijds zouden de onderzoekers de ontwikkelaars kunnen behoeden voor het nastreven van ontwikkelingen waarvan de voordelen niet door onderzoek worden gestaafd.

In de praktijk van het NHI is dit voordeel van samengaan echter geenszins gerealiseerd. In de discussies tussen de medewerkers van de afdelingen Wetenschappelijk Onderzoek en Ontwikkeling en Ondersteuning van het NHI werd veel meer belang gehecht aan de eigen identiteit van elk van deze beide funkties dan aan de onderlinge bevruchting. In feite blijkt de geringe organisatorische afstand eerder te leiden tot onenigheid dan tot samenwerking.

OVEREENKOMSTIGE TAAKSTELLING

Een ander argument tegen scheiding dat weinig gewicht lijkt te hebben, is het gemeenschappelijke werkveld van de betreffende funkties; beide richten zich op de eerste lijn. In feite zijn er echter meer verschil-

len dan overeenkomsten. Bij het verrichten van wetenschappelijk onderzoek dient men zich neutraal en objectief op te stellen. Ontwikkelingsactiviteiten daarentegen komen voort uit een wens tot verandering en streven naar een vooropgesteld doel. Daarbij past de instelling van geëngageerd advieswerk. Het werkveld wordt derhalve op zeer verschillende wijzen bediend.

ONAFHANKELIJKHEID

Beide functies stemmen hierin met elkaar overeen, dat zij een zekere mate van onafhankelijkheid vergen. De mate waarin en de wijze waarop is echter anders voor de onderzoeksfunctie dan voor de ontwikkelingsfunctie. Bovendien is deze overeenkomst op zichzelf geen reden om de beide functies samen te voegen: twee gescheiden instellingen kunnen immers beide onafhankelijk zijn, zowel van elkaar als van andere organisaties.

c. Konklusie

Naar de mening van de projectgroep wegen de argumenten die vóór een organisatorische scheiding tussen de functies 'onderzoek' en 'ontwikkeling' pleiten, zwaarder dan de argumenten die tegen een dergelijke scheiding pleiten. Dit betekent dat de projectgroep niet opteert voor de situatie waarin er één instituut is dat zowel de functie 'ontwikkeling' als de functie 'onderzoek' vervult.

Er blijven dan nog twee andere mogelijkheden over:

- de situatie waarin er twee landelijke instituten voor de eerste lijn worden gekreëerd: één voor wetenschappelijk onderzoek en één voor ontwikkeling
- de situatie waarin alleen de functie 'onderzoek' wordt vervuld door een apart instituut en de functie 'ontwikkeling' wordt ondergebracht bij een andere organisatie, die een bredere doelstelling heeft, bijvoorbeeld: het integratie-orgaan dat is voorgesteld door NOBEL of de kamer voor de extramurale gezondheidszorg die voorkomt in de structuur welke is voorgesteld door de NRVG.

In paragraaf 4.5 zal dit vraagstuk opnieuw aan de orde gesteld worden.

4.4 De organisatorische positie van de onderzoeksfunctie

Het onderstaande advies over de organisatorische positie van de onderzoeksfunctie is hoofdzakelijk gebaseerd op de voorwaarden die genoemd zijn in paragraaf 4.2 (ad a.) en op de opvattingen van de betrokken organisaties, die genoemd zijn in hoofdstuk 3.

De belangrijkste eis die men aan wetenschappelijk onderzoek kan stellen, is volgens de projectgroep dat het betrouwbaar en geloofwaardig moet zijn. Uit deze eis vloeit volgens de projectgroep rechtstreeks voort dat het instituut dat met de onderzoeksfunctie wordt belast, over een grote mate van onafhankelijkheid dient te beschikken. Deze onafhankelijkheid dient vooral betrekking te hebben op: de bestuurlijke positie van het instituut, de programmering van het onderzoek, de publicatievrijheid en een aantal interne regels.

a. De bestuurlijke positie

Om de positie van het onderzoeksinstituut te kunnen bepalen, is de projectgroep nagegaan voor welke organisaties dit instituut waarschijnlijk werkzaam zal zijn. In feite zijn er vele organisaties in - of betrokken bij - de eerste lijn die in meerdere of mindere mate onderzoek willen laten verrichten. Op dit moment zijn dat met name:

- de rijksoverheid
- de (koepel)organisaties voor partikulier initiatief
- een aantal wettelijke organen
- een aantal financieringsorganen
- de konsumenten- en patiëntenorganisaties.

Uit de vraag naar onderzoek gedurende de afgelopen jaren blijkt dat de meeste onderzoeken weliswaar op aanvraag van één of enkele organisaties uitgevoerd worden, maar ook voor andere organisaties van belang zijn. Als voorbeeld diene een onderzoek dat aangevraagd wordt door een wettelijk orgaan en dat betrekking heeft op de patiëntenstroom, die zich beweegt van de gezondheidscentra naar de instellingen van de tweede lijn; een dergelijk onderzoek is tevens van belang voor diverse andere organisaties, zoals de LVG en de LHV.

Juist omdat het onderzoek voor zo veel verschillende organisaties van belang is, kan het instituut dat met het onderzoek wordt belast, niet aan één of enkele van deze organisaties gekoppeld worden. In dat geval

zou het door de andere organisaties namelijk gemakkelijk als eenzijdig of zelfs partijdig kunnen worden beschouwd. Dit blijkt wel uit de huidige situatie, waarin de onderzoeksafdeling van het NHI regelmatig gekonfronteerd wordt met de weerstanden van organisaties die deze afdeling nog steeds beschouwen als een onderdeel van een 'huisartseninstituut'.

Als het onderzoeksinstituut niet aan één of enkele organisaties gekoppeld wordt, blijven er twee mogelijkheden over:

- het instituut wordt gekoppeld aan alle belanghebbende organisaties
- het instituut wordt gekoppeld aan geen enkele organisatie.

Aangezien de eerstgenoemde mogelijkheid niet alleen tot een zeer gekompliceerde bestuurlijke structuur zou leiden, maar ook gelet op de geformuleerde randvoorwaarden voor de onderzoeksfunctie, geeft de projectgroep de voorkeur aan de laatstgenoemde mogelijkheid. Deze houdt in feite in dat het bestuur van het onderzoeksinstituut niet samengesteld zou worden uit vertegenwoordigers van organisaties maar uit personen die op persoonlijke titel in het bestuur zitting hebben en dat nieuwe bestuursleden aangewezen worden door de zittende bestuursleden.

b. De programmering van het onderzoek

Gegeven de capaciteit van het onderzoeksinstituut zal voor alle aangevraagde en voorgestelde onderzoeken de prioriteit bepaald moeten worden. Deze prioriteitsstelling dient beïnvloed te kunnen worden door de potentiële opdrachtgevers. Voorts moet het onderzoeksprogramma afgestemd worden op de programma's van andere onderzoeksinstituten die op het gebied van de gezondheidszorg werkzaam zijn. In paragraaf 5.1 zal dit onderwerp nader behandeld worden.

c. Publikatievrijheid

Een belangrijk aspect van de onafhankelijkheid van het onderzoeksinstituut blijkt uit de vraag hoeveel invloed de opdrachtgevers dienen te kunnen uitoefenen op de publikatie van de resultaten van de door hen opgedragen onderzoeken. De vier kerndisciplines zijn van mening dat zij zelf moeten kunnen bepalen in hoeverre het onderzoeksinstituut de resultaten van door hen opgedragen onderzoeken kan publiceren. Dit geldt volgens de kerndisciplines vooral voor onderzoeken die rechtstreeks relevant zijn voor het beleid; voor zuiver wetenschappelijk onderzoek geldt het in mindere mate.

Een aantal andere organisaties (zoals het ministerie van WVC, de geïnterviewde onderzoeksinstituten en de Ziekenfondsraad) vindt echter dat het onderzoeksinstituut bij de publikatie van onderzoeksresultaten geheel vrij moet zijn. Ook de deskundigen zijn van mening dat elk onderzoek onafhankelijk moet worden uitgevoerd en dat de resultaten daarom door het onderzoeksinstituut openbaar moeten worden gemaakt. Wel menen de deskundigen tevens dat de opdrachtgevers 'over de schouders van de onderzoekers moeten kunnen meekijken'.

De projectgroep meent dat er wat dit betreft geen onderscheid gemaakt moet worden tussen zuiver wetenschappelijk onderzoek en beleidsrelevant onderzoek: ook zuiver wetenschappelijk onderzoek kan het beleid beïnvloeden en ook beleidsrelevant onderzoek dient objectief en wetenschappelijk uitgevoerd te worden. Het onderzoeksinstituut moet volgens de projectgroep dan ook alle onderzoeksresultaten kunnen publiceren.

4.5 De organisatorische positie van de ontwikkelingsfunctie

In paragraaf 4.3 (ad c.) is reeds gesteld dat er, gegeven de aanbevolen scheiding tussen de functies 'onderzoek' en 'ontwikkeling', twee mogelijkheden zijn voor de structurering van de ontwikkelingsfunctie: de ontwikkelingsfunctie kan vervuld worden door een onafhankelijk instituut en de ontwikkelingsfunctie kan ondergebracht worden bij een organisatie die een bredere doelstelling heeft. In deze paragraaf zal nagegaan worden welke van deze mogelijkheden de voorkeur verdient.

Alvorens daartoe over te gaan, wil de projectgroep erop wijzen dat een aantal van de geraadpleegde deskundigen van mening is dat de ontwikkelingsfunctie in het geheel niet geïnstitutionaliseerd zou moeten worden. Om drie redenen meent de projectgroep dit standpunt echter te moeten relativeren. In de eerste plaats gaat het in dit hoofdstuk niet om ontwikkelingen binnen de diverse disciplines, maar alleen om ontwikkelingen die de samenhang in de eerste lijn versterken. In de tweede plaats blijkt uit het feit dat de kerndisciplines deze functie in eigen handen willen houden dat, als deze kerndisciplines naar een zeker samenwerkingsverband zullen toegroeien, de ontwikkelingsfunctie ongetwijfeld toch door dit samenwerkingsorgaan vervuld zal worden. In de derde plaats kan men zich afvragen wat men onder de term 'institutionalisering' dient te verstaan. Als men met deze term doelt op monopolisering, sluit de projectgroep zich bij de mening van de bedoelde deskundigen aan. Maar als deze term duidt op structurering, meent de projectgroep te moeten opmerken dat het tot stand brengen van een structuur niet noodzakelijk hoeft te leiden tot het vestigen van een monopolie.

Of en op welke wijze de ontwikkelingsfunctie op landelijk niveau gestructureerd moet worden, dient vooral te worden afgeleid uit de standpunten van de organisaties die landelijke ontwikkelingen nastreven, dat wil zeggen die als opdrachtgevers van ontwikkelingsprojecten kunnen optreden, met name de rijksoverheid en de landelijke koepels, beroepsorganisaties of de ROP's. Terzijde wordt opgemerkt dat ook de specifieke ontwikkelingsinstellingen, zoals de afdeling Ontwikkeling en Ondersteuning van het NHI en het SI-project, landelijke ontwikkelingen kunnen nastreven, doch dat deze instellingen dit streven alleen zullen kunnen realiseren als zij opdrachtgevers hebben, die bereid zijn daarvoor te betalen.

De rijksoverheid verricht zelf geen ontwikkelingswerk, maar tracht ontwikkelingen te bewerkstelligen door gelden ter beschikking te stellen aan de afdeling Ontwikkeling en Ondersteuning van het NHI, bepaalde projecten (zoals het SI-project) en externe adviesbureaus. Door middel van deze financiering heeft de rijksoverheid laten blijken positief te staan tegenover het bestaan van landelijke instellingen die ontwikkelingen in de eerste lijn nastreven.

De koepels en beroepsorganisaties hebben uiteraard vooral monodisciplinaire ontwikkelingen geëntameerd, maar hebben daarnaast ook enkele ontwikkelingen in gang gezet, zoals het SI-project, die op versterking van de samenwerking binnen de eerste lijn gericht zijn. Zoals hierboven reeds is opgemerkt, is uit het onderzoek waarvan dit rapport verslag uitbrengt, gebleken, dat de kerndisciplines deze ontwikkelingen niet willen overlaten aan een onafhankelijk instituut maar dat zij deze ontwikkelingen in eigen handen willen houden. Daarom is de projectgroep van mening dat de ontwikkelingsfunctie op landelijk niveau in de toekomst in feite zal worden vervuld door een samenwerkingsorgaan van de disciplines die in de eerste lijn werkzaam zijn, dat wil zeggen door een multidisciplinaire koepel of door een orgaan van een dergelijke koepel.

Deze multidisciplinaire koepel zal ongetwijfeld ten behoeve van de gezamenlijke disciplines de functies 'belangenbehartiging' en 'beleidsadvisering' gaan vervullen. Vooral de laatstgenoemde functie zal van deze koepel vergen dat zij standpunten inneemt tegenover de vele ontwikkelingen die zich in de eerste lijn voordoen en dat zij een bijdrage levert aan de totstandkoming van die ontwikkelingen. Mede daarom is de projectgroep van mening dat de landelijke ontwikkelingsfunctie in de toekomst niet alleen zal maar ook moet worden vervuld door - of onder verantwoordelijkheid van - een multidisciplinaire koepel.

Hieruit volgt volgens de projektgroep tevens dat de landelijke ontwikkelingsfunctie in de toekomst niet vervuld moet worden door een onafhankelijk instituut. De projektgroep acht het namelijk niet gewenst dat deze functie door twee afzonderlijke instituten vervuld wordt: een (orgaan van een) multidisciplinaire koepel en een onafhankelijk instituut. Want daarvoor zou het draagvlak van de beide instituten, wat betreft de opdrachten en de financiële middelen, te zeer verkleind worden.

De projektgroep realiseert zich echter dat de bedoelde multidisciplinaire koepel thans nog niet bestaat en dat nog niet geheel duidelijk is uit welke landelijke organisaties een dergelijke koepel gevormd zou kunnen worden. De vraag of het aantal van vier kerndisciplines daartoe zou moeten worden uitgebreid, is nog niet beantwoord. Ook de problemen waarmee NOBEL tot nog toe gekonfronteerd is, laten zien hoe moeilijk het zal zijn een multidisciplinair samenwerkingsverband te creëren. Weliswaar zijn de vier kerndisciplines en met name de LVG en het NHG thans bereid de ontwikkeling naar samenhang in de eerste lijn te bevorderen, maar toch is het nog niet zeker in welke mate en vooral in welk tempo de kerndisciplines tot samenwerking zullen komen. Blijkens het onderzoek wordt daarover verschillend gedacht. De deskundigen menen - zij het niet allen op dezelfde gronden - dat er een eerste-lijnskoepel moet komen, maar enkelen van hen vrezen dat die koepel 'konservatief' zou kunnen worden. Ook binnen het NHI en binnen de projektgroep leven verschillende ideeën over het belang van een multidisciplinaire koepel en over het tempo waarin deze tot stand kan komen.

Hoe dat zij, feit is dat er nu nog geen eerste-lijnskoepel is en dat de ontwikkelingsfunctie thans dus nog niet bij een dergelijke koepel kan worden ondergebracht. Daarom stelt de projektgroep voor dat er een overgangssituatie wordt gekreëerd, waarin de kerndisciplines de tijd en de gelegenheid krijgen naar elkaar toe te groeien en waarin tevens de vervulling van de ontwikkelingsfunctie gekontinueerd en gestimuleerd zal worden. Dit laatste kan gedaan worden door een ontwikkelingsorgaan te creëren, waarin alle betrokken organisaties kunnen participeren en dat een tijdelijk karakter draagt. In dit orgaan zouden de vier kerndisciplines de grootste invloed moeten uitoefenen, zodat zij geen behoefte zouden voelen intussen een ander ontwikkelingsorgaan tot stand te brengen. Zoals gezegd, acht de projektgroep het namelijk ongewenst als de ontwikkelingsfunctie door twee afzonderlijke instellingen vervuld wordt.

Samenvattend meent de projektgroep de vraag betreffende de structurering van de ontwikkelingsfunctie als volgt te moeten beantwoorden:

- Gedurende een zekere overgangperiode kan de ontwikkelingsfunctie vervuld worden door een tijdelijk orgaan, bijvoorbeeld een projectorganisatie, waarin alle betrokken organisaties participeren.
- Uiteindelijk dient de ontwikkelingsfunctie niet te worden vervuld door een afzonderlijk instituut, maar ondergebracht te worden bij een multidisciplinaire koepel voor de eerste lijn.

4.6 De organisatorische positie van de functie 'dokumentatie en informatie'

Uit de in paragraaf 4.2 genoemde voorwaarden valt niet zonder meer af te leiden welke organisatorische positie de functie 'dokumentatie en informatie' dient in te nemen.

Wat betreft de taakverdeling en de relaties tussen de functie 'dokumentatie en informatie' enerzijds en de functies 'onderzoek' en 'ontwikkeling' anderzijds, is de projectgroep van mening dat:

- onderzoek behoefte heeft aan een goede dokumentatiefunctie, onder andere ten behoeve van desk-research, literatuuronderzoek, kortlopende opdrachten enzovoort
- de actieve informatieverschaffing een taak is die naar de mening van de projectgroep in het verlengde ligt van de ontwikkeling
- de instellingen die belast worden met onderzoek en met ontwikkeling, elk tot op zekere hoogte een eigen dokumentatie nodig zullen hebben, als ondersteuning van het eigen werk.

Hieruit zou men kunnen afleiden dat de dokumentatie en de informatieverschaffing van elkaar gescheiden zouden moeten worden en dat de dokumentatie zou moeten worden gesplitst. Omdat dit inefficiënt zou zijn, lijkt dit de projectgroep echter niet gewenst.

5. DE RESULTATEN VAN DE KONSULTATIES

5.1 Inleiding

Op 5 december 1983 heeft de projectgroep het 'koncept-advies' uitgebracht (CO/PvG/2116/83.2288). Dit rapport bevatte een meerderheidsadvies (zie de hoofdstukken 5 en 7 van het koncept-advies) en een minderheidsadvies (zie hoofdstuk 6). Zeer kort samengevat kan het verschil tussen het meerderheids- en het minderheidsadvies als volgt weergegeven worden. De meerderheid was (en is) van mening dat de taken van de beide afdelingen van het NHI organisatorisch geheel van elkaar gescheiden moeten worden: de taken van de afdeling WO zouden ondergebracht moeten worden in een onafhankelijk onderzoeksinstituut; de taken van de afdeling OO zouden hoofdzakelijk toegekend moeten worden aan de organisaties van de betrokken kerndisciplines. De minderheid was van mening dat deze beide groepen van taken, althans gedurende een overgangsperiode, ondergebracht zouden moeten worden (of eigenlijk: blijven) in één organisatie, die wel uit twee zelfstandig funktionerende afdelingen zou bestaan maar die door één bestuur geleid zou worden.

De projectgroep heeft het koncept-advies mondeling toegelicht in gesprekken met: de overheid, de Ziekenfondsraad, het NIMAWO, de Gehandicaptenraad, de LHV, het NHG, de Consumentenbond, de medewerkers van het SI-project, de LVG en de staf van het NHI. Voorts heeft de projectgroep een gesprek over het koncept-advies gevoerd met de direktoren van Joint, de NK en de CRG; dit gesprek had een uiterst informeel karakter en was bedoeld ter voorbereiding van het standpunt dat de voorzitters van deze organisaties en van de LHV daarna zouden innemen. Ten slotte heeft de projectgroep het koncept-advies ook besproken met de direkt betrokken ambtenaren van WVC, de ondernemingsraad van het NHI, met de werkgroep 'Voorwaarden ROP's' en met de groep van deskundigen.

Het koncept-advies is toegestuurd aan alle organisaties die in fase 1 geïnterviewd waren (zie bijlage 2). Daarbij verzocht de projectgroep aan elk van deze organisaties, in een schriftelijke reactie in te gaan op de volgende, in het koncept-advies behandelde, onderwerpen:

- de onderzoeksfunctie: definitie, voorwaarden, positie, bestuursstructuur
- de ontwikkelingsfunctie: definitie, voorwaarden, positie, bestuursstructuur

- de organistorische relatie tussen de funkties 'onderzoek' en 'ontwikkeling'
- de relatie tussen de in het concept-advies voorgestelde organen voor onderzoek en ontwikkeling in de eigen organisatie.

Bijlage 9 bevat een lijst van organisaties die aan dit verzoek hebben voldaan.

In bijlage 10 is de inhoud van alle schriftelijke reacties samengevat. In de volgende paragrafen worden alleen die reacties behandeld die van invloed zijn geweest op het definitieve advies dat in hoofdstuk 6 van dit rapport is weergegeven.

5.2 Argumenten voor een onafhankelijk onderzoeksinstituut

In het concept-advies heeft de projektgroep voorgesteld een onderzoeksinstituut voor de eerste lijn te kreëren, dat onafhankelijk zou zijn van de belanghebbende organisaties. Volgens het meerderheidsadvies zou dit instituut zich uitsluitend met onderzoek moeten bezighouden. Volgens de minderheid zou het onderzoeksinstituut samen met een ontwikkelingsinstituut een 'holding' moeten vormen, die door één bestuur geleid zou worden.

Een aantal landelijke organisaties die op het concept-advies gereageerd hebben, kennen het NHI vooral als onderzoeksinstituut. Deze organisaties achten het noodzakelijk of wenselijk dat er een onafhankelijk onderzoeksinstituut voor de eerste lijn komt. Dit geldt met name voor de organisaties die de vier kerndisciplines vertegenwoordigen, te weten de LHV, de NK, de CRG en Joint, en ook voor het NHG, de Consumentenbond, de Gehandicaptenraad en de Ziekenfondsraad. Ook de gekonsulteerde ambtenaren van het ministerie van WVC opteerden voor een onafhankelijk onderzoeksinstituut. Overigens worden door sommige van de genoemde organisaties wel enkele voorwaarden aan dit standpunt verbonden.

Het meerderheidsadvies bevatte het voorstel dat het bestuur van het onderzoeksinstituut samengesteld zou worden door middel van koöptatie. Dat wil zeggen dat de nieuwe bestuursleden benoemd zouden worden door de zittende bestuursleden, die daarbij echter wel een aantal organisaties zouden moeten consulteren. Enkele van de bovengenoemde organisaties achtten het echter beter dat de bestuursleden rechtstreeks benoemd zouden worden door bepaalde, in de statuten te noemen, organisaties.

Wel waren die organisaties het met de projectgroep eens dat de bestuursleden dienden te kunnen functioneren zonder last en ruggespraak. Wat betreft de samenstelling van het bestuur stelden enkele organisaties voor dat het veld, de overheid en de wetenschap elk door een gelijk aantal bestuursleden zullen worden vertegenwoordigd.

Alle hierboven genoemde organisaties onderschrijven de stelling van de projectgroep dat het onderzoeksinstituut de resultaten van zijn onderzoekingen vrijelijk moet kunnen publiceren. Voorts onderschrijft een aantal organisaties de in het concept-advies vermelde opvatting dat het instituut zich in zijn publikaties moet beperken tot de presentatie van de onderzoeksresultaten en de toelichting op de betekenis van die resultaten en geen beleidsstandpunten dient in te nemen.

5.3 Argumenten voor en tegen het samengaan van onderzoek en ontwikkeling

De meeste van de hierboven genoemde landelijke organisaties, die het NHI vooral als onderzoeksinstituut kennen, staan òf vrij onverschillig tegenover de ontwikkelingsfunctie òf vinden dat deze functie op een andere wijze georganiseerd moet worden dan de onderzoeksfunctie. Als de functie 'ontwikkeling' gedefinieerd wordt als het op gang brengen van processen die moeten leiden tot vooraf vastgestelde doelen - en over die omschrijving is men het wel eens - dient deze functie volgens de genoemde organisaties niet vervuld te worden door een onderzoeksinstituut. Wel kan een onderzoeksinstituut ontwikkelingen die door anderen geëntameerd zijn, evalueren, dat wil zeggen nagaan of en waarom de doeleinden van die ontwikkelingen al of niet bereikt zijn, zodat die andere organisaties die ontwikkelingen zonodig kunnen bijsturen.

In tegenstelling tot de hierboven bedoelde organisaties die vooral oog hebben voor de onderzoeksfunctie, opteren de organisaties die zich bezighouden met ontwikkelingen - met name het SI-project en de ROP's - voor de stelling die door de minderheid van de projectgroep is ingenomen, dat wil zeggen voor het samengaan van de onderzoeks- en de ontwikkelingsfunctie in één (federatieve) organisatie. Deze stelling wordt volgens de genoemde organisaties ondersteund door de twee volgende argumenten. In de eerste plaats dient niet alleen de onderzoeksfunctie maar ook de ontwikkelingsfunctie een onafhankelijke positie in te nemen. Als de ontwikkeling van de samenhang in de eerste lijn gekoppeld zou worden aan de landelijke organisaties van de kerndisciplines, zou

deze ontwikkeling volgens de hier bedoelde organisaties gemakkelijk kunnen stagneren, zeker voorzover zij gerealiseerd moet worden door middel van een 'dieptestrategie'. In de tweede plaats dienen er wel degelijk relaties te zijn tussen de functies 'onderzoek' en 'ontwikkeling'. In het model dat de minderheid van de projectgroep heeft voorgesteld - twee min of meer zelfstandige instellingen binnen één 'holding' - wordt naar de mening van deze minderheid zowel recht gedaan aan het eigen karakter van de functies 'onderzoek' en 'ontwikkeling' als aan de samenhang tussen deze functies.

5.4 Argumenten tegen een onafhankelijk ontwikkelingsorgaan

In het concept-advies is gesteld dat de ontwikkelingsfunctie ten behoeve van de eerste lijn volgens de meerderheid van de projectgroep uiteindelijk dient te worden vervuld door een multidisciplinaire koepel of door een orgaan van een dergelijke koepel. Zolang een dergelijke koepel nog niet bestaat, zou de ontwikkelingsfunctie volgens de meerderheid van de projectgroep vervuld moeten worden door een tijdelijk orgaan dat de vorm zou kunnen krijgen van een vereniging of een projectorganisatie, die bestuurd zou worden door een orgaan dat te vergelijken is met het zogenoemde Ondernemersoverleg van het S1-project.

Uit de informele gesprekken die de projectgroep gevoerd heeft met een aantal vertegenwoordigers van de kerndisciplines, blijkt dat deze disciplines weinig voelen voor een afzonderlijke organisatie voor de ontwikkeling, die onafhankelijk zou zijn van de kerndisciplines. Zij onderkennen wel dat er steeds een zekere spanning zal zijn tussen monodisciplinaire organisaties, die te maken hebben met hun eigen achterban, en een orgaan dat zich expliciet richt op de ontwikkeling van de samenhang van de disciplines, maar dit inzicht dient naar hun mening zeker niet te leiden tot een 'vijfde poot'. Daaronder verstaat men in dit verband een onafhankelijk op samenhang gericht ontwikkelingsorgaan, dat los zou staan van de bestaande monodisciplinaire ontwikkelingsorganen van de afzonderlijke koepel- en beroepsorganisaties. De vier kerndisciplines entameren immers ook ontwikkelingen die niet zuiver monodisciplinair van aard zijn maar die tevens een zeker effect op de samenhang en de samenwerking beogen. Dit betekent dat een ontwikkelingsorgaan dat op samenhang gericht is, slechts een relatieve zelfstandigheid zou moeten bezitten. Dat orgaan zou (zoals de meerderheid van de projectgroep voorstelt), bij voorkeur georganiseerd moeten worden als een projectorganisatie, waarin de organisaties van de kerndisciplines (en eventueel ook andere organisaties) participeren. In dat geval zouden zowel het ontwikkelingsorgaan als de betrokken organisaties aan bepaalde kondities en afspraken gebonden dienen te zijn.

In dit verband werd onder meer gediskussieerd over het onderscheid tussen de zogenoemde 'dieptestrategie' en de zogenoemde 'breedtestrategie'. De kerndisciplines geven toe dat, om veranderingen te kunnen realiseren, soms gebruik gemaakt zal moeten worden van de dieptestrategie, maar tekenen daarbij aan dat organisaties die uitsluitend de dieptestrategie hanteren, de kans lopen van bepaalde delen van het veld te vervreemden, waardoor het uiteindelijke doel - de versterking van de samenhang - belemmerd wordt. Alleen als diepte- en breedtestrategie goed tegen elkaar worden afgewogen, zal het mogelijk zijn het gehele veld in beweging te brengen.

5.5 Argumenten betreffende 'dokumentatie en informatie'

Uit de konsultaties is gebleken dat men bij het ontwerpen van een structuur voor de functie 'dokumentatie en informatie' rekening dient te houden met de volgende overwegingen.

In de eerste plaats kan men diverse deelfuncties onderscheiden: het beheer van de bibliotheek, de dokumentatie, de informatieverzorging en -ontwikkeling en de voorlichting. Deze functies zijn reeds nu, maar zeker in de toekomst, sterk verweven. Om gerichte vragen te kunnen beantwoorden, zal men steeds meer nadruk leggen op de informatie-ontwikkeling. Daarbij zal de automatisering steeds belangrijker worden. De basis van de informatieverzorging blijft echter het dokument (boek, tijdschrift en dergelijke).

In de tweede plaats moet deze functie gericht worden op verschillende doelgroepen: de werkers in het veld, de regionale en provinciale ondersteuningsorganisaties, degenen die belast zijn met landelijke ontwikkelingsprojecten en degenen die onderzoek verrichten. Daarnaast zijn nog vele andere doelgroepen te onderscheiden, zoals gemeentelijke overheden, studenten enzovoort. De vragen van deze doelgroepen variëren van konkrete informatie over beperkte onderwerpen tot verzoeken om dokumentatie ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het gegeven dat op provinciaal en regionaal niveau ook dokumentatie- en informatievoorzieningen aanwezig zijn of opgebouwd moeten worden. Daarom dient gezorgd te worden voor een goede afstemming en taakverdeling tussen het provinciale en het landelijke niveau.

In de derde plaats is er een ontwikkeling gaande in de richting van 'pooling' van de dokumentatie en de informatie van verschillende orga-

nisaties die bij de eerste-lijnszorg betrokken zijn. Op dit moment is er een zekere samenwerking tussen Joint, NK, NHI en SI-project. De documentatie- en informatiefunctie van het huidige NHI beperkt zich grotendeels tot vraagstukken op het gebied van structuur, organisatie en functioneren van de eerste lijn in relatie tot andere zorgsectoren alsmede op het gebied van samenwerking en samenhang binnen de eerste lijn. De afdeling WO van het NHI heeft in de afgelopen jaren in toenemende mate een registrerende taak vervuld voor andere disciplines dan de huisartsgeneeskunde. Op basis van deze registrerende werkzaamheden en ook op grond van de uitgevoerde onderzoeksopdrachten heeft het NHI een omvangrijke kennis opgebouwd over een breed scala van vraagstukken in de eerste lijn.

5.6 Argumenten betreffende de continuïteit

Volgens het concept-advies zou het werk van de afdeling WO van het NHI gekontinueerd kunnen worden in een onafhankelijk onderzoeksinstituut voor de eerste lijn en zou het werk van de afdeling OO, althans voorzover dat gericht is op samenhang in de eerste lijn, gekontinueerd kunnen worden in het voorgestelde tijdelijke ontwikkelingsorgaan. Blijkens de reactie van de afdeling OO op het concept-advies maakt het op samenhang gerichte ontwikkelingswerk (afgezien van de taken betreffende documentatie en informatie) echter maar een betrekkelijk klein gedeelte van het werk van de afdeling uit. Een groter deel van het werk van deze afdeling houdt direkt of indirekt verband met de ontwikkeling van de huisartsgeneeskunde. Volgens zowel de LHV als het NHG dient de organisatorische relatie tussen dit monodisciplinair ontwikkelingswerk en deze organisaties versterkt te worden.

Verschillende organisaties en vooral ook de ondernemingsraad van het NHI zijn van mening dat de werkzaamheden van het NHI in elk geval dienen te worden voortgezet, in welke organisatorische vorm dan ook. Ook in de overgangssituatie dient de continuïteit van het werk en van de werkgelegenheid gewaarborgd te worden. Daaruit volgt dat de rol van de financiers - met name de overheid - ongewijzigd dient te blijven totdat eventueel andere, wellicht meer adequate financieringsvormen zijn gevonden.

6. ADVIES

In dit hoofdstuk formuleert de projektgroep haar definitieve advies aangaande achtereenvolgens de onderzoeksfunctie, de ontwikkelingsfunctie en de functie 'dokumentatie en informatie'. Daarna gaat de projektgroep in op de konsekwenties van haar adviezen voor het huidige NHI.

6.1 De onderzoeksfunctie

De in hoofdstuk 5 beschreven konsultatieronde heeft geen wijziging gebracht in het standpunt van de projektgroep dat de onderzoeksfunctie ten behoeve van de eerste-lijnsgezondheidszorg dient te worden vervuld door een onafhankelijk onderzoeksinstituut.

a. Taken

De primaire taak van dit instituut is wetenschappelijk onderzoek te verrichten betreffende de structuur, de organisatie en het funktioneren van de eerste-lijns(gezondheids)zorg, zowel wat betreft de onderdelen, de samenhang tussen de onderdelen alswel de relatie met andere zorgsectoren. (Dit soort onderzoek wordt ook wel aangeduid als 'gezondheidszorgonderzoek' of 'health service research'). Voorts dient het instituut een aantal registrerende taken uit te voeren, vooral ten behoeve van het eigen wetenschappelijk onderzoek en ten behoeve van de landelijke programmering van en informatievoorziening over het wetenschappelijk onderzoek inzake de eerste lijn.

Het instituut dient zich niet bezig te houden met de doorvoering van de onderzoeksresultaten, noch deel te nemen aan onderhandelingen met het rijk of met andere organisaties over de mogelijkheden tot implementatie. Wel heeft het instituut tot taak bekendheid te geven aan de onderzoeksresultaten en te adviseren over de betekenis van deze resultaten.

b. Rechtsvorm en bestuur

De projektgroep is van mening dat het onderzoeksinstituut de juridische vorm van een stichting moet krijgen. Het algemeen bestuur van deze stichting dient volgens de projektgroep zo samengesteld te worden dat

het veld, de overheid en de wetenschap zoveel als mogelijk elk een gelijk aantal bestuursleden leveren. Deze bestuursleden dienen dus benoemd te worden door het zittende bestuur op grond van een - dwingende - voordracht van die organisaties die geacht kunnen worden deze drie sectoren te representeren. De bestuursleden dienen echter niet te worden verplicht tot ruggespraak met deze organisaties. Dit alles dient in de statuten te worden vastgelegd. Goed overleg vooraf tussen betrokken organisaties en het zittende bestuur acht de projectgroep daarbij van belang.

De projectgroep stelt voor één bestuurslid te laten benoemen door elk van de volgende organisaties:

- de Landelijke Huisartsen Vereniging
- de Nationale Kruisvereniging
- de gezamenlijke organisaties die een opdracht tot permanente registratie van gegevens aan het onderzoeksinstituut gegeven hebben
- de Landelijke Vereniging van Gezondheidscentra
- de hoofdafdeling Eerstelijnsgezondheidszorg van het ministerie van WVC
- het stafbureau Beleidsontwikkeling van het directoraat Volksgezondheid van het ministerie van WVC
- de Geneeskundige Hoofdinspectie (Eerstelijnsgezondheidszorg)
- een onderzoekkundige aan te wijzen door het Nederlands Huisartsen Genootschap
- twee onderzoekkundigen uit de wetenschappelijke wereld, aan te wijzen door de onderzoeksstaf van het onderzoeksinstituut
- de Consumentenbond
- de gezamenlijke patiëntenorganisaties.

Daarnaast zouden drie bestuursleden aangezocht moeten worden op grond van hun bestuurlijke ervaring. Deze zouden vooral deskundig moeten zijn op organisatorisch, financieel en sociaal gebied. Deze bestuursleden zouden kunnen worden benoemd door de overige bestuursleden. Eén van deze drie bestuursleden kan optreden als voorzitter.

Tenslotte zouden aan het algemeen bestuur nog enkele adviserende leden kunnen worden toegevoegd. Dezen dienen volgens de projectgroep benoemd te worden door:

- de Centrale Raad voor Gezinsverzorging (1)
- Joint (1)
- de Vereniging van Nederlandse Ziekenfondsen en/of het Kontaktorgaan Landelijke Organisaties van Ziektekostenverzekeraars (1)
- andere organisaties dan de bovenbedoelde, die eveneens een op-

dracht tot registratie van gegevens aan het onderzoeksinstituut geven.

Op dit moment heeft de Nederlandse Organisatie van Verloskundigen een opdracht tot registratie gegeven; besluiten daartoe van de zijde van het Nederlands Genootschap voor Fysiotherapie en de Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter Bevordering der Pharmacie zijn in voorbereiding.

Aldus samengesteld zou het algemeen bestuur bestaan uit vijftien gewone leden en minimaal vier adviserende leden.

De reden waarom de projectgroep voorstelt dat de CRG en Joint geen gewone maar slechts adviserende bestuursleden zullen benoemen, is de volgende. Men dient te bedenken dat de CRG en Joint wel behoren tot de eerste lijn, maar zich niet rechtstreeks bezighouden met gezondheidszorg. Indien in de toekomst tot samengaan wordt besloten van het voorgestelde onderzoeksinstituut en het NIMAWO, of een deel daarvan, zouden naar de mening van de projectgroep ook de CRG en Joint gewone bestuursleden moeten kunnen benoemen. Verwacht mag worden dat in dat stadium - na verloop van een aantal jaren - een sterkere organisatorische samengang tussen de vier kerndisciplines zal zijn gerealiseerd en dat het dan mogelijk zal zijn dat deze kerndisciplines, met inbegrip van de CRG en Joint, door minder dan vier gewone bestuursleden vertegenwoordigd worden.

Door twee van de drie onderzoekskundigen te laten aanwijzen door de onderzoeksstaf van het instituut, wordt afgestapt van de situatie in het huidige NHI, waarbij twee personeelsleden deel uitmaken van de beleidsraad, maar wordt aan het personeel toch enige invloed op de samenstelling van het bestuur gegeven.

De belangrijkste taken van het algemeen bestuur zijn:

- vaststellen van het meerjarenplan
- vaststellen van de begroting en de jaarrekening
- toezicht op het aangaan van samenwerkingsovereenkomsten.

De projectgroep stelt voor dat door en uit het algemeen bestuur een dagelijks bestuur geformeerd wordt. Dit dagelijks bestuur dient de lopende zaken te behandelen, vooral ook op het gebied van organisatie, financiën en personeelsbeheer.

c. Relaties en programmering

Het onderzoeksinstituut dient nauwe relaties te onderhouden met andere onderzoeksinstituten op het terrein van de eerste-lijnszorg en aanverwante terreinen, zowel met universitaire instituten als met niet-universitaire instituten. Bijzondere aandacht verdient de relatie met de volgende landelijke onderzoeksinstituten:

- het NZI, het NIPG en het NCGV, die zich eveneens bezighouden met onderzoek naar de structuur, de organisatie en het functioneren van bepaalde sectoren van de gezondheidszorg
- het NIMAWO, dat zich bezighoudt met onderzoek betreffende de maatschappelijke dienstverlening, die ten dele opgevat kan worden als een onderdeel van de eerste-lijnszorg.

Om de activiteiten van het onderzoeksinstituut voor de eerste-lijnsgezondheidszorg op de activiteiten van de andere bovengenoemde onderzoeksinstituten te kunnen afstemmen, dient tenminste het eigen onderzoeksprogramma jaarlijks aan de programma's van die andere instituten te worden getoetst en dient bevorderd te worden dat onderzoeksprojecten die zich daartoe lenen, in gezamenlijke regie uitgevoerd worden.

Voorts dient ernaar gestreefd te worden dat het onderzoeksinstituut voor de eerste-lijnsgezondheidszorg sterker gaat samenwerken met het NIMAWO naarmate de integratie tussen de eerste-lijnsgezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening verder voortschrijdt. Een samengaan van het eerste-lijnsinstituut voor de gezondheidszorg en (een deel van) het NIMAWO lijkt op dit moment niet opportuun, maar moet naar de mening van de projectgroep in de toekomst zeker niet worden uitgesloten. In dat geval zal sprake zijn van een onderzoeksinstituut voor de eerste-lijnszorg. Intussen zijn de eerste kontakten gelegd en afspraken gemaakt, die moeten leiden tot grotere bekendheid over en weer.

Teneinde zich een goed beeld te vormen van de wensen en verwachtingen die in het veld leven, dient het onderzoeksinstituut jaarlijks de belangrijkste potentiële cliënten te consulteren. De resultaten van deze konsultatie dienen, tezamen met de eigen plannen, jaarlijks door het onderzoeksinstituut te worden verwerkt in een meerjarenprogramma. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de vaststelling van dit programma ligt bij het bestuur, dat daarbij echter ook de werkorganisatie dient te raadplegen. Het definitieve onderzoeksprogramma dient te worden gepubliceerd.

In geval van een omvangrijk onderzoek kan desgewenst een begeleidingskommissie in het leven worden geroepen. In zo'n commissie dienen in elk geval vertegenwoordigers zitting te hebben van de organisaties die het onderzoek hebben aangevraagd of van de organisaties waarop het onderzoek betrekking heeft.

Voor elk onderzoeksproject dat niet door het instituut zelf wordt gefinancierd, dienen het instituut en de opdrachtgever een kontrakt op te stellen, waarin tenminste de volgende zaken worden geregeld:

- de omschrijving van de opdracht in termen van doel en probleemstelling
- mogelijkheden tot en beperkingen van tussentijdse bijsturing
- het recht op publikatie van de onderzoeksresultaten en de wijze waarop dat recht gestalte zal krijgen
- de eigendom van het onderzoeksmateriaal
- de financiering.

Alle hierboven voorgestelde regelingen betreffende de relaties met andere organisaties en betreffende de programmering van het onderzoek dienen volgens de projectgroep op een of andere wijze in de statuten of het huishoudelijk reglement vastgelegd te worden.

d. Financiering

De wijze van financiering dient aan twee voorwaarden te voldoen. Enerzijds moet het instituut over eigen middelen beschikken. Deze middelen zijn noodzakelijk om de continuïteit en de stabiliteit van het instituut te verzekeren, om activiteiten te financieren die niet door andere organisaties betaald plegen te worden (zoals de ontwikkeling van onderzoeksinstrumenten) en om de medewerkers in staat te stellen de kennis aangaande belangrijke onderzoeksthema's te verwerven, die voor een wetenschappelijk instituut onmisbaar is. Anderzijds moet er een financiële prikkel zijn, die het instituut ertoe aanspoort het onderzoek te richten op de vraagstukken die zich in de praktijk van de beleidsvorming voordoen.

Aan deze beide voorwaarden kan naar de mening van de projectgroep worden voldaan als de financiering wordt samengesteld uit drie componenten:

- een basissubsidie, bestemd voor het management, de uitvoering van interne ondersteunende taken en het verrichten van enige 'vrije' research

- een aantal doelsubsidies, die verstrekt worden gedurende een termijn van vijf tot tien jaar, bestemd voor de uitvoering van een aantal met elkaar samenhangende projecten die afgeleid worden uit een bepaald thema; hierbij dient de opdrachtgever een zekere zeggenschap te hebben over de onderzoeksvragen die op grond van het gegeven thema geformuleerd worden, maar zonder dat de continuïteit van het onderzoeksprogramma daardoor wordt belemmerd
- projektsubsidies, vooral bestemd voor kortlopende onderzoeksprojecten die nauw aansluiten bij de aktualiteit; deze projektsubsidies kunnen in principe verstrekt worden door iedere opdrachtgever met wie het instituut tot overeenstemming kan komen.

6.2 De monodisciplinaire ontwikkelingsfunctie

In de eerste lijn is thans een groot aantal landelijke koepel- en beroepsorganisaties werkzaam. Deze organisaties hebben een zekere verantwoordelijkheid voor zowel de ontwikkeling van de eigen discipline als de ontwikkeling van de samenhang in de eerste lijn.

De ontwikkeling en ondersteuning van de monodisciplinaire activiteiten dient door de genoemde koepel- en beroepsorganisaties zelf te worden verricht. Voor de meeste disciplines is dat in de huidige situatie ook het geval. Voor de huisartsgeneeskunde worden de ontwikkelingstaken echter uitgevoerd door zowel de LHV en het NHG als het NHI. Naar de mening van de projectgroep dienen de activiteiten van deze drie organisaties meer op elkaar te worden afgestemd. De verantwoordelijkheid voor deze monodisciplinaire ontwikkelingsactiviteiten en vooral voor die, welke op dit moment worden uitgevoerd door het NHI, zou dan moeten worden gedragen door de LHV en het NHG in enigerlei samenwerkingsverband. Dit geldt zowel voor de programmering en de financiering als voor de uitvoering van deze activiteiten.

6.3 De ontwikkeling van de samenhang

De samenhang en samenwerking in de eerste lijn kunnen door de genoemde koepel- en beroepsorganisaties bevorderd worden:

- door elk voor zichzelf de ontwikkelingstaak ruimer te interpreteren, dat wil zeggen het ontwikkelingswerk niet alleen te richten op de eigen discipline, maar ook op de samenhang met de andere disciplines, en tevens

- door samen projecten op te zetten die gericht zijn op de samenhang en samenwerking in de eerste lijn.

Naar het oordeel van de projectgroep zouden deze gezamenlijke projecten uitgevoerd moeten worden door een ontwikkelingsorgaan. Bij dit orgaan zouden medewerkers van diverse organisaties gedetacheerd moeten worden. Het ontwikkelingsorgaan zou dus projecten uitvoeren die door diverse combinaties van organisaties gepland worden en daarbij gebruik maken van medewerkers die in dienst zijn van de monodisciplinaire organisaties.

a. Taken

De taken van dit ontwikkelingsorgaan kunnen worden samengesteld uit de volgende drie categorieën.

- De ontwikkelingstaken gericht op samenhang die thans worden verricht door de afdeling Ontwikkeling en Ondersteuning van het NHI.
- De taken die worden verricht in het kader van het SI-project en die voortvloeien uit de erfenis van dit project.

In het rapport 'Terugblikken met het oog op de toekomst' (deel 3: Beleidsaanbevelingen) hebben de medewerkers van dit project een onderscheid gemaakt tussen de taken die op regionaal en de taken die op landelijk niveau moeten worden verricht. Het voorgestelde ontwikkelingsorgaan zou zich niet moeten bezighouden met de regionale taken (dat wil zeggen met de dienstverlening, begeleiding, advisering en informatievoorziening in het kader van deskundigheidsbevordering en veranderingsorganisatie), maar alleen met de landelijke taken, waaronder met name:

- . het volgen van en inspelen op regionale initiatieven
- . dienstverlening, ondersteuning en begeleiding, voor zover op een lager niveau daarnaar te weinig vraag is om eigen medewerkers te rechtvaardigen.
- Ontwikkelingsprojecten die in de toekomst wellicht door de gezamenlijke kerndisciplines, al dan niet in samenwerking met andere koepel- en beroepsorganisaties, zullen worden gepland, zoals bijvoorbeeld:
 - . structurering van de ontwikkelings-, ondersteunings- en service-functie op het meso-niveau
 - . het ontwikkelen van samenwerkingsmodellen
 - . afstemming van werkgebieden

- . ontwikkeling van de gewenste relatie tussen eerste lijn en tweede lijn.

b. Rechtsvorm en bestuur

Wat betreft de juridische vorm van het voorgestelde ontwikkelingsorgaan stelt de projectgroep een projektorganisatie voor, die berust op een door de betrokken organisaties afgesloten kontrakt en waarbij medewerkers gedetacheerd worden die bij de betrokken organisaties in dienst zijn. Deze projektorganisatie kan worden geleid door een kollege dat op dezelfde wijze werkzaam is als het Ondernemersoverleg van het S1-projekt. In dat geval wordt het besturend kollege niet gevormd door middel van koöptatie, maar samengesteld uit vertegenwoordigers van een aantal organisaties. Volgens de projectgroep komen daarvoor de volgende organisaties in aanmerking:

- de Joint
- de Landelijke Huisartsen Vereniging/het Nederlands Huisartsen Genootschap
- de Nationale Kruisvereniging
- de Centrale Raad voor Gezinsverzorging
- de Landelijke Vereniging voor Gezondheidscentra
- een patiëntenorganisatie.

Het spreekt voor zich dat de organisaties die betrokken zijn bij de kernvoorzieningen in de eerste lijn deelnemen aan het ontwikkelingsorgaan. De projectgroep vindt het belangrijk dat ook de LVG en een patiëntenorganisatie bij de ontwikkelingen rond de samenwerking en samenhang betrokken worden. Voor de LVG geldt met name haar betekenis voor de inmiddels gevormde gezondheidscentra; deelname van een patiëntenorganisatie is van belang, zodat de ervaringen van deze organisaties door kunnen werken in te entameren ontwikkelingen.

De rijksoverheid alsmede de financiers (waaronder met name VNZ/KLOZ) kunnen als adviseurs worden toegevoegd. Voor zowel de overheid als de financier is het van belang dat zij betrokken blijven bij de op te zetten ontwikkelingsprojekten. Van de andere kant is het voor de betrokken organisaties van belang de opvattingen van de overheid en de financier vroegtijdig te kunnen toetsen.

Als toehoorders kunnen vertegenwoordigers van organisaties van het meso-niveau (waaronder met name de ROP's) worden toegelaten.

Het bestuurlijk kollege kan voorgezeten worden door een onafhankelijke voorzitter zonder stemrecht.

c. De werkorganisatie

Behalve over de samenstelling van het bestuurlijk kollege (het 'ondernemersoverleg') dient het kontrakt ook regels te bevatten over de inrichting van de werkorganisatie en de relaties tussen het bestuurlijk kollege en de werkorganisatie.

De werkorganisatie heeft niet alleen tot taak projekten uit te voeren, maar dient ook signalen te geven voor de beleidsvorming van de betrokken landelijke organisaties in de eerste lijn. De werkorganisatie kan worden geleid door een projektkoördinator.

Het bestuurlijk kollege dient aan de werkorganisatie ruime eigen verantwoordelijkheden te delegeren. De relatie tussen het bestuurlijk kollege en de werkorganisatie dient zodanig te zijn dat ruime wederzijdse beïnvloeding mogelijk is en dat de werkorganisatie ook een bijdrage kan leveren aan de ontwikkelingen binnen de betrokken organisaties. Er dienen open diskussies gevoerd te kunnen worden over de voortgang en de resultaten van de projekten en over de konsekwenties van de projekten en van de beleidssignalen van het ontwikkelingsorgaan voor de betrokken organisaties. Er dient een procedure vastgesteld te worden voor het geval er tussen het bestuurlijk kollege en de werkorganisatie een konflikt ontstaat.

d. Relaties en programmering

Het doel van het ontwikkelingsorgaan is het in gang zetten van ontwikkelingen die de samenhang in de eerste lijn bevorderen. Deze doelstelling dient volgens de projektgroep deel uit te maken van het beleid van de in het ontwikkelingsorgaan participerende organisaties. Deze organisaties zouden bereid moeten zijn een intentieverklaring van die strekking te tekenen.

De procedure volgens welke een eerste program van activiteiten wordt vastgesteld, kan als volgt verlopen. Een aantal personen - waarbij de projektgroep denkt aan de leiders van de monodisciplinaire organisaties en een vertegenwoordiger van het SI-projekt - plegen overleg met de overheid, de regionale ondersteuningsplatforms en de betrokken organisaties in het veld. Daarna stellen zij een beleidsplan en een voort-

schrijdend meerjarenplan (voor bijvoorbeeld drie jaar) op. In het beleidsplan dient te worden vermeld welke doelstelling het ontwikkelingsorgaan in de komende periode zal nastreven en welke middelen het daarbij zal gebruiken. In het driejarenplan moet worden aangegeven welke projecten het ontwikkelingsorgaan in de komende periode zal uitvoeren. Daarbij dient voor elk projekt tevens een kostenraming en een tijdsplanning te worden vermeld. Hierbij merkt de projektgroep op dat zij de term 'projekt' in dit verband ruim opvat. Zonodig kan een projekt later worden uitgewerkt en in deelprojecten gesplitst worden. Wel dient elk projekt steeds een tijdelijke zaak te zijn, dat wil zeggen een begin en een eindpunt te hebben.

Zowel het beleidsplan als het driejarenplan moet worden goedgekeurd door het bestuurlijk kollege. Aangezien dit kollegè bestaat uit vertegenwoordigers van de participerende organisaties, dienen deze plannen in feite dus ook gedragen te worden door de meerderheid van deze organisaties. Als de plannen eenmaal vastgesteld zijn, kunnen zij als richtsnoer voor de werkorganisatie gelden. Dat wil zeggen dat nieuwe activiteiten of deelprojecten daarna niet meer aan het beleid van de betrokken organisaties, maar alleen nog aan de goedgekeurde plannen getoetst hoeven te worden.

Een belangrijk aspekt van de relaties tussen het ontwikkelingsorgaan en de daarin participerende organisaties betreft de medewerkers die bij het ontwikkelingsorgaan gedetacheerd worden. Deze medewerkers dienen zowel loyaal te zijn tegenover hun eigen monodisciplinaire organisaties als tegenover het ontwikkelingsorgaan en de op samenhang gerichte projecten waarin zij werken. Hoewel dat niet gemakkelijk zal zijn, is het volgens de projektgroep van groot belang dat de bedoelde medewerkers deze dubbele loyaliteit opbrengen. Deze medewerkers vormen de belangrijkste schakel tussen de monodisciplinaire organisaties en het ontwikkelingsorgaan. Het is een van hun belangrijkste taken de eigen achterban te beïnvloeden en waar nodig te motiveren om zich waar nodig eveneens te richten op samenhang en samenwerking in de eerste-lijnszorg.

e. Financiering

In de financiering van het ontwikkelingsorgaan dient tot uitdrukking te komen dat er een nauwe relatie moet zijn tussen het ontwikkelingsprojekt en de organisatie waardoor het wordt aangevraagd of waarvoor het bestemd is. Daarom zal de financiering hoofdzakelijk moeten bestaan uit projektsubsidies. Deze vorm van financiering bevordert dat de opdrachtgever de resultaten van het ontwikkelingsprojekt daadwerkelijk gebruikt en dwingt de projektmedewerkers zich doorlopend op de hoogte te houden van de wensen die in de diverse organisaties leven.

Naast deze projektsubsidies dient er een 'basissubsidie' te zijn. Uit deze basissubsidie zouden het management en de interne deskundigheidsbevordering bekostigd kunnen worden.

6.4 Relaties tussen onderzoeksinstituut en ontwikkelingsorgaan

Zoals reeds eerder is opgemerkt, dienen het onderzoeksinstituut en het ontwikkelingsorgaan goede relaties met elkaar te onderhouden. Met betrekking tot deze relaties dienen enkele regels te worden gesteld die eventueel vastgelegd kunnen worden in de statuten of reglementen van de beide instellingen. Hierbij denkt de projectgroep onder meer aan de regel dat de beide instellingen elkaar elk jaar dienen te raadplegen over hun jaarprogramma's.

6.5 De functie 'dokumentatie en informatie'

Mede op grond van de aanvullende informatie die de projectgroep tijdens de konsultatie over het concept-advies heeft gekregen, adviseert de projectgroep ten aanzien van de functie 'dokumentatie en informatie' het volgende.

Allereerst dient onderscheid gemaakt te worden tussen de monodisciplinair gerichte dokumentatie en informatie en de dokumentatie en informatie die gericht is op samenhang. De monodisciplinair gerichte dokumentatie en informatie dient volgens de projectgroep uitgevoerd te worden onder de verantwoordelijkheid van de betrokken koepel- en beroepsorganisaties.

Wat betreft de op samenhang gerichte dokumentatie en informatie wil de projectgroep haar advies laten aansluiten op de adviezen die zij in het voorgaande heeft gegeven aangaande de functies 'onderzoek' en 'ontwikkeling'. Indien die adviezen worden gerealiseerd ontstaan in het veld van de eerste lijn op landelijk niveau twee organisaties, namelijk een onderzoeksinstituut en een op samenhang gericht ontwikkelingsorgaan. De projectgroep is van mening dat elk van deze organisaties op het gebied van de dokumentatie en informatie een functie dient te vervullen, zowel ten behoeve van het eigen werk (intern) als ten behoeve van anderen (extern). De beide organisaties zullen deze functie echter ten dele op een verschillende wijze moeten vervullen, onder meer omdat zij zich ten dele op verschillende (interne en externe) doelgroepen richten. Deze

verschillen zullen onder meer een zekere invloed op de kollektievorming en de informatie-ontwikkeling uitoefenen. Daarom zal elk van deze beide organisaties de dokumentatie- en informatiefunctie zelfstandig moeten kunnen realiseren.

Omdat de verschillen tussen de beide organisaties op dit gebied slechts gedeeltelijk zijn meent de projektgroep echter tevens dat een zekere mate van 'pooling' mogelijk en wenselijk is. Omdat daardoor ongewenste doublures bij de kollektievorming kunnen worden voorkomen, acht de projektgroep deze pooling niet alleen mogelijk maar ook wenselijk. Bij deze pooling kunnen de beide organisaties - hetzij gezamenlijk of afzonderlijk - ook andere organisaties betrekken die een dokumentatie- en informatiefunctie moeten vervullen. Daarbij kan men denken aan monodisciplinaire beroeps- en koepelorganisaties, maar ook aan andere (onderzoeks)instellingen in de gezondheidszorg.

De financiering van de dokumentatie- en informatiefunctie dient te geschieden door middel van een basissubsidie.

6.6 Samenvatting en konsekwenties voor het NHI

a. Wetenschappelijk onderzoek

De projektgroep stelt voor een onderzoeksinstituut in het leven te roepen dat werkzaam is voor de gehele eerste-lijnsgezondheidszorg. De projektgroep is van mening dat de afdeling Wetenschappelijk Onderzoek van het huidige NHI zonder problemen tot een dergelijk onderzoeksinstituut kan worden omgevormd. Alle medewerkers van de afdeling Wetenschappelijk Onderzoek zouden in het nieuwe instituut moeten worden opgenomen. De registratie van het wetenschappelijk onderzoek, alsmede de medewerkers die daarmee belast zijn - nu een onderdeel van de afdeling Ontwikkeling en Ondersteuning - dienen eveneens te worden ondergebracht bij het nieuwe instituut.

b. Ontwikkeling

De projektgroep is van mening dat de taken die door de basiseenheid ontwikkeling van de afdeling Ontwikkeling en Ondersteuning ten behoeve van de huisartsgeneeskunde worden verricht, moeten worden overgeheveld naar de LHV en/of het NHG, danwel naar enigerlei samenwerkingsverband van beide organisaties.

Voorts is de projektgroep van mening dat alle medewerkers van de basiseenheid Ontwikkeling van afdeling Ontwikkeling en Ondersteuning zouden moeten (kunnen) overgaan naar het genoemde samenwerkingsverband van LHV en NHG. Van deze medewerkers zouden diegenen die zich (ten dele) bezighouden met ontwikkelingen die gericht zijn op de samenhang in de eerste lijn, vervolgens gedetacheerd kunnen worden bij het bovengenoemde ontwikkelingsorgaan van de eerste lijn.

Voor de totstandkoming van een vorm van samenwerking tussen de LHV en het NHG dient naar de mening van de projektgroep de nodige tijd beschikbaar te zijn. Genoemde vorm van samenwerking kan namelijk waarschijnlijk niet los worden gemaakt van een ruimere discussie over de bestaande verschillen in organisatie, taken en externe relaties. In de overgangsperiode die in hoofdstuk 7 van dit rapport wordt voorgesteld, heeft de projektgroep dan ook met de hiervoor nodige tijd rekening gehouden. De projektgroep adviseert de beide organisaties de gewenste discussies planmatig, in de vorm van een (ontwikkelings)projekt, aan te pakken.

De projektgroep meent bovendien dat het noodzakelijk is dat de huidige financiers garant blijven staan voor de financiering van het werk van de afdeling Ontwikkeling en Ondersteuning totdat - wellicht meer adequate - andere financieringsvormen en -bronnen zijn gevonden.

c. Dokumentatie en informatie

De projektgroep stelt voor om die medewerkers van de basiseenheid Dokumentatie en Informatie van het NHI die belast zijn met dokumentatie- en informatietaken (de niet-bibliotheekaire informatie) ten behoeve van de huisartsen, onder (gezamenlijke) verantwoordelijkheid van de LHV en het NHG te brengen.

In het hiervoor gegeven advies heeft de projektgroep al gesteld dat zowel het onderzoeksinstituut als het ontwikkelingsorgaan een dokumentatie- en informatiefunctie dienen te hebben. De overige dokumentatie- en informatietaken van het NHI alsook de medewerkers zouden derhalve kunnen worden ondergebracht bij zowel het ontwikkelingsorgaan als bij het onderzoeksinstituut. Omtrent de keuze is een intensieve discussie gevoerd binnen de projektgroep en het behoeft niet te verwonderen dat de leden van de projektgroep die tevens een functie hebben in de werkorganisatie van het NHI beide een legitiem pleidooi hebben gehouden om de bibliotheek alsmede de betrokken medewerkers van het NHI onder te brengen bij het onderzoeksinstituut dan wel het ontwikkelingsorgaan.

Onderbrengen bij het onderzoeksinstituut zou impliceren dat dit instituut deelneemt in de pooling met de andere monodisciplinaire organisaties binnen de eerste lijn, inclusief het ontwikkelingsorgaan. Onderbrengen bij het ontwikkelingsorgaan zou impliceren dat de betrokken basiseenheid van het NHI allereerst mee over zou gaan naar het samenwerkingsverband tussen LHV en NHG en van daaruit zou worden ondergebracht in het ontwikkelingsorgaan, in de vorm van een projekt tezamen met andere organisaties.

Voor detachering van deze medewerkers bij het ontwikkelingsorgaan pleit dat dit voor de betrokken beroeps- en koepelorganisaties een nuttige uitdaging kan betekenen om het ontwikkelingsorgaan verder uit te bouwen. Daar staat tegenover dat nog een lange weg te gaan is voordat aan een dergelijk projekt gestalte zal kunnen worden gegeven. Voorts heeft elk van de aan het ontwikkelingsorgaan deelnemende organisaties thans reeds een min of meer omvangrijke eigen dokumentatie- en informatie-dienst; sommige van die organisaties hebben plannen voor pooling van hun kollekties. Men mag aannemen dat deze pooling méér zal opleveren dan de optelsom van de betrokken monodisciplinaire kollekties en zodoende een eerste aanzet kan geven tot het ontstaan van een kollektie de gericht is op samenhang in de eerste lijn. Bovendien zou het onderbrengen van de basiseenheid Dokumentatie en Informatie van het NHI bij het ontwikkelingsorgaan betekenen dat het onderzoeksinstituut geheel opnieuw zou moeten beginnen met het opbouwen van een eigen dokumentatie- en informatie-afdeling.

De twee overige leden van de projektgroep menen dat de argumenten ten gunste van het onderzoeksinstituut zwaarder wegen dan de argumenten ten gunste van het ontwikkelingsorgaan en dat de basiseenheid Dokumentatie en Informatie dus moet worden overgebracht naar het voorgestelde onderzoeksinstituut.

d. De Algemene Dienst van het NHI

De projektgroep stelt voor de huidige Algemene Dienst van het NHI te splitsen in twee delen: een deel dat zal behoren tot het nieuwe onderzoeksinstituut en een deel dat zal behoren tot en ondersteuning zal geven aan de ontwikkelingsfunctie, onder verantwoordelijkheid van het NHG en de LHV. Het alternatief zou immers zijn dat de Algemene Dienst een derde instelling zou vormen. Bovendien heeft de projektgroep in het koncept-advies reeds opgemerkt dat splitsing van de dienstverlening niet hoeft te leiden tot vermindering van de efficiency.

De voorgestelde splitsing zou tot gevolg hebben dat elke medewerker van de Algemene Dienst op de loonlijst van één der beide nieuwe organisaties komt te staan en aan die organisatie verantwoording verschuldigd is.

Nadat een definitief besluit over dit advies is genomen, dient het NHI de voorgestelde splitsing zelf door te voeren. In feite is reeds een begin gemaakt met de voorbereiding daarvan. In het kader van een in voorbereiding zijnde budgettaire scheiding van de beide afdelingen Wetenschappelijk Onderzoek en Ontwikkeling en Ondersteuning heeft het NHI zich reeds de volgende vragen gesteld.

- Wat zijn op dit moment de taken die door de medewerk(st)ers van de Algemene Dienst ten behoeve van de beide afdelingen worden verricht?
- Aan welke taken is behoefte bij elk van de beide afdelingen?
- Welke taken van de Algemene Dienst kunnen beter door de beide afdelingen zelf worden verricht?
- Welk werk van de Algemene Dienst kan beter worden uitbesteed?
- Welke taken van de Algemene Dienst kunnen efficiënter worden uitgevoerd?

e. De werkgelegenheid

Het in dit rapport beschreven advies betekent naar de mening van de projectgroep dat in principe de huidige medewerkers in vast dienstverband van het NHI hun functie in een nieuw organisatorisch verband zullen kunnen behouden. Het is de taak van met name de beheersraad van het NHI het veranderingsproces wat betreft personele konsekventies te begeleiden en te streven naar behoud van de werkgelegenheid. Dat brengt ondermeer de volgende taken met zich mee:

- het voeren van onderhandelingen met andere organisaties in geval van gewenste overname van personeel
- het opstellen van een sociaal plan; naar de projectgroep heeft begrepen is hiermee intussen een begin gemaakt.

7. HOE NU VERDER

Met betrekking tot de verdere gang van zaken na het uitbrengen van dit advies stelt de projectgroep de volgende procedure voor.

In de navolgende tabel is voor elk onderdeel van de voorgestelde procedure aangegeven welke organen daarbij volgens de projectgroep betrokken dienen te worden en op welke datum de genoemde werkzaamheden uitgevoerd zouden kunnen zijn.

Bij het opstellen van deze procedure is de projectgroep ervan uitgegaan dat:

- nadat is besloten dat de functies 'wetenschappelijk onderzoek' en 'ontwikkeling en ondersteuning' van elkaar worden gescheiden, de konsekwenties daarvan voor elk van deze functies los van de ander zullen worden doorgevoerd
- de huidige vormen van financiering worden gehandhaafd totdat voor elk der beide functies nieuwe, meer geëigende financieringsbronnen zijn gevonden
- naast de overheid als opdrachtgever het NHI zelf de meest betrokken organisatie is; op verschillende momenten dient binnen het NHI een interne besluitvormingsprocedure te worden gevolgd, daarbij rekening houdend met het daarover gestelde in de statuten van het NHI en in de Wet op de Ondernemingsraden.

Onderdeel voorgestelde procedure	Betrokken organen	Gereed
<u>1. Besluitvorming</u>		
- Voorbereiding besluitvorming naar aanleiding van gegeven adviezen. Konsultatieronde door de overheid omtrent belangrijkste uitspraken: • zelfstandig onderzoeksinstituut • afdeling OO voorlopig handhaven binnen het huidige NHI • opdeling dokumentatie- en informatiefunctie van het NHI. - Voorlopig besluit overheid.	overheid, na overleg met belangrijkste betrokkenen overheid	april/ mei 84 01.06.84

Onderdeel voorgestelde procedure	Betrokken organen	Gereed
- Besluitvorming NHI. - Definitief besluit. - Verder werken aan splitsing danwel opdeling van de Algemene Dienst van het NHI.	alle betrokken NHI-organen (beleidsraad, beheersraad, ondernemingsraad, staf) overheid beheersraad NHI	01.08.84 juni/ juli 84
<u>2.a Onderzoeksinstituut</u>		
- Voorbereiding van de statuten. - Samenstelling bestuur. - Passeren van de oprichtingsakte.*		juni/ juli 84 juni/ juli 84 15.08.84
<u>2.b Huidige werkzaamheden OO</u>		
- De huidige konstruktie beleidsraad/beheersraad vooralsnog laten voortbestaan. - Leden in de gelegenheid stellen uit te treden uit de beleidsraad, hetgeen geen problemen hoeft op te leveren, mits LHV en HG vertegenwoordig blijven (NHG wel met twee personen). - Eventuele herwaardering van beleidsplan/meerjarenplan van huidige afdeling OO.	beleidsraad NHI beleidsraad NHI LHV/NHG/OO	start: 01.08.84

* Tegelijkertijd met het passeren van deze akte moet worden overwogen de statuten en de naam van het huidige NHI bij te stellen.

Onderdeel voorgestelde procedure	Betrokken organen	Gereed
- Zoeken naar de meest geëigende organisatorische en bestuurlijke konstruktie. - Studie naar mogelijk meer geëigende financieringsvormen.	LHV/NHG	
- Bestaande bestuurlijke konstruktie omzetten in een nieuwe struktuur. - Besluitvorming binnen het NHI.	LHV/NHG alle betrokken NHI-organen	
- Passeren van de akte of tekenen van het kontrakt.		31.12.85
<u>3. Opzetten ontwikkelingsorgaan</u>		start: 01.06.84
- Op gang houden overleg tussen LHV, NK, CRG en Joint. - Voorbereiding mogelijk uit te voeren projekten gericht op samenhang, waaronder projekt ten behoeve van erfenis S1. - Voorbereiden projektorgaan.	LHV/NK/CRG/Joint uit elke organisa- tie betrokken koör- dinator plus koör- dinator S1 betrokken organi- saties die zitting nemen in bestuurs- kollege: LHV/NHG/ NK/CRG/Joint/pa- tiëntenorganisatie idem	
- Besluitvorming over: . gemeenschappelijke beleidsuitgangspunten . meerjarenwerkplan . financiering. - Tekenен kontrakt 'ondernemers-overleg'.		31.12.85