

BELEIDSDOORLICHTING

begrotingsartikel 4.3 'Kwaliteit, transparantie en kennisontwikkeling' van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

1. Inleiding
2. ZonMw
3. Het Nivel
4. 20 % besparingsopgave
5. Conclusies
Oordeel onafhankelijk deskundige

Bijlagen

1. Taakopdracht (Kamerbrief)
2. Vragen RPE
3. Samenstelling commissie

Versie 1.0

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Een beleidsdoorlichting vloeit voort uit de wettelijke verplichting¹ om ieder begrotingsartikel periodiek te evalueren volgens vooraf vastgestelde eisen, welke zijn vastgelegd in de Regeling Periodiek Evaluatie onderzoek² (RPE) van het ministerie van Financiën. Een beleidsdoorlichting betreft een (synthese)onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid dat valt onder een algemene doelstelling van een beleidsartikel uit de Rijksbegroting, of een samenhangend deel hiervan. Deze beleidsdoorlichting behandelt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde overheidsbeleid op begrotingsartikel 4.3 'Kwaliteit, transparantie en kennisontwikkeling' van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De taakopdracht is reeds gecommuniceerd met de Tweede Kamer (Kamerstuk 32 772, Nr.18).

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Centraal in de beleidsdoorlichting staan de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Bij de **doeltreffendheid** van beleid gaat het om de mate waarin het beleid bijdraagt aan het behalen van de beoogde maatschappelijke doelstelling. **Doelmatigheid** betreft de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en eventuele neveneffecten) en de kosten van het beleid (beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement).

1.2 Afbakening beleidsdoorlichting

Vraag 1 RPE

Welke artikelen worden behandeld in de beleidsdoorlichting

Beleidsartikel 4 'Zorgbreed beleid' in de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft als doel:

"Het scheppen van randvoorwaarden om het zorgstelsel te laten werken zodat de kwaliteit, de toegankelijkheid en de betaalbaarheid van de zorg voor de burger is gewaarborgd".

Voor het doorlichten van artikel 4 is - gegeven de diversiteit van de onderwerpen en de omvang van het gehele beleidsartikel - gekozen om dit per artikelonderdeel uit te voeren. De doorlichting die in dit rapport beschreven wordt, heeft betrekking op artikel 4.3 'Kwaliteit, transparantie en kennisontwikkeling' en omvat de periode 2012 tot en met 2015. Artikel 4.3 bevat de onderdelen ZonMw, Nederlands instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg (het Nivel), Jaar van de transparantie, en het CIBG (toelating nieuwe zorgaanbieders, landelijk register zorgaanbieders en het Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording). De bijdragen aan ZonMw en het Nivel beschouwen we in deze doorlichting als het beleidsinstrument dat wordt doorgelicht. Ter illustratie van de (budgettaire) scope van deze doorlichting: op artikel 4 staat volgens de ontwerpbegroting van 2018 ca €1 miljard, waarvan circa €200 miljoen op artikel 4.3. Daarvan gaat circa 148 miljoen naar ZonMw en circa 5 miljoen naar het Nivel. Deze doorlichting beslaat dus circa 75% van artikel 4.3 en circa 15% van begrotingsartikel 4.

Vraag 2 RPE

Indien van toepassing, wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Jaar van de transparantie en de verschillende activiteiten van het CIBG worden niet meegenomen in deze doorlichting. Over de resultaten van het jaar van de transparantie (dat in maart 2016 is

¹ Artikel 20, Comptabiliteitswet 2001.

² Regeling van 15 augustus 2014 houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek), Stcrt. 2014, 27142.

geëindigd) werd de Tweede Kamer geïnformeerd met de Kamerbrief Resultaten van het Jaar van de transparantie (Kamerstuk 32 620, nr. 168) en de Kamerbrief Kwaliteits- en Doelmatigheidsagenda Medisch Specialistische Zorg (Kamerstuk 29 248, nr. 294). De evaluatie van het instrument zal plaatsvinden na afloop van de regeling in 2019. Naar aanleiding van de laatste doorlichting van het CIBG van eind 2012 is een meerjarig verandertraject gestart. In de aankomende kabinetsperiode zal het CIBG weer in brede zin worden doorgelicht. De doorlichting van artikel 4.3 richt zich op de twee overige instrumenten, te weten ZonMw en het Nivel.

Vraag 3 RPE

Wat is de aanleiding voor het beleid? Is deze nog actueel?

+

Vraag 4 RPE

Wat is de verantwoordelijkheid van de overheid?

Binnen artikel 4 - zorgbreed beleid - worden uitgaven gefinancierd die over de domeingrenzen binnen de zorg heen gaan, maar wel essentieel zijn voor het goed functioneren van het zorgstelsel. De overheid heeft een stelselverantwoordelijkheid voor het zorgstelsel, en moet dus de juiste randvoorwaarden scheppen om het stelsel goed te laten functioneren. Kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van zorg voor iedere burger in Nederland zijn daarbij kernwaarden.

Kennisontwikkeling is één van de randvoorwaarden om het zorgstelsel te laten functioneren. Denk bijvoorbeeld aan onderzoek naar nieuwe behandelingen, innovatie van producten en processen in de zorg en de verbinding van kennis, praktijk en beleid. Het zorgstelsel ontwikkelt zich continue, kennis is essentieel om hierop in te spelen als beleidsmaker en stelselverantwoordelijke. Kennis is nodig voor het maken van goed beleid: vooraf, in de uitvoering en achteraf. ZonMw en het Nivel dragen hieraan bij.

Er is een rol voor de overheid weggelegd als de markt niet of in onvoldoende mate komt tot het initiëren, aanjagen, gebruiken en behouden van kennis. Dat is onverminderd het geval in de gezondheidszorg. Hoewel er wel degelijk private partijen zijn die in grote mate onderzoek doen en kennis ontwikkelen, is dat niet het type onderzoek waarin de overheid investeert. Bij de kennis die ontwikkeld wordt vanuit de markt valt te denken aan private partijen die zich bezig houden met de ontwikkeling van nieuwe medische technologieën, zoals medicijnen, hulpmiddelen en apparatuur. De kennis waarin deze private partijen investeren, is echter niet openbaar en publiekelijk toegankelijk, zij is beschermd met eigendomsrechten, en bovendien hebben partijen ook onvoldoende belangen om de informatie waarin zij hebben geïnvesteerd te openbaren. Deze kennis is uitsluitbaar en is een privaat bezit van de eigenaar, die het recht heeft om de kennis voor zichzelf te houden en niet te delen met anderen. Deze kennis is vanuit commercieel oogpunt ook een rivaliserend goed: het gebruik van de kennis door het op de markt brengen van een innovatieve nieuwe behandeling door de ene partij sluit uit dat een andere partij op dezelfde manier diezelfde kennis kan gebruiken.

De kennisontwikkeling die VWS stimuleert door de bijdragen aan ZonMw en het Nivel is principieel anders van aard dan de kennis voortgebracht door de industrie: het gaat om kennis in het publieke domein. Het gaat om kennisvermeerdering en implementatie in de praktijk zodat de zorg zich kan blijven verbeteren. Onafhankelijk van de vraag of daar een commercieel voordeel in zit voor een private partij. Het gaat hier dus bij uitstek om kennis waarvan de overheid het van belang acht om openbaar beschikbaar te hebben. Om dat te realiseren, kan dit type kennisontwikkeling niet aan de markt worden overgelaten: het is simpelweg voor een private marktpartij die gericht is op het maken van omzet, niet aantrekkelijk om vrij toegankelijke kennis voort te brengen. Immers, dit leidt niet tot een concurrentievoordeel ten opzichte van andere partijen (want deze is niet uitsluitbaar) en de investering verdient zich niet zondermeer terug (want deze is niet-rivaliserend dus de investeerder bezit geen unieke kennis).

Er is dus een rol weggelegd voor de overheid als het gaat om het stimuleren van kennis die vrij beschikbaar en toegankelijk is in en voor het publieke domein. VWS heeft ervoor gekozen om

onderzoek te ondersteunen door kennisinstellingen te financieren. ZonMw en het Nivel zijn twee van die kennisinstellingen. Een voorbeeld van de kennisontwikkeling die via ZonMw wordt gestimuleerd, en niet door de markt wordt opgepakt, is kennisontwikkeling over collectieve preventie. Dit is kennis die per definitie publiek beschikbaar dient te komen (denk aan kennis over schadelijkheid van tabak). Ook een programma zoals Ethiek en gezondheid is een beeldend voorbeeld van kennisontwikkeling die we als maatschappij van grote waarde achten, maar waarvoor geen prikkel is vanuit de markt om hierop te investeren. Bij het Nivel gaat het bijvoorbeeld om het ontwikkelen, bijhouden en beschikbaar hebben van grote panels en databases voor onderzoekers in het zorgveld. Voor het publiek beschikbaar hebben van dit soort databronnen is interventie vanuit de overheid gewenst.

Aanleiding voor het oprichten van ZonMw was dat uit onderzoek bleek dat de organisatie en financiering van het gezondheidsonderzoek als onoverzichtelijk en verbrossend werd gezien. De aansluiting van het onderzoek op de prioriteiten in het beleid en in de maatschappij was onvoldoende en de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen in het proces van organisatie en financiering van het gezondheidsonderzoek werden niet voldoende duidelijk geacht. De subsidiëring was vaak versnipperd en vertoonde overlap en dubbelingen. Bovendien was de prioriteitenstelling onvoldoende.

ZonMw schept voorwaarden voor een evenwichtig, doelmatig en doeltreffend beleid voor de financiering van projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling op het terrein van gezondheid, preventie en zorg. De ontwikkelingen in de gezondheidszorg staan niet stil. Daarom is het werk van ZonMw nog steeds actueel, evenals een deugdelijk financieel beheer.

Het Nivel (oorspronkelijk afkorting van Nederlands Instituut Voor onderzoek van de Eerstelijnsgezondheidszorg) is een private stichting en ging op 1 januari 1985 van start. Het Nivel zette het werk voort van het in 1965 opgerichte Nederlands Huisartsen Instituut. Het Nivel heeft zich ontwikkeld en verbreed tot een wetenschappelijk instituut dat zich richt op het verwerven en publiek verspreiden van kennis en inzicht over structuur en functioneren van de gezondheidszorg. Ten behoeve hiervan beheert het een aantal nationale databases, panels en monitors die een belangrijke rol vervullen in de huidige kennisinfrastructuur van de gezondheidszorg, zowel voor belanghebbende partijen in de gezondheidszorg als voor het overheidsbeleid.

Het RIVM en de Gezondheidsraad zijn andere grote kennisinstellingen die onder andere in opdracht van VWS onderzoek uitvoeren. Veelal gaat het daarbij om onderzoek dat van meerwaarde is voor meerdere publieke en private partijen, zoals epidemiologische verkenningen (RIVM) en wetenschappelijke adviezen over voeding voor de Schijf van Vijf (Gezondheidsraad). Onderzoeken zoals epidemiologische verkenningen zullen echter niet gemakkelijk door een marktpartij worden betaald, omdat deze er op zichzelf te weinig meerwaarde uit haalt. Bovendien vergen dergelijke onderzoeken vaak langjarige inzet en continuïteit, hetgeen beter gewaarborgd kan worden bij een publieke instelling zoals het RIVM. Op gemeentelijk niveau bestaat eenzelfde situatie met de GGD'en, vandaar dat epidemiologische verkenningen ook een kerntaak zijn van GGD'en. Ten aanzien van de Gezondheidsraadadviezen over bijvoorbeeld voeding, vaccinaties, en screenings, speelt mee dat deze adviezen volledig onafhankelijk moeten zijn. Dat lukt beter bij een zelfstandig functionerende publieke instantie dan bij een private partij die afhankelijk is van opdrachten.

1.3 Toelichting ZonMw en het Nivel

Vraag 5 RPE

Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

+

Vraag 6 RPE

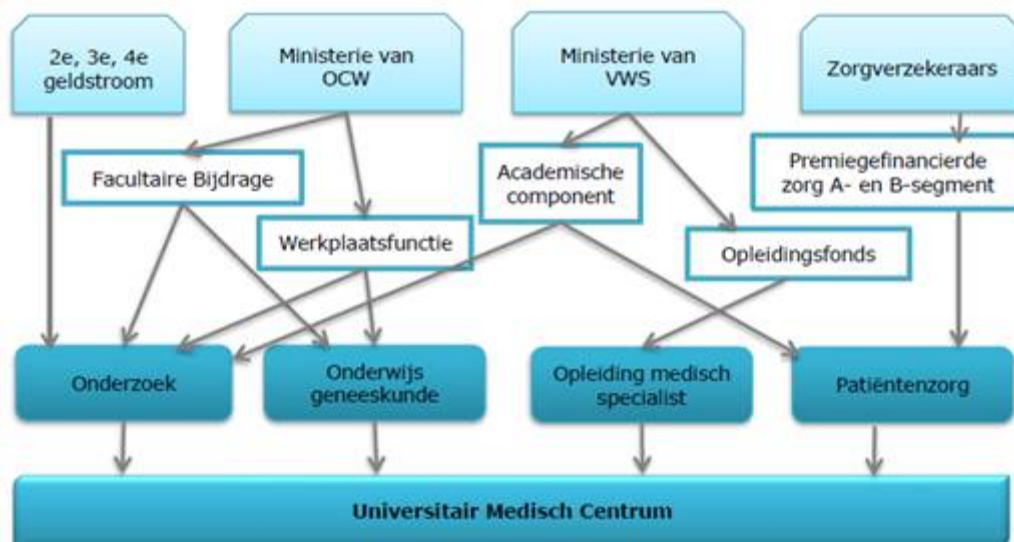
Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

ZonMw fungeert als intermediair tussen beleid, onderzoek en de uitvoeringspraktijk. Met verschillende subsidieprogramma's, uitgevoerd in opdracht van VWS, stimuleert ZonMw op programmatische wijze de gehele innovatiecyclus: van fundamenteel onderzoek tot het toepassen van kennis en innovaties in de praktijk. Voorbeelden van dergelijke programma's zijn 'het vijfde programma preventie', 'het Nationaal Programma Ouderenzorg', 'programma Doelmatigheidsonderzoek', en 'het onderzoeksprogramma Sport'. De opbrengsten uit de programma's dragen bij aan het betaalbaar houden van kwalitatief hoogwaardige zorg en ondersteuning en passen daarom bij beleidsartikel 4. Voor het stimuleren van gezondheidsonderzoek en zorginnovatie ontvangt ZonMw jaarlijks middelen van VWS. In de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft, ging het om de volgende begrote bedragen: € 118,7 miljoen (2012), € 101,6 miljoen (2013), € 81,9 miljoen (2014), en €101,0 miljoen (2015). De bijdrage van VWS behelst het grootste deel van de inkomsten van ZonMw (circa 69%). Daarnaast is de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) een grote opdrachtgever (circa 25%). Derden (bijv. andere departementen, gezondheidsfondsen, zorgverzekeraars) zijn goed voor ongeveer 6% van de inkomsten van ZonMw.

Het Nivel doet voor VWS onderzoek naar de effectiviteit en kwaliteit van de gezondheidszorg in Nederland en (de relatie tussen) de verschillende partijen in de zorg. Het is belangrijk dat het Nivel adequaat kan inspelen op actuele kennisbehoeften en voldoende anticipeert op en investeert in kennis die op middellange termijn nodig is. Ten behoeve van deze algemene paraatheid en om voldoende kwaliteit en samenhang te kunnen garanderen, ontvangt het Nivel jaarlijks een instellingssubsidie van VWS. De instellingssubsidie is bedoeld voor structurele activiteiten en het in stand houden van een basisinfrastructuur. Deze basisinfrastructuur wordt bijvoorbeeld gebruikt voor bijdragen aan de Volksgezondheid Toekomstverkenning, Staat voor Volksgezondheid en Zorg (voorheen Zorgbalans) en KiesBeter.nl. Structurele activiteiten zijn bijvoorbeeld de monitor krimpgebieden en de monitor zorg- en leefsituatie van mensen met een chronische ziekte of beperking. De afgelopen jaren ging het om de volgende bedragen € 5,76 miljoen (2012), € 5,1 miljoen (2013), € 5,2 miljoen (2014), en 5,8 miljoen (2015). De bijdrage van VWS is 48% van de totale inkomsten van het Nivel. Andere financiers zijn Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, goede doelen-organisaties en voor de periode 2010-2014 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Naast de onderzoeksgelden die via begrotingsartikel 4.3 naar ZonMw en het Nivel gaan, zijn er ook andere geldstromen vanuit de overheid naar publiek onderzoek en kennisontwikkeling in de gezondheidszorg. We beschrijven een aantal noemenswaardige. In de eerste plaats via de andere kennisinstituten die elders op de begroting van VWS staan verantwoord. In de tweede plaats via de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek dat vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt gefinancierd. Het gaat hier bijvoorbeeld om persoonsgebonden onderzoeksgelden, zoals de Veni, Vici en Vici subsidies voor net gepromoveerden, ervaren onderzoekers en zeer ervaren onderzoekers³. De meer programmatische onderzoeksgelden voor het medische domein lopen doorgaans via het medische wetenschappen domein van ZonMw. In de derde plaats is een deel van de bijdragen die Universitaire Medische Centra (UMC's) vanuit de overheid ontvangen bestemd voor onderzoek. Onderstaande illustratie uit het Interdepartementale Beleidsonderzoek UMC's uit 2012 geeft dat goed weer:

³ <https://www.nwo.nl/financiering/onze-financieringsinstrumenten/nwo/vernieuwingsimpuls/index.html>



Bron: Ministerie van Financiën, IBO Universitair Medische Centra, maart 2012. Via http://www.rijksbegroting.nl/system/files/12/2012ibouniversitairmedischecentraraapport_0.pdf

Het figuur maakt duidelijk dat de bijdrage van de overheid aan onderzoek bij UMC's vanuit drie verschillende geldstromen komt. Subsidies vanuit ZonMw en NWO voor specifieke projecten (waar UMC's net als andere onderzoeksinstituten voorstellen voor kunnen indienen) vallen in dit overzicht onder de 2^e geldstroom. Daarnaast ontvangen de medische faculteiten een bijdrage vanuit het Ministerie van OCW voor onderzoek. Tot slot ontvangen de UMC's vanuit VWS (vanuit het Uitgavenplafond Zorg) de beschikbaarheidsbijdrage academische zorg (voorheen de academische component). Dit is een tegemoetkoming specifiek voor UMC's voor het leveren van toppreferente zorg. Een deel van de academische component wordt besteed aan onderzoek, hoewel het IBO concludeert dat het onvoldoende transparant is hoe de UMC's de beschikbaarheidsbijdrage precies inzetten.⁴ In 2018 (ontwerpbegroting) betrof de beschikbaarheidsbijdrage academische zorg component €675 miljoen.

1.4 Leeswijzer

In de inleiding zijn de eerste (6) algemene vragen uit de RPE beantwoord. In de hoofdstukken 2 en 3 wordt aan de hand vraag 7 tot en met 14 van de RPE inzicht gegeven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleidsinstrumenten ZonMw en het Nivel. Hier wordt ook gereflecteerd op hoe de doelmatigheid en doeltreffendheid verbeterd zou kunnen worden (verbetermaatregelen). De basis hiervoor zijn de reeds uitgevoerde evaluaties van de beide instituten. Hoofdstuk 4 werkt de 20% besparingsopgave uit. In hoofdstuk 5 komen de conclusies aan bod. Hierna volgt een onafhankelijk oordeel over de beleidsdoorlichting.

⁴ IBO Universitair Medische Centra, 2012, Ministerie van Financiën, via http://www.rijksbegroting.nl/system/files/12/2012ibouniversitairmedischecentraraapport_0.pdf

2. ZonMw

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden vraag 7 tot en met 14 van de RPE voor specifiek ZonMw beantwoord. Bij de beantwoording van de vragen, is gebruik gemaakt van de in opdracht van VWS uitgevoerde evaluatie door onderzoeksbureau Bosman & Vos (2010-2015).

ZonMw is een onafhankelijke intermediaire organisatie die op programmatische wijze projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling op het gebied van gezondheid, preventie en zorg laat uitvoeren. ZonMw bewaakt daarbij de kwaliteit, relevantie en samenhang. ZonMw richt zijn activiteiten op het gehele continuüm van fundamenteel medisch onderzoek tot en met toepassing en implementatie van onderzoeksprojecten. De belangrijkste opdrachtgevers en financiers zijn het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). NWO financiert met name het basaal onderzoek en deels strategisch onderzoek. VWS financiert deels strategisch onderzoek en met name toegepast onderzoek tot en met landelijke implementatieprojecten.⁵

Zorgonderzoek Nederland (Zon) is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) onder het ministerie van VWS. Medische wetenschappen, Mw, is één van de vier domeinen van het zbo NWO onder het ministerie van OCW. Op basis van een samenwerkingsovereenkomst zijn beide sinds mei 2001 bestuurlijk gefuseerd onder de naam ZonMw. De zbo-status van ZonMw is vastgelegd in de Wet op de organisatie ZorgOnderzoek Nederland en in de NWO-wet (Medische Wetenschappengedeelte). Het is een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid.

2.2 Financieel kader

Vraag 7 RPE

Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Financiering ZonMw

De hoofdpdrachtgevers en belangrijke financiers van ZonMw zijn het ministerie van VWS (69%) en NWO (25%). Overige financiers (6%) zijn bijvoorbeeld andere departementen, gezondheidsfondsen en zorgverzekeraars. Deze beleidsdoorlichting richt zich op de financiering vanuit de begroting van VWS (69%) aan ZonMw. In het onderstaande tabel staan de gerealiseerde uitgaven van ZonMw van 2012 t/m 2015, zoals verantwoord in de jaarverslagen van ZonMw. Deze uitgaven zijn hoger dan de begrote uitgaven in de ontwerpbegrotingen van VWS door opdrachten vanuit VWS die gedurende het jaar aan ZonMw worden verstrekt.

Uitgaven	2012	2013	2014	2015
Exploitatiebudget	6,2	6,2	6,2	6,2
Programmageden vanuit structurele basisbudget	23,5	23,5	23,5	23,5
Programmageden vanuit additionele middelen	105,4	82,2	72,0	84,0
Totaal	135,1	111,9	101,7	113,7

Bedragen * € 1 mln.

De financiering van ZonMw vanuit VWS bestaat uit 3 geldstromen:

- Exploitatiebudget: via deze subsidie droeg VWS in 2015 voor ongeveer 30% bij aan de exploitatiekosten van ZonMw. De totale exploitatiekosten van ZonMw bedroegen in 2015 € 21,9 mln. De overige 70% van de kosten wordt doorbelast op de programmabudgetten;

⁵ Taakopdracht ZonMw

- Basisbudget: dit is het structureel beschikbare programmabudget dat aan ZonMw ter beschikking wordt gesteld. Het huidige basisbudget (€ 23,5 mln.) en de daarmee samenhangende exploitatiesubsidie (€ 6,2 mln.) zijn minimaal benodigd om de onderzoeksinspanningen van ZonMw draaiende te kunnen houden, indien er geen sprake zou zijn van additionele programmafinanciering;
- Additionele middelen: betreft de uitvoering van programma's waarvoor additionele middelen beschikbaar worden gesteld voor de looptijd van het programma. Hierin zitten tevens de kosten van ZonMw begrepen om deze programma's te kunnen uitvoeren. Het grootste deel van de middelen die op artikel 4.3 voor ZonMw staan, komt voort uit de financiering van de additionele programma's, financiering die weer afkomstig is van andere begrotingsartikelen. Artikel 4.3 is slechts het verzamelartikel.

Bij bovenstaande cijfers moet opgemerkt worden dat het om uitgavenbedragen gaat. De programmabudgetten worden aan ZonMw ter beschikking gesteld in de vorm van meerjarige budgettaire ruimte om verplichtingen voor onderzoeksprojecten aan te gaan. De in het totaal in enig jaar beschikbaar gestelde meerjarige programmaruimte kan een veelvoud zijn van de kasuitgaven in dat jaar.

In 2017 heeft ZonMw in de 'werkgroep financieringssystematiek' ingezet op het verduurzamen van de financiering van de exploitatie van ZonMw.

Aanleiding hiervoor was tweeledig:

- 1) Allereerst was in het najaar 2016 bij het opstellen van de exploitatiebegroting voor 2017 voor ZonMw vastgesteld dat de financiering van de exploitatie van ZonMw in 2017 voor 70% bestaat uit de doorbelasting aan programma's. Het resterende deel was afkomstig uit subsidies van VWS en NWO. Het overgrote deel van de baten van de exploitatie van ZonMw is hierdoor niet structureel.
- 2) Daarnaast had ZonMw tot 2016 circa zeventig medewerkers werkzaam op detachingsbasis, zodat dit deel van de kosten enigszins flexibel was. Door de nieuwe Wet Werk en Zekerheid en het beleid van overheidswege om werknemers binnen de overheid meer zekerheid te bieden, is een groot deel van deze zeventig medewerkers bij ZonMw in vaste dienst genomen. De lasten kennen hierdoor in overwegende mate een structureel karakter en de baten ter dekking van die lasten in overwegende mate niet.

De werkgroep heeft aanbevelingen gedaan aan ZonMw en de opdrachtgevers om te komen tot een financieringssystematiek die transparanter en duurzamer is, met een duidelijkere relatie tussen uitgaven en kostendrijvers. Een voorbeeld hiervan is de doorberekening van personele kosten aan programma's op basis van gerealiseerde tijdsbesteding, in plaats van begrote tijdsbesteding.

Na het sluiten van de nieuwe samenwerkingsovereenkomst ZonMw zullen VWS, NWO en ZonMw nadere afspraken maken over de implementatie van deze nieuwe financieringssystematiek. Formalisering van de nieuwe systematiek kan plaatsvinden via aanpassing van de regeling financieel beheer Zon en de werkafspraken planning en control.

2.2 Evaluatiemateriaal

Vraag 8 RPE

Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

De basis voor de beantwoording van de vragen uit de RPE voor ZonMw is de evaluatie van ZonMw 2010-2015, welke is uitgevoerd door Bosman & Vos in 2016 en begeleid door een onafhankelijke externe begeleidingscommissie, opgeleverd in 2017, in het kader van de verplichte vijfjaarlijkse evaluatie vanuit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Vraag 9 RPE

Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

De RPE-vragen vormden de basis voor de evaluatie van ZonMw. De evaluatie, exclusief vraag 15 uit de RPE, is uitgevoerd door Bosman & Vos. Vraag 15 is binnen VWS uitgevoerd, omdat in de beantwoording beleidsmatige afwegingen een rol spelen.

De evaluatie van ZonMw is verplicht vanuit de Kaderwet 'zelfstandige bestuursorganen'. Deze wet schrijft voor dat vijfjaarlijks een evaluatie plaatsvindt om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisatie te kunnen beoordelen.

Vraag 10 RPE

In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

De onderzoekers hebben inzichtelijk gemaakt hoe de doelmatigheid en doeltreffendheid zich hebben ontwikkeld in de afgelopen vijf jaar, afgezet tegen de voorgaande evaluatie van ZonMw. De operationalisatie van de begrippen 'doelmatigheid' en 'doeltreffendheid' is afgestemd op de specifieke taak van ZonMw (uitvoeren van onderzoeks- en ontwikkelprogramma's, vaak met een vernieuwend karakter, met veel verschillende stakeholders, waarbij op voorhand niet exact en concreet te bepalen is hoe groot de effecten zijn).

In de taakopdracht aan de onderzoekers zijn expliciet de vragen uit de RPE meegenomen, wat uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van ZonMw mogelijk maakt.

2.3 Doelbereik, doeltreffendheid, doelmatigheid

Vraag 11 RPE

Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?

Bij het onderzoeken of VWS beleidsdoelen zijn gerealiseerd, moet worden gekeken op welke manier ZonMw bijdraagt aan artikel 4.3.

Ten aanzien van de beleidsdoelstellingen zijn drie niveaus te herkennen:

1. De doelstelling die het ministerie heeft met de inzet van ZonMw.
2. De doelstelling van ZonMw, zoals geformuleerd in het beleidsplan 2012-2015.
3. Programmadoelstellingen van individuele programma's (ten bate van realiseren VWS beleidsdoelstellingen)

De overheid heeft een stelselverantwoordelijk voor het zorgstelsel, en moet dus de juiste randvoorwaarden scheppen om het stelsel goed te laten functioneren. Kennisontwikkeling is één van de randvoorwaarden die moet worden ingevuld om dat doel te bereiken. Zoals eerder aangegeven moet kennisontwikkeling bovendien worden gefinancierd vanuit de overheid om publiek beschikbare en bruikbare kennis te genereren die door de markt niet tot stand wordt gebracht. Helaas doet de evaluatie ZonMw geen uitspraak over de mate waarin ZonMw bijdraagt aan dit bredere beleidsdoel op meta-niveau. Overigens is het goed om in dit licht wel te benoemen dat de kennisontwikkeling via artikel 4.3 niet de totale kennisagenda van VWS omvat. Over de totale kennisagenda van VWS wordt in 2019 in het kader van de Pilot Lerend Evalueren (Kamerstuk TK 31 865, nr. 119) een grondige evaluatie uitgevoerd.

Uit onderzoek bleek wel dat de organisatie en financiering van het gezondheidsonderzoek ten bate van kennisontwikkeling, als onoverzichtelijk en verbrokkeld gezien werd gezien.

Met de oprichting van ZonMw is de organisatie en financiering van gezondheidsonderzoek een stuk overzichtelijker en minder verbrokkeld. Daarnaast geniet ZonMw binnen en buiten VWS veel aanzien. Het beleidsdoel om kennisontwikkeling minder gefragmenteerd te laten plaatsvinden is met de oprichting van ZonMw gerealiseerd.

Daarnaast is een belangrijk doel van ZonMw om onderzoek goed aan te laten sluiten op prioriteiten in beleid en in de maatschappij. Ook hierin vervult ZonMw haar doel goed. Zo is de programmering van ZonMw veelzijdig en beslaat het vrijwel alle domeinen van VWS. Het sluit goed aan op de politieke en maatschappelijke prioriteiten. Dikwijls verleent VWS opdrachten aan ZonMw voor prioritaire thema's binnen het VWS beleid.

Ten aanzien van de drie genoemde niveaus laat de evaluatie van ZonMw door onderzoeksbureau Bosman & Vos het volgende beeld zien.

1. De doelstelling die het ministerie heeft met de inzet van ZonMw

Voorwaardelijk voor het goed functioneren van ZonMw is de samenwerkings-/sturingsrelatie van VWS met ZonMw en de relatie van ZonMw met het veld. VWS is hoofdopdrachtgever (en – financier) voor ZonMw. Uit de evaluatie blijkt dat de huidige manier van aansturen duidelijk is ingericht en goed functioneert. Het overleg met de ambtelijke top verloopt naar ieders tevredenheid. De manier waarop ZonMw VWS informeert over de voortgang wordt als ruim voldoende beoordeeld. Opdrachtgever en opdrachtnemer kunnen hun rol goed vervullen.

De sturing vanuit de beleidsstrategie van VWS is in de evaluatieperiode 2010-2015 versterkt ten opzichte van de vorige evaluatie (2005-2010). In programmaopdrachten wordt meer nadruk gelegd op samenhang tussen programma's. Verder is er in de opdrachtverlening aandacht voor kennisontwikkeling over de toepassing van resultaten in praktijk, beleid en onderwijs (implementatie) en voor het betrekken van de praktijk bij programmering. Over programmaopdrachten is vrijwel altijd interactie met het veld (onderzoek en praktijk). Het veld is betrokken bij de pre-programmafase en bij het nader invullen van de programma's.

Wel wordt aanbevolen dat de opdrachtgever ook in de eindfase meer betrokken blijft.

De toegenomen sturing wordt als positief ervaren, zowel door ZonMw als door VWS. Het veld geeft aan dat het een positieve kant heeft dat er betrokkenheid is vanuit het departement. Tegelijkertijd kan het er ook voor zorgen dat maatschappelijke vragen met een hoge relevantie *niet* worden opgepakt doordat de kaders te strak geformuleerd zijn, of omdat het niet past binnen het overheidsbeleid.

2. Doelstellingen ZonMw in beleidsplan (2012-2015)

Speerpunten van beleid volgens beleidsplan 2012-2015 waren:

1. *Ruimte voor talent, excellent onderzoek en grensverleggende ideeën*
ZonMw vindt het noodzakelijk om te blijven investeren in topwetenschappers, excellent onderzoek en grensverleggende ideeën. Dat is een essentiële voorwaarde voor het oplossen van gezondheidsproblemen en het zorgen voor vernieuwing. Ook is ruimte gewenst voor experimenteel onderzoek en risicovol onderzoek. Verder zet ZonMw zich in voor meer gelden voor translationeel onderzoek. Dit type onderzoek is bedoeld om de overgang van preklinisch naar klinisch onderzoek te versnellen. Een derde prioriteit is het bevorderen van consortiumvorming, nationaal en internationaal. Goede voorbeelden van nationale consortia zijn het consortium integrale aanpak overgewicht of de regionale netwerkvorming van UMC's en zorginstellingen in de ouderenzorg.
2. *Praktijkgericht programmeren, kennis voor beleid en praktijk*
Waar onderzoekers er op uit zijn om nieuwe kennis te ontwikkelen, is de praktijk vaak meer geholpen bij het bijeenbrengen en valideren van bestaande kennis en het toepasbaar maken ervan. Om haar doelen te verwezenlijken is het van belang dat ZonMw organisaties, kenniscentra en patiëntengroepen in de praktijk en het beleid goed bereikt. Dat betekent: kennis ontwikkelen die aansluit bij de behoefte van de praktijk, de toepassing ervan

stimuleren en beroepsbeoefenaren uitdagen en betrekken bij het maken van de onderzoeksagenda.

3. *Investeren in gebruik van kennis*

Investeren in een beter gebruik van kennis en in het ontsluiten van praktijkkennis betekent dat ZonMw vaker samenwerking en interactie zal zoeken met bestaande kenniscentra, -infrastructuren en opleidingen. Een goede interactie met de uiteindelijke gebruiker tijdens het samenstellen van de programma's is daarvoor een belangrijke voorwaarde.

4. *Kennis verbinden door brede, langer lopende open programma's*

ZonMw wil komen tot grote en brede programma's die bovendien in veel gevallen een langere looptijd kennen dan de huidige programma's. Dit gebeurt al bij de programma's Preventie en Doelmatigheidsonderzoek. Daarmee wordt een aantal doelen gediend. Het streven naar minder, maar grotere programma's is een prima manier om de versnippering en inefficiëntie tegen te gaan. Kleine programma's hebben bijvoorbeeld relatief gezien meer overhead.

5. *Internationalisering*

ZonMw wil haar nationale programmering zo goed mogelijk afstemmen op internationale ontwikkelingen. Op die manier heeft ZonMw optimaal toegang tot kennis die in het buitenland is ontwikkeld, zodat deze kennis ook in Nederland toepassing vindt.

Deze vijf speerpunten sluiten aan bij de algemene doelstellingen van artikel 4.3. In hoeverre ZonMw bijdraagt aan deze speerpunten, is niet los te zien van het begrip 'doeltreffendheid'. De doeltreffendheid van ZonMw als organisatie, wordt verderop in deze doorlichting nader beschreven.

3. Programmadoelstellingen van individuele programma's. Analyse van programma-evaluaties door Bosman & Vos

Kennisontwikkeling is een van de randvoorwaarden die moet worden ingevuld door VWS om aan haar beleidsdoelstellingen te kunnen voldoen. Hiervoor geeft VWS opdrachten aan ZonMw in de vorm van programma's. Binnen een programma worden verschillende onderzoeken uitgezet. Onderdeel van de evaluatie van ZonMw door Bosman & Vos was een analyse van de programma-evaluaties. In deze evaluaties wordt ook gekeken naar de mate waarin de programmadoelen zijn bereikt en in het verlengde daarvan du ook de VWS beleidsdoelstelling.

Aanpak analyse

ZonMw is tijdens de evaluatie gevraagd om een overzicht van de programma's die in de periode 2010-2015 gelopen hebben (al dan niet afgerond). Verder heeft ZonMw de rapporten aangeleverd van programma's die geëvalueerd zijn en hebben is een 'internetsearch' gedaan naar evaluatierapporten. Over deze evaluaties maakten Bosman & Vos een meta-analyse.

In totaal zijn 30 programma-evaluaties gescreend. Dit zijn alle beschikbare evaluaties over programma's die (deels) plaatsvonden in de periode 2010-2015. Daarnaast waren er nog twee meta-evaluaties, één betrof alle programma's, de andere 4 programma's per kader. In de onderstaande tabel staat hoe deze evaluaties gespreid zijn over de verschillende aandachtsgebieden van ZonMw (geordend naar programmakader). Conclusie is dat in de evaluatie van ZonMw van elk programmakader evaluaties beschikbaar waren, maar dat er relatief weinig evaluaties van het kader Wetenschap & Innovatie zijn. Dit is een aandachtspunt voor de volgende periode (2016-2021).

Programmamakader	Wetenschap & Innovatie	Preventie	Zorg & Welzijn	Kwaliteit & Doelmatigheid	Totaal
Totaal programma's ⁶	29	23	21	13	86
Aantal beschikbare evaluaties (% totaal)	3 (10%)	11 (49%)	8 (38%)	8 (62%)	30
Aantal programma's in Meta-evaluatie	4	4	4	4	16

Methodologie uitvoering evaluaties

De evaluaties zijn door ZonMw zelf uitgevoerd (12) en door externe bureaus (18). Bij een deel is ook een externe begeleidingscommissie betrokken (5). De externe bureaus zijn allemaal ervaren beleidsevaluatoren. Begeleidingscommissies bestaan doorgaans uit een combinatie van wetenschappers en experts uit de praktijk en soms onderwijs. Zij toetsen de kwaliteit van de evaluaties.

Bij vier zelfevaluaties is niet helemaal duidelijk beschreven wat de aanpak is geweest. Bij 26 evaluaties is dit wel duidelijk. Alle evaluaties hebben een kwalitatieve opzet: een combinatie van deskresearch, interviews al dan niet aangevuld door casestudies (23%) en vragenlijsten (23%). Een kwantitatieve aanpak op programmaniveau komt weinig voor. In de vorige evaluatieperiode zijn wel programma-evaluaties die resultaatindicatoren hebben gedefinieerd. De ervaring was dat het lastig is om bij onderzoeks- en ontwikkelprogramma's vooraf specifieke en vooral betekenisvolle resultaatindicatoren te definiëren. Geen enkele evaluatie maakt gebruik van een baseline definiëring (ongewijzigd beleid/controlegroep). Rapportages zijn doorgaans (90%) helder en geven aanbevelingen voor toekomstige programma's. De conclusie is dat de evaluaties grotendeels goed zijn uitgevoerd.

Formulering van programmadoelen

Programmadoelen zijn nooit volledig SMART geformuleerd. Doelen zijn vaak niet heel specifiek (S). Formuleringen zijn bijvoorbeeld "het vergroten van kennis", het ontwikkelen van instrumenten, het stimuleren van een bestendige kennisinfrastructuur, al dan niet gekoppeld aan een nadere omschrijving van de omvang van de kennisinfrastructuur (bijvoorbeeld het aantal centra). Daarmee is het doelbereik vrijwel nooit nauwkeurig meetbaar (M).

Bij elk programma is veel aandacht besteed aan het 'waarom' van het programma (A). Een deel van de programma's (4) heeft volgens de evaluatie een (te) ambitieuze doelstelling (R niet realistisch). De tijdsspanne is de looptijd van het programma, dus doelstellingen zijn per definitie tijdsgebonden (T).

Doelbereik

Vrijwel alle evaluaties gaan in op het doelbereik van het programma. De evaluaties die niet op doelbereik zijn gericht, zijn een tussenevaluatie en een zelfevaluatie. De zelfevaluatie laat wel resultaten zien, maar relateert deze niet aan een doelstelling. Resultaten worden altijd concreet beschreven (bijvoorbeeld aantallen projecten, gerealiseerde infrastructuur, verschenen publicaties, gegeven presentaties, bestendigheid van de resultaten). Daar waar bij aanvang een volledig SMART geformuleerde doelstelling ontbreekt, geven de evaluaties doorgaans een specifiek beeld van de uitkomsten en hoe deze door stakeholders worden gepercipieerd en gewaardeerd (Relevantie).

De conclusies uit de evaluaties over doeltreffendheid zijn als volgt:

⁶ Totaal aantal programma's op basis van jaarverslag 2015

Niet bereikt	-
Deels bereikt (rond 50% van de doelstelling)	3
Grotendeels bereikt (meer dan 75%)	13
Geheel bereikt	12

Vraag 12 RPE

Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

Doeltreffendheid gaat over de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Dit heeft relatie met het (gelaagde) doelbereik van ZonMw: doelstellingen van VWS met ZonMw; doelstellingen van ZonMw en doelstellingen van individuele programma's. De conclusie van het onderzoeksbureau is dat ZonMw over het algemeen een doeltreffende organisatie is (en op die manier dus bijdraagt aan de doeltreffendheid van artikel 4 en 4.3), maar dat er nog mogelijkheden zijn om doeltreffendheid te vergroten. Hoe de onderzoekers tot deze conclusie zijn gekomen, wordt in de onderstaande paragraaf toegelicht. Hierbij is het wel goed om op te merken dat de evaluatie van ZonMw wél iets zegt over de vraag of de gecreëerde kennis nuttig is, maar niet over de vraag of de gecreëerde kennis tot stand is gekomen *dankzij* ZonMw (en het dus niet tot stand was gekomen zonder ZonMw). Het is daarom lastig om over dat tweede een gefundeerde uitspraak te doen.

De organisatie en financiering van het gezondheidsonderzoek is met de oprichting van ZonMw overzichtelijk en laat meer samenhang zien. Ook sluit deze nu goed aan bij de prioriteiten in het beleid en in de maatschappij. Doordat in het verleden verschillende opdrachtgevers onderzoek uitzetten zonder overkoepelende coördinatie, zoals nu door ZonMw, was het onderzoek versnipperd, werd kennis uit het ene onderzoek niet gebruikt ten bate van andere opdrachten, en was er sprake van overlap en dubbelingen. ZonMw draagt dus bij aan de doelstelling van VWS om de beschikbare middelen voor gezondheidsonderzoek doelmatig en doeltreffend in te zetten.

Ten aanzien van de doelstelling van ZonMw stelt ZonMw in haar beleidsplan (2012-2015): *“Onze belangrijkste maatstaf is: eind 2015 willen we aantoonbaar maken dat de kennis en producten die de projecten hebben voortgebracht, bruikbaar zijn en ook daadwerkelijk de partijen in de praktijk en het beleid hebben bereikt”*. In haar doelstelling streeft ZonMw dus naar zowel maatschappelijke als wetenschappelijke impact. Doeltreffendheid is door Bosman & Vos daarom onderzocht als 'Maatschappelijke en wetenschappelijke impact.' Dit is gedefinieerd als volgt:

Een significante verandering – onder aannemelijke invloed van de inzet van ZonMw - in:

- Wetenschappelijk onderzoek (wetenschappelijke impact)
- Beleid gericht op gezondheid; (maatschappelijke impact)
- Praktijk (organisatie van de zorg, uitvoeringen van behandelingen, zorgverlening, etc.)
- Onderwijs (maatschappelijke impact)
- Gedrag of leefstijl van burgers of patiënten (maatschappelijke impact).

Waarvan bij maatschappelijke impact aannemelijk te maken is dat deze veranderingen een positief effect hebben, in de vorm van:

- Hogere levensverwachting;
- Kwaliteit van leven; en / of
- Vermindering van de maatschappelijke kosten (van zorg & welzijn, preventieve interventies of bredere maatschappelijke kosten gerelateerd aan ziekte zoals ziekteverzuim).

Bij maatschappelijke impact hebben Bosman & Vos in deze evaluatie gekeken naar de condities die de kans op maatschappelijke impact vergroten. Bij wetenschappelijke impact gaat het om kwalitatief hoogstaand, vernieuwend en grensverleggend onderzoek. Dit is bijvoorbeeld te meten in publicaties, citaties en presentaties. Voor beide vormen geldt dat ZonMw invloed heeft op het bereiken van impact, maar dat vooral maatschappelijke impact een gelaagd begrip is, met

verschillende dimensies voor bijvoorbeeld zorginstellingen, professionals, burgers, beleid en politiek. Het ultieme doel is dat de patiënt/cliënt/burger er beter van wordt, zonder al te hoge maatschappelijke kosten.

De onderzoekers geven aan dat het lastig is om een causaal verband te vinden tussen de ultieme impact en de inzet van ZonMw. Veel verschillende factoren zijn van invloed, de inzet van ZonMw en van de gesubsidieerde onderzoeken en projecten zijn slechts een deel van de factoren. Daarnaast kost het tijd voordat sprake is van impact. Afhankelijk van het soort onderzoek (fundamenteel, strategisch, toegepast) kan het wel decennia duren voordat een bepaalde uitkomst praktisch effect heeft op de volksgezondheid en de gezondheidszorg⁷.

Het is wel mogelijk om vast te stellen welke factoren (mogelijk) bijdragen aan impact. Een deel van deze condities ligt binnen de invloedssfeer van ZonMw. De aanname van de onderzoekers is dat hoe beter ZonMw in staat is deze condities te creëren, hoe aannemelijker het is dat de inzet van ZonMw tot maatschappelijke en wetenschappelijke impact leidt. Voorbeelden van condities die kunnen bijdragen aan wetenschappelijk impact zijn: het goed opleiden van onderzoekers, talentmanagement, het selecteren en financieren van excellent onderzoek en het vormen van een goede infrastructuur.

Over factoren die bijdragen aan de maatschappelijke impact is ook steeds meer bekend. Een belangrijk aspect is het nauw betrekken van degenen die iets met de onderzoeksresultaten gaan doen en het goed aansluiten op de praktijk:

- Het tijdens de programmering formuleren van specifieke en voor de doelgroepen relevante doelen vergroot de kans dat het uiteindelijke resultaat bruikbaar is⁸.
- Het voor de start formuleren hoe doelgroepen betrokken worden tijdens en na het programma vergroot de kans dat de resultaten van een programma effectiever verspreid worden⁹.
- Het actief betrekken van relevante doelgroepen tijdens een onderzoeksproject zorgt voor een grotere acceptatie van de bevindingen en daarmee de kans op implementatie¹⁰.
- Voor het bereiken van impact zijn vooral de productieve interacties tussen onderzoek, beleid en praktijk van belang¹¹.

In meer recente bronnen ligt het accent op een nog nauwere samenwerking tussen onderzoek, praktijk en beleid. Het beeld van een lineair proces met aan de ene kant de kennisontwikkelaars en verspreiders en aan de andere kant de kennisgebruikers past daar niet goed bij. Het gaat veel meer om een nauwe samenwerking (coproductie/cocreatie) in netwerkverband tussen onderzoek, beleid, praktijk en opleiden. Het richt zich op het uitwisselen van ervaringen, het overbrengen van innovaties en het organiseren van een groter adaptief en lerend vermogen van (teams van) professionals¹². De uitvoeringspraktijk (en beleidspraktijk) vormt daarmee de basis van deze kennisnetwerkstructuur.

Om te bepalen in hoeverre ZonMw doeltreffend is en condities creëert voor maatschappelijke en wetenschappelijke impact zijn onderstaande aspecten door de onderzoekers geïdentificeerd als elementen die bijdragen aan de doeltreffendheid van ZonMw.

⁷ Zie bijv. A. Burdorf, S.M..F. Pluijm, C.H. Langeveld, J.M. Bensing, L.M. Bouter, P.J. van der Maas, J.P. Machenbach (2009): "Het zichtbaar maken van de maatschappelijke impact van gezondheidsonderzoek", *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, vol. 153 (7), p. 304-309.

⁸ Drummond, e.a. Key principles for the improved conduct of health technology assessments for resource allocation decisions. *Int J Technol Assess Health Care*. 2008. 24(3): 244-58 & pp. 362-368.

⁹ Landry, e.a. Utilization of social science research knowledge in Canada. *Research policy* 2001; 30(2): pp. 333-49.

¹⁰ Hivon, e.a. Use of health technology assessment in decision making: co responsibility of users and producers? *Int J Technol Assess Health Care*. 2005; 21(2): pp. 268-75.

¹¹ Spaapen, J. Drooge, L. Introducing 'Productive Interactions' in social impact assessment'. *Research Evaluation*. September 2011. 'Social Impact Assessment Methods through Productive Interactions' (SIAMPI)

¹² Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland. Oktober 2013

1. Opzetten van brede, samenhangende en langer lopende programma's
2. Betrekken van doelgroepen en aansluiten op beleid, praktijk en onderwijs
3. Creëren van flexibiliteit om aan te sluiten op ontwikkelingen
4. Kennis ontwikkelen over implementatie
5. Inzetten op Implementatie
6. Stimuleren kennisinfrastructuur voor interactie onderzoek, praktijk, beleid en onderwijs
7. Ruimte creëren voor talent, excellent onderzoek en grensverleggende ideeën
8. Internationaliseren
9. Zicht hebben op impact en hiervan leren

Ad 1. Opzetten van brede, samenhangende en langer lopende programma's

Bosman & Vos concluderen dat in de periode 2010-2015 programma's gemiddeld groter zijn geworden en dat steeds meer aandacht is besteed aan samenhang en dat steeds meer clustering van programma's heeft plaatsgevonden.¹³ Dit draagt bij aan het vergroten van de doeltreffendheid van ZonMw. Als een programma langer duurt en groter is, zijn er meer mogelijkheden om (cyclisch) in te spelen op nieuwe vraagstukken uit de praktijk. Als hiervoor elke keer een nieuw programma moet worden gedefinieerd gaat er tijd verloren en lukt het niet om snel te reageren op actuele ontwikkelingen en op kennisbehoeften in het praktijkveld. Grotere programma's bieden doorgaans meer mogelijkheden om flexibiliteit in te bouwen, bijvoorbeeld door een bredere thematische insteek en meer mogelijkheden om de toepassing van kennis mee te programmeren¹⁴. Verder kan het streven naar minder, maar grotere programma's een manier zijn om versnippering en inefficiëntie tegen te gaan. Kleine programma's hebben relatief gezien meer overhead. Naast de bovengenoemde voordelen noemt ZonMw ook nog dat het bij grotere programma's beter mogelijk is om te zorgen voor samenhang in de kennis- en innovatiecyclus. Andere doelen van grotere programma's zijn het verbinden van fundamenteel onderzoek en toegepast onderzoek, het samenbrengen van wetenschappelijke kennis en praktijkkennis en het bundelen van kennis op het niveau van thema's en vraagstukken. Het mogelijk maken van grotere programma's dient te gebeuren in samenspraak tussen VWS en ZonMw.

Ad 2. Betrekken van doelgroepen en aansluiten op beleid, praktijk en onderwijs

In het betrekken van doelgroepen bij de programmering en financiering van onderzoek en ontwikkeling is ZonMw nationaal en internationaal een van de voorlopers. Zowel in de totstandkoming van programmaopdrachten van VWS als bij de invulling en uitvoering van programma's zijn doelgroepen betrokken. In haar subsidievoorwaarden stelt ZonMw eisen aan indieners over het betrekken van doelgroepen. Het perspectief van cliënten/patiënten en burgers krijgt steeds meer een plek in programma's en projecten. Ook in dit opzicht is ZonMw een van de koplopers. Volgens de onderzoekers zijn bepaalde doelgroepen, zoals cliënten en patiënten, weliswaar betrokken, maar nog te weinig (mede) bepalend bij de totstandkoming en uitvoering van programma's en projecten. Vanuit de ambitie om onderzoek beter aan te laten sluiten bij de leefwereld van de patiënt/cliënt en impact te realiseren, is dit belangrijk volgens Bosman & Vos.

Om doeltreffendheid te vergroten, ligt ruimte dus vooral in de doorontwikkeling van 'hoe' doelgroepen betrokken worden. ZonMw kan de interactie met doelgroepen structureler en breder organiseren, meer op basis van een gezamenlijke toekomstvisie. Bestuurlijk commitment van doelgroepen en stakeholders gericht op een langdurige betrokkenheid is hierin van belang (praktijk, beleid, onderzoek en onderwijs).

¹³ Ruim de helft van de geëvalueerde programma's loopt 8 jaar of langer doordat er vervolprogramma's of programma's vooraf waren. Dit is niet altijd vooropgezet, voor een deel (niet nader gekwantificeerd) valt het besluit tot verlenging in de eindfase van het programma. Samenhang en afstemming tussen programma's is terug te zien in de programma-evaluaties. In drie kwart komt de samenhang met andere programma's aan de orde. Bij 70% van deze programma-evaluaties is geconstateerd dat er sprake is van afstemming en samenhang (bijvoorbeeld in gecombineerde subsidierondes en door gezamenlijke activiteiten). Bij de overige 30% gaat het vrijwel altijd over programma's die gericht zijn op een specifiek onderwerp.

¹⁴ Evaluatie 2010.

Ad 3. Creëren van flexibiliteit om in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen

Uit de evaluatie blijkt dat ZonMw over het algemeen ervaren wordt als een open, receptieve, actief betrokken, snel reagerende en meedenkende organisatie. Op het niveau van de organisatie, boven de programma's, is de flexibiliteit van ZonMw om snel in te spelen op vraagstukken uit beleid of praktijk beperkt. Dit komt omdat ZonMw afhankelijk is van de door opdrachtgevers beschikbaar gestelde budgetten en de budgetten, de programmering volgen.

Op het niveau van programma's is een deel van het budget gereserveerd voor een flexibele inzet. Bij de uitvoering is er flexibiliteit om tussentijds bij te sturen op basis van voortschrijdend inzicht en nieuwe ontwikkelingen. Op programmaniveau is het beeld van de flexibiliteit dan ook gunstiger. Uit de enquête die de onderzoekers hebben uitgevoerd, komt dat bij 80% van de programma's voldoende flexibiliteit is. In totaal besteedt 64% van de programma evaluaties aandacht aan flexibiliteit. Ruim twee derde van deze evaluaties evalueert de flexibiliteit als voldoende en een derde ziet nog verbeterpunten.

Toch ervaart ZonMw de programmakaders van VWS soms nog als knellend en is er bij een (kleiner) deel van de programma's sprake van een beperkte flexibiliteit. Mogelijkheden in het vergroten van flexibiliteit die geopperd worden door Bosman & Vos liggen in een groter 'naar eigen inzicht te besteden' budget voor ZonMw en het meer differentiëren in programma-instrumenten (manier van beoordelen van voorstellen, fasering van financiering, actief zoeken en op maat financieren van praktijkinitiatieven). De onderzoekers geven aan dat vergroting van flexibiliteit (hetgeen mogelijk gemaakt zou moeten worden door VWS) kan bijdragen in het bereiken van impact (en daarmee de doeltreffendheid van ZonMw als organisatie kan vergroten).

Ad 4. Kennisontwikkeling over implementatie

In deze evaluatieperiode is veel aandacht voor kennisontwikkeling over implementatie. Het varieert van het inventariseren van factoren die van invloed zijn op implementatie tot effectstudies naar implementatiestrategieën. De kennis over implementatie die hier uit voortkomt, wordt door ZonMw nader geanalyseerd en bediscussieerd. ZonMw zorgt voor een synthese van deze kennis en dit leidt tot publicaties. ZonMw vertaalt inzichten in haar positionering en in de manier van programmeren. Dit leidt weer tot nieuwe kennisvragen over implementatie. De onderzoekers geven aan dat ZonMw op dit gebied goed functioneert. De aanbeveling van de onderzoekers is dan ook om vooral op deze voet verder te gaan: om de aandacht voor implementatieonderzoek ook in de komende periode vast te houden, om (cyclisch) te bepalen welke strategieën het meest effectief zijn om te zorgen dat resultaten van onderzoek & ontwikkeling benut worden in praktijk, beleid, onderzoek en onderwijs.

Ad 5. Inzet op implementatie

In de taakopdracht aan Bosman & Vos is de vraag gesteld in hoeverre programma's van ZonMw implementeerbare resultaten opleveren. Het antwoord heeft meerdere aspecten. Kennisontwikkeling en –toepassing is geen lineair proces. Het werkt (over het algemeen) niet zo dat een onderzoek leidt tot implementeerbare kennis (bijvoorbeeld in de vorm van een publicatie of een product), die vervolgens vanzelf door de praktijk, beleid of het onderwijs opgepakt en geïmplementeerd wordt. Het komen tot implementeerbare resultaten is eerder een cyclisch proces, waarbij uitgegaan wordt van de kennisgebruiker. Het gaat over het organiseren van interactie en co-creatie binnen onderzoeken en projecten, van het begin (vraagarticulatie) tot het 'einde'. Hoe ZonMw dit doet kwam deels al bij de vorige aspecten aan de orde.

In de evaluatieperiode heeft ZonMw stappen gezet om kennis uit onderzoek beter te ontsluiten, op plekken die vindbaar en herkenbaar zijn voor doelgroepen (bijvoorbeeld op digitale kennispleinen), zoals onder B1 en B2 beschreven. Deze plekken en de website van ZonMw hebben hoge bezoekersaantallen. Het bezoek aan de ZonMw website is in de periode van 2013 t/m 2015 substantieel gestegen.

De informatie die wordt aangeboden wordt als relevant voor praktijk en beleid ervaren. Het rendement is volgens Bosman & Vos te vergroten [door in meer programma's een groter deel van het budget te besteden aan kennisinfrastructuur, kennissynthese en ontsluiting en in het

stimuleren van het gebruik van kennis en daarbij nauw samen te werken met doelgroepen en stakeholders. Dit dient te gebeuren in overleg tussen ZonMw en opdrachtgever VWS.]

Ad 6. Stimuleren van kennisinfrastructuur

De onderzoekers geven aan dat een nauwe samenwerking in een netwerkverband tussen onderzoek, praktijk, beleid en onderwijs bevorderlijk kan werken voor het bereiken van impact. Het gaat daarbij om een samenwerking die gericht is op genereren van kennis, het uitwisselen van ervaringen, het overbrengen van innovaties en het organiseren van een groter adaptief en lerend vermogen van (teams van) professionals.

Ten opzichte van de voorgaande evaluatie van ZonMw (2010), wordt op veel bredere schaal geïnvesteerd in het stimuleren van de opbouw van regionale en landelijke kennisinfrastructuren. De eerste evaluaties laten zien dat dit ook tot opbrengsten leidt, zowel in de borging van infrastructuren na de subsidieperiode als in het implementeren van resultaten in beleid en praktijk. De evaluatie in de periode tot 2015 laat zien dat ZonMw de opbouw en borging van dergelijke infrastructuren stimuleert. Dit blijkt uit onder meer de programma-evaluaties. In totaal 85% van de programma's zet in op het stimuleren en opzetten van- of aansluiten bij een kennisinfrastructuur. Daarnaast is bij vrijwel alle programma's sprake van activiteiten met onderzoekers en doelgroepen waarbij kennis wordt uitgewisseld en van elkaar wordt geleerd. Bij de overige 15% programma's is de inzet primair gericht op het versterken van de onderzoeksinfrastructuur, hier gaat het vooral om academische netwerken (universiteiten nationaal en internationaal). Doelen van deze infrastructuren zijn het verstevigen van onderzoeklijnen, multidisciplinaire en internationale academische samenwerking, opbouwen van 'research capacity' en brengen van meer samenhang.

Voor de doorontwikkeling van de bovengenoemde kennisinfrastructuur achten de onderzoekers een aantal zaken van belang. Een versteviging van de samenwerking tussen belanghebbende partijen uit onderzoek, praktijk, beleid en onderwijs. Bij onderwijs is specifiek aandacht nodig voor het breder betrekken van het hogere beroepsonderwijs. In deze evaluatieperiode is dit vooral in de sector Verpleging & Verzorging gebeurd, voor andere velden is de verbinding met het hoger beroepsonderwijs ook van belang.

Verder is een goede verbinding tussen landelijke en regionale infrastructuren van belang. Tenslotte is goed (vervolg)onderzoek nodig naar de veronderstelde werking en de impact van deze infrastructuren en om hiervan te leren. Aanbeveling van de onderzoekers is dan ook vooral om verder te gaan op deze voet.

Ad 7. Ruimte voor talent, excellent onderzoek, grensverleggende ideeën en

Ad 8. Internationalisering

ZonMw draagt samen met NWO bij aan de wetenschappelijke kwaliteit en vernieuwing van het (Nederlandse) gezondheidsonderzoek en aan de ontwikkeling en carrière van talentvolle onderzoekers. Het is in de evaluatieperiode gelukt om meer middelen te krijgen voor translationeel onderzoek, onder meer uit publiek-private samenwerking en internationale bronnen.

ZonMw heeft haar internationale netwerk flink uitgebreid. Dit heeft geleid tot participatie in verschillende internationale consortia en tot cofinanciering vanuit de EU. Gezien de aard van de consortia (deelnemers, thema's waarop zij gericht zijn en financiering) is het aannemelijk dat deelname bijdraagt aan excellent en grensverleggend onderzoek.

Een deel van het potentieel (ideeën en talenten) wordt niet benut. Dit is het gevolg van schaarse middelen en van de keuze om de investering in onderzoek niet te verhogen. Hierdoor kan een deel van de excellente voorstellen en talenten niet gehonoreerd worden. Verder is de betrokkenheid vanuit beleid (verschillende departementen) op internationaliseren gering, hierdoor mist ZonMw kansen om op internationale onderzoeks- en innovatieagenda's aan te haken die relevant zijn voor Nederland en de mogelijkheid om extra financiering te krijgen voor excellent en grensverleggend onderzoek. Nederland heeft in vergelijking met Canada en Zweden relatief weinig vrije ruimte voor 'investigator driven research'. Dit zit hem ook in de aard van de organisatie: ZonMw werkt een opdracht van VWS, terwijl Canada en Zweden veel meer vrije ruimte hebben voor eigen onderzoek.

Ad 9. Zicht hebben op impact en hiervan leren

ZonMw besteedt veel aandacht aan het evalueren en zichtbaar maken van maatschappelijke impact. Het accent ligt daarbij op het in kaart brengen van condities die de kans op impact vergroten. De aanname is dat hoe beter deze condities zijn ingevuld, hoe groter de kans is op maatschappelijke impact. Condities zijn grotendeels de aspecten die hiervóór aan de orde zijn gekomen, zoals het betrekken van doelgroepen en het flexibel inspelen op vraagstukken. Inzichten uit evaluaties en reflecties gebruikt ZonMw in haar strategie. Deze evaluatie laat zien dat ZonMw elke keer weer vervolgstappen zet in het creëren van condities, zoals bijvoorbeeld het clusteren van programma's, nieuwe programma-instrumenten en het stimuleren van de kennisinfrastructuur.

Maatschappelijke impact in termen van veranderingen in beleid, praktijk en gedrag of leefstijl van burgers én impact op bijvoorbeeld gezondheid of kwaliteit van leven, maakt ZonMw zichtbaar op programma- en projectniveau door het geven van voorbeelden. De schaal van deze impact is doorgaans niet duidelijk, doordat het complex is om deze te meten en omdat het bereiken van impact tijd kost. Bovendien zijn er veel verschillende factoren van invloed, de inzet van ZonMw en van de gesubsidieerde onderzoeken en projecten zijn slechts een deel van de factoren. Het meten van impact op lange termijn is een aandachtspunt, omdat het tijd kost voordat sprake is van impact. Zoals eerder aangegeven in deze paragraaf, kan het, afhankelijk van het soort onderzoek (fundamenteel, strategisch, toegepast), wel decennia duren voordat een bepaalde uitkomst praktisch effect heeft op de volksgezondheid en de gezondheidszorg. De onderzoekers suggereren dat er wellicht meer mogelijkheden ontstaan voor ZonMw om deze op de lange termijn inzichtelijk te maken, als er nog meer dan nu gebeurt, in thematische clusters te werken, welke op de lange termijn worden gevolgd (uiteraard houdt dit verband met de aanbeveling van de onderzoekers om lange termijn programma's in te zetten).

Vraag 13 RPE

Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Doelmatigheid van het beleid gaat over de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid. Het onderzoeksbureau concludeert dat ZonMw over het algemeen een doelmatige organisatie is – en dus op die manier bijdraagt aan de doelmatigheid van artikel 4.3 - maar dat er op een aantal punten verbetermogelijkheden zijn. Dit wordt in de onderstaande paragraaf toegelicht.

De onderzoekers hebben doelmatigheid geoperationaliseerd door te kijken naar kosten die betrekking hebben op het onderstaande:

Overall: kosten die niet direct programma gerelateerd zijn

Op programmaniveau:

- wat zijn de kosten van de inzet van ZonMw in relatie tot de totale programma-uitgaven (subsidiering van projecten en onderzoek)
- worden programma's zo veel mogelijk samen onder gebracht zodat niet steeds een aparte commissie en secretaris aangesteld hoeft te worden?
- Zijn procedures efficiënt? Bijvoorbeeld door jaarrapportages te vervangen door Mid-Term rapportages?
Wordt overwogen om binnen programma's te kiezen voor grotere projecten?

Op projectniveau:

- hoe stuurt ZonMw op de doelmatigheid van projecten?
- Wordt er gestuurd op de ingediende begroting, de monitoring en de afrekening van projecten.

Verder is gekeken of ZonMw voldoende transparant is naar de opdrachtgevers over de doelmatigheid. Tevens is in kaart gebracht wat ZonMw de afgelopen vijf jaar heeft gedaan om de doelmatigheid te vergroten en wat de resultaten van deze acties waren.

Relatie exploitatiekosten - programmabudgetten

De totale exploitatiekosten blijven in absolute bedragen op hetzelfde niveau in de evaluatieperiode, terwijl er grote schommelingen zijn in toegezegde programmabudgetten en in programmalasten (door ZonMw verstrekte subsidies en programmakosten). Er is op basis van deze cijfers geen eenduidig verband te leggen tussen 'programma-omzet' en exploitatiekosten.

Vergelijking met andere instellingen in Nederland kent zijn beperkingen. Recent is een evaluatie van STW (Stichting voor de Technische Wetenschappen) over de periode 2011- 2015 gepubliceerd. In dat rapport worden de netto beheerskosten gerelateerd aan de totale baten van STW. De beheerskosten van STW schommelen rond de 5% van de totale baten. Bij ZonMw bedragen de netto exploitatielasten (na aftrek van de aan programma's doorbelaste kosten) uitgedrukt als percentage van de totale baten circa 4%.

Van belang is om in de komende jaren rekening te houden met de gevolgen van de gewenste ontwikkelrichting voor ZonMw. Het vergroten van de doeltreffendheid (zie voorgaande) vraagt om een grotere inzet van ZonMw (en eventueel hogere programmakosten). Het gaat dan bijvoorbeeld om samenwerking in consortia, het acquireren van onderzoeksgeld uit andere bronnen, nauwere en bredere samenwerking met het veld en nog meer programmeren vanuit doelgroepen.

Aandacht voor doelmatigheid bij de opdrachtverlening door VWS

Aandacht voor doelmatigheid begint aan de voorkant van het proces, te weten de opdrachtverlening. De conclusie is dat er zeker aandacht is voor sturing op doelmatigheid bij de opdrachtverlening, toegespitst op het percentage doorbelaste kosten. ZonMw kan nog verbeteren door meer informatie en inzicht te geven in de inzet die nodig is om een programma tot een succes te maken.

Overheadkosten

Het percentage overheadformatie van ZonMw (in 2015 24%) is lager vergeleken met de benchmark voor de sector Zbo's (28,8%). Langs deze meetlat gemeten is de ZonMw organisatie efficiënt.

Van belang is om in de komende jaren rekening te houden met de gevolgen van de gewenste ontwikkelrichting voor ZonMw. Het vergroten van de doeltreffendheid (zie voorgaande) vraagt om een grotere inzet van ZonMw (en eventueel hogere programmakosten). Het gaat dan bijvoorbeeld om samenwerking in consortia, het acquireren van onderzoeksgeld uit andere bronnen, nauwere en bredere samenwerking met het veld en nog meer programmeren vanuit doelgroepen.

Efficiencywinst door grotere programma's

De conclusie is dat er sprake is van een groei van de gemiddelde grootte van de nieuw gestarte programma's. In deze evaluatie is niet vastgesteld of de veronderstelde voordelen van grotere programma's zich ook feitelijk hebben voorgedaan. In een zelfevaluatie van het beleidsplan 2012-2015 merkt ZonMw op dat vooral het doel om via grote programma's efficiënter te gaan werken (nog) niet overal is gelukt. Het maken van een groot programma door losse opdrachten samen te voegen lijkt eenvoudiger dan het is. Losse opdrachten hebben vaak een eigen dynamiek en vereisen vanwege de benodigde expertise toch een eigen commissie of in ieder geval een eigen beoordelingscommissie. Dat zorgt ervoor dat de beoogde efficiëntiewinst niet zonder meer te behalen is.

Doelmatigheid bij programma-opzet en uitvoering

ZonMw kan volgens Bosman & Vos haar procedures nog verder flexibiliseren om nog efficiëntiewinst te boeken. De nadruk ligt nu vooral op zorgvuldigheid en protocollering. De honoreringspercentages zijn ten opzichte van de vorige evaluatie omlaag gegaan. Dit blijft een punt van zorg: vanuit het oogpunt van efficiency wordt er relatief veel tijd van opstellers en beoordelaars ondoelmatig besteed (een deel van de goede voorstellen wordt immers niet gehonoreerd). ZonMw heeft normen voor de doorlooptijden bepaald en actief onder de aandacht

gebracht bij alle programmateams. Gerealiseerde doorlooptijden voldoen aan de norm en zijn vergelijkbaar met onderzoeksfinanciers in binnen- en buitenland.

Vraag 14 RPE

Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Het onderzoeksbureau concludeert op basis van de bovenstaande analyse dat ZonMw over het algemeen een doeltreffende en doelmatige organisatie is, maar dat er ook nog wel aanbevelingen zijn voor doorontwikkeling. De aanbevelingen worden geconcretiseerd in maatregelen en zijn onderverdeeld in vier onderwerpen: de opdrachtverlening vanuit VWS; het vergroten van doeltreffendheid en impact (van ZonMw); het vergroten van doelmatigheid en; de positionering en ontwikkeling van de taakgebieden van ZonMw.

In deze paragraaf worden de aanbevelingen van de onderzoekers aan VWS en ZonMw benoemd. Als laatste volgt in welke gremia de aanbevelingen worden opgevolgd.

Aanbevelingen over opdrachtverlening

1. Ontwikkel een lange termijn visie met ZonMw, NWO en het ministerie van VWS.
2. Maak lang lopende programma's mogelijk.
3. Zorg ook voor een grotere betrokkenheid van het beleid bij de afronding van programma's.
4. Zorg voor een goede ondersteuning van de internationale positie en activiteiten van ZonMw.
5. Zorg voor voldoende vrij te besteden budget voor ZonMw.
6. Zet in op een verdere verbreding van opdrachtgevers.

Aanbevelingen over doeltreffendheid en impact

1. Bepaal op clusterniveau wat de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken zijn.
2. Richt je nog meer op disruptieve veranderingen en innovaties.
3. Investeer in een dynamisch kennisecosysteem.
4. Organiseer experts binnen de clusters.
5. Experimenteer met andere vormen van programmeren.
6. Richt je als ZonMw nog meer op onderzoek van onderzoek.
7. Onderzoek impact.

Aanbevelingen ten aanzien van doelmatigheid

1. Maak bij het werken aan doelmatigheid geen gebruik van normpercentages.
2. Licht het programmeringsproces door.
3. Experimenteer met nieuwe vormen van programmeren om de doelmatigheid te vergroten.

Aanbevelingen ten aanzien van positionering en ontwikkeling taakgebieden en weging VWS

1. Laat het klassieke onderscheid tussen taakgebieden los. Gebruik bij voorkeur de term 'fases' en 'cycli'.
2. Bepaal op basis van de eerder genoemde visie in welke fases van onderzoek (basaal t/m implementatie) in welke mate geïnvesteerd moet worden.
3. Verhoog de investering in de toepassing van wetenschappelijke kennis in de praktijk.
4. Investeer in medewerkers.

Opvolging VWS aanbevelingen

De aanbevelingen gericht op opdrachtverlening; doeltreffendheid en impact; doelmatigheid en; positionering en ontwikkeling taakgebieden, worden in twee gremia opgevolgd:

1. Tussen programmahouders en ZonMw. Hier gaat het om aandachtspunten in de opdrachtverlening (de afzonderlijke programma's). Het is aan programmahouders en ZonMw om voortdurend in gesprek te blijven over de specifieke opdracht. Programmahouders zijn op de hoogte gebracht van de aanbevelingen van de evaluatie. Het is aan de coördinerend opdrachtgever om het overkoepelende beeld te bewaren en te signaleren waar nog knelpunten liggen in de opvolging van de aanbevelingen op dit vlak.
2. In het Kenniscoördinatorenoverleg van VWS. Hier gaat het om hoe algemeen binnen VWS met kennis en kennisinstituten wordt samengewerkt (wat is ieders rol en hoe werken we met elkaar samen?). Daarnaast gaat het om de wijze waarop in brede zin wordt geïnvesteerd in (het vergaren van) 'kennis'.

3. Het Nivel

3.1 Inleiding

Het Nivel is een onafhankelijk wetenschappelijk instituut dat zich richt op het verwerven en publiek verspreiden van kennis en inzicht over structuur en functioneren van de gezondheidszorg. Het Nivel heeft ten behoeve hiervan tevens een aantal nationale databases, panels en monitors ontwikkeld en in beheer, die een belangrijke rol vervullen in de kennisopbouw en kennisuitwisseling (in het rapport verder aangeduid als kennisinfrastructuur) op het terrein van de gezondheidszorg.

VWS beschouwt het Nivel als een belangrijke partner in deze kennisinfrastructuur van de gezondheidszorg. Het Nivel is van gemeenschappelijk belang binnen het stelsel van de gezondheidszorg. VWS is systeemverantwoordelijk voor de borging van de publieke belangen in de gezondheidszorg: bereikbare en betaalbare zorg van goede kwaliteit. Het Nivel vervult daarbij met bovenstaande taken een onmisbare rol. Vanwege het structurele karakter ontvangt het Nivel hiervoor een instellingssubsidie.

Zonder deze voorziening vallen er hiaten in de kennis die VWS, toezichthouders en veldpartijen nodig hebben (mede) ter borging van genoemde publieke belangen. Zo is onder meer "de Staat van de zorg, belangrijke kerncijfers van de zorg" op databases en panels van het Nivel gebaseerd. VWS maakt meerjarenafspraken met het Nivel die onder andere de kaders schetsen van de inzet van het instituut. Deze Meerjarenafspraken vormen de basis voor de jaarlijkse subsidieverlening aan het Nivel.

In dit hoofdstuk worden vraag 7 tot en met 15 van de RPE specifiek voor het Nivel beantwoord.

3.2 Financieel kader

Vraag 7 RPE

Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Financiering van het Nivel

Het Nivel ontvangt financiële bijdragen van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, goede doelen-organisaties, ZonMw en voor de periode 2010-2014 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De OCW-subsidie was eenmalig om promotietrajecten voor toegepast beleidsonderzoek te stimuleren. Ook ontvangt het Nivel onderzoeksgelden van de Europese Unie. Deze beleidsdoorlichting richt zich op de financiering vanuit de begroting van VWS (48%) aan het Nivel.

Het ministerie van VWS voorziet in een instellingssubsidie die in 2012 €5,7 mln. bedroeg. Er is al in 2007 gekozen voor een instellingssubsidie, omdat het Nivel voor VWS en betrokkenen in de gezondheidszorg een belangrijke kennisleverancier is. Voorheen ontving het Nivel hiervoor subsidies vanuit verschillende directies binnen VWS, maar deze afzonderlijke jaarlijkse subsidies zijn gebundeld en omgezet naar meerjarige subsidiering. Een belangrijke reden voor dit besluit was het borgen van de continuïteit van en stimuleren van verdere ontwikkelingen in de kennisinfrastructuur. Deze subsidie is, conform het beleid van het kabinet Rutte I om te komen tot een kleinere ambtelijke dienst (inclusief kennis- en adviesstelsels), gekort in de jaren na 2012. Het Nivel heeft deze korting op de subsidie opgevangen door een efficiencyslag te maken die geleid heeft tot een daling van het aantal medewerkers. In 2015 zijn er extra activiteiten aan de Meerjarenafspraak toegevoegd om nieuwe, specifieke beleidsvragen van VWS te beantwoorden. Aangezien de activiteiten (meer) structureel van aard zijn, heeft dit geleid tot een verhoging van de instellingssubsidie. Onderstaande tabel geeft weer hoe de fte's, tarieven en bedragen zich hebben ontwikkeld tussen 2012 en 2015.

Hoofdtaken	2012			2013			2014			2015		
	fte's	tarief	bedrag	fte's	tarief	bedrag	fte's	tarief	bedrag	fte's	tarief	bedrag
1. Basis infrastructuur			3,2			2,9			3,0			3,6
PxQ personeel	23	104	2,4	27	94	2,5	27	90	2,4	34	90	3,0
Overig/materieel			0,8			0,4			0,6			0,6
2. Strategische oriëntatie			1,7			1,4			1,4			1,4
PxQ personeel	10	156	1,5	9	147	1,3	10	143	1,4	9	147	1,3
Overig/materieel			0,2			0,1			0,1			0,1
3. Kenniscentrum			0,8			0,6			0,6			0,6
PxQ personeel	7	87	0,6	6	90	0,5	6	89	0,6	6	94	0,5
Overig/materieel			0,2			0,1			0,1			0,1
4. Actuele kennisvragen			0,1			0,1			0,1			0,2
PxQ personeel	1	85	0,1	1	80	0,1	1,1	90	0,1	2	97	0,2
Overig/materieel			0,0			0,0			0,0			0,0
Totaal	41		5,7	43		5,1	43,9		5,2	50		5,8

Fte's: Betreft alleen fte's eigen personeel

Tarief: Gemiddeld tarief inclusief overhead (x € 1.000)

Bedragen afgerond (x € 1 mln.)

In het onderstaande worden de vier hoofdtaken nader toegelicht.

Ad 1, basisinfrastructuur

De basisinfrastructuur, bestaande uit nationale databases, panels en monitors, wordt gebruikt bij veel onderzoek binnen de Nivel-kennisinfrastructuur (longitudinale en representatieve gegevens ter ondersteuning en monitoring van beleid), en bestaat uit de volgende negen onderdelen:

- Registraties beroepsbeoefenaren in de eerste lijn
- Landelijk Informatie-Netwerk Huisartsenzorg (LINH)
- Landelijke Informatievoorziening Paramedische Zorg (LiPZ)
- Consumentenpanel Gezondheidszorg
- Monitor zorg- en leefsituatie voor mensen met een chronische ziekte of beperking
- Panel Verpleegkundigen en Verzorgenden
- Databank communicatie in de zorg
- Continue Morbiditeits-Registratie Peilstations
- Surveillance Netwerk Nederland (SuNN)

Bovenstaande opsomming is afkomstig uit de Meerjarenafspraken 2012-2017. Gedurende de looptijd hebben hierin om inhoudelijke (andere behoeften vanuit beleid, actuele kennisvragen) en financiële redenen (bezuiniging/ efficiencyslag) wijzigingen plaatsgevonden, zoals samenvoegingen van databases en naamsveranderingen. Zo zijn de 2e, 3e, 8e en 9e registratie samengevoegd tot NIVEL-Zorgregistratie eerste lijn. De aansturing is hiermee verbeterd en de rapportage meer samenhangend. Nieuw in 2015 zijn de Monitor Patiëntveiligheid, Monitor Krimpregio's en VAAM, en de bijdrage van het Nivel aan de Staat van Volksgezondheid en Zorg.

Ad 2, strategische oriëntatie

In de Meerjarenafspraken is opgenomen dat VWS het belangrijk vindt dat het Nivel nu al investeert in expertise die in de toekomst mogelijk van belang is in relatie tot de kerntaken van het Nivel. Onder deze zogenaamde strategische oriëntatie vallen ook activiteiten gericht op

internationalisering, bij voorbeeld om de positie van de Nederlandse gezondheidszorg binnen Europa te profileren en te benchmarken. Bovendien kan het Nivel aldus bijdrage leveren aan het zorgbeleid in de Europese Unie. De strategische oriëntatie maakt het mogelijk dat het Nivel beleidsrelevante onderzoeksthema's kan ontwikkelen op vele terreinen, zoals overzichtsstudies op gebieden waar belangrijke beleidswijzigingen plaatsvinden, onderzoeksmatige ondersteuning van het Zorginstituut Nederland en samenwerking met de European Observatory for Health Systems and Policies. Follow up-activiteiten vinden ook plaats op conferenties van de World Health Organisation (WHO).

Ad 3, kenniscentrum

Het Nivel doet onderzoek dat bruikbaar moet zijn voor de ontvangers. Het kenniscentrum heeft tot doel te bewerkstelligen dat Nivel-onderzoek terecht komt bij degenen die het kunnen gebruiken. In de Meerjarenafpraak zijn de volgende vier speerpunten opgenomen om het doel van het kenniscentrum te bereiken:

- a) Het Nivel zet in op het verder uitbouwen van zijn website als verzamelplaats van informatie.
- b) Om de opgedane kennis en informatie verder te verspreiden bekijkt het Nivel de mogelijkheden van internet, de Nivel-website en social media.
- c) Ook wil het Nivel in dit licht nagaan hoe onderzoekers en beleidsmakers ondersteund kunnen worden bij het vinden van relevante informatie. Dit doet het Nivel onder andere door kennissyntheses waarin kort de huidige stand van de wetenschap rondom specifieke onderwerpen toegankelijk in kaart wordt gebracht.
- d) Daarnaast zet het Nivel in op meer differentiatie aan kennisproducten, qua range, snelheid, omvang en verspreidingsvorm. Bijvoorbeeld door naast het opstellen van rapporten ook presentaties te geven, factsheets te maken of beleidsmedewerkers snel bij te praten over onderzoek op een specifiek beleidsterrein.

Ad 4, actuele kennisvragen

Om beleidsvoornemens van VWS verder te kunnen onderbouwen zijn er met het Nivel afspraken gemaakt om actuele kennisvragen te beantwoorden. Hiertoe wordt voorafgaand aan het subsidiejaar een uitvraag bij de beleidsdirecties binnen VWS gedaan. De actuele kennisvragen worden door VWS in samenspraak met het Nivel aan het begin van het jaar vastgesteld. Het zijn vragen die op dat moment spelen bij beleidsdirecties binnen VWS en die relatief snel door het Nivel kunnen worden onderzocht op basis van informatie en onderzoek dat zij beschikbaar hebben. Het merendeel van de uitgaven komt voor rekening van het opzetten en in stand houden van de basisinfrastructuur. In 2012 bedroegen de kosten hiervoor 56% van de beschikbare VWS-financiering en in 2015 61%. Kijken we naar de strategische oriëntatie, dan lag dit aandeel in 2012 op 29% en in 2015 op kwart. Het kenniscentrum en de actuele kennisvragen zijn relatief kleine posten, met een aandeel in 2012 van respectievelijk 13 en 2%, en in 2015 van 11 en 3%.

3.3 Evaluatiemateriaal

Vraag 8 RPE

Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

Met de meerjarenafspraken van VWS met het Nivel en de jaarlijkse programmeringscyclus is doelmatigheid en doeltreffendheid een regulier onderdeel van de gesprekken tussen VWS en het Nivel. Deze gesprekken betreffen zowel de vraag welke inzet voor het beleid gewenst is, als de wijze waarop het Nivel de afgesproken taken uitvoert.

De programmerings- en evaluatiecyclus vindt plaats op drie niveaus:

- 1) per activiteit uit de meerjarenafpraak wordt in een jaarplan met VWS afgesproken waar de focus in het betreffende jaar ligt, waarbij tussentijds een commissie met externe stakeholders/veldpartijen en VWS meekijkt;

- 2) op het niveau van de directie en accounthouder wordt twee keer per jaar in een overleg overstijgend gekeken of afspraken (financieel) worden nagekomen (aan de hand van afwijkingenrapportage) dan wel bijgesteld moeten worden; in de jaarevaluatie wordt inhoudelijk teruggekeken en financieel de inzet van middelen verantwoord; de accountant heeft hier een onafhankelijke controlefunctie op alle VWS activiteiten;
- 3) de zesjaarlijkse zelfevaluatie van het Nivel voegt daar periodiek een degelijke en onafhankelijke analyse aan toe.

Tezamen geeft deze werkwijze een continu beeld van de aansluiting van de taken van het Nivel op de beleidsdoelen van VWS, zowel wat betreft de structureel benodigde kennis, als wat betreft de meer flexibele inzet op specifieke beleidsthema's.

De laatste periodieke organisatiebrede evaluatie van het Nivel over de periode 2010-2015 is uitgevoerd aan de hand van het Standard Evaluation Protocol (SEP), Protocol for Research Assessments in the Netherlands, ontwikkeld door de VSNU, KNAW and NWO. Het SEP geeft richtlijnen voor het evalueren van onderzoek en van onderzoeksbeleid. Het onderzoek bestaat onder andere uit een uitgebreide zelfevaluatie en een bezoek met rapport van een onafhankelijke internationale review- commissie om een oordeel te vormen over de organisatie, de kwaliteit van het onderzoek en de maatschappelijke impact van het onderzoek. Dit is ook meegedeeld aan de Tweede Kamer (VSO inzake Beleidsdoorlichting 4.3 (32772-1), van 22 december 2016).

De bronnen zijn:

> Bron1: Self-evaluation NIVEL 2010-2015. Bringing worlds together – High quality research with an impact upon society (2016)

> Bron 2: Research assessment of the Netherlands institute for Health services research (NIVEL 2010-2015. Report by the assessment committee, based on the Self-evaluation NIVEL 2010-2015 and the site visit on October 13th en 14th 2016

Daarnaast is bij de beantwoording van de RPE gebruik gemaakt van de Meerjarenaafspraken 2012-2017 en is op onderdelen nadere achtergrondinformatie ingewonnen.

Vraag 9 RPE

Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

VWS heeft eerder aangegeven zich voor de beleidsdoorlichting te baseren op reeds bestaande bronnen en dat een verdere uitvraag niet noodzakelijk is (zie kamerbrief van 23 september 2016 betreffende beleidsdoorlichting artikel 4.3). Bovengenoemde bronnen zijn, aangevuld met gesprekken om waar nodig nadere achtergrondinformatie te verkrijgen, gebruikt om een uitspraak te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Nivel. In de toekomst blijft VWS doelmatigheid en doeltreffendheid evalueren, zoals onder vraag 8 RPE aangegeven, in het kader van de meerjarenaafspraken en de reguliere planning en control-cyclus, aangevuld met de zesjaarlijkse zelfevaluaties.

Vraag 10 RPE

In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Beide bronnen, aangevuld met de Meerjarenaafspraken tussen Nivel en VWS (2012 tot en met 2017), maken het mogelijk om een uitspraak te kunnen doen over de doeltreffendheid van het Nivel. In het onderstaande wordt dit nader toegelicht.

M.b.t. doeltreffendheid:

Het Nivel heeft een framework ontwikkeld om de maatschappelijke relevantie en maatschappelijke impact in beeld te brengen.

In de evaluatiestudie wordt aangegeven dat directe evaluatie van relevantie en impact lastig is. De redenen zijn dat het gewoonlijk tijd kost voordat resultaten van onderzoek impact hebben, dat het gebruik van resultaten niet los staat van andere maatschappelijke factoren, en dat effecten vele vormen kunnen aannemen. Hierover bestaat consensus in de onderzoekswereld. Voorbeelden van impact zijn de actuele kennisvragen die in de onderzochte periode door het Nivel beantwoord zijn. Zo ook de opname van nieuwe kennis in richtlijnen van professionals. Het beleidsdoel is het scheppen van randvoorwaarden om het zorgstelsel te laten werken zodat de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg voor de burger is gewaarborgd. Het Nivel ondersteunt dit dan wel voert de monitoring uit.

Het meten van maatschappelijke relevantie en impact van onderzoek – ondersteund door de basisinfrastructuur – geschiedt daarom meer in termen van proces dan in termen van *outcome*, aangevuld met verhalen en goede voorbeelden over hoe onderzoek wordt gebruikt door doelgroepen.

Het framework maakt onderscheid tussen relevantie voor (1) beleid, (2) praktijk en (3) maatschappij in bredere zin. Geconcludeerd wordt dat middels een brede variëteit aan activiteiten maatschappelijke impact wordt bevorderd, en dat er goede voorbeelden zijn van continue interactie tussen onderzoeksresultaten en het gebruik ervan door stakeholders, bijvoorbeeld met betrekking tot patiëntveiligheid.

De meerjarenafpraak tussen VWS en het Nivel vormt de verbinding tussen de VWS beleidsdoelstellingen en de benodigde inzet van kennis voor beleid, praktijk en maatschappij. Aldus kan een uitspraak worden gedaan over de doeltreffendheid van het beleid.

M.b.t. doelmatigheid

Doelmatigheid is niet expliciet geëvalueerd in het kader van de zelfevaluatie. Genoemde bronnen bieden, aangevuld met nadere informatie uit gesprekken, wel voldoende aanknopingspunten voor een beoordeling van de doelmatigheid.

Voorts staan in het kader van de meerjarenafpraak en de jaarlijkse planning & control-cyclus doelmatig en doeltreffend functioneren op drie niveaus (zie ook vraag 8) periodiek op de agenda en wordt zo nodig bijgestuurd. Een en ander biedt voldoende basis voor een oordeel over de doelmatigheid.

3.4 Doelbereik, doeltreffendheid, doelmatigheid

Vraag 11 RPE

Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?

Het brede beleidsdoel van artikel 4 is het scheppen van randvoorwaarden om het zorgstelsel te laten werken zodat de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg voor de burger is gewaarborgd. Vanuit artikel 4.3 wordt een deel van de kennisfunctie van VWS gefinancierd. De kennisfunctie draagt bij aan het duurzaam en werkbaar houden van het gezondheidszorgstelsel. VWS hecht daarbij veel waarde aan onafhankelijke, wetenschappelijke onderbouwing van het gezondheids(zorg)beleid alsmede aan een goede informatievoorziening over structuur en functioneren van de gezondheidszorg. Tot de randvoorwaarden behoort het hebben van een infrastructuur om beleidsvragen nu en in de toekomst te kunnen beantwoorden (paraatheidsfunctie) en beleid in meer brede zin te ondersteunen en onderbouwen. Het Nivel is een instituut dat zich richt op het verwerven en verspreiden van kennis en inzicht over structuur en functioneren van de gezondheidszorg. Het Nivel beheert ten behoeve daarvan een aantal nationale databases, panels en monitors, die een belangrijke rol vervullen in de kennisinfrastructuur. Het Nivel

ondersteunt de hele beleidscyclus: beleidsvoorbereiding, (monitoring) beleidsuitvoering/ implementatie, beleidsevaluatie.

VWS maakt afspraken met het Nivel met als actuele doelen (1) het bevorderen van de kwaliteit en de duurzaamheid van de activiteiten in het kennisdomein van VWS, met name de wetenschappelijke activiteiten en de ontwikkeling, het beheer en de exploitatie van een aantal nationale databases, panels en monitors, en (2) het bevorderen van een optimale afstemming van de activiteiten van het Nivel op de zich ontwikkelende beleidswensen van de overheid, in het bijzonder van het ministerie van VWS.

We richten ons in dit rapport vooral op de operationele doelen van het Nivel, omdat de onderliggende evaluaties van dit rapport zich daarover uitspreken. Over het uiteindelijke overkoepelende beleidsdoel om publiek beschikbare kennis te hebben die zonder interveniëren van de overheid niet tot stand zou zijn gekomen, doen de evaluaties geen uitspraak. Dat geldt overigens ook voor de vraag of de door het Nivel opgebrachte kennis zonder de inzet van de overheid op het Nivel niet door de markt tot stand zou zijn gekomen (wat wel de beleidstheorie is). Op deze vragen is in algemene zin een antwoord gegeven in de uiteenzetting van de beleidstheorie onder vraag 4.

Als uitwerking van bovengenoemde meer algemeen gestelde doelen zijn in de meerjarenaafspraken 2012-2017 nader gespecificeerde doelen opgenomen:

- Zorg dragen voor een samenhangende basisinfrastructuur die bestaat uit een 9-tal databases, panels en monitors. De daarbij beoogde resultaten zijn per onderdeel nader geduid (o.m. rapportages, frequentie, kennisdeling en –verspreiding).
- Strategische oriëntatie en investeringen in expertise met het oog op de toekomstige ontwikkeling van de kerntaken. De beoogde resultaten zijn nader vertaald in overzichtstudies en onderzoeksmatige samenwerking.
- Functioneren als kenniscentrum. De beoogde resultaten zijn nader aangegeven in een aantal innovaties (uitbouwen website, nieuwe instrumenten voor verzamelen, bewerken en verspreiden van informatie, ondersteuning onderzoekers, nieuwe manieren om beleidsbehoefte te peilen).
- Inzet van expertise voor actuele kennis- en beleidsvragen van VWS.

De meerjarenaafspraken bevat voorts afspraken over de subsidiering, contacten, publicaties, planning & control en geschillen.

In het onderstaande wordt aangegeven in hoeverre de doelen in de meerjarenaafspraken zijn gerealiseerd.

M.b.t. de basisinfrastructuur

De basisinfrastructuur geeft het Nivel de mogelijkheid om wetenschappelijk onderzoek te doen en om input voor beleidsproducten te geven. Gedurende de evaluatie periode zijn er nieuwe databases en panels bijgekomen, zijn bestaande uitgebreid met nieuwe terreinen, zorgverleners en of patiëntengroepen. Ook zijn enkele databases samengevoegd om gepseudonimiseerd onderzoek te kunnen verrichten en aan te kunnen sluiten bij databestanden van Vektis, CBS en SFK. Meer informatie treft u aan in bijlage 3 van bron 1. De databases verbinden het Nivel-onderzoek met vele universitaire groepen. Het Nivel deelt informatie volgens protocollen, binnen geldende wet- en regelgeving, met anderen. Kortom, de databases en panels zijn ontwikkeld, worden beheerd en gebruikt door het Nivel en andere onderzoekers. Daarmee is dit onderdeel uit de Meerjarenaafspraken gerealiseerd.

M.b.t. strategische oriëntatie en investeringen in expertise

Strategische oriëntatie mondt uit in overzichtsstudies / kennissynthesen m.b.t. opkomende thema's of thema's waar het overzicht door complexe ontwikkelingen moeilijk is bij te houden.

Wat betreft investeringen in expertiseontwikkeling kan uit de zelfevaluatie worden opgemaakt dat het Nivel de doelen ten aanzien van de onderzoekskwaliteit heeft behaald. Het Nivel is zelf verantwoordelijk voor de onderzoekskwaliteit en heeft hiervoor een gedegen systeem voor toetsing opgezet. Alle onderzoeksvoorstellen en publicaties worden voor openbaarmaking intern getoetst in een onderzoekersvergadering. Het hele primaire proces is daarnaast al vele jaren ISO 9001:2015 gecertificeerd. Als onderdeel daarvan komen jaarlijks twee onafhankelijke auditors van het CIO (onafhankelijke certificerende instelling) naar het Nivel om de kwaliteit van het onderzoeksproces te beoordelen. Zo kent het Nivel een hoge output van wetenschappelijke onderzoeksproducten en is de wetenschappelijke kwaliteit gelijk aan of hoger dan het internationale gemiddelde. Het Nivel en zijn medewerkers hebben sterke banden met de wetenschappelijke gemeenschap via ingebedde professoraten, samenwerkingsverbanden met collega's van de meeste Nederlandse universiteiten en door internationale samenwerking op diverse zorgonderwerpen. Deze onderzoeksmatige samenwerking is ook een doel in de meerjarenaafpraak, het Nivel is hierin doeltreffend gebleken.

Zoals eerder aangegeven gaat bijlage 3 van bron 1 in op de onderzoeksoutput van het Nivel (onder andere het aantal eigen wetenschappelijke publicaties in diverse categorieën en het aantal producten waar het Nivel aan heeft meegewerkt). De beoordelingscommissie merkt wel op dat het aantal promovendi lijkt af te nemen, vermoedelijk door het aflopen van de subsidie die verstrekt is door het ministerie van OCW. Verder geeft de commissie mee dat het Nivel meer focus kan aanbrengen in haar onderzoek. Ook is de commissie van mening dat competitie op onderzoeksonderwerpen met andere instituten beter uit de weg kan worden gegaan. In plaats daarvan is een nauwere samenwerking gewenst. Bijvoorbeeld, in plaats van zelf een onderzoeksprogramma over geestelijke gezondheidszorg te openen, kan het Nivel beter inzetten op samenwerking met het Trimbos-instituut.

M.b.t. het functioneren als kenniscentrum

Het Nivel heeft drie doelen gesteld om kennis verder te verspreiden. Het onderzoek van het Nivel draagt bij aan discussies zowel op politiek vlak als in het zorgveld. De interactie tussen verschillende maatschappelijke stakeholders en de onderzoekers van het Nivel is zichtbaar en productief en aanbevelingen van het Nivel worden opgepakt door beleidsmakers en zorgprofessionals. Om de maatschappelijke impact zichtbaar te maken, heeft het Nivel in 2013 een eigen raamwerk ontwikkeld. De basis van dit raamwerk is de notie dat kennisverspreiding en het verkrijgen van maatschappelijke impact niet zozeer een eenmalig resultaat is, maar een proces. Onderdelen van het raamwerk zijn de mate van samenwerking met beleidsmakers en veldpartijen, het aantal bezoeken aan relevante websites, presentaties, feedbackrapportages, verslaggeving in kranten en social media (in bijlage 4 van bron 1 treft u hierover meer informatie). Het vertellen over de resultaten van onderzoek (in plaats van alleen in cijfers) in relatie tot de maatschappelijke relevantie is een belangrijk onderdeel van kennis verspreiding. Het scala aan activiteiten die het Nivel onderneemt en monitort laat zien dat het instituut reageert en investeert in de maatschappelijke impact van zijn onderzoek. De beoordelingscommissie beseft dat het moeilijk is om overtuigend de maatschappelijke relevantie van de Nivel-activiteiten te documenteren. Zo laat zij weten dat de vertellingen (*narratives*) vooral gedetailleerde beschrijvingen zijn van specifieke onderzoeksactiviteiten in plaats van een beschrijving van de impact die uit deze activiteiten voortvloeit.

De commissie geeft echter aan dat uit interviews blijkt dat stakeholders zeer tevreden zijn met de resultaten van de Nivel-onderzoeksproducten en dat zij grif gebruik maken van de informatie die door het Nivel verstrekt wordt. Bovendien gaven de door de commissie geïnterviewde onderzoekers aan dat de maatschappelijke relevantie een grote drijfveer is om bij het instituut te werken.

M.b.t. inzet op actuele kennisvragen van VWS

De actuele kennisvragen vormen een kleine post in de VWS subsidie en zijn niet expliciet genoemd in de evaluatiedocumenten. De beoordelingscommissie merkt wel op dat de aanwezigheid van de basisinfrastructuur en onderzoekseenheden het mogelijk maken om snel in te springen wanneer een wetenschappelijk bewijs nodig is voor beleidsmatige beslissingen. weten dat een groot aantal, Zo zijn in de periode 2012 tot en met 2015 door het Nivel jaarlijks circa 4 actuele kennisvragen beantwoord.

Uit het bovenstaande concludeert VWS dat de gestelde doelen uit de Meerjarenaafspraken 2012-2017 zijn gerealiseerd. De doelen in de meerjarenaafspraken zijn de invulling voor deze periode van het meer algemeen geformuleerde beleidsdoel van artikel 4: het scheppen van randvoorwaarden om het zorgstelsel te laten werken zodat de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg voor de burger is gewaarborgd, middels onafhankelijke, wetenschappelijke onderbouwing van het gezondheids(zorg)beleid alsmede een goede informatievoorziening over structuur en functioneren van de gezondheidszorg. VWS acht het noodzakelijk om kennis als onderdeel van de randvoorwaarden te zien: goed beleid heeft kennis nodig. Met het waarborgen en succesvol uitvoeren van de Meerjarenaafspraken is het beleidsdoel om gerichte kennis via het Nivel beschikbaar te krijgen, hebben en houden, gerealiseerd.

Vraag 12 RPE

Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

Doeltreffendheid gaat over de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Uit de beantwoording van vraag 11 kan worden geconcludeerd dat de onderscheiden doelen voor het Nivel, zoals die zijn geformuleerd in de Meerjarenaafspraken, zijn gerealiseerd. Het inzetten op kennis via het Nivel is daarmee doeltreffend geweest.

Positief neveneffect is dat vanwege het publieke karakter van de onderzoeks- en kennisfunctie van het Nivel iedere belangstellende zijn voordeel kan doen met de structurele kennisopbouw. Onderzoeksresultaten zijn openbaar, de onderzoeksinfrastructuur wordt aan belangstellende partijen op open, transparante en niet-discriminerende basis beschikbaar gesteld. Positief neveneffect is ook de toegenomen samenwerking tussen kennisorganisaties. Zo werkt het Nivel in een aantal consortia samen met andere kennisinstellingen van VWS. Voorbeelden zijn: het consortium voor Staat van Volksgezondheid en Zorg geleid door RIVM, en het consortium Waardigheid en Trots geleid door Vilans.

Vraag 13 RPE

Hoe doelmatig is het beleid geweest?

De doelmatigheid wordt bepaald door de verhouding tussen het resultaat en bij de voortbrenging ervan 'verbruikte' middelen en inspanningen. In de gebruikte bronnen is geen expliciete uitspraak gedaan over de doelmatigheid van de ingezette activiteiten of middelen. Echter, de beschikbare informatie, en nadere achtergrondinformatie geven ons wel aanwijzingen over de doelmatigheid. daarbij is met name gekeken naar de (effecten van) efficiencymaatregelen van VWS, de wijze waarop van de infrastructuur van het Nivel gebruik wordt gemaakt, het functioneren van het Nivel (bedrijfsvoering, governance), de relatie met VWS (planning- en controlcyclus), en de maatschappelijke functie van het Nivel.

Efficiencymaatregelen VWS

In 2012 is de instellingssubsidie van het Nivel gekort (van 2012 t/m 2015 olopend van 6,5% tot 16%). Het Nivel heeft deze korting opgevangen door verschillende efficiencymaatregelen. Het Nivel heeft aangegeven dat daarmee de grenzen zijn bereikt van wat te bereiken is met efficiencybevordering, en dat de kortingen ook hebben geleid tot verhoogde werkdruk, minder publicaties en versoberingen in de primaire taken. (zie ook onder vraag 15)

Voor het Nivel geldt dat het aandeel van de overheadfuncties in de betreffende periode (2011-2015) gemiddeld 22,2 % (€ 2,2 miljoen) is van de totale loonkosten. Een toename in 2015 in het aandeel van de overheadfuncties (van 21,8% in 2014 naar 24,7%) had vooral te maken met een sterke teruggang in bezetting van de wetenschappelijke staf door een terugloop in externe projecten.

Gebruik van infrastructuur door het Nivel

De beoordelingscommissie geeft aan dat de unieke kwaliteit van het Nivel is het doen van wetenschappelijk onderzoek dat ook toepassingsgericht is, waarbij het instituut kan bogen op de aanwezigheid van een basisstructuur in de vorm van panels en monitors die het mogelijk maken dit onderzoek efficiënt uit te voeren. Het Nivel formuleert dit als volgt op haar website: "Het Nivel combineert toegepast onderzoek, zoals ook commerciële onderzoeks- en adviesbureaus doen, met wetenschappelijk onderzoek zoals universitaire onderzoeksgroepen uitvoeren." De meeste onderzoeksorganisaties focussen op het wetenschappelijke aspect van het onderzoek of juist de directie toepasbaarheid. Om de voeling met de wetenschap te houden, is het noodzakelijk dat de programmaleiders hoogleraar zijn en een leerstoel aan een universiteit onderhouden. Om voeling met de (gebruikers van) de gezondheidszorg te houden, is het essentieel dat zij de infrastructuur (panels) en hun netwerk (bv. contacten met brancheverenigingen en professionals in de zorg) goed onderhouden. Door deze unieke kwaliteiten van het Nivel is een vergelijking van tarieven met andere commerciële of publieke organisaties niet goed mogelijk.

Functioneren van het Nivel (bedrijfsvoering, governance)

Binnen het primaire proces streeft het Nivel naar doelmatigheid door te differentiëren in onderzoekswerkzaamheden. Waar mogelijk stimuleert het Nivel de inzet van jonge onderzoekers. De primaire processen binnen het Nivel zijn ISO 9001:2015 gecertificeerd. Nivel-Zorgregistraties is aanvullend NEN 7510 gecertificeerd. Aldus is de kwaliteit van het functioneren van de organisatie geborgd en wordt deze periodiek extern getoetst. De onderzoeksprocessen binnen het Nivel zijn transparant en vastgelegd in een kwaliteitshandboek. Medewerkers worden getraind en het volgen van het kwaliteitshandboek wordt periodiek gecontroleerd.

Het Nivel volgt daarnaast het normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht voor instellingen met een publiek belang. De externe accountant doet een tussentijdse en jaarlijkse controle waarin de normen worden gevolgd. De accountant heeft in zijn laatste en eerdere jaarcontroles aangegeven dat het Nivel 'in control is' wat betreft zijn bedrijfsvoering, risicobeheersing en controlesystemen.

Het Nivel kent een gelaagde verantwoordingsstructuur: programmaleiders zijn initieel voor hun eigen themagebied verantwoordelijk als het gaat om het doelmatig en doeltreffend uitvoeren van de activiteiten die binnen de activiteitenbegroting van VWS vallen. Dit geldt eveneens voor alle extern gefinancierde projecten. Zij leggen hierover periodiek verantwoording af aan het afdelingshoofd. Binnen het management overleg (MO), bestaande uit drie afdelingshoofden, adjunct-directeur bedrijfsvoering, secretaris/jurist en directeur, worden projecten besproken die risicovol zijn of door omstandigheden niet volgens plan lopen en waar mogelijk opschaling nodig is. Het MO vindt wekelijks plaats.

De financiële voortgang van alle projecten en VWS activiteiten wordt op maandbasis tussen de programmaleider en de projectcontroller besproken, op basis waarvan bijstelling plaatsvindt indien nodig. Ook hier geldt dat gesignaleerde problemen met het afdelingshoofd worden besproken en indien nodig worden geëscaleerd naar het managementoverleg cq. de directie. De financiële voortgang van het Nivel wordt gevolgd op basis van kwartaalrapportages. De realisatie wordt afgezet tegen de begroting en er wordt door control een resultaatprognose afgegeven voor einde jaar. De voortgangsrapportages worden periodiek besproken tussen bedrijfsvoering en directie. Overleg tussen de Raad van Toezicht en de directie vindt vijf keer per jaar plaats. De financiële voortgangsrapportages, aangevuld met informatie over de liquiditeitspositie en overzicht van de projecten in aanvraag en toegekende projecten worden met de Raad van Toezicht besproken.

Relatie met VWS: meerjarenafspraak en planning & control-cyclus met VWS

In het kader van de meerjarenafspraak en de jaarlijkse planning & control-cyclus is doelmatig en doeltreffend functioneren op drie niveaus (zie ook vraag 8) periodiek op de agenda en wordt zo nodig bijgestuurd. Op strategisch niveau worden beslissingen genomen zoals die met betrekking tot het combineren van databases tot één grote data-infrastructuur, Nivel-Zorgregistraties eerste lijn. Voordat begrotingen voor het volgende jaar worden ingediend, is er contact tussen het Nivel en de VWS contactpersonen per activiteit. Dan en gedurende het jaar wordt door de begeleidingscommissies bijgestuurd. Voorbeelden zijn reductie van rapporten en omzetting in infographics, en kortere rapportages in plaats van dikke rapporten per 2 jaar.

Maatschappelijke functie

Het Nivel is een landelijke kennis- en onderzoeksvoorziening die wordt ingezet in het publieke belang. Voor alle databases, panels en monitors geldt dat de onderzoeksresultaten en conclusies van het onderzoeksproject, alsmede de gevolgde werkwijze openbaar wordt gemaakt. Dit is goed voor de beoordeling door het wetenschappelijke forum, en voor alle betrokkenen in de samenleving die er kennis van willen nemen en hun voordeel ermee willen doen.

In principe stelt het Nivel de informatie tegen handelingskosten, niet-commerciële tarieven, ter beschikking. Dit is conform de door VWS gestelde voorwaarden m.b.t. de algemene beschikbaarheid van data. Alle informatie in de zin van publicaties is zonder kosten van de website te verkrijgen. Dat geldt ook voor ontwikkelde vragenlijsten.

De handelingskosten gelden alleen als externe partijen die data voor eigen onderzoek wil gebruiken en Nivel- medewerkers hiervoor extra werkzaamheden moeten verrichten om de data samen te stellen voor de specifieke onderzoeksvraag.

Doordat het Nivel beschikt over een basisinfrastructuur die door andere organisaties tegen geringe kosten benaderbaar is, zorgt VWS voor het voorkomen van administratieve lasten voor bronnen. Zo hoeft een uitvraag bij bijvoorbeeld patiëntenpanels minder vaak plaats te vinden. Het eenmalig verzamelen en meervoudig gebruiken van data draagt bij aan het doelmatig gebruiken van middelen.

Conclusie

Gezien de wijze waarop eerdere efficiencymaatregelen zijn verwerkt, de wijze waarop de Nivel-infrastructuur wordt gebruikt, de interne bedrijfsvoering en governance, de externe verantwoording en de maatschappelijke inzet kan worden geconcludeerd dat de middelen over het geheel genomen doelmatig zijn ingezet en besteed.

Vraag 14 RPE

Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

De beoordelingscommissie concludeert dat het Nivel in de periode 2010-2015 op niveau 'heel goed' heeft gepresteerd, zowel in termen van kwaliteit als sociale relevantie van het onderzoek. De commissie is er van overtuigd dat het Nivel dit niveau de komende jaren kan vasthouden, met aandacht voor een aantal aanbevelingen. Het Nivel heeft nu te maken met veel verschillende patiëntencategorieën en zorgprofessionals, een grote diversiteit aan onderzoeksvragen en veel verschillende onderzoeksmethoden. De commissie adviseert het Nivel om meer focus aan te brengen in zowel de missie, het onderzoek en de organisatiestructuur. Dit helpt het Nivel om over de missie, de unieke expertise, de resultaten en de producten van het Nivel beter te communiceren. Om dit te kunnen bewerkstelligen zou een groter deel van het huidige budget aan communicatie gespendeerd kunnen worden.

Hoewel de beoordelingscommissie pleit voor het in stand houden van de VWS-subsidie voor de activiteiten van het Nivel, raadt zij ook aan dat het Nivel werk maakt van het aanboren van andere

financieringsbronnen. Dit advies heeft het Nivel ook bij de vorige beoordeling meegekregen, maar de commissie geeft aan dat het Nivel daarin nog niet voldoende is geslaagd. Als reden geeft de commissie aan dat het schijnt dat de 'funding environment' meer en meer competitief is geworden, maar ook dat het Nivel desondanks goed scoort in het verwerven van subsidies voor onderzoeksvoorstellen. Aandachtpunten zijn het verkennen van nieuwe diensten en producten, het intensiveren van de eigen marketing en het aftasten van nieuwe financieringsbronnen zoals grote gemeenten, zorgverzekeraars en andere organisaties. De beoordelingscommissie raadt het Nivel aan om de vertellingen (*narratives*) te verbeteren en om de stakeholders meer te betrekken bij het aangeven van de maatschappelijke relevantie van Nivel-producten en diensten. De commissie spoort het Nivel aan om een actieve rol te blijven spelen bij het aantonen van de maatschappelijke relevantie daarvan. Ook wordt het Nivel opgeroepen de stakeholders meer te betrekken bij strategische beslissingen. Naast bilateraal overleg raadt de commissie aan om de stakeholders ook bij elkaar te brengen.

Wat betreft het aantrekken van alternatieve financieringsbronnen loopt het Nivel tegen een drietal belemmeringen op. (1) Het is het Nivel vanuit VWS niet toegestaan om de basis data-infrastructuur voor economische activiteiten in te zetten. In dat geval zou er sprake zijn van staatssteun, wat niet is toegestaan. Verdienen aan data is daarmee niet mogelijk. Het is ook niet wenselijk vanuit de gedachte van Open Access die steeds meer in politiek en maatschappij opgang vindt. (2) Vooral beleidsorganisaties, beroepsorganisaties en andere publieke kennisinstituten hebben belang bij de basis data-infrastructuur van het Nivel. Kenmerkend voor deze organisaties is dat zij eveneens gefinancierd worden uit publieke middelen. Een verhoging van de tarieven van het Nivel komt direct ten laste van andere publieke activiteiten. (3) De verbinding die het Nivel maakt tussen de basis data-infrastructuur, de strategische oriëntatie en het wetenschappelijk onderzoek vindt plaats op de gebieden die voor het beleid van VWS van belang zijn. VWS hecht veel waarde aan de wetenschappelijke onderbouwing van het gezondheids(zorg)beleid, alsmede aan een goede informatievoorziening over structuur en functioneren van de gezondheidszorg. De strategische oriëntatie bevordert, met andere woorden, de afstemming van de activiteiten van het Nivel op beleidsontwikkelingen bij VWS. Deze activiteiten zijn daarmee niet altijd interessant voor externe financiers.

Als laatste adviseert de beoordelingscommissie om optimaal gebruik te maken van de diversiteit in aanwezige competenties, kwaliteiten en expertise van zowel de onderzoekers als de ondersteunende medewerkers. Geef bijvoorbeeld ruimte aan medewerkers met talent voor acquisitie om deze kwaliteit verder te ontwikkelen. Benut het enthousiasme, de visie en de kwaliteiten van jonge onderzoekers en geef deze jongere generatie de mogelijkheid om te participeren in het strategische management van het Nivel.

Hoofdstuk 4 – 20% Besparingsopgave

Vraag 15 RPE

In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan nog mogelijk?

4.1 Inleiding

Vraag 15 van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek stelt de vraag welke beleidsopties mogelijk zijn in het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20%). Voor dit hoofdstuk gebruiken we de meest recente bedragen (ontwerpbegroting 2018). Met een totaalbudget van €153,1 miljoen voor ZonMw en het Nivel is de 20% besparingsopgave €30,62 miljoen. Opvallend hierbij is dat het aandeel van ZonMw in het totaalbudget van deze beleidsdoorlichting (€148,0 miljoen; 96,7%) veel groter is dan het aandeel van Nivel (€5,1 miljoen; 3,3%). De aard van beleidsartikel 4.3 als verzamelartikel verklaart deze scheve verhouding.

De financiering van ZonMw en het Nivel is gelaagd. De “basislaag” is een soort beschikbaarheidsbijdrage: het deel van de structurele financiering dat (minimaal) nodig is om de beschikbaarheid van de gewenste onderzoeksfunctie van de organisaties te garanderen. Simpel gezegd: datgene wat minimaal nodig is om de instituten draaiende te houden en te kunnen laten doen wat ze minimaal moeten doen. Bij ZonMw gaat het dan om de exploitatiesubsidie vanuit VWS en het structurele deel van de programmabudgetten (de voormalige PEO-budgetten). Bij het Nivel gaat het om de basis data-infrastructuur. Daarbovenop komen meer beleidsmatige budgetten: bij ZonMw de additionele programmabudgetten, bij het Nivel de budgetten voor strategische oriëntatie, het kenniscentrum en de actuele kennisvragen.

Om de besparing te realiseren is een aantal uitwerkingen denkbaar. Hieronder wordt eerst de relatief eenvoudige ‘kaasschaaf’ beschreven en daarna enkele oplossingsrichtingen die een duidelijke beleidsmatige keuze vereisen.

4.2. Evenredige besparingen op alle onderdelen van de financiering (‘kaasschaaf’)

Een eenvoudige benadering voor de besparingsvariant is het doorberekenen van een korting van 20% op het totaalbudget van ZonMw, €29,6 miljoen, en een korting van 20% op het totaalbudget van het Nivel (€1,02 miljoen). Wordt de kaasschaaf helemaal zuiver doorgevoerd, dan wordt de korting ook evenredig verdeeld over alle onderdelen van de financiering en wordt dus zowel de basisfinanciering als de strategische financiering alsook de beleidsmatige en programmatische financiering belast met de bezuiniging.

Belangrijk is wel om enige context te scheppen. In de lente van 2012 sloten 5 partijen na de val van Kabinet Rutte I een begrotingsakkoord voor de begroting van 2013 (het zgn. ‘Lenteakkoord’ of ‘Kunduz-akkoord’). Het akkoord, ‘verantwoordelijkheid nemen in crisistijd’ bracht een groot aantal bezuinigingsopdrachten met zich mee. Uit het akkoord vloeide een structurele bezuinigingstaakstelling op de kennisinfrastructuur van VWS voort. De instellingssubsidie aan het Nivel is van 2012 t/m 2015 oplopend gekort van 6,5% naar structureel 16% (structureel €0,94 miljoen) en de bijdrage van VWS aan ZonMw is gekort met €5,175 miljoen, grotendeels op de programmabudgetten. Vervolgens is bij de start van Kabinet Rutte-Asscher (Rutte II) eind 2012 een taakstelling op apparaatsuitgaven doorgevoerd. Binnen VWS is deze taakstelling vanaf 2014 structureel ingevuld via twee sporen. Enerzijds met een taakstelling op kennis en advies, waarbij het Nivel werd gekort met €0,4 miljoen op het budget voor strategische oriëntatie. Anderzijds met een taakstelling op bedrijfsvoering waarbij ZonMw is gekort voor €0,85 miljoen.

4.2.1. 20% besparing bij ZonMw

Voor ZonMw geldt dat een 20%-besparing overeen komt met €29,6 mln. VWS neemt een substantieel deel van de ZonMw-inkomsten voor zijn rekening. Aangezien het aandeel van VWS in de totale financiering van ZonMw circa 70% is (zie eerder in deze doorlichting), betekent een reductie van €29,6 mln. vermindering van 14% van de totale baten van het ZonMw.

De evaluatie van ZonMw geeft meerdere richtingen waarin mogelijke efficiencywinsten te behalen zijn. Ten aanzien van doelmatigheid doet de evaluatie drie aanbevelingen. Ten eerste benoemt het onderzoeksbureau dat bij de opdrachtverlening al aandacht moet zijn voor doelmatigheid, toegespitst op het percentage doorbelaste kosten. Ten tweede zien de onderzoekers efficiencypotentieel door te werken in grotere programma's. Ten derde is winst te boeken in de programma-opzet en in de uitvoering. Dit kan bijvoorbeeld door flexibilisering van procedures. Bij een besparingsopgave in het scenario van de 'kaasschaaf' is het logisch om eerst "taakstellend" aan ZonMw te vragen om zich op bovenstaande drie efficiencymaatregelen te richten.

Het is echter zeer onwaarschijnlijk dat de totale besparing van €29,6 miljoen kan worden behaald met deze efficiencymaatregelen. Niet in de minste plaats omdat ZonMw, zoals hierboven beschreven, al efficiencymaatregelen heeft moeten nemen om de eerdere taakstellingen (waaronder die op de bedrijfsvoering) in te vullen. Aanvullend op de efficiencymaatregelen zal daarom een 'kaasschaaf' op de programmabudgetten moeten worden toegepast: alle programmabudgetten korten met hetzelfde percentage (iets minder dan 20% uitgaande dat bovenstaande efficiencymaatregelen zijn ingeboekt). Concreet betekent dit dat per programma minder subsidies of subsidierondes kunnen worden uitgevoerd.

4.2.2. 20% besparing bij het Nivel

Voor het Nivel geldt dat een korting met 20% komt overeen met € 1 mln., een reductie van circa 12 fte personeel. VWS neemt een substantieel deel van de Nivel-inkomsten voor zijn rekening. Een reductie van €1mln. betekent daarom een vermindering van 8% van de totale baten van het Nivel (jaarrekening 2017, €12,3 mln.)

In het scenario van de 'kaasschaaf' wordt de financiële reductie opgevangen door op alle activiteiten uit het activiteitenprogramma 20% te bezuinigen. Het Nivel zal de kwaliteit van de activiteiten proberen op peil te houden door het boeken van efficiencywinst, zodat de besparing niet (te veel) ten koste gaat van de beleidsinhoudelijke activiteiten van het Nivel. De vraag is echter of het voor het Nivel mogelijk is om de tarieven naar beneden bij te stellen of met een meer efficiënte werkwijze het zelfde resultaat te boeken.

De kortingen op de budgetten van het Nivel als gevolg van de twee taakstellingen hebben geleid tot een verdergaande versobering in de activiteiten en de beheersorganisatie, maar ook tot een verhoogde werkdruk bij medewerkers (men probeert de kwaliteit hoog te houden door harder te werken), een afname in de kennisproductie (minder publicaties vanaf 2016) en een versobering van de kennisverspreiding (sluiten bibliotheek, afname presentaties en bijeenkomsten, en beperkte doorontwikkeling van de Nivel-website als kennisplatform). De effecten van de kortingen zijn vanaf 2016 goed zichtbaar. Wetenschappelijke publicaties in peer-reviewed tijdschriften kennen een lang traject (veelal meer dan een jaar) voordat zij gepubliceerd worden. De gevolgen in de (wetenschappelijke) output van de opgelegde bezuinigingen treden dus niet in de jaren zelf op, maar pas daarna.

Ook het innovatieve vermogen van de organisatie is vanaf 2017 goed merkbaar; VWS wordt aanmerkelijk minder actief ondersteund op innovatievraagstukken door het Nivel. Als wetenschappelijke kennisinstelling zijn Nivel- onderzoekers kritische gesprekspartner voor beleidsmedewerkers van VWS bij beleidsontwikkeling en -vernieuwing. Het feit dat het Nivel zelf geen direct belang heeft, onafhankelijk is, geeft ruimte voor een open en tegelijk kritische dialoog. Beleidsmedewerkers maken hiervan gebruik in de beleidscyclus van het ministerie in periodieke overleggen met het Nivel en op ad hoc basis. Bij minder middelen is een proactieve ondersteuning minder mogelijk en zal er kritischer naar de beschikbare tijd moeten worden gekeken.

Als medewerkers van een wetenschappelijke kennisinstelling zijn Nivel- onderzoekers kritische gesprekspartner voor beleidsmedewerkers van VWS bij beleidsontwikkeling en -vernieuwing. Het feit dat het Nivel zelf geen direct belang heeft, onafhankelijk is, geeft ruimte voor een open en tegelijk kritische dialoog. Beleidsmedewerkers maken hiervan gebruik in de beleidscyclus van het

ministerie in periodieke overleggen met het Nivel en op ad hoc basis. Bij minder middelen is een proactieve ondersteuning minder mogelijk en zal er kritischer naar de beschikbare tijd moeten worden gekeken.

Een korting van 20% op het Nivel brengt het risico met zich mee dat het Nivel niet meer kan voldoen aan de Meerjarenaafspraken tussen VWS en Nivel, omdat de kwaliteit van concrete producten en activiteiten niet langer toereikend is. Ter illustratie, het consumentenpanel (gefinancierd uit de basis infrastructuur) op zichzelf kan met een 20% korting op het budget behouden blijven, maar de twee VWS-peilingen per jaar die VWS financiert en die op dit panel gebaseerd zijn, kunnen niet meer worden uitgevoerd. Daarnaast is een reëel risico dat meer in brede zin de kennisinfrastructuur van het Nivel niet meer, of slechts zeer beperkt inzetbaar is voor VWS en andere publieke belangengroepen. Zo kan het Nivel beduidend minder goed inspelen op actuele kennisvragen bij een budgetkorting van 20%. Tot slot kan het Nivel met een budgetkorting van 20% geen uitwerking geven aan de aanbeveling van de beoordelingscommissie van de zelfevaluatie om beter in te spelen op de communicatie over de producten en diensten die worden geleverd. Die extra inzet zou moeten leiden tot bredere inzetbaarheid, verspreiding en zichtbaarheid van het onderzoek en onderzoekinfrastructuur, zeker in het licht van meer toepassing en een groter bereik in het publieke domein. Het Nivel heeft daarnaast de opdracht om meer zichtbaar te worden voor andere financiers. Een reductie van 20% van de instellingssubsidie maakt dat deze activiteiten niet kunnen plaatsvinden.

Het Nivel heeft op dit moment veel maatschappelijk en wetenschappelijk aanzien omdat het als spin in het web opereert en wetenschappelijke kennis verbindt en toegankelijk maakt voor het beleid. Met significant minder middelen verliest het Nivel als organisatie zijn kritische massa om zijn rol voor VWS goed te kunnen blijven vervullen. Het Nivel kan een reductie van 20% alleen bereiken via een reorganisatie met gedwongen ontslagen van medewerkers. Naast de financiële impact van een reorganisatie zal dit ten koste gaan van vooral de jonge onderzoekers bij het Nivel. Het Nivel zou hierdoor als kennisorganisatie in de problemen kunnen komen.

4.2.3. Conclusie

De 'kaasschaaf' heeft voordelen. De opgave relatief eenvoudig. Er hoeft niet beleidsmatig te worden geprioriteerd tussen de verschillende beleidsonderwerpen waar ZonMw en Nivel onderzoek naar doen/subsidies voor uitzetten. Het nadeel is echter dat dit niet erg sensitief is voor de context. Ten eerste wordt elke laag in de financiering aangetast, ongeacht de mogelijkheid om een bezuiniging op te vangen. Zo lijkt ongericht snijden in de basisfinanciering van de instituten tegenstrijdig met het idee van de beschikbaarheidsbijdrage, dat is ten principale het minimaal noodzakelijke basisbudget voor de instituten om aan VWS te leveren waarvoor ze zijn opgericht. Daarnaast is het onwaarschijnlijk dat in bijvoorbeeld de bedrijfsvoering voldoende efficiencywinst is te behalen om een 20% besparing in de basisfinanciering op te vangen. Ten tweede houdt deze variant geen rekening met de taakstellingen die ZonMw en het Nivel al hebben moeten invullen en waarvoor de nodige bezuinigingen al zijn doorgevoerd.

4.3. Beleidsrijk afwegingskader

Hieronder worden drie besparingsstrategieën beschreven die beleidsmatige keuzes vereisen. Bij ZonMw wordt de besparing gezocht in de programmabudgetten. Bij het Nivel in de basis data-infrastructuur of in de strategische oriëntatie. De beschreven strategieën leveren allen voldoende op om de 20% besparingsopgave op te vangen.

4.3.1. Besparing op programmabudgetten (ZonMw)

De programmafinanciering bij ZonMw is verreweg het grootste deel van het totaal. Dit budget is geoormerkt voor subsidies op een gericht thema. De thema's zijn onder te verdelen in vier programmakaders (wetenschap en innovatie, preventie, zorg en welzijn, kwaliteit en doelmatigheid) en daarbinnen in veertien programmaclusters. De 20% besparingsopgave voor ZonMw is €29,6 miljoen. Die wordt in dit scenario opgehaald binnen de programmabudgetten. Concreet kan dat resulteren in korter lopende programma's, per subsidie een lager bedrag,

specifieke programma-onderdelen niet meer uitvoeren of bepaalde programma's helemaal schrappen. Er zijn twee richtingen voor een beleidsrijke besparingsstrategie op de programmabudgetten: op basis van programma-evaluaties of op basis van politieke prioriteiten van het huidige kabinet.

We benoemen hier bewust dat de besparingsstrategieën op de programma-budgetten van ZonMw *beleidsrijk* zijn. De budgetten die op artikel 4.3 staan gereserveerd voor ZonMw zijn namelijk grotendeels beleidsbudgetten afkomstig van andere beleidsartikelen op de begroting. Dat betekent ook dat een besparing op ZonMw feitelijk neerslaat als besparing op beleidsmiddelen die gereserveerd zijn voor een beleidsthema, zoals preventie of langdurige zorg, en niet zozeer sec als middelen voor kennisontwikkeling via ZonMw. Desalniettemin worden hieronder twee strategieën uitgewerkt om een beleidsmatige besparing te realiseren op de ZonMw budgetten.

ZonMw heeft de afgelopen jaren voor 30 programma's een programma-evaluatie uitgevoerd. Op basis van deze evaluaties kan op twee sporen prioriteit worden aangebracht op basis van doeltreffendheid en doelmatigheid. Ten eerste kunnen programma's die onderzoek financiering binnen dezelfde of soortgelijke thema's met elkaar worden vergeleken. Bijvoorbeeld, bij twee programma's binnen het cluster preventie kan worden geëvalueerd welke onderzoeksrichting de grootste toegevoegde waarde levert. De programma's binnen een thema die het minst effectief blijken, kunnen bij een noodzakelijke besparing als eerste afvallen (dus gestopt worden). Ten tweede kunnen programma's die op elkaar aansluiten qua type onderzoek (bijv. implementatieonderzoek, fundamenteel onderzoek) tegen elkaar worden afgewogen om te bepalen of specifieke typen onderzoek beter werken in bepaalde domeinen of thema's dan in andere domeinen. Deze richting sluit aan bij de uitkomst van de evaluatie van Bosman & Vos dat juist de combinatie van typen onderzoek die gefinancierd worden één van de sterke punten van ZonMw is, en een goede mix daarom behouden moet blijven. Dit kan niet worden gegarandeerd wanneer op thematisch niveau wordt geprioriteerd.

Deze besparingsstrategie is goed in lijn met de gedachte achter een beleidsdoorlichting: onderzoeken waar de meeste doeltreffendheid en doelmatigheid wordt behaald. In de praktijk is de strategie op dit moment nog niet haalbaar omdat evaluaties beschikbaar zijn voor slechts voor 30 van de 86 programma's die tussen 2010 en 2015 hebben gelopen. Feitelijk wordt dan niet alleen geprioriteerd op de impact van het programma, maar ook simpelweg op basis van beschikbaarheid van informatie over programma's (dat wil zeggen: op niet geëvalueerde programma's wordt niet bespaard). Om goede (en vergelijkbare) programma-evaluaties beschikbaar te krijgen zou het overigens wel als prikkel kunnen werken om de redenatie om te draaien en te veronderstellen dat voor niet geëvalueerde programma's geldt dat ze niet aantoonbaar doeltreffend/doelmatig zijn.

Een voorbeeld van een beleidsrijke besparingsstrategie op basis van politieke prioriteiten is het vergelijken van lopende ZonMw programma's met het Regeerakkoord en de beleidagenda van VWS. Zo'n strategie heeft als voordeel dat de hoogste politieke prioriteiten ook de grootste nadruk krijgen in het kennisbeleid, en het beleid van VWS daarmee goed ondersteunen. Als uitgangspunt voor een prioritering van de programma's wordt dan gebruik gemaakt van het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' en de beleidsagenda van VWS in 2018 (die onderdeel is van de bij Prinsjesdag gepresenteerde begroting voor 2018). Vervolgens worden de programma's van ZonMw gewogen op basis van hun directe of indirecte relatie met het Regeerakkoord en de beleidsagenda van VWS. Een goed voorbeeld van een programma dat in directe relatie staat met het Regeerakkoord is het preventieprogramma van ZonMw. Dit omdat kennisontwikkeling op het gebied van preventie het breed gedragen Preventieakkoord ondersteunt, evenals de ambitie uit het Regeerakkoord om meer informatie beschikbaar te hebben over de effectiviteit van preventie interventies. Zo zullen er ook programma's van ZonMw zijn die in mindere mate in directe relatie staan met het laatste Regeerakkoord.

De programma's van ZonMw zijn in te delen in 14 programmaclusters. Grosso modo (op basis van de interne voortgangsrapportage waarin alle lopende en nieuwe programma's zijn verwerkt tot en met mei 2018) is het programmabudget van ZonMw over de clusters als volgt verdeeld:

Bedragen * € 1,0 mln.	%
Doelmatigheidsonderzoek	7,6%
Fundamenteel Onderzoek	1,4%
Geestelijke gezondheid	17,7%
Gehandicapten en Chronisch zieken	1,5%
Geneesmiddelen	15,9%
Gezondheidsbescherming	4,2%
Jeugd	11,4%
Kwaliteit van Zorg	5,9%
Life Sciences & Health	0,0%
Ouderen	8,9%
Palliatieve Zorg	5,8%
Preventie	5,4%
Sport en bewegen	9,1%
Translationeel Onderzoek	4,2%
Overig	0,9%
Totaal	100,0%

Bovenstaande percentages zijn gebaseerd op de totale omvang van de programmagelden bij ZonMw. Omdat de besparingsopgave van 20% geldt op het budget dat ZonMw van VWS ontvangt, maar ZonMw ook andere opdrachtgevers heeft, vertaalt de 20% besparingsopgave zich in een 14% besparing op de totale programmagelden van ZonMw. Bovenstaande tabel geeft aan dat deze 14% zou kunnen worden opgehaald binnen één programmacluster als de volledige besparing bij de geestelijke gezondheidszorg of de geneesmiddelen zou worden opgehaald. Voor alle andere clusters geldt dat een combinatie van clusters nodig is om de totale besparing op te halen.

Een inhoudelijke afweging op basis van het Regeerakkoord kan in theorie soelaas bieden om een beleidsrijke afweging te maken over de programmagelden van ZonMw. Er zijn echter een aantal belangrijk kanttekeningen. Ten eerste kan worden beargumenteerd dat een kennisagenda juist los moet staan van politieke prioriteiten omdat de opbrengst van onderzoek juist een meer lange-termijn karakter heeft ter ondersteuning en verbetering in de zorg (die langer nodig hebben dan één kabinetperiode om tot stand te komen). Ten tweede moet rekening gehouden worden met het feit dat ZonMw een samenwerkingsverband is tussen het zbo Zon en het zbo NWO dat ressorteert onder OCW. Naast de inhoudelijke afweging in het Regeerakkoord en de beleidsagenda op het terrein van VWS, zou dan ook de beleidsagenda van OCW op het gebied van het Wetenschapsbeleid en de Nationale Wetenschapsagenda (NWA) betrokken moeten worden voor een gedegen prioritering op basis van politieke prioriteiten. Datzelfde geldt ook voor de politieke prioriteiten op het gebied van de andere departementen die als opdrachtgever naar ZonMw toe fungeren. Ten slotte betreft een dergelijke exercitie nagenoeg alle beleidsdomeinen van VWS, en het kennisbeleid van VWS als geheel, incl. de bijdragen aan de NWA-routes. Het prioriteren van ZonMw programma's overschrijdt daarmee scope van deze beleidsdoorlichting. Om een voorbeeld te geven: zowel preventie als de ouderenzorg als de jeugdzorg zijn prioritair binnen het Regeerakkoord. Om daartussen een gefundeerde keuze te maken voor het doorvoeren van een besparing, zijn drie beleidsterreinen gemoeid die drie verschillende begrotingsartikelen (en daarnaast premiemiddelen) bestrijken. Om deze en de andere bovenstaande redenen is de verdere inhoudelijke prioritering niet doorgevoerd.

4.3.2 Basis data-infrastructuur (Nivel)

Binnen de basis data-infrastructuur van het Nivel kunnen globaal drie onderdelen worden onderscheiden. Deze sluiten nauw aan bij de drie brede kennisgebieden van het Nivel, te weten het monitoren van:

- 1) het perspectief en de ervaringen van patiënten, mensen met een chronische aandoening, mensen met een (verstandelijke) beperking, en burgers (NPCG en Panel samenleven; consumentenpanel) met cijfers over de kwaliteit van zorg en participatie in de samenleving; financiële omvang: € 0,9 mln. (op basis van cijfers 2017)
- 2) het perspectief en functioneren van professionals in de zorg (beroepenregistraties, panel V&V, databank communicatie, monitor patiëntveiligheid) en informatie over de arbeidsmarkt; financiële omvang: € 1,0 mln. (op basis van cijfers 2017)
- 3) de gezondheid van de bevolking en het functioneren van het eerstelijnszorgsysteem (Nivel zorgregistraties eerste-lijn met cijfers voor Staat Volksgezondheid en Zorg/RIVM en Krimpmonitor); financiële omvang: € 1,5 mln. (op basis van cijfers 2017).

Een bezuinigingsstrategie in de basis data-infrastructuur is het geheel stoppen met één van de drie brede kennisgebieden van het Nivel. Dit is een relatief 'eenvoudige' manier om te bezuinigen op de basis data-infrastructuur omdat het voorkomt dat binnen elk van de drie kennisgebieden concrete afwegingen gemaakt moeten worden over wat wel en wat niet meer te doen. Dit voorkomt dat het Nivel na een bezuiniging nog steeds wél drie kennisgebieden met bijbehorende panels en registratiesystemen heeft, maar geen van de drie kennisgebieden nog optimaal functioneert. Deze besparingsmaatregel zal echter het unieke profiel van het Nivel als publiek kennisinstituut voor VWS op het snijvlak van wetenschap, beleid en praktijk raken. Op dit moment beschouwt VWS het Nivel als een belangrijke partner in de huidige en toekomstige kennisinfrastructuur van de gezondheidszorg. In de meerjarenafspraken 2018-2023 tussen VWS en Nivel staat als doel omschreven: 'Het bevorderen van de kwaliteit en duurzaamheid van de activiteiten in het kennisdomein van VWS, met name de wetenschappelijke activiteiten en de ontwikkeling, het beheer en de exploitatie van een aantal nationale databases, panels en monitors; het bevorderen van een optimale afstemming van de activiteiten van het Nivel op de zich ontwikkelende beleidswensen van de overheid, in het bijzonder van het Ministerie van VWS.

Het stoppen van één van de drie onderdelen betekent concreet dat er geen landelijke (trend)cijfers meer zullen zijn op één van de kennisgebieden. Daarnaast heeft het stoppen van een van de drie onderdelen directe gevolgen voor diverse (andere) afnemers en deelnemers zelf. Patiënten en burgers kunnen hun stem niet meer laten horen over knelpunten die zijn in de zorg bij participatie in de samenleving ervaring (kennisgebied 1). Zorgprofessionals (in de eerste lijn) kunnen hun praktijk niet meer verbeteren aan de hand van de feedback van de rapportages (kennisgebied 2). Diverse beleidsdirecties van VWS zelf en andere aan VWS gelieerde organisaties (SCP, RIVM, NZa) kunnen hun onderzoek en beleid niet meer ondersteunen met cijfermateriaal vanuit het Nivel over de gezondheid van de bevolking en het functioneren van het eerstelijnszorgsysteem (kennisgebied 3). Het stoppen van één van de drie onderdelen heeft ook gevolgen voor het kenniscentrum. Het kenniscentrum is als medium verantwoordelijk voor de zichtbaarheid van de geboden kennisinfrastructuur van het Nivel en voor de verspreiding van de onderzoeken en resultaten van Nivel-onderzoekers. Het kenniscentrum zal door deze maatregel niet geheel hoeven te stoppen, maar de kennis en informatie vanuit het kenniscentrum zal hierdoor aanzienlijk minder volledig kunnen zijn en op dit onderdeel 'gemankeerd' zijn.

4.3.3 Schrappen van de strategische oriëntatie (het Nivel)

Het Nivel dient als nationaal onderzoeksinstituut over voldoende menskracht te beschikken om adequaat te kunnen inspelen op actuele kennisbehoeften van VWS en te kunnen investeren in kennis die voor de Nederlandse gezondheidszorg zowel nu als in de toekomst nodig is. De hoofdactiviteit Nationale Kennisbasis (voorheen strategische oriëntatie) is gericht op het borgen van 'kennis als vermogen'. Dankzij deze Nationale Kennisbasis kan het Nivel bestaande kennis op peil houden en beleidsrelevante (toekomstige) kennis ontwikkelen op centrale beleidsterreinen van het ministerie van VWS, inclusief het relatiebeheer met adviesorganen, het maatschappelijk middenveld en de wetenschappelijke wereld. Het Nivel zorgt met zijn internationale oriëntatie ook voor kennis over het gezondheidszorgbeleid in andere Europese landen.

Een tweede bezuinigingsstrategie bij het Nivel is het volledig schrappen van het budget voor strategische oriëntatie. Door het stoppen met de brede kennisbasis (€ 0,97 mln. (op basis van

cijfers 2017)) wordt VWS een belangrijke bron van informatie en kennis voor de ontwikkeling en onderbouwing van zijn beleid op diverse beleidsterreinen ontnomen. Er is geen ander kennisinstituut dat kennis over ervaringen van patiënten/cliënten/burgers combineert met informatie over gezondheid en ziekte van de bevolking, de ontwikkeling en capaciteit van zorgberoepen en de invloed van de context van het zorgsysteem.

4.3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn een aantal besparingsvarianten uitgewerkt:

Besparingsvariant	Besparing ZonMw	Besparing Nivel
"Kaasschaaf" op basisfinanciering en beleidsmatige financiering	€29,6 miljoen naar rato verdeeld over de exploitatiesubsidie, de structurele programmagelden en de additionele programmabudgetten	€1,02 miljoen naar rato verdeeld over de basis data-infrastructuur, strategische oriëntatie, kenniscentrum en actuele kennisvragen.
Besparing op de programmabudgetten bij ZonMw	€29,6 miljoen op de additionele programmabudgetten op basis van individuele programma-evaluaties. Op dit moment niet operationaliseerbaar.	n.v.t.
Besparing op de programmabudgetten bij ZonMw	€29,6 miljoen op de additionele programmabudgetten op basis van politieke prioriteiten. Operationaliseerbaar, maar betekent een prioritering van het gehele beleidsterrein van VWS en gaat daarom voorbij aan de scope van artikel 4.3.	n.v.t.
Besparing op de basis-datainfrastructuur van het Nivel	n.v.t.	€ 0,9 miljoen door het stoppen van monitoren van het perspectief en de ervaringen van patiënten, mensen met een chronische aandoening, mensen met een beperking, en burgers met cijfers over de kwaliteit van zorg en participatie in de samenleving.
Besparing op de basis-data-infrastructuur van het Nivel	n.v.t.	€1,0 miljoen door het stoppen van het monitoren van het perspectief en functioneren van professionals in de zorg en informatie over de arbeidsmarkt.
Besparing op de basis-data-infrastructuur van het Nivel	n.v.t.	€1,5 miljoen door het stoppen van het monitoren van de gezondheid van de bevolking en het functioneren van het eerstelijnszorgsysteem.
Besparing op de strategische oriëntatie van het Nivel	n.v.t.	€0,97 miljoen door het volledig schrappen van de strategische oriëntatie.

Binnen het beleidsrijke afwegingskader zijn meerdere varianten uitgewerkt.

Voor ZonMw zijn een tweetal mogelijke strategieën uitgewerkt die tot invulling van de 20% besparingsopgave kunnen leiden. Voor de variant die gebaseerd is op vergelijking van evaluaties van programma's ontbreekt echter een volledig overzicht omdat niet alle benodigde evaluaties

beschikbaar zijn. De variant waarbij getoetst wordt aan politieke en beleidsdoelstellingen overschrijdt om aangegeven redenen de scope van deze beleidsdoorlichting.

Voor het Nivel blijken twee inhoudelijke besparingsstrategieën mogelijk (waarvan de besparing in de basis data-infrastructuur op drie manieren kan worden ingevuld). Alle opties leveren ca €1 miljoen op en voldoen daarmee grosso modo aan de besparingsopgave van €1,02 miljoen.

5. Conclusies

5.1 Inleiding

Kennisontwikkeling is één van de randvoorwaarden om het zorgstelsel te laten functioneren. Denk bijvoorbeeld aan onderzoek naar nieuwe behandelingen, innovatie van producten en processen in de zorg en de verbinding van kennis, praktijk en beleid. Het zorgstelsel ontwikkelt zich continue, kennis is essentieel om hierop in te spelen als beleidsmaker en stelselverantwoordelijke. Kennis is nodig voor het maken van goed beleid: vooraf, in de uitvoering en achteraf. ZonMw en het Nivel dragen hierin bij. Het is wel belangrijk om te beseffen dat het kennisbeleid van VWS verder strekt dan alleen deze twee instituten die staan verantwoord op artikel 4.3 en onderdeel uitmaken van deze doorlichting.

5.2 De middelen voor ZonMw

Doeltreffendheid gaat over de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten, i.c. de financiering van ZonMw, wordt gerealiseerd. Dit heeft relatie met het (gelaagde) doelbereik van ZonMw: doelstellingen van VWS met ZonMw; doelstellingen van ZonMw en doelstellingen van individuele programma's. De conclusie van het onderzoeksbureau is dat ZonMw over het algemeen een doeltreffende organisatie is (en op die manier dus bijdraagt aan de doeltreffendheid van artikel 4 en 4.3), maar dat er nog mogelijkheden zijn om doeltreffendheid te vergroten. Hoe de onderzoekers tot deze conclusie zijn gekomen, wordt in de onderstaande paragraaf toegelicht.

De organisatie en financiering van het gezondheidsonderzoek is met de oprichting van ZonMw overzichtelijk en laat meer samenhang zien. Ook sluit het nu goed aan bij de prioriteiten in het beleid en in de maatschappij. Doordat in het verleden verschillende opdrachtgevers onderzoek uitzetten zonder overkoepelende coördinatie, zoals nu door ZonMw, was het onderzoek versnipperd, werd kennis uit het ene onderzoek niet gebruikt ten bate van andere opdrachten, en vertoonde het overlap en dubbelingen. ZonMw draagt dus bij aan de doelstelling van VWS om de beschikbare middelen voor gezondheidsonderzoek doelmatig en doeltreffend in te zetten.

Doelmatigheid van het beleid gaat over de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid. In de evaluatie van ZonMw komt naar voren dat ZonMw over het algemeen een doelmatige organisatie is – en dus op die manier bijdraagt aan de doelmatigheid van artikel 4.3 - maar dat er op een aantal punten verbetermogelijkheden zijn. .

5.3 De middelen voor het Nivel

Doeltreffendheid gaat over de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten, i.c. de financiering van het Nivel, wordt gerealiseerd. Uit de beantwoording van vraag 11 kan worden geconcludeerd dat de onderscheiden doelen voor het Nivel, zoals die zijn geformuleerd in de Meerjarenaafspraken tussen VWS en het Nivel, zijn gerealiseerd. Het inzetten op kennis via het Nivel is daarmee doeltreffend geweest.

De doelmatigheid wordt bepaald door de verhouding tussen het resultaat en bij de voortbrenging ervan 'verbruikte' middelen en inspanningen. In de gebruikte bronnen is geen expliciete uitspraak gedaan over de doelmatigheid van de ingezette activiteiten of middelen. Echter, de beschikbare informatie, en nadere achtergrondinformatie geven ons wel aanwijzingen over de doelmatigheid. daarbij is met name gekeken naar de (effecten van) efficiencymaatregelen van VWS, de wijze waarop van de infrastructuur van het Nivel gebruik wordt gemaakt, het functioneren van het Nivel (bedrijfsvoering, governance), de relatie met VWS (planning- en controlcyclus), en de maatschappelijke functie van het Nivel.

Gezien de wijze waarop eerdere efficiencymaatregelen zijn verwerkt, de wijze waarop de Nivel-infrastructuur wordt gebruikt, de interne bedrijfsvoering en governance, de externe verantwoording en de maatschappelijke inzet kan worden geconcludeerd dat de middelen over het geheel genomen doelmatig zijn ingezet en besteed.

5.4 Besparingsvarianten

Onderzocht is cfm. vraag 15 van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, welke beleidsopties mogelijk zijn in het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20%). Met een totaalbudget van €153,1 miljoen voor ZonMw en Nivel is de 20% besparingsopgave €30,62 miljoen. Opvallend hierbij is dat het aandeel van ZonMw in het totaalbudget van deze beleidsdoorlichting (€148,0 miljoen; 96,7%) veel groter is dan het aandeel van Nivel (€5,1 miljoen; 3,3%). De aard van beleidsartikel 4.3 als verzamelartikel verklaart deze scheve verhouding.

Om de besparing te realiseren is een aantal uitwerkingen denkbaar.

De 'kaasschaaf' heeft voordelen. De opgave relatief eenvoudig. Er hoeft niet beleidsmatig te worden geprioriteerd tussen de verschillende beleidsonderwerpen waar ZonMw en Nivel- onderzoek naar doen/subsidies voor uitzetten. Het nadeel is echter dat dit niet erg sensitief is voor de context. Ten eerste wordt elke laag in de financiering aangetast, ongeacht de mogelijkheid om een bezuiniging op te vangen. Zo lijkt ongericht snijden in de basisfinanciering van de instituten tegenstrijdig met het idee van de beschikbaarheidsbijdrage, dat is ten principale het minimaal noodzakelijke basisbudget voor de instituten om aan VWS te leveren waarvoor ze zijn opgericht. Daarnaast is het onwaarschijnlijk dat in bijvoorbeeld de bedrijfsvoering voldoende efficiencywinst is te behalen om een 20% besparing in de basisfinanciering op te vangen. Ten tweede houdt deze variant geen rekening met de taakstellingen die ZonMw en het Nivel al hebben moeten invullen en waarvoor de nodige bezuinigingen al zijn doorgevoerd.

Binnen het beleidsrijke afwegingskader zijn meerdere varianten uitgewerkt.

Voor ZonMw zijn een tweetal mogelijke strategieën uitgewerkt die tot invulling van de 20% besparingsopgave kunnen leiden. Voor de variant die gebaseerd is op vergelijking van evaluaties van programma's ontbreekt echter een volledig overzicht omdat niet alle benodigde evaluaties beschikbaar zijn. De variant waarbij getoetst wordt aan politieke en beleidsdoelstellingen overschrijdt om aangegeven redenen de scope van deze beleidsdoorlichting.

Voor het Nivel blijken twee inhoudelijke besparingsstrategieën mogelijk. Beide leveren ca €1 miljoen op en voldoen daarmee grosso modo aan de besparingsopgave van €1,02 miljoen.

Onafhankelijk oordeel over de beleidsdoorlichting van artikel 4.3 van de begroting van VWS

1. De opdracht

- a. In februari 2017 heeft de Kees van der Burg, de DG langdurige Zorg bij het Ministerie van VWS, mij gevraagd om als onafhankelijk deskundige een oordeel te geven over de beleidsdoorlichting van artikel 4.3 van de begroting van VWS. Op dit begrotingsartikel van VWS staan de uitgaven voor kwaliteit, transparantie en kennisontwikkeling van het Ministerie. De beleidsdoorlichting van dit artikel is toegespitst op ZonMw en het Nederlands Instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg (Nivel). De uitgaven voor deze twee instituten betreffen € 153 miljoen in 2018.
- b. De opdracht bestaat uit het geven van een oordeel over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Daarnaast is mij gevraagd of ik voorzitter wilde zijn van de interdepartementale begeleidingscommissie die voor de beleidsdoorlichting is ingesteld. Ik heb beide opdrachten aanvaard. Naast betrokken beleidsmedewerkers van VWS bestond de commissie uit een ambtenaar van het ministerie van Financiën.
- c. Ik wil VWS bedanken voor het vertrouwen dat zij in mij heeft gesteld voor deze opdracht.
- d. Ik verklaar dat ik in mijn oordeelsvorming voor deze opdracht alleen heb laten leiden door de inzichten die ik heb verworven op basis van het evaluatieonderzoek van Bosman & Vos dat het ministerie van VWS heeft laten uitvoeren bij ZonMw en door de zelfevaluatie van Nivel en de beoordeling daarvan door een onafhankelijke commissie.¹⁵
- e. Deze rapportage is als volgt ingedeeld. In paragraaf 2 beschrijf ik de werkwijze die ik heb gevolgd en de werkwijze van de commissie. In paragraaf 3 geef ik mijn oordeel over proces en inhoud van de beleidsdoorlichting als geheel. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de kwaliteit van de beleidstheorieën van ZonMw en Nivel. In de paragrafen 5 en 6 bespreken we vervolgens de oordelen over de overige RPE-vragen voor ZonMw en Nivel, inclusief de intensiverings/extensiveringsopgaven.

2. De werkwijze

- a. Het voorzitterschap van de begeleidingscommissie heeft invloed gehad op mijn werkwijze en oordeelsvorming. Door het voorzitterschap ben ik van het begin af aan betrokken geweest bij het doorlichtingsproces en heb via het voorzitterschap 'werkende weg' ook inhoudelijk invloed uitgeoefend op het onderzoek. Voordeel van deze werkwijze is dat kritische punten direct in het rapport zijn verwerkt. Nadeel is dat ik het rapport niet meer als volledig onbevungen buitenstaander heb kunnen lezen en beoordelen. Per saldo heeft VWS het voordeel van deze aanpak zwaarder gewogen dan het nadeel.
- b. De werkwijze bij de doorlichting is als volgt geweest. Zoals hiervoor aangegeven was er voor de aanvang van de beleidsdoorlichting in augustus 2017 al belangrijk evaluatiewerk verricht, die de voornaamste input is geweest in het traject voor de beleidsdoorlichting. Het belangrijkste punt

¹⁵ Bosman&Vos: 'Evaluatie ZONMW 2010-2015' en 'Self-evaluation NIVEL 2010-2015. Bringing worlds together – High quality research with an impact upon society', 2016, en 'Research assessment of the Netherlands institute for Health services research (NIVEL 2010-2015)', report by the assessment committee, based on the Self-evaluation en het bezoek van de commissie op 13-14 oktober 2016.

voor de beleidsdoorlichting is geweest om met behulp van de opgestelde rapporten de 15 vragen te beantwoorden die de RPE als richtlijn meegeeft voor een goede doorlichting.

- c. In totaal is de begeleidingscommissie sinds augustus 2017 4 (of 5?) keer bij elkaar geweest.
- d. Het oorspronkelijke tijdschema liep van augustus tot december 2017. Dit tijdschema is niet gehaald doordat bij VWS mensen door ziekte of overplaatsing uitvielen en vervangers niet direct beschikbaar waren om het werk over te nemen. Begin oktober 2018 heeft VWS een definitief concept opgeleverd. Op verzoek van de DG Volksgezondheid is dit onafhankelijke oordeel opgesteld voordat zij haar akkoord heeft gegeven op de concept-beleidsdoorlichting.

3. Het oordeel over proces en inhoud

a. Oordeel over het proces

Het proces bij deze beleidsdoorlichting is niet optimaal verlopen, ondanks het degelijke voorwerk dat was verricht. De gedachte was daardoor aanvankelijk dat de beleidsdoorlichting in enkele maanden zou kunnen worden afgerond. Door ziekte en vacatures heeft het werk veel meer tijd gekost dan gepland. In 2018 heeft het werk zelfs een aantal maanden volledig stil gelegen. Uiteindelijk is op 1 oktober 2018 een concept van het eindrapport opgeleverd. Met alle begrip voor de omstandigheden is dit onbevredigend zowel voor de betrokken instituten als voor VWS zelf omdat door de tijd die inmiddels is verstreken onduidelijk is of de conclusies die in deze doorlichting worden getrokken nog steeds actueel zijn. Het evaluatieonderzoek heeft voor beide instituten namelijk betrekking op de periode 2010-2015.

b. Oordeel over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting

- i. De doorlichting van ZonMw concludeert in navolging van Bosman & Vos dat ZonMw een doelmatige organisatie is en dat daarmee het beleid ook doeltreffend en doelmatig is. Naar mijn idee is die conclusie onvoldoende onderbouwd. Voorts is de 20%-besparingsvariant op een hoog abstractieniveau ingevuld, waardoor er geen helder beeld ontstaat van de maatschappelijke impact van een ombuiging van een dergelijke omvang. Wat betreft de doorlichting van Nivel vind ik de conclusie van de beleidsdoorlichting dat Nivel doeltreffend opereert wel overtuigend. Ook de besparingsvariant is goed uitgewerkt. Evenals in de beleidsdoorlichting van ZonMw ontbreekt een goed onderbouwde conclusie over de doelmatigheid.
- ii. Om deze oordelen toe te lichten gaan we voor ZonMw en Nivel in op de volgende vier punten:
 - 1. De kwaliteit van de beleidstheorie voor interventies van VWS; dit betreft de RPE-vragen 3,4 en 5 (paragraaf 4);
 - 2. De toetsbaarheid van de doelstellingen van de interventies (paragraaf 5.1, respectievelijk 6.1);
 - 3. De oordelen over doeltreffendheid; dit betreft RPE-vragen 11,12 en 14 (paragraaf 5.2, respectievelijk 6.2);
 - 4. De oordelen over doelmatigheid; dit betreft RPE-vragen 13 en 14 (paragraaf 5.3, respectievelijk paragraaf 6.3);
 - 5. Tot slot RPE-vraag 15: de 20%-intensiverings/extensiveringsopgave (paragraaf 5.4, respectievelijk 6.4).

4. De kwaliteit van de beleidstheorie bij ZonMw en Nivel

ZonMw en Nivel zijn kennisinstellingen op het terrein van de gezondheidszorg. Nivel doet zelf onderzoek voor VWS naar effectiviteit en kwaliteit van gezondheidszorg in Nederland. ZonMw is intermediair tussen beleid, onderzoek en uitvoeringspraktijk. ZonMw formuleert onderzoeksprogramma's waarvoor bepaalde budgetten ter beschikking worden gesteld. Onderzoekers kunnen vervolgens onderzoeksvoorstellen doen voor die programma's. De beste voorstellen worden gehonoreerd en ontvangen subsidie uit het daarvoor beschikbare budget.

VWS maakt naar mijn idee op een overtuigende manier duidelijk waarom overheidsinterventie door middel van subsidies in deze gevallen noodzakelijk is. VWS erkent dat er veel private partijen zijn die in zorgkennis investeren. Die kennis is echter uitsluitbaar en rivaliserend en bedoeld om die kennis commercieel te exploiteren. In het geval van ZonMw en Nivel gaat het juist om kenniscreatie waarvan de overheid het belangrijk vindt dat andere zorgaanbieders er ook direct van kunnen profiteren om de kwaliteit van de zorg te verbeteren. Dit soort kennis komt alleen tot stand via interventie door de overheid.

5. Doorlichting ZonMw

5.1 De toetsbaarheid van de doelstellingen

Wat betreft de doelstellingen geeft de doorlichting aan dat er op drie niveaus doelstellingen zijn geformuleerd voor ZonMw: de doelstelling van het Ministerie, de doelstelling van ZonMw zoals geformuleerd in het eigen beleidsplan 2012-2015 en tenslotte op het niveau van de programmadoelstellingen van de 86 ZonMw-programma's.

Voor VWS is een belangrijk beleidsdoel van ZonMw een minder gefragmenteerde kennisontwikkeling. Verder sluit de programmering van ZonMw aan op beleidsprioriteiten van VWS. ZonMw koppelt voorts goed terug aan VWS over de voortgang van de diverse programma's. Opvallend is hoe weinig inhoudelijk deze doelstellingen zijn geformuleerd.

Wat betreft de eigen doelstellingen van ZonMw valt op dat het eerder *instrumenten* zijn dan echte doelstellingen. Het beleidsplan spreekt bijvoorbeeld over investeren in gebruik van kennis, internationalisering en ruimte voor talent. Het beleidsplan spreekt ook niet over doelstellingen, maar over speerpunten. Ik denk dat het goed zou zijn als ZonMw voor deze speerpunten nader zou uitwerken hoe die concreet gaan bijdragen aan een betere vervulling van de inhoudelijke taak van ZonMw.

5.2 Het oordeel over doeltreffendheid

Uiteindelijk gaat het natuurlijk om de effecten van de onderzoeksprogramma's. Wat betreft de 86 programma's van ZonMw geeft het instituut aan dat men 'eind 2015 aantoonbaar willen maken dat de kennis en producten die de projecten hebben voortgebracht, bruikbaar zijn en ook daadwerkelijk de partijen in de praktijk en het beleid hebben bereikt'. Het gaat dus om maatschappelijke en wetenschappelijke impact, die ook concreet door vertaald kunnen worden in indicatoren. So far, so good!

Vervolgens wordt in de beleidsdoorlichting in navolging van het rapport van Bosman & Vos echter een draai gemaakt in een andere richting. Aangegeven wordt dat het lastig is om een causaal verband te vinden tussen de ultieme impact en de inzet van ZonMw. Daarom focust men zich bij de doeltreffendheid op de *condities* die bijdragen aan maatschappelijke of wetenschappelijke impact. Negen factoren worden geïdentificeerd: het opzetten van brede samenhangende en langer lopende programma's, het betrekken van doelgroepen, het creëren van flexibiliteit, ontwikkeling van kennis over implementatie, inzetten op implementatie, het stimuleren van kennisinfrastructuur, het ruimte creëren voor talent, internationaliseren en zicht hebben op impact.

Het idee is dat als ZonMw op al deze factoren positief scoort dat dan ook de kans groot is dat men maatschappelijk en wetenschappelijk doel treft. In de beleidsdoorlichting worden daarna alleen nog deze negen factoren nader bekeken en uitsluitend kwalitatief beoordeeld.

Dit leidt tot verbetervoorstellen in de doorlichting zoals organiseer experts binnen clusters, bepaal op clusterniveau wat de grote maatschappelijke vraagstukken zijn, experimenteer met andere vormen van programmeren, investeer in een dynamisch kennisecosysteem. Voorstellen die dus vooral de besturing van ZonMw betreffen en die ook voor een deel terugkeren in de speerpunten van het beleidsplan van ZonMw.

Ik begrijp de redenering, ik erken dat de speerpunten de impact kunnen versterken, ik ben het eens dat de relatie ZonMw-inzet en maatschappelijke en wetenschappelijke impact van ZonMw ingewikkeld is, maar zie niet in waarom andere kennisinstellingen binnen en buiten de medische wetenschap (zie bijvoorbeeld Nivel hierna) er wel in slagen om via evaluaties of visitaties een evenwichtig oordeel te vormen over de kwaliteit van hun onderzoek en waarom dat bij ZonMw niet zou lukken.

Ik word in dit oordeel bevestigd door passages op de pagina's 69-72 van het rapport van Bosman & Vos zelf waarin voor een viertal programma's concrete voorbeelden worden gegeven van de maatschappelijke impact. In paragraaf 3.9.3 geeft Bosman & Vos aan dat ZonMw dit in de toekomst 'stelselmatig en systematisch (wil) doen, zodat een completer beeld ontstaat'. In de conclusies die vervolgens getrokken worden, ligt het accent echter weer op het invullen van condities om maatschappelijke impact te vergroten.

Mijn aanbeveling is daarom dat VWS bij een volgend beleidsplan van ZonMw aanstuurt op meer impactanalyses zoals in het kader op pagina's 70-71 en zo nodig daar ook de ruimte voor creëert, zowel aan de voorkant, bij de start van programma's, als aan de achterkant bij beëindiging van een programma. Meer aandacht hiervoor betekent uiteraard niet dat ZonMw geen aandacht zou moeten geven aan het creëren van goede onderzoekscondities om zowel wetenschappelijk als maatschappelijk impact te hebben met de programma's. Maar het mag geen reden zijn om de vraag naar de doeltreffendheid van de programmering niet te beantwoorden.

5.3 Het oordeel over doelmatigheid

Zonder helder oordeel over doeltreffendheid (want Bosman & Vos kijken zoals hiervoor besproken alleen naar het creëren van condities voor impact) is het vanzelfsprekend ook niet mogelijk om iets te zeggen over de doelmatigheid van de kerntaak van ZonMw: de uitvoering van onderzoeksprogramma's.

De onderzoekers hebben dit zelf ook onderkend en daarom is doelmatigheid hier gedefinieerd als doelmatigheid van de programmasturing- en organisatie. Anders gezegd: is de *bedrijfsvoering* van de ZonMw-programma's doelmatig? Conclusie is dat zo gezien ZonMw tamelijk doelmatig is. Winst kan nog worden geboekt door 'niet meer gebruik te maken van normpercentages, het programmeringsproces door te lichten en te experimenteren met nieuwe vormen van programmeren'. De onderbouwing daarvan volgt echter niet logisch uit de paragraaf over doelmatigheid en wordt in de verbeterparagraaf evenmin toegelicht. De lezer moet terug naar het rapport van Bosman & Vos om deze conclusies te kunnen begrijpen.

Doelmatigheid in deze beleidsdoorlichting van ZonMw is dus eigenlijk niet meer dan een oordeel over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, zeg maar de administratie van het onderzoek. Naar mijn idee is dat teleurstellend, omdat we ons juist een beeld willen vormen van de toegevoegde waarde van de inhoudelijke programma's van ZonMw.

Het goede nieuws is dat Bosman & Vos zelf ook voorbeelden aandragen dat er meer mogelijk is op het gebied van doelmatigheid dan nu wordt geconcludeerd. Die voorbeelden zijn in de vorige paragraaf ook aan de orde gekomen. Eén voorbeeld betreft de implementatie van richtlijnen waarbij uitgerekend is dat er een potentiële kosten besparing mogelijk is van ruim € 50 miljoen. Met dit ene

programma verdient ZonMw dus 45% van een jaarbegroting terug. Ik beseft dat dit niet alles zegt over de doelmatigheid van ZonMw: misschien had een ander programma nog meer besparingen opgeleverd, misschien had een andere onderzoeksgroep betere resultaten bereikt. Maar het is wel een goed startpunt om stap voor stap meer inzicht te verkrijgen in de doelmatigheid en op basis daarvan telkens weer nieuwe stapjes te zetten die continu tot verdere verbetering leiden. Niet dogmatisch, maar creatief, en permanent gefocust om waar het echt om gaat bij ZonMw: het zoeken naar opties voor betere of goedkopere zorg.

5.4 Oordeel over de intensiverings/extensiveringsopgave

Wat betreft de intensiverings/extensiveringsopgave heeft VWS ervoor gekozen om alleen de besparingsvariant van 20% uit te werken. VWS heeft dat op twee manieren gedaan, namelijk een evenredige besparing op alle onderdelen (de zogenaamde 'kaasschaaf') en opties voor drie beleidsrijke varianten op basis van een afwegingskader.

De kaasschaaf is een recht toe recht aan variant. De effecten daarvan worden netjes in beeld gebracht. Het bezwaar van deze variant is dat niet op zoek wordt gegaan naar de plekken waar vermoedelijk de ondoelmatigheden (of de posterioriteiten van een kabinet) zitten. In de voorliggende beleidsdoorlichting wordt voor ZonMw op een hoog abstractieniveau aangeduid dat op deze twee manieren een 20% besparing kan worden ingevuld. Maar omdat de variant niet concreet is uitgewerkt, blijft onduidelijk welke programma's getroffen zouden worden en wat de mogelijke impact daarvan kan zijn. Op die manier kan de beleidsdoorlichting ook niet bijdragen aan een van de doelen van doorlichtingen: helder inzicht in de maatschappelijke effecten van een aanzienlijke bezuiniging op de subsidie aan ZonMw.

6. Doorlichting Nivel

6.1 De toetsbaarheid van de doelstellingen

In de meerjarenafspraak van VWS met Nivel zijn kwantitatieve afspraken opgenomen over de prestaties die van Nivel worden verwacht wat betreft de vier hoofdtaken. Het is dus mogelijk om na te gaan of de doelstellingen zijn gehaald.

6.2 Het oordeel over doeltreffendheid

In de meerjarenafspraak 2012-2017 zijn expliciet 4 hoofddoelen opgenomen:

- zorgdragen voor een samenhangende basisinfrastructuur die bestaat uit een negental databases, panels en monitors, waarbij de beoogde resultaten per onderdeel zijn aangegeven;
- strategische oriëntatie en investeringen in expertise met het oog op de toekomstige ontwikkeling van de kerntaken. De beoogde resultaten zijn nader vertaald in overzichtsstudies en onderzoeksmatige samenwerking;
- functioneren als kenniscentrum waarbij de resultaten zijn aangegeven in een aantal innovaties;
- inzet van expertise voor actuele kennis- en beleidsvragen van VWS.

In de beleidsdoorlichting wordt op basis van het werk van de zelfevaluatie en de onafhankelijke beoordelingscommissie geconcludeerd dat Nivel deze doelstellingen heeft gerealiseerd en dus doeltreffend werkt. Ik vind dit oordeel op de pagina's 27-29 goed onderbouwd door VWS.

6.3 Het oordeel over doelmatigheid

Wat betreft de doelmatigheid van het Nivel als geheel biedt de beleidsdoorlichting en ook de zelfevaluatie echter weinig inzicht. De beleidsdoorlichting gaat evenals bij ZonMw alleen in op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van Nivel en dan eigenlijk alleen nog procesmatig: de ISO-certificering, de planning- en control cyclus en de verantwoording. De conclusie dat Nivel doelmatig

werkt, is daarom naar mijn mening niet onderbouwd. In de zelf-evaluatie van Nivel is aan doelmatigheid ook weinig aandacht besteed.

Is er meer mogelijk met wat goede wil en wat creativiteit? Ik denk het wel. We hebben immers al geconcludeerd dat Nivel doeltreffend werkt. Bijvoorbeeld door een vergelijking te maken met de prestaties en de kosten die andere onderzoeksinstituten maken die eveneens grote databestanden beheren.

6.4 Het oordeel over de intensiverings/extensiveringsopgave voor Nivel

Wat betreft de 20%-besparingsopgave vind ik dat die voor Nivel evenwichtig is uitgewerkt, waarbij tevens de maatschappelijke gevolgen van de ombuigingen goed in beeld zijn gebracht.

André de Jong

ABD TOPConsult

6 november 2018

Bijlagen

1. Kamerbrief

2. Vragen RPE

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

3. Samenstelling commissie

Voorzitterschap André de Jong
Secretariaat Directie PG/DGV
Directie PZO/DGCZ
FEZ
IRF