

Vergaderjaar 2018–2019

32 772

Beleidsdoorlichting Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Nr. 35

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2019

Kennisontwikkeling is één van de randvoorwaarden om het zorgstelsel te laten functioneren. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan onderzoek naar nieuwe behandelingen, innovatie van producten en processen in de zorg en de verbinding van kennis, praktijk, beleid en onderwijs. Het zorgstelsel ontwikkelt zich continu, 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.

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid te beoordelen bestaat er een wettelijke verplichting¹ om ieder begrotingsartikel periodiek te evalueren volgens vooraf vastgestelde eisen (RPE²) van het Ministerie van Financiën. In het kader van deze wettelijke verplichting is het gevoerde overheidsbeleid op begrotingsartikel 4.3 «Kwaliteit, transparantie en kennisontwikkeling» van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) doorgelicht. Hierbij ontvangt u de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 4.3³, de conclusies en de acties die ik hierop onderneem.

Beleidsdoorlichting

Het artikel 4.3 omvat de periode 2012 tot en met 2015 en bevat de onderdelen ZonMw, het Nivel, Jaar van de transparantie, en het CIBG (toelating nieuwe zorgaanbieders, landelijk register zorgaanbieders en het Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording).

¹ Comptabiliteitswet 2016.

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

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

In deze beleidsdoorlichting zijn de bijdragen aan ZonMw en het Nivel beschouwd als het beleidsinstrument dat wordt doorgelicht. Jaar van de transparantie en het CIBG zijn niet meegenomen. Het instrument Jaar van de transparantie loopt in 2019 af en de evaluatie zal plaatsvinden na afloop van de regeling. De verschillende activiteiten van het CIBG zijn niet meegenomen omdat het CIBG dit jaar in brede zin zal worden doorgelicht.

De werkwijze bij de doorlichting is als volgt geweest. Voor aanvang van de beleidsdoorlichting is al belangrijk evaluatiewerk verricht dat heeft geresulteerd in twee verschillende rapporten. Het evaluatierapport van ZonMw is in juni 2017 naar uw Kamer gestuurd en het zelfevaluatie-rapport van het Nivel kunt u vinden in de bijlage⁴. In de beleidsdoorlichting zijn de 15 RPE vragen beantwoord aan de hand van deze twee evaluatierapporten. Verder heeft drs. André de Jong (adviseur bij ABDTOPConsult) als onafhankelijk deskundige zijn oordeel gegeven over de kwaliteit van deze beleidsdoorlichting.

Wat betreft het proces is het oorspronkelijke tijdschema niet gehaald. Dit neemt niet weg dat er in de tussentijd is gewerkt aan de aanbevelingen uit de evaluaties van ZonMw en het Nivel.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

In de beleidsdoorlichting worden de doeltreffendheid en doelmatigheid van ZonMw en het Nivel beoordeeld en worden suggesties voor verbetering gedaan. De basis hiervoor is het reeds uitgevoerde evaluatieonderzoek van Bosman & Vos dat het Ministerie van VWS en NWO hebben laten uitvoeren bij ZonMw⁵ en de zelfevaluatie van het Nivel die is beoordeeld door een onafhankelijke commissie⁶.

Doeltreffendheid en doelmatigheid ZonMw

De uitkomsten van het evaluatieonderzoek van Bosman & Vos bij ZonMw laten zien dat ZonMw op een goede wijze functioneert. Uit deze evaluatie blijkt dat ZonMw een doeltreffende en doelmatige organisatie is die zowel nationaal als internationaal één van de koplopers is in het financieren en stimuleren van onderzoek en innovatie in de zorg. De onafhankelijk deskundige geeft in zijn oordeel bij de beleidsdoorlichting aan deze conclusie onvoldoende onderbouwd te vinden, omdat de doeltreffendheid beperkt wordt gerelateerd aan de (maatschappelijke) impact van de programma's van ZonMw. Daarom worden acties genomen door ZonMw en VWS om nog meer te sturen op de maatschappelijke impact van de programma's van ZonMw.

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. Met de oprichting van ZonMw is de organisatie en financiering van het gezondheidsonderzoek overzichtelijker en samenhangender geworden. ZonMw draagt zo dus bij aan de doelstellingen van VWS om de beschikbare middelen voor gezondheidsonderzoek doelmatig en doeltreffend in te zetten.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Kamerstuk 30 850, nr. 44 (incl. bijlagen).

⁶ 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 visit on October 13th and 14th 2016.

Zeer recent is ook de evaluatie van het doelmatigheidsprogramma van ZonMw over de periode 2006–2017 verschenen⁷. Deze evaluatie toont aan dat het programma heeft geleid tot circa 7500 gewonnen levensjaren in goede gezondheid, een bijdrage heeft geleverd aan standpunten van het Zorginstituut over het basispakket, dat ruim 30% van de onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een richtlijn en € 1,1 miljard aan netto opbrengsten zijn gerealiseerd. Van die netto-opbrengsten bestaat € 480 miljoen uit kostenbesparingen, waarvan € 280 miljoen op zorgkosten en de overige € 200 miljoen op maatschappelijke kosten⁸.

In de beleidsdoorlichting is een beleidsarme en beleidsrijke variant uitgewerkt van een 20% besparing op de middelen voor ZonMw. De voorgestelde methodes geven handvatten om tot een prioritering van programma's te komen, mocht een forse bezuinigingsopgave in de toekomst aan de orde zijn. In zijn oordeel geeft de onafhankelijk deskundige aan dat de 20% besparingsvariant op een hoog abstractieniveau is ingevuld, waardoor er geen helder beeld ontstaat van de maatschappelijke impact van een ombuiging van een dergelijke omvang. Omdat een dergelijke prioritering nagenoeg alle beleidsterreinen van VWS zal raken is deze in de beleidsdoorlichting niet verder uitgewerkt. Duidelijk is evenwel dat de impact op de kennisontwikkeling fors zal zijn.

Doeltreffendheid en doelmatigheid NIVEL

Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat de onderscheiden doelen voor het Nivel, zoals die zijn geformuleerd in de Meerjarenafspraken tussen VWS en het Nivel, zijn gerealiseerd. Het inzetten op kennis via het Nivel is daarmee doeltreffend geweest. Ook kan worden geconcludeerd dat de middelen over het geheel genomen doelmatig zijn ingezet en besteed gezien de wijze waarop eerdere efficiëncymaatregelen zijn verwerkt, de wijze waarop de Nivel-infrastructuur wordt gebruikt, de interne bedrijfsvoering en governance, de externe verantwoording en de maatschappelijke inzet. De onafhankelijk deskundige vindt de conclusie over de doelmatigheid echter onvoldoende onderbouwd. Ingevolge zijn aanbevelingen zal bij volgende evaluaties extra aandacht worden gegeven aan de onderbouwing van doelmatigheid.

Oordeel onafhankelijk deskundige

Als onafhankelijk deskundige heeft drs. André de Jong van ABDTOP-Consult zijn oordeel gegeven over de kwaliteit van de doorlichting. Zijn oordeel ten aanzien van (de totstandkoming van) de beleidsdoorlichting is opgenomen in het rapport. Hij is van mening dat VWS op een overtuigende manier duidelijk maakt waarom overheidsinterventie door middel van subsidies in deze gevallen noodzakelijk is. Er zijn veel private partijen 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 het Nivel gaat het juist om kenniscreatie waarvan de overheid het belangrijk vindt dat andere zorgaanbieders er ook direct van kunnen profiteren om zo de kwaliteit van de zorg te verbeteren. Dit soort kennis komt alleen tot stand via interventie door de overheid. Zoals hierboven al aangegeven komt in de conclusie terug dat de doeltreffend- en doelmatigheid van ZonMw volgens de onafhankelijk deskundige onvoldoende onderbouwd is. Dit komt met name doordat de impact van de onderzoeken alleen indirect gemeten wordt. De onafhan-

⁷ Kamerstuk 29 248, nr. 313.

⁸ <https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/doelmatigheidsonderzoek/evaluatie/>.

kelijk deskundige is ook van mening dat de doelmatigheid van het Nivel onvoldoende onderbouwd is en hiermee weinig inzicht biedt, omdat de beleidsdoorlichting alleen ingaat op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van het Nivel. Wel is hij overtuigd van de conclusie dat het Nivel doeltreffend opereert.

Acties

ZonMw

Uit het evaluatierapport van Bosman & Vos en de beleidsdoorlichting komen enkele aanbevelingen naar voren om met name de doelmatig- en doeltreffendheid van ZonMw te vergroten. Inmiddels zijn er verschillende activiteiten in gang gezet zoals eerder aangekondigd in de beleidsreactie op het evaluatieonderzoek van Bosman & Vos bij ZonMw⁹.

Op het gebied van impact versterken is bij ZonMw een intern project gestart dat zich richt op het aantonen en realiseren van maatschappelijke en wetenschappelijke impact. In dit project is o.a. een conceptueel kader ontwikkeld dat internationaal is afgestemd met andere onderzoeksfinanciers over hoe onderzoeksfinanciers de maatschappelijke impact van hun werk kunnen meten¹⁰. Onderdeel hiervan is het door ZonMw ontwikkelde Impact Assessment Framework.

Op de website www.zonmw.nl heeft ZonMw een aparte pagina over impact versterken om haar stakeholders te informeren over de activiteiten die ZonMw onderneemt. Hierop is onder andere een publicatie te vinden die beschrijft hoe het implementatiebeleid van ZonMw bijdraagt aan het realiseren van impact¹¹. In zijn oordeel geeft de onafhankelijk deskundige aan dat VWS bij een volgend beleidsplan van ZonMw moet aansturen op meer impactanalyses en zo nodig daar de ruimte voor creëert. In aanvulling op de acties van ZonMw zal deze aanbeveling worden overgenomen en bij een volgend beleidsplan meer ingezet worden op impactanalyses bij de programma's.

Daarnaast heeft ZonMw een nieuwe, duurzame financieringssystematiek ontwikkeld. Zij heeft een aantal maatregelen genomen ter verbetering van het programmeringsproces. Afhankelijk van het type programma en de organisatiegraad van het betreffende veld wordt bezien wat noodzakelijke uitvoeringskosten zijn. Er worden standaardtarieven per functiegroep voor overheadkosten onderscheiden. Per programma wordt de specifieke personele inzet bepaald.

Met de start van de implementatie van het grant management systeem AIMS/Mijn ZonMw in 2018 heeft ZonMw een substantiële slag gemaakt in het efficiënter inrichten van het programmeringsproces. Ook werkt zij met de hulp van een werkgroep interne experts aan de stroomlijning van haar informatiemanagement en procedures.

Ten slotte wordt via een zelfevaluatie van ZonMw aangegeven hoe er per onderwerp invulling is gegeven aan de aanbevelingen uit de evaluatie en de beleidsdoorlichting. Deze stand van zaken brief kunt u vinden in de bijlage¹².

⁹ Kamerstuk 30 850, nr. 47.

¹⁰ https://gallery.mailchimp.com/7fa42547078f2cac7d96896f5/files/54710d19-6a40-4f27-a8c9-c3a15a010a59/Wendy_paper.pdf.

¹¹ (https://www.zonmw.nl/fileadmin/documenten/Implementatie/Versterken_van_impact_-_Discussiestuk_over_het_ZonMw-implementatiebeleid.pdf).

¹² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Nivel

De positieve conclusies van deze beleidsdoorlichting met betrekking tot het inzetten van kennis voor het beleid en het veld middels het Nivel geven geen aanleiding tot specifieke verbeteracties. In het algemeen neemt het Nivel zelf de aanbevelingen uit periodieke zelfevaluaties systematisch ter harte.

Dit betreft aspecten als strategische focus, onderzoeks-infrastructuur, organisatie en betrokkenheid van stakeholders. In de relatie van het Nivel met VWS vormen de meerjarenafspraken en de jaarlijkse subsidietoekenning het kader waarbinnen systematisch wordt stilgestaan bij voortgang, opbrengst en impact van de inzet van het Nivel, alsmede de doelmatige inzet van de middelen. Ingevolge de aanbevelingen van de onafhankelijk deskundige zal bij volgende evaluaties extra aandacht worden gegeven aan de onderbouwing van doelmatigheid.

Tot slot

De uitkomsten laten zien dat ZonMw en het Nivel op een goede wijze functioneren en bijdragen aan de ontwikkeling van kennis in de zorg in Nederland.

De aanbevelingen uit deze doorlichting en de eerdere evaluaties zijn in de afgelopen periode opgepakt en zullen in de komende periode in samenwerking met VWS onverminderd aandacht krijgen.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge