

Onderzoeksvragen voor een IBO Innovatie in de zorg

Het doel van dit IBO is om inzicht te krijgen in de effectiviteit van een mix aan overheidsinterventies bij innovatie ter bevordering van de kwaliteit van zorg en/of beheersing van de zorguitgaven. In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar de belemmeringen in het opschalen van innovaties door de zorgaanbieders, de rol van de overheid en zorgverzekeraars hierin en het kunnen voldoen aan de ondersteunings- en zorgbehoeftes vanuit burger-, cliënt- en patiëntperspectief. De volgende kernvragen worden hiervoor gesteld:

1. Op welke wijze kan innovatie in de zorg bijdragen aan betere kwaliteit en doelmatigheid? Kijk hierbij expliciet naar de kennis en ervaringen uit de praktijk, ook buiten de zorg en in het buitenland.
2. Welke factoren maken dat innovatie in de zorg van de grond komt en navolging krijgt en welke factoren belemmeren en beteugelen zorgvernieuwing?
3. Wat zijn de rollen van de verschillende actoren ten aanzien van innovatie in relatie tot kwaliteit en doelmatigheid? En wat kan VWS als systeemverantwoordelijke doen om de verschillende actoren hun rol beter te laten invullen?

Hierbij wordt in ieder geval ingegaan op de beloningsstructuur/verdienmodellen, infrastructuur zorglandschap en kennisdeling/samenwerking van zorgaanbieders.

Reikwijdte onderzoek en onderzoeksaanpak

In dit IBO ligt de nadruk op verbetering van de kwaliteit van de zorg voor de patiënt, en de betaalbaarheid en doelmatigheid van de zorg. De werkgroep geeft antwoord op bovenstaande vragen aan de hand van literatuuronderzoek, praktijkvoorbeelden in binnen- en buitenland, en interviews met experts. Indien nodig dan kan de werkgroep besluiten tot aanvullend onderzoek. De werkgroep komt met beleidsvarianten die ingaan op hoe kwaliteit en doelmatigheid van de zorg verder vergroot kan worden door procesinnovaties en technologische innovaties, en hoe de overheid belemmeringen voor innovatie kan beperken of uit de weg kan ruimen. Hierbij is aandacht voor gepast gebruik en betaalbaarheid van zorg en de daarbij behorende rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen. In beginsel mogen de te ontwikkelen beleidsvarianten per saldo niet leiden tot additionele uitgaven.

Samenstelling werkgroep

Leden van de werkgroep zijn: FIN, VWS, AZ, EZ, OCW, BZK en CPB. Verder zullen eventueel externe deskundigen worden uitgenodigd deel te nemen aan de werkgroep. Het ZiNL, TNO en ZonMw en andere organisaties met een brede expertise op het terrein van innovatie binnen en buiten de zorg, zullen bij de uitwerking van de onderzoeksvragen worden betrokken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door een secretariaat van Financiën en VWS. De werkgroep start in september 2016 en rondt haar eindrapport uiterlijk 1 april 2017 af. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

4. Gereedstelling

Kern/doel van het onderzoek

Kern/doel van het onderzoek: zicht krijgen op de uitgaven van operationele gereedheid en de mogelijkheden/draaiknoppen om die operationele gereedheid in termen van doelmatigheid en effectiviteit te verbeteren. Tevens het onderzoeken hoe de koppeling tussen de gereedstelling en de inzetbaarheidsdoelstellingen kan worden geoptimaliseerd.

Nadere toelichting

Inleiding

Het belangrijkste product dat de krijgsmacht levert is operationele gereedheid (OG). Dat wil zeggen: geoefende eenheden met gereede wapensystemen die (inter)nationaal kunnen worden ingezet. In de begroting van Defensie staan op verzoek van de Tweede Kamer sinds 2015 de gereedstellingstabellen waarin de gereedheid van alle wapensystemen wordt gescoord ten opzichte van de hiervoor vastgelegde normen. De komende jaren maakt Defensie ook de ontwikkeling van de operationele gereedheid inzichtelijk.

Operationele gereedheid vormt feitelijk het fundament van de krijgsmacht. Het huidige kabinet heeft na eerdere bezuinigingen, de Defensiebegroting verhoogd, waarvan een groot deel specifiek is toegekend voor basisgereedheid. Zoals bekend zijn er nog beperkingen op het terrein van de operationele gereedheid. Met een IBO kan inzichtelijk worden gemaakt wat de operationele gereedheid precies inhoudt en hoe de uitgavenopbouw eruit ziet. Op basis daarvan kan worden bezien aan welke knoppen kan worden gedraaid om de effectiviteit en de doelmatigheid van de operationele gereedstelling te verbeteren. Ten opzichte van het IBO Wapensystemen (2015) wordt in dit IBO breder gekeken naar effectiviteit en doelmatigheid van het gereedstellingsproces van de operationele kant van de krijgsmacht.

Uitwerking

De aansturing van de Defensieorganisatie gebeurt trapsgewijs. Het uitgangspunt is het ambitieniveau van Defensie dat – als afgeleide van de Internationale Veligheidstrategie – is vastgelegd in de Defensiebegroting als de inzetbaarheidsdoelstellingen. Om die inzetbaarheidsdoelstellingen te halen is per operationeel commando in de begroting aangegeven hoeveel eenheden van dat defensieonderdeel er in enig jaar operationeel gereed (OG) moeten te zijn. Binnen Defensie zijn de normen bepaald waar een eenheid aan moet voldoen om daadwerkelijk operationeel gereed te zijn (bijv. van de vier fregatten moeten er jaarlijks twee operationeel gereed zijn). Het behalen van die norm per eenheid is afhankelijk van de mate waarin het materieel van de eenheid gereed (MG) is, de mate waarin het personeel van de eenheid gereed (PG) is en in hoeverre het materieel en personeel samen op het juiste niveau hebben kunnen oefenen (GO).

Het proces dat Defensie doorloopt om tot gereedheid te komen – *gereedstelling* – wordt hieronder zeer vereenvoudigd schematisch weergegeven (1). Hierbij wordt opgemerkt dat personele gereedheid en materiële gereedheid randvoorwaardelijk zijn voor de geoefendheid.



Deze wijze van aansturen gaat uit van een bestaande omvang aan capaciteiten en een gegeven hoeveelheid aan voortzettingsvermogen. Het voortzettingsvermogen bestaat uit de mate waarin een veelvoud van gelijksoortige capaciteiten binnen de organisatie aanwezig is om bepaalde operationele inzet te continueren.

Zoals gezegd vloeit de gereedstellingsopdracht voor de krijgsmachtonderdelen voort uit de vier inzetbaarheidsdoelstellingen. Echter, de mate van gereedheid nodig voor de verschillende doelstellingen is niet gelijk. De gereedheidsnormen voor deelneming aan crisisbeheersingsoperaties wijkt bijvoorbeeld af van de normen die horen bij de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied. Een voorbeeld: een fregat zonder sonar is officieel niet operationeel gereed, maar kan wel tegen piraten vechten. *Retasking* en inzet in een interstatelijk conflict is echter maar beperkt mogelijk.

Daarnaast zorgt herhaaldelijke inzet voor afname van volledige operationele gereedheid. Een voorbeeld: de inzet van F-16 jachtvliegtuigen boven Irak *vermindert* de geoefendheid van de F-16 vliegers in het hoogste geweldsspectrum. Ervaren vliegers raken «ondergeoeffend» door continue eenzijdige inzet. Hoe kan hier in het gereedstellingsproces rekening mee worden gehouden?

Opdracht aan de werkgroep

Het IBO brengt in kaart hoe de uitgavenopbouw van gereedstelling eruit ziet en wat de draaiknoppen zijn om dit proces zo effectief en doelmatig mogelijk te organiseren, en hoe de gereedstelling het beste kan aansluiten op de inzetbaarheidsdoelstellingen. Het onderzoek rapporteert over beleidsvarianten bij gelijkblijvend budget (ca. 7,9 mld.).

De werkgroep behandelt de volgende punten/vragen.

- Bepaal de reikwijdte en definiëring van het begrip operationele gereedheid aan de hand van drie concrete cases.
- Hoe is de uitgavenopbouw om aan de huidige inzetbaarheidsdoelstellingen te voldoen en welke normen onder de gereedstelling horen hierbij?
Bezie de mogelijkheden om tot meer doeltreffendheid en doelmatigheid te komen voor de huidige gereedstelling of hoe een betere balans kan worden aangebracht tussen doelstellingen en middelen. Kijk hierbij ook naar factoren als internationale samenwerking, een andere onderhoudsplanning, duur van de inzet, de wijze van beheer van middelen, manschappen en uitzendbescherming en het professional judgement van de commandant.
- Beschrijf de ontwikkeling in de realisatie van de operationele gereedheid over de afgelopen vijf jaar (voor de belangrijkste eenheden).
- Maak inzichtelijk welke mechanismen operationele gereedstelling beïnvloeden en welke draaiknoppen (kunnen) worden gehanteerd (in termen van doelmatigheid en effectiviteit). De werkgroep kijkt hierbij actief naar buitenlandse krijgsmachten en beziet hoe zij sturen op het bereiken van operationele gereedheid en hoe zij dit binnen de financiële kaders inpassen.
- Bezie de relatie tussen de huidige inzetbaarheidsdoelstellingen en de operationele gereedheid. Hierbij zijn de inzetbaarheidsdoelstellingen zoals geformuleerd in de nota In het Belang van Nederland het uitgangspunt.
- Analyseer meerdere cases waarin er een verschil is gebleken tussen de geleverde gereedheid en de behoefte die tijdens een missie is gebleken: welke aanbevelingen zijn er om dit verschil voorafgaand aan een missie zo klein mogelijk te maken? Vraagt dit een andere aanpak om tot gereedstelling te komen? Hoe is dit adaptiever te maken?

- Bezie de mogelijkheden voor verhoging van de toekomstige gereedstelling binnen gelijkblijvend budget.

Organisatie van het onderzoek

Leden van de werkgroep (departementen en externe deskundigen): Defensie, Financiën, BuZa, AZ. De werkgroep kan aanvullende externe deskundigen bij het onderzoek betrekken (bijvoorbeeld McKinsey, RAND Europe, Clingendael, HCSS en een onderzoeksbureau gericht op bedrijfs-economische analyse). De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit Financiën en Defensie.

De werkgroep start uiterlijk september 2016 en dient haar eindrapport uiterlijk 1 april 2017 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

5. Subsidies

De overheid heeft een breed instrumentarium tot haar beschikking om beleidsdoelen te realiseren¹⁹ bijvoorbeeld subsidieverstrekking, garantstelling, verstrekken van leningen, oprichten van fondsen, opdrachtverstrekking, belastinguitgaven, bijdrage(n) aan, of verboden op. Daarbij is het de vraag of en hoe binnen het Rijk wordt afgewogen of welk instrument het meest geschikte is (al dan niet in samenhang met andere instrumenten).

Het verstrekken van subsidies is een belangrijk en veelgebruikt instrument om beleidsdoelen van de overheid te verwezenlijken, met aanzienlijke budgettaire consequenties.²⁰ Zo verstrekt de rijksoverheid ca. € 6 miljard (in 2013) aan subsidies en in gedeeld beheer met de Europese Commissie nog eens ca. € 1,5 miljard (2014) per jaar.

Over de afwegingen om op rijksniveau het subsidie-instrument in te zetten (al dan niet als onderdeel van een mix aan beleidsinstrumenten) en de samenhang met (de beleidsdoelen van) de subsidies van andere overheidslagen bestaat in Nederland weinig onderzoek (AR 2010, Rfv 2014,). Er is geen overkoepelend beeld in hoeverre het subsidie-instrumentarium van het Rijk bijdraagt aan het gecombineerde effect van de subsidieregelingen van verschillende overheden.

De redenen om subsidies in te zetten kunnen divers zijn: dit gebeurt bijvoorbeeld als de markt niet goed werkt (sociale woningbouw), risico's te hoog zijn (bedrijfssubsidies), externe effecten of financiële baten worden ondergewaardeerd (klimaatverandering of cultuur) of om het publieke belang te dienen (voorlichting door patiëntenverenigingen) (Eijgelshoven, Nentjes en Van Velthoven 2010). De reden voor verstrekking en de tegenprestaties voor subsidies verschillen. De aard van subsidies loopt uiteen van incidentele subsidies voor evenementen en waarderingssubsidies voor maatschappelijke initiatieven, tot permanente prestatiesubsidies voor essentieel geachte activiteiten (Rfv 2014).

¹⁹ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61>

²⁰ Voor het begrip «subsidies» en wordt aangesloten bij de definities die opgenomen zijn in de Awb (artikel 4:21); daaruitvolgend de CW (artikel (4.10) en de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking.