

Strategische verkenning shared savings
Toepasbaarheid bij ZonMw
programma's voor onder
andere zorgevaluaties

vererende onder
budgetten
toepassing van
d savings

Strategische verkenning shared savings

Toepasbaarheid bij ZonMw programma's
voor onder andere zorgevaluaties

September 2013



Colofon

ZonMw stimuleert gezondheidsonderzoek en zorginnovatie

Vooruitgang vraagt om onderzoek en ontwikkeling. ZonMw financiert gezondheidsonderzoek én stimuleert het gebruik van de ontwikkelde kennis – om daarmee de zorg en gezondheid te verbeteren.

ZonMw heeft als hoofdpdrachtgevers het ministerie van VWS en NWO.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Marielle Sniijders via het secretariaat via telefoon 070 349 52 60.

ZonMw
Laan van Nieuw Oost Indië 334
Postbus 93245
2509 AE Den Haag
Tel. 070 349 51 11
Fax 070 349 51 00
www.zonmw.nl

oplagenummer:125/09/2013/ZonMw

Auteurs: Marc Soeters en Gerrold Verhoeks van ZorgmarktAdvies

Voorwoord

Voor u ligt de Strategische verkenning shared savings, Toepasbaarheid bij ZonMw programma's voor onder andere zorgevaluaties. Dit rapport geeft inzicht in de mogelijkheden om meer budget te genereren voor onderzoek naar besparingsmogelijkheden in de gezondheidszorg.

Op verzoek van ZonMw heeft ZorgmarktAdvies de strategische verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden om shared savings arrangementen met zorgverzekeraars en gemeenten vorm te geven. In de praktijk zijn het met name deze inkopende partijen waar kostenbesparingen (kunnen) neerslaan, die voortkomen uit onderzoeksinvesteringen vanuit ZonMw.

In het licht van de stijgende zorguitgaven en de daarmee samenhangende bezuinigingsopgave is het wenselijk onderzoek naar besparingsmogelijkheden in de gezondheidszorg de komende jaren te intensiveren. Intensivering is mogelijk door een deel van de besparingen die in de praktijk worden gerealiseerd op basis van door ZonMw gesubsidieerd onderzoek in te zetten voor het verrichten van nieuw onderzoek naar besparingsmogelijkheden.

In de strategische verkenning zijn drie opties voor de vormgeving van shared savings arrangementen uitgewerkt. Van belang is dat de partijen waarmee shared savings kunnen worden vormgegeven nut en noodzaak van de invoering van een shared savings aanpak gaan onderkennen. In dit rapport wordt een formule voorgesteld waarbij alle betrokken partijen baat hebben. Op naar de volgende stap.

Henk J. Smid, directeur
Den Haag, september 2013

Samenvatting

Aanleiding strategische verkenning

ZonMw financiert gezondheidsonderzoek en stimuleert het gebruik van de ontwikkelde kennis om daarmee de zorg en gezondheid te verbeteren. Over 2012 verstrekte ZonMw voor in totaal €128,4 miljoen aan subsidies. Voor een deel van de door ZonMw gesubsidieerde onderzoeken geldt dat zij niet alleen direct of indirect bijdragen aan kwaliteitsverbetering binnen de zorg, maar ook aan kostenbesparing. Dit is bijvoorbeeld het geval als door gesubsidieerd onderzoek behandelingen kunnen worden ingevoerd met minder complicaties en een kortere ligduur.

Onderzoeken naar besparingsmogelijkheden in de gezondheidszorg hebben een grote maatschappelijke meerwaarde. De uitkomsten van onderzoeken naar besparingsmogelijkheden kunnen immers worden gebruikt om de gezondheidszorg ook in de toekomst betaalbaar te houden. In het licht van de stijgende zorguitgaven en de daarmee samenhangende bezuinigingsopgave is het wenselijk het onderzoek naar besparingsmogelijkheden in de gezondheidszorg de komende jaren sterk te intensiveren. Intensivering is mogelijk door een deel van de besparingen die in de praktijk gerealiseerd worden op basis van door ZonMw gesubsidieerd onderzoek in te zetten voor het verrichten van nieuw onderzoek naar besparingsmogelijkheden. Op die manier houdt het budget voor onderzoek naar besparingsmogelijkheden zichzelf (deels) in stand en krijgt het een zogenaamd revolverend karakter.

In de voorliggende strategische verkenning beantwoordt ZorgmarktAdvies in opdracht van ZonMw de volgende kernvraag:

“Op welke wijze kan ZonMw in de toekomst gaan delen in de financiële besparingen die voortkomen uit haar onderzoeksinvesteringen, zodat zij een deel van haar onderzoeksbudgetten een meer revolverend karakter kan geven?”

Revolverende onderzoeksbudgetten door toepassing van shared savings

Revolverende fondsen vormen een aantrekkelijk alternatief voor subsidieverlening. Bij subsidieverlening vloeien de verstrekte middelen niet terug naar de subsidieverlener, waardoor een subsidiebudget steeds moet worden bijgevuld. Bij een revolverend fonds daarentegen worden de financiële middelen uit het fonds geïnvesteerd in projecten of ondernemingen, waarbij het de intentie is dat de financiële baten van deze projecten of ondernemingen op een later tijdstip (deels) terug vloeien naar het fonds, zodat de middelen opnieuw geïnvesteerd kunnen worden. Bij een 'klassieke' vormgeving van een revolverend fonds is er één partij die zowel de financiering aanvraagt, als profiteert van de daarmee gerealiseerde baten. De aanvrager van financiering verdient met zijn investering na verloop van tijd zelf de financiële middelen om het fonds terug te kunnen betalen.

Voor een aantal ZonMw projecten geldt dat de partij die de financiering aanvraagt ook profiteert van de (mogelijke) baten in de toekomst (bijvoorbeeld: het Stimuleringsprogramma Innovatief Geneesmiddelen onderzoek en Ondernemerschap (STIGON)). In die gevallen kan een 'klassiek' revolverend fonds worden opgezet, waarbij de aanvrager van financiering zelf de verstrekte financiering terugbetaalt. In dat geval wordt er in plaats van een subsidie bijvoorbeeld een lening verstrekt of worden er afspraken gemaakt over het verkrijgen van royalty's.

Bij veel ZonMw projecten profiteert echter niet de aanvrager van subsidie, maar een derde partij van de baten die gerealiseerd kunnen worden met de onderzoeksresultaten. Een 'klassieke' vormgeving van een revolverend fonds (waarbij de aanvrager zelf de financiering terugbetaalt) is dan niet mogelijk. In die gevallen zal ZonMw shared savings afspraken moeten maken met deze derde partij. Shared savings definiëren we als een constructie waarbij derde partijen die besparingen (kunnen) realiseren op basis van door ZonMw gefinancierde onderzoeksresultaten, ZonMw hierin laten delen.

Voor de toepasbaarheid van shared savings in de praktijk moet er sprake zijn van:

1. Concrete, meetbare en aan partijen toewijsbare baten: financiële baten (i.c. kostenbesparingen) lenen zich het beste voor de vormgeving van een shared savings arrangement;
2. Een klein aantal partijen dat profiteert van de resultaten: hoe groter het aantal partijen, hoe hoger de transactiekosten van het shared savings arrangement en hoe groter de kans op free riding.

De strategische verkenning richt zich op de vormgeving van shared savings arrangementen met zorgverzekeraars en gemeenten, omdat het in de praktijk met name deze inkopende partijen zijn waarbij kostenbesparingen neer (kunnen) slaan.

Stakeholderanalyse voor shared savings

De inzet van shared savings bij de financiering van onderzoek naar besparingsmogelijkheden levert winst op voor de samenleving. De winst bestaat eruit dat er meer onderzoek kan worden gedaan naar de vergroting van de doelmatigheid in de gezondheidszorg. Toepassing van de onderzoeksresultaten resulteert uiteindelijk in goede zorg tegen lagere kosten. Shared savings arrangementen vergen wel een andere werkwijze en een andere manier van denken van alle betrokken partijen. Voor de implementatie van shared savings is het van belang in beeld te brengen wat de onderscheiden betrokken partijen hebben te winnen (of te verliezen) bij shared savings. Tabel 1 verkent voor betrokken externe partijen de mogelijke winstpunten en aandachtspunten bij de toepassing van shared savings.

Tabel 1 – Stakeholderanalyse

| | Voordelen | Aandachtspunten |
|--------------------------------------|---|---|
| Ministerie van VWS | Er wordt meer bereikt met dezelfde financiële bijdrage van het ministerie van VWS. | Shared savings zijn minder goed mogelijk indien de onderzoeksprioriteiten bepaald worden door het ministerie van VWS. |
| Onderzoekers | Door bijdragen van belanghebbende derde partijen nemen de beschikbare financiële middelen toe. | Onderzoekers, die vaak ook medicus zijn, hebben wellicht onvoldoende belang bij het uitvoeren en implementeren van onderzoek naar nieuwe behandelingen / werkwijzen, vanwege het extra werk voor henzelf en hun beroepsgenoten. Indien medici / onderzoekers hun eigen onderzoek moeten implementeren, dan is het denkbaar dat zij de kosten voor implementatie in hun eigen instelling vergoed krijgen door ZonMw. |
| Zorgverzekeraars en gemeenten | Er kunnen meer besparingen worden gerealiseerd en een verzekeraar / gemeente kan ervoor zorgen dat een groter deel van het onderzoeksgeld wordt ingezet voor realisatie van kostenbesparingen in de eigen sector. | Om free riders gedrag te voorkomen, moeten shared savings afspraken op brancheniveau worden gemaakt en zoveel mogelijk een algemeen verbindend karakter krijgen. |

| | | |
|-------------------------------|---|---|
| Aanbieders¹ | Voor de meeste aanbieders maakt het niet veel uit of onderzoek tot stand komt met reguliere subsidies of op basis van shared savings. | Mogelijk ontstaat er grotere werkdruk doordat onderzoeksresultaten geïmplementeerd moeten worden. Gezien hun rol binnen het stelsel is het de taak van zorgverzekeraars / gemeenten om bij de inkoop van zorg / welzijn met aanbieders afspraken te maken over de implementatie van besparingsmogelijkheden. Eventueel kunnen zij bij hoge implementatiekosten met de betreffende aanbieders een vergoeding overeenkomen. |
|-------------------------------|---|---|

Vormgeving shared savings

Shared savings afspraken moeten voor de start van een onderzoek worden vastgelegd. Een shared savings arrangement kan daarom overeen worden gekomen voor nieuw onderzoek. De opties voor de vormgeving van shared savings arrangementen zijn uitgewerkt voor de gezamenlijke zorgverzekeraars, maar kunnen ook worden toegepast bij gemeenten. Er zijn drie opties voor de vormgeving van shared savings arrangementen:

Optie 1 – Gezamenlijke selectie en financiering van onderzoek

ZonMw en de gezamenlijke zorgverzekeraars gaan samen voor een vooraf afgesproken periode een fonds beheren dat een breed onderzoeksprogramma naar potentiële besparingen in de gezondheidszorg financiert. Bij de start en daarna jaarlijks (gedurende de looptijd van het fonds) doen ZonMw en de gezamenlijke verzekeraars een van te voren afgesproken, vaste financiële storting in het fonds. In beginsel kunnen de financiële bijdragen van ZonMw en de gezamenlijke verzekeraars even hoog zijn. De financiële bijdrage van de gezamenlijke zorgverzekeraars wordt naar rato van hun landelijke marktaandeel over alle verzekeraars omgeslagen. De verzekeraars betalen hun jaarlijkse financiële storting vanwege de verwachte besparingen die met de onderzoeksresultaten kunnen worden gerealiseerd. De zorgverzekeraars en ZonMw besluiten gezamenlijk over de financiering van onderzoeken uit het fonds. Het gezamenlijke fonds kan organisatorisch in hoofdlijnen op twee manieren worden vormgegeven:

- A. Als een gezamenlijk onderzoeksprogramma dat bij ZonMw wordt ondergebracht. Vertegenwoordigers van ZonMw en de zorgverzekeraars nemen zitting in een beoordelingscommissie, die besluit over de te financieren onderzoeken.
- B. Als een juridisch en organisatorisch zelfstandige organisatie met een eigen bestuur en compacte bureau-organisatie. Het bestuur wordt benoemd door ZonMw en de gezamenlijke verzekeraars. Ook benoemen beiden een waarnemer die de bestuursvergaderingen bijwoont.

Optie 2 – Shared savings op basis van potentiële besparingen

ZonMw en de gezamenlijke zorgverzekeraars sluiten een convenant waarin wordt vastgelegd dat ZonMw de komende jaren stevig zal inzetten op de financiering van onderzoek naar besparingen in de gezondheidszorg. De zorgverzekeraars committeren zich op hun beurt aan het betalen van een shared savings bijdrage aan ZonMw als een onderzoek potentiële besparingen oplevert. Potentiële besparingen zijn besparingen die uit onderzoek blijken, maar die nog niet in de praktijk zijn

¹ Een aantal aanbieders, denk bijvoorbeeld aan Universitaire Medische Centra (UMC's), is overigens ook tegelijkertijd onderzoeker. In dat geval zijn de bij onderzoekers genoemde aspecten ook relevant.

gerealiseerd. Een individuele verzekeraar wordt daarbij naar rato van zijn landelijke marktaandeel aangeslagen. De shared savings bijdrage kan twee vormen aannemen:

- A. Vergoeding van de gemaakte onderzoekskosten;
- B. Een van te voren afgesproken percentage van de potentiële besparingen.

ZonMw is in dit shared savings arrangement verantwoordelijk voor de selectie van onderzoeken die in aanmerking komen voor financiering. Zorgverzekeraars betalen in deze optie alleen als onderzoek succesvol is in het opleveren van potentiële besparingen. Het is daarom niet noodzakelijk (maar wel mogelijk) om de gezamenlijke zorgverzekeraars ook een formele rol te geven bij de besluitvorming over de selectie van onderzoeken die in aanmerking komen voor financiering. Discussie over de hoogte van de onderzochte potentiële besparingen wordt voorkomen door vertegenwoordigers van zorgverzekeraars standaard op te nemen in een commissie die het onderzoek begeleidt en/of op elk onderzoek dat een potentiële besparing oplevert een review te laten plaatsvinden door een andere onderzoeksgroep.

Optie 3 – Shared savings op basis van gerealiseerde besparingen

ZonMw en de gezamenlijke zorgverzekeraars sluiten een convenant waarin wordt vastgelegd dat ZonMw de komende jaren stevig zal inzetten op de financiering van onderzoek naar besparingen in de gezondheidszorg. Als tegenprestatie ontvangt ZonMw van de verzekeraars bij elk onderzoek dat leidt tot besparingen een van te voren afgesproken percentage van de daadwerkelijk in de praktijk gerealiseerde besparingen. Een individuele verzekeraar wordt daarbij aangeslagen voor de gerealiseerde landelijke besparing naar rato van zijn landelijke marktaandeel. ZonMw is in dit shared savings arrangement verantwoordelijk voor de selectie van onderzoeken die in aanmerking komen voor financiering. Zorgverzekeraars betalen in deze optie alleen als op basis van de onderzoeksresultaten in de praktijk daadwerkelijk besparingen worden gerealiseerd. Het is daarom niet noodzakelijk (maar wel mogelijk) om de gezamenlijke zorgverzekeraars ook een formele rol te geven bij de besluitvorming over de selectie van onderzoeken die in aanmerking komen voor financiering. Discussie over de hoogte van de daadwerkelijk in de praktijk gerealiseerde besparingen wordt voorkomen door de besparingen, na een van te voren afgesproken periode, te laten vaststellen door een onafhankelijke onderzoekscommissie. Deze commissie dient buiten de ZonMw organisatie te worden gepositioneerd en een eigen budget te ontvangen.

Voor alle drie de opties geldt dat de rol van onderzoekers bij een shared savings aanpak niet fundamenteel wijzigt ten opzichte van de huidige situatie. Wel zal (nog) meer nadruk worden gelegd op doelmatigheidsonderzoek. Indien medici / onderzoekers hun eigen onderzoek moeten implementeren, dan is het denkbaar dat zij de kosten voor implementatie in hun eigen instelling vergoed krijgen door ZonMw.

Invoering van shared savings en revolverende onderzoeksbudgetten

ZorgmarktAdvies geeft ZonMw bij de invoering van revolverende onderzoeksbudgetten de volgende adviezen in overweging:

1. Positioneer de revolverende onderzoeksbudgetten op basis van een shared savings aanpak apart binnen de ZonMw organisatie, bijvoorbeeld in een apart programmakader. Dit programmakader dient te worden aangestuurd door een programmamanager die veel ervaring heeft met doelmatigheidsonderzoek en die oog heeft voor het realiseren van de overeengekomen mate van revolverendheid.
2. Financier uit revolverende onderzoeksbudgetten alleen onderzoeken die:
 - Naar verwachting duidelijke, meetbare financiële baten zullen opleveren;
 - Naar verwachting inzichtelijk maken bij welke partij(en) de financiële baten neerslaan;
 - De financiële baten daadwerkelijk zullen onderbouwen en beschrijven.
3. Pas bij revolverende onderzoeksbudgetten de momenteel gehanteerde selectie van te financieren onderzoeken als volgt aan:

- Laat de beoordelingscommissie voor een groter deel (dan nu) bestaan uit experts op het gebied van doelmatigheid(sonderzoek) met veel ervaring binnen de zorg;
 - Hanteer als beoordelingscriteria alleen de volgende criteria: 1. Potentiële doelmatigheidswinst; 2. Implementeerbaarheid en 3. Kwaliteit van het onderzoeksvoorstel. Voor alle onderzoeksvoorstellen die voldoen aan de kwaliteitseisen geldt vervolgens dat die onderzoeksvoorstellen worden geselecteerd die naar verwachting zullen leiden tot de grootste kostenbesparing. Daarbij zijn zowel de verwachte besparing als de verwachte implementeerbaarheid van belang.
4. Start met de implementatie van optie 1. Indien met een gezamenlijke selectie en financiering goede resultaten worden geboekt dan is vervolgens doorgroei mogelijk naar optie 2 en/of 3.
 5. Overleg met het ministerie van VWS over:
 - De mogelijkheid om de hoogte van de kostenbesparingen leidend te laten zijn bij de selectie van te financieren onderzoeken;
 - De mogelijkheid om revolverende onderzoeksbudgetten over te hevelen naar een volgend jaar in het geval van onderuitputting.
 6. Hanteer een zakelijk relatie met de onderzoekers die gefinancierd worden op basis van shared savings afspraken en zet eventueel milestone financiering in.
 7. Indien gekozen wordt voor shared savings op basis van potentiële besparingen (optie 2) of shared savings op basis van gerealiseerde besparingen (optie 3) dan adviseert ZorgmarktAdvies in aanvulling op voorgaande adviezen het volgende:
 - Richt de financiële administratie zodanig in dat deze de shared savings daadwerkelijk kan incasseren;
 - Hanteer een adequate risicospreiding door in minimaal tien projecten te investeren;
 - Streef in de beginperiode naar een mate van revolverendheid van 50%.

Inhoud

| | |
|---|----|
| Samenvatting | 7 |
| Aanleiding strategische verkenning | 7 |
| Revolverende onderzoeksbudgetten door toepassing van shared savings | 7 |
| Stakeholderanalyse voor shared savings | 8 |
| Vormgeving shared savings | 9 |
| Optie 1 – Gezamenlijke selectie en financiering van onderzoek | 9 |
| Optie 2 – Shared savings op basis van potentiële besparingen | 9 |
| Optie 3 – Shared savings op basis van gerealiseerde besparingen | 10 |
| Invoering van shared savings en revolverende onderzoeksbudgetten | 10 |
| 1. Inleiding | 15 |
| 1.1 Aanleiding strategische verkenning | 15 |
| 1.2 Vragen en aanpak strategische verkenning | 16 |
| 1.3 Opbouw strategische verkenning | 18 |
| 2. Revolverende onderzoeksbudgetten door toepassing van shared savings | 19 |
| 2.1 Klassieke vormgeving revolverend fonds beperkt mogelijk voor ZonMw | 19 |
| 2.2 Partijen waarmee shared savings kunnen worden vormgegeven | 20 |
| 2.3 Aspecten die de mogelijkheden voor shared savings bepalen | 21 |
| 3. Stakeholderanalyse voor shared savings | 23 |
| 3.1 Inleiding | 23 |
| 3.2 Ministerie van VWS | 23 |
| 3.3 Onderzoekers | 23 |
| 3.4 Zorgverzekeraars en gemeenten | 24 |
| 3.5 Aanbieders | 25 |
| 4. Vormgeving shared savings | 26 |
| 4.1 Angrijpingspunten voor shared savings | 26 |
| 4.2 Optie 1 – Gezamenlijke selectie en financiering van onderzoek | 27 |
| 4.3 Optie 2 - Shared savings op basis van potentiële besparingen | 28 |
| 4.4 Optie 3 - Shared savings op basis van gerealiseerde besparingen | 30 |
| 4.5 Vergelijking opties | 32 |
| 5. Invoering van shared savings en revolverende onderzoeksbudgetten | 35 |
| 5.1 Toepasbaarheid shared savings bij verschillende typen ZonMw onderzoek | 35 |
| 5.2 Aanpassing van de selectie van te financieren onderzoeken | 36 |
| 5.3 Organisatorische veranderingen ZonMw | 37 |
| 5.4 Implementatie verschillende shared savings modellen | 38 |
| 5.5 Aanpassing relatie met het ministerie van VWS | 38 |
| 5.6 Aanpassing relatie met onderzoekers / indieners subsidieverzoeken | 39 |

Bijlagen

| | |
|--|----|
| Bijlage 1 - Revolverende fondsen | 40 |
| Bijlage 2 - Geïnterviewde personen | 45 |
| Bijlage 3 - Geraadpleegde bronnen | 46 |

1. Inleiding

1.1 Aanleiding strategische verkenning

Rol ZonMw

ZonMw financiert gezondheidsonderzoek en stimuleert het gebruik van de ontwikkelde kennis om daarmee de zorg en gezondheid te verbeteren. Ministeries (m.n. het ministerie van VWS), NWO en andere organisaties geven ZonMw de opdracht om oplossingen te zoeken voor bepaalde knelpunten in de gezondheidszorg of om gericht bepaald gezondheidsonderzoek te stimuleren. Een dergelijke opdracht wordt door ZonMw doorgaans vertaald in een programma, waarbinnen wetenschaps- en praktijkinstellingen onderzoek kunnen doen of op projectbasis vernieuwingen kunnen ontwikkelen, testen en uitvoeren. Binnen een programma verzorgt ZonMw (gedeeltelijk) de financiering van het te verrichten onderzoek en de uitwisseling van kennis. Over 2012 verstrekte ZonMw voor in totaal € 128,4 miljoen aan subsidies.

Maatschappelijke meerwaarde van onderzoek naar besparingsmogelijkheden

Voor een deel van de door ZonMw gesubsidieerde onderzoeken geldt dat zij niet alleen direct of indirect bijdragen aan kwaliteitsverbetering binnen de zorg, maar ook aan kostenbesparing. Dit is bijvoorbeeld het geval als door gesubsidieerd onderzoek behandelingen kunnen worden ingevoerd met minder complicaties en een kortere ligduur. Tabel 1.1 bevat enkele voorbeelden van kostenbesparingen in de gezondheidszorg die kunnen worden gerealiseerd indien de resultaten van deze ZonMw projecten landelijk worden ingevoerd. Onderzoeken naar besparingsmogelijkheden in de gezondheidszorg hebben een grote maatschappelijke meerwaarde. De uitkomsten van onderzoeken naar besparingsmogelijkheden kunnen immers worden gebruikt om de gezondheidszorg ook in de toekomst betaalbaar te houden. Alle stakeholders binnen de gezondheidszorg, maar in het bijzonder zorgverzekeraars en gemeenten, hebben hier belang bij en dienen hier ook bij betrokken te worden. Zoals uit het rapport 'Kostenbesparende projecten; Quicksan van ZonMw programma's' blijkt, leveren onderzoeken naar besparingsmogelijkheden bovendien vaak maatregelen op, waarbij de kwaliteit van zorg minimaal gehandhaafd kan blijven.

Noodzaak en mogelijkheid van intensivering van onderzoek naar besparingsmogelijkheden

In het licht van de stijgende zorguitgaven en de daarmee samenhangende bezuinigingsopgave is het wenselijk het onderzoek naar besparingsmogelijkheden in de gezondheidszorg de komende jaren sterk te intensiveren. Intensivering is mogelijk door een deel van de besparingen die in de praktijk gerealiseerd worden op basis van door ZonMw gesubsidieerd onderzoek in te zetten voor het verrichten van nieuw onderzoek naar besparingsmogelijkheden. Op die manier houdt het budget voor onderzoek naar besparingsmogelijkheden zichzelf (deels) in stand en krijgt het een zogenaamd revolverend karakter.

In opdracht van ZonMw heeft ZorgmarktAdvies een strategische verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden voor ZonMw om met behulp van de financiële besparingen die voortkomen uit haar onderzoeksinvesteringen een deel van haar onderzoeksbudgetten een meer revolverend karakter te geven.

1.2 Vragen en aanpak strategische verkenning

Kernvraag en deelvragen

De voorliggende strategische verkenning beantwoordt de volgende kernvraag:

“Op welke wijze kan ZonMw in de toekomst gaan delen in de financiële besparingen die voortkomen uit haar onderzoeksinvesteringen, zodat zij een deel van haar onderzoeksbudgetten een meer revolverend karakter kan geven?”

De kernvraag is uitgesplitst in de volgende vier deelvragen:

1. Hoe kan ZonMw gaan delen in de financiële besparingen die voortkomen uit haar onderzoeksinvesteringen?
2. In welke situaties kan ZonMw delen in de financiële besparingen die voortkomen uit haar onderzoeksinvesteringen?
3. Met welke concrete arrangementen kan ZonMw delen in de financiële besparingen die voortkomen uit haar onderzoeksinvesteringen?
4. Hoe kan ZonMw in de toekomst gaan werken met deze arrangementen zodat zij een deel van haar onderzoeksbudgetten een meer revolverend karakter kan geven?

Aanpak

ZorgmarktAdvies heeft de voorgaande onderzoeksvragen in hoofdzaak beantwoord door het bestuderen van relevante literatuur en het uitvoeren van eigen analyses. Bij de start van de strategische verkenning heeft ZorgmarktAdvies vier interviewgesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van organisaties die werken met revolverende fondsen / budgetten:

- Agentschap NL;
- Fondsenbeheer Nederland;
- Participatiemaatschappij Oost Nederland NV (PPM Oost);
- Stichting Publieke Private Samenwerking Versterking van de Materiële Infrastructuur BioTechnologisch Onderzoek in Nederland (Stichting PPS Mibiton).

Tabel 1.1 Voorbeelden van te realiseren kostenbesparingen bij landelijke invoering resultaten van ZonMw projecten

| Omschrijving landelijk in te voeren maatregel | ZonMw programma | Potentiële besparing |
|--|--|------------------------------|
| <p>1. Pre-operatieve fysiotherapie Longcomplicaties vormen een groot probleem voor patiënten die een bypassoperatie van de kransslagader hebben ondergaan. Pre-operatieve fysiotherapie bij patiënten die een hoog risico lopen op longcomplicaties is effectief. Door de afname van het aantal complicaties wordt er een besparing op zorgconsumptie (ligduur) gerealiseerd.</p> | <p>Kwaliteitsverbeteringsprogramma Paramedische Zorg</p> | <p>€35 miljoen per jaar</p> |
| <p>2. Actieve training met het balance board bij enkelblessure Jaarlijks lopen zo'n 234.000 Nederlandse sporters een enkelblessure op waarbij de kans op een tweede letsel sterk verhoogd is binnen het eerste jaar. Het voorkomen van een tweede blessure is belangrijk aangezien in 20-50% van de gevallen deze namelijk kan leiden tot chronische pijn of onstabielheid. Een actieve training met het balance board (onstabiel plankje) resulteert in een herstel na twee maanden terwijl dit bij de normale behandelwijze (i.c. braces of tape) ongeveer één jaar is.</p> | <p>Sport, Bewegen en Gezondheid</p> | <p>€24 miljoen per jaar</p> |
| <p>3. ParkinsonNet ParkinsonNet stimuleert de specifieke expertise van fysiotherapeuten, de gestructureerde verwijzingen van neurologen en de communicatie tussen deze twee expertises. Het doelmatigheidsproject 'Efficiency of Physiotherapy in Parkinson's Disease' (de 'ParkinsonNet Trial') laat zien dat het ParkinsonNet concept leidt tot toename van specifieke expertise bij behandelaars, een verbeterde kwaliteit van zorg (therapeuten werken vaker conform richtlijnen) en een grotere tevredenheid bij patiënten. Bovendien laat het onderzoek zien dat het ParkinsonNet concept gepaard gaat met een aanzienlijke kostenreductie.</p> | <p>Doelmatigheids-Onderzoek, deelprogramma Effecten & Kosten</p> | <p>€73 miljoen per jaar</p> |
| <p>4. Verzorgend wassen Verzorgend wassen is een andere manier van lichamelijke verzorging: er wordt gewassen met washandjes of -doekjes geïmpregneerd met lotion. De speciale, niet irriterende, verzorgende lotion vervliegt, waardoor afdrogen niet nodig is. Cliënten liggen hierdoor minder lang bloot, voelen zich fris en zijn minder uitgeput door de wasbeurt. Bovendien is verzorgend wassen arbeidsbesparend en voor het verzorgend personeel minder belastend.</p> | <p>Zorg voor Beter, invoeren van innovaties in de care</p> | <p>€307 miljoen per jaar</p> |
| <p>5. Ketenvorming tussen thuiszorgorganisatie en ziekenhuis door de inzet van beeldcommunicatie De interventie richt zich op de vormgeving en versteviging van ketenvorming tussen een thuiszorgorganisatie en een ziekenhuis door de inzet van beeldcommunicatie. Dit om het effect van de behandeling die COPD-patiënten in het ziekenhuis krijgen te bewaken en te continueren, als zij weer thuis zijn. Op deze manier kan de zorgverlener de cliënt goed monitoren en tijdig ingrijpen. Door de ketensamenwerking en de inzet van beeldcommunicatie is de efficiëntie en effectiviteit van de zorgverlening rondom COPD-patiënten verhoogd met behoud en verbetering van de kwaliteit van zorg.</p> | <p>Zorg voor Beter, invoeren van innovaties in de care</p> | <p>€874 miljoen per jaar</p> |

Bron: Kostenbesparende projecten; Quicksan van ZonMw programma's

1.3 Opbouw strategische verkenning

De strategische verkenning kent de volgende opbouw:

| | |
|-------------|---|
| Hoofdstuk 2 | Revolverende onderzoeksbudgetten door toepassing van shared savings |
| Hoofdstuk 3 | Stakeholderanalyse voor shared savings |
| Hoofdstuk 4 | Vormgeving shared savings |
| Hoofdstuk 5 | Invoering van shared savings en revolverende onderzoeksbudgetten |
| Bijlage 1 | Revolverende fondsen |
| Bijlage 2 | Geïnterviewde personen |
| Bijlage 3 | Geraadpleegde bronnen |

2. Revolverende onderzoeksbudgetten door toepassing van shared savings

2.1 Klassieke vormgeving revolverend fonds beperkt mogelijk voor ZonMw

Revolverende fondsen vormen een aantrekkelijk alternatief voor subsidieverlening. Bij subsidieverlening vloeien de verstrekte middelen niet terug naar de subsidieverlener, waardoor een subsidiebudget steeds moet worden bijgevuld. Bij een revolverend fonds daarentegen worden de financiële middelen uit het fonds geïnvesteerd in projecten of ondernemingen, waarbij het de intentie is dat de financiële baten van deze projecten of ondernemingen op een later tijdstip (deels) terug vloeien naar het fonds, zodat de middelen opnieuw geïnvesteerd kunnen worden. Doordat de geïnvesteerde middelen (deels) terugvloeien naar het fonds kan het fonds zichzelf in meer of mindere mate in stand houden. Vanwege voorgaand voordeel van revolverende fondsen hebben de afgelopen jaren allerlei overheidspartijen (landelijk, provinciaal en lokaal) hun subsidie-instrumentarium (deels) vervangen door revolverende financieringsinstrumenten.

Bij een 'klassieke' vormgeving van een revolverend fonds is er één partij die zowel de financiering aanvraagt, als profiteert van de daarmee gerealiseerde baten. De aanvrager van financiering verdient met zijn investering na verloop van tijd zelf de financiële middelen om het fonds terug te kunnen betalen.

Een aantal ZonMw projecten voldoet aan de voorwaarde dat de partij die de financiering aanvraagt ook profiteert van de (mogelijke) baten in de toekomst. Een voorbeeld van een dergelijk programma is het Stimuleringsprogramma Innovatief Geneesmiddelen onderzoek en Ondernemerschap (STIGON). In dit programma is bijvoorbeeld biobedrijf to-BBB succesvol. Dit bedrijf is als spinoff van de Universiteit Leiden opgericht. Het werkt aan een technologie om geneesmiddelen over de bloed-hersenbarrière te krijgen. Ook door ZonMw gefinancierde eHealth diensten kunnen in de toekomst (mogelijk) baten genereren voor de aanvragers van financiering.

Indien de partij die de financiering aanvraagt ook zal profiteren van de (mogelijke) baten in de toekomst, dan is het mogelijk om een 'klassiek' revolverend fonds op te zetten door de financiering terug te laten vloeien met behulp van bijvoorbeeld een lening, een participatie, een garantie of royalty's. Een belangrijk deel van de ZonMw projecten voldoet echter niet aan deze voorwaarde. In veel gevallen profiteert niet de aanvrager, maar een derde partij van de baten die gerealiseerd worden met projecten die door ZonMw mogelijk worden gemaakt. Een 'klassieke' vormgeving van een revolverend fonds (waarbij de onderzoeker zelf de financiering terugbetaalt) is dan niet mogelijk.

Dit hoofdstuk geeft daarom een analyse van de mogelijkheden voor ZonMw om een meer revolverend onderzoeksbudget te realiseren op basis van shared savings. Shared savings definiëren we in dit rapport als een constructie waarbij derde partijen die besparingen (kunnen) realiseren op basis van door ZonMw gefinancierde onderzoeksresultaten, ZonMw hierin laten delen. In de praktijk zijn deze derde partijen met name de zorgverzekeraars en gemeenten. Zorgverzekeraars voor mogelijke besparingen in de zorg en gemeenten voor besparingen op het gebied van welzijn en ondersteuning en delen van de zorg die in de toekomst worden overgeheveld naar gemeenten.

Overigens verkennen momenteel ook zorgverzekeraars en zorgaanbieders de toepasbaarheid van shared savings modellen binnen de zogenaamde regionale proeftuinen (zie eventueel onderstaande box 2.1).

Box 2.1 - Shared savings afspraken tussen verzekeraars en aanbieders

Binnen Nederland bestaan er diverse regionale proeftuinen waarin verzekeraars en aanbieders van zorg gezamenlijk via gezondheidsmanagement van een populatie proberen de stijging van de kosten af te remmen en de kwaliteit van zorg te verbeteren. Sommige initiatieven willen ook afspraken maken over de verdeling van middelen als er sprake is van een besparing (shared savings). De minister van VWS definieert shared savings in dat geval als een vorm van uitkomstbekostiging waarbij, als de financiële en kwalitatieve doelstellingen worden gehaald, de aanbieders achteraf worden beloond voor de behaalde resultaten. Shared savings afspraken kunnen ervoor zorgen dat verschillende aanbieders zich sneller gezamenlijk achter eenzelfde (gezondheids)doel scharen, aangezien zij delen in de eventueel te realiseren besparingen. Op die manier kan bijvoorbeeld meer zorg in de buurt of een meer integrale zorgverlening gerealiseerd worden. Shared savings afspraken corrigeren als het ware imperfecties in bestaande bekostigingssystemen door de gezamenlijke uitkomsten te belonen.

Bron: Ministerie van VWS, Tweede Kamerbrief; Proeftuinen en pilots 'betere zorg met minder kosten'. Den Haag: Ministerie van VWS, 2013

2.2 Partijen waarmee shared savings kunnen worden vormgegeven

Alleen wanneer onderzoeksresultaten duidelijke positieve baten opleveren voor een partij (zonder dat deze daar al een tegenprestatie voor levert) is het mogelijk om met die partij shared savings afspraken te maken. Veelal zijn er bij onderzoek dat door ZonMw wordt gefinancierd drie soorten partijen betrokken:

1. De uitvoerders van het onderzoek

De onderzoekers die het onderzoek uitvoeren hebben in de regel zelf geen baat bij de onderzoeksresultaten. Indien uit onderzoek bijvoorbeeld blijkt dat de ene behandeling effectiever is dan een andere dan profiteren de onderzoekers niet zelf van deze uitkomst. Onderzoekers zijn daarom in de regel niet de aangewezen partij om shared savings afspraken mee te maken.

De onderzoekers hebben er uiteraard wel belang bij om betaald onderzoek uit te voeren. Tegenover hun betaling staat echter ook al een duidelijke tegenprestatie (i.c. de uitvoering van het onderzoek). In die zin is er geen sprake van positieve baten voor de onderzoekers. De betaling van de onderzoekers staat in de regel ook los van de vraag of er positieve baten worden gerealiseerd met de onderzoeksresultaten. Wel hebben onderzoekers overigens indirect belang bij goede onderzoeksresultaten. Naarmate onderzoekers een 'track record' van realiseerbare besparingen opbouwen, zullen ze eerder in aanmerking komen voor de financiering van vervolgonderzoeken.

In de praktijk kunnen onderzoekers overigens meer rollen hebben dan alleen onderzoeker. Denk bijvoorbeeld aan een medisch specialist die zowel onderzoeker is, als één van de partijen die de onderzoeksresultaten moet implementeren. In de stakeholderanalyse in hoofdstuk 3 wordt uitgebreid stilgestaan bij de prikkels voor onderzoekers als ze hun onderzoeksresultaten ook zelf moeten implementeren.

2. Partijen die onderzoeksresultaten toepassen

Om de in een onderzoek aangetoonde positieve baten daadwerkelijk te realiseren, moeten partijen vervolgens met de onderzoeksresultaten aan de slag gaan. Denk bijvoorbeeld aan een onderzoek waarin wordt aangetoond dat een nieuwe behandeling kosten bespaart. Zorgaanbieders moeten die nieuwe kostenbesparende behandeling vervolgens gaan uitvoeren om de potentiële besparing daadwerkelijk in de praktijk te realiseren. Zorgverzekeraars kunnen zorgaanbieders hiertoe stimuleren door deze nieuwe behandeling in te kopen en eventueel de inkoop van minder doelmatige behandelingen stop te zetten. Indien zorgverzekeraars hier goed over onderhandelen dan valt de kostenbesparing grotendeels toe aan de zorgverzekeraars

(en als het goed is uiteindelijk aan de premiebetaler). Het ligt in dit geval niet voor de hand om de shared savings vorm te geven met de partij die de onderzoeksresultaten toepast.

Het is in enkele gevallen mogelijk dat de partij die de onderzoeksresultaten toepast daarvan ook zelf profiteert. Bijvoorbeeld een aanbieder die op basis van de onderzoeksresultaten een kostenbesparing realiseert, maar deze niet doorgeeft aan zorgverzekeraars. In dat geval zou ook de zorgaanbieder in theorie een partij kunnen zijn voor het realiseren van shared savings. Bij risicolopende inkopers als zorgverzekeraars en gemeenten mag verwacht worden dat deze situatie zich in de praktijk waarschijnlijk niet vaak (structureel) voordoet. We werken deze mogelijkheid daarom niet verder uit in dit onderzoek.

3. Derde partijen die profiteren van de onderzoeksresultaten

Het is tot slot denkbaar dat een partij profiteert die niet zelf heeft bijgedragen aan het onderzoek of het toepassen van de onderzoeksresultaten. Denk bijvoorbeeld aan patiënten die profiteren van een kwaliteitsverbetering. Ook is het mogelijk dat een zorgverzekeraar profiteert omdat deze een behandeling niet langer inkoop als onderzoek heeft aangetoond dat een andere behandeling doelmatiger is. Deze zorgverzekeraar realiseert een besparing en is in principe een geschikte partij om de shared savings mee vorm te geven.

In de praktijk zullen het met name de inkopende partijen als zorgverzekeraars en gemeenten zijn waarbij kostenbesparingen neer (kunnen) slaan. Dit onderzoek zal zich daarom richten op arrangementen voor shared savings met zorgverzekeraars² en gemeenten.

2.3 Aspecten die de mogelijkheden voor shared savings bepalen

De mogelijkheden om shared savings toe te passen zijn in belangrijke mate afhankelijk van twee aspecten:

1. Aard van de resultaten

Een belangrijke voorwaarde om shared savings toe te passen is dat er baten verwacht worden van het door ZonMw gefinancierde onderzoek. Het moet bovendien duidelijk zijn welke partij precies profiteert van deze baten. De bij shared savings betrokken partijen moeten het daarbij eens worden over de verwachte of gerealiseerde baten. Indien de baten goed meetbaar zijn, is het waarschijnlijk eenvoudiger om overeenstemming te bereiken over de (verwachte) baten. Als er meerdere partijen profiteren dan is het daarnaast bij goed meetbare baten eenvoudiger om vast te stellen welke partij in welke mate profiteert van de baten. De meetbaarheid van de baten is afhankelijk van de aard van de baten. We zien drie vormen van baten:

1. Financiële baten: onderzoeksresultaten die leiden tot voordeel in geld door bijvoorbeeld kostenbesparing of opbrengstverhoging;
2. Kwaliteitsverbetering: onderzoeksresultaten die leiden tot verbetering van de kwaliteit van zorg;
3. Maatschappelijke baten: onderzoeksresultaten die leiden tot positieve maatschappelijke effecten als langer en gezonder leven.

Indien er concrete financiële baten voortkomen uit de onderzoeksresultaten dan is er een gerede kans dat:

- De financiële baten te meten zijn (hoewel dit vaak niet eenvoudig is);
- Duidelijk is welke partij hiervan het meest profiteert.

² Voor zorgkantoren (AWBZ) ligt dit lastiger, omdat hun uitgaven wettelijk strikt beperkt zijn tot zorguitgaven. Zorgkantoren kunnen bijvoorbeeld met AWBZ-middelen geen onderzoek financieren.

Concrete financiële baten lenen zich derhalve voor het vormgeven van shared savings.

Indien er concrete kwaliteitsverbeteringen zijn dan is over het algemeen goed vast te stellen wie daarvan profiteert. Een kwaliteitsverbetering zal in de regel echter niet tot een kostenverlaging leiden (anders zou het in deze analyse onder punt 1 bij financiële baten vallen). Er ontstaan door kwaliteitsverbetering derhalve geen 'savings' en daarmee is er ook geen voor de hand liggende partij om shared savings mee vorm te geven.

Indien er maatschappelijke baten worden gerealiseerd dan is over het algemeen niet bekend wie hiervan precies profiteren en wat de omvang van de maatschappelijke baten is.

2. Aantal partijen dat profiteert

Hoe meer partijen profiteren van de baten hoe moeilijker het is om tot een shared savings arrangement te komen. Hoe groter het aantal partijen, hoe hoger de transactiekosten van het shared savings arrangement. Daarnaast neemt de kans op free riding toe als er veel partijen profiteren van de baten. Zowel de kans op het stand komen van een arrangement met shared savings als de mogelijke opbrengst daarvan neemt daardoor af.

Alleen als een klein aantal partijen profiteert, is het praktisch haalbaar om shared savings vorm te geven. In bepaalde gevallen is het daarnaast denkbaar dat een vertegenwoordigend orgaan namens een groter aantal partijen aanspreekpunt is om shared savings mee te realiseren.

Samenvatting praktisch haalbare combinaties voor vormgeving shared savings

Schema 2.2 geeft een samenvatting van de situatie waarin het praktisch haalbaar is om shared savings vorm te geven met gemeenten of zorgverzekeraars, waarbij groen staat voor haalbaar, oranje voor moeilijk haalbaar en rood voor onhaalbaar. Voor een haalbare vormgeving van shared savings moet er sprake zijn van een klein aantal partijen dat profiteert van de resultaten en moet er sprake zijn van concrete financiële baten.

Schema 2.2 – Samenvatting praktisch haalbare combinaties voor vormgeving shared savings

| | Aantal partijen dat profiteert van onderzoeksresultaten | |
|------------------------|---|-------|
| | Klein | Groot |
| Maatschappelijke baten | | |
| Kwaliteitsverbetering | | |
| Financiële baten | | |

3. Stakeholderanalyse voor shared savings

3.1 Inleiding

De inzet van shared savings bij de financiering van onderzoek naar besparingsmogelijkheden levert winst op voor de samenleving. De winst bestaat eruit dat er meer onderzoek kan worden gedaan naar de vergroting van de doelmatigheid in de gezondheidszorg. Toepassing van de onderzoeksresultaten resulteert uiteindelijk in goede zorg tegen lagere kosten.

Shared savings arrangementen vergen wel een andere werkwijze en een andere manier van denken van alle betrokken partijen. Voor de implementatie van shared savings is het van belang in beeld te brengen wat de onderscheiden betrokken partijen hebben te winnen (of te verliezen) bij shared savings. Deze paragraaf verkent voor betrokken externe partijen mogelijke winstpunten en aandachtspunten voor de toepassing van shared savings. Hoofdstuk 5 gaat in op de gevolgen van een shared savings aanpak voor de organisatie en werkwijze van ZonMw.

3.2 Ministerie van VWS

Het ministerie van VWS is de grootste opdrachtgever van ZonMw. Het ministerie van VWS verstrekt ZonMw financiële middelen voor zowel de uitvoeringskosten (overhead) als een belangrijk deel van de programmakosten.

Voordelen toepassen shared savings

Indien ZonMw erin slaagt om een deel van haar onderzoeksbudgetten een meer revolverend karakter te geven met behulp van shared savings, dan biedt dat voordelen voor het ministerie van VWS. ZonMw kan op deze wijze meer bereiken met dezelfde financiële bijdrage van het ministerie van VWS. Bij revolverende onderzoeksbudgetten krijgt elke subsidie-euro een hoger rendement, omdat deze meerdere keren kan worden uitgegeven.

Aandachtspunten toepassen shared savings

Er is een spanning tussen het formuleren van onderzoeksprioriteiten door het ministerie van VWS en het realiseren van shared savings. Op dit moment is de Kennisagenda van het ministerie van VWS een belangrijk richtsnoer voor het bepalen van de onderzoeksprioriteiten van ZonMw. Voor het realiseren van shared savings is het echter vooral van belang dat projecten met de grootste kans op financiële besparingen worden geselecteerd. Beide benaderingen zullen niet vanzelfsprekend tot dezelfde selectie van projecten leiden. Het realiseren van shared savings verhoudt zich daarom niet goed met een prioritering die bepaald wordt door het ministerie van VWS. Om shared savings mogelijk te maken zal een deel van de (door het ministerie van VWS) beschikbaar gestelde financiële middelen een ruime mogelijkheid voor aanwending moeten krijgen (zonder strikte bepaling van onderzoeksprioriteiten).

3.3 Onderzoekers

Onderzoekers zijn een belangrijke belanghebbende partij doordat ZonMw hen financiering verstrekt voor de uitvoering van het onderzoek.

Voordelen toepassen shared savings

Onderzoekers hebben er baat bij dat de ZonMw budgetten een meer revolverend karakter krijgen door toepassing van shared savings. Door bijdragen van belanghebbende derde partijen nemen immers de beschikbare financiële middelen voor onderzoek toe.

Aandachtspunten toepassen shared savings

Zoals eerder opgemerkt (paragraaf 2.2) zal er bij een belangrijk deel van het onderzoek sprake zijn van een eenduidige relatie. De onderzoeker voert het onderzoek uit en wordt daarvoor beloond met het beschikbaar stellen van onderzoeksgeld (waaruit onder andere het inkomen van de onderzoeker wordt betaald). ZorgmarktAdvies adviseert om onderzoekers geen aandeel te geven in de potentiële besparingen. Onderzoekers krijgen dan een verkeerde prikkel om de besparingen te gunstig voor te stellen. In deze situatie zijn er verder weinig aandachtspunten. Wel zal er een verschuiving kunnen plaats vinden van algemeen onderzoek naar onderzoek dat specifiek gericht is op het vinden van doelmatigheidswinst.

In de praktijk ligt de relatie tussen onderzoeker en financier soms complexer. Dit is ook in de huidige situatie overigens al een aandachtspunt. De onderzoekers zijn in bepaalde gevallen medici die de onderzoeksresultaten ook moeten implementeren en bijvoorbeeld andere collega's moeten overtuigen van een nieuwe werkwijze. De nieuwe werkwijzen vergen ieder geval de nodige aanpassingen in organisaties en leiden niet per definitie tot baten voor de medische professie. Het risico bestaat dat onderzoekers eigenlijk geen prikkel hebben om onderzoek te agenderen en uit te voeren omdat ze daarmee zichzelf en hun medische beroepsgenoten opzadelen met extra werk. Om vernieuwend onderzoek en innovaties te stimuleren kunnen extra positieve financiële prikkels worden ingevoerd. Indien medici / onderzoekers hun eigen onderzoek moeten implementeren, dan is het bijvoorbeeld denkbaar dat zij de kosten voor implementatie in hun eigen instelling vergoed krijgen door ZonMw.

ZorgmarktAdvies adviseert echter niet om de hele beroepsgroep of zorgaanbieders vanuit ZonMw te belonen voor het implementeren van onderzoeksresultaten. Net als andere organisaties worden zorgaanbieders en medische professionals geacht zich aan te passen aan veranderingen in de samenleving. Ook andere organisaties en ondernemers krijgen normaal gesproken geen afzonderlijke vergoeding om naar actuele standaarden te kunnen werken. Gezien hun rol binnen het stelsel is het de taak van zorgverzekeraars / gemeenten om bij de inkoop van zorg / welzijn met aanbieders afspraken te maken over de implementatie van besparingsmogelijkheden. In het geval beroepsgroepen en/of aanbieders grote implementatiekosten hebben bij implementatie van besparingsmogelijkheden, dan kunnen zorgverzekeraars / gemeenten daar natuurlijk wel rekening mee houden bij hun zorginkoop. Eventueel kunnen zij met de betreffende beroepsgroepen en/of aanbieders een vergoeding overeenkomen.

3.4 Zorgverzekeraars en gemeenten

In deze strategische verkenning worden zorgverzekeraars en gemeenten geïdentificeerd als belangrijkste derde partijen die (mogelijk) profiteren van de baten die worden gerealiseerd met door ZonMw gefinancierd onderzoek (paragraaf 2.2). Denk bijvoorbeeld aan kostenbesparingen voor zorgverzekeraars of gemeenten die op basis van ZonMw onderzoek worden gerealiseerd.

Voordelen toepassen shared savings

Zorgverzekeraars en gemeenten kunnen als mogelijke belanghebbende derde partij bij onderzoek van ZonMw baat hebben bij shared savings. Door financieel bij te dragen aan onderzoek dat kostenbesparingen realiseert, kunnen ze profiteren als hun besparingen groter zijn dan hun kostenaandeel in het onderzoek. Op grond van de rapportage 'Kostenbesparende projecten; Quickscan van ZonMw programma's' uit 2009 concluderen we dat een groot aantal door ZonMw gefinancierde projecten leidt tot aanzienlijke kostenbesparingen in de curatieve en langdurige zorg. Er is dus veel ruimte om kostenbesparing te realiseren met (doelmatigheids)onderzoek. Door als zorgverzekeraar of gemeente deel te nemen in een shared savings arrangement kan de financiële reikwijdte van onderzoeksprogramma's worden vergroot. Daarmee kunnen per saldo meer besparingen worden gerealiseerd. Door deel te nemen aan een shared savings arrangement kan bovendien worden bewerkstelligd dat een groter deel van het onderzoeksgeld effectief wordt aangewend om kostenbesparingen te realiseren in de eigen sector.

Aandachtspunten toepassen shared savings

Een mogelijk aandachtspunt is dat de derde partijen als zorgverzekeraars en gemeenten een shared savings arrangement als achteruitgang kunnen zien ten opzichte van de huidige situatie. De redenering zou immers kunnen zijn dat het onderzoek nu 'gratis' wordt uitgevoerd, terwijl ze er in een shared savings arrangement voor moeten betalen. Deze redenering schiet echter tekort. Ten eerste wordt door het ministerie van VWS fors bezuinigd op de bijdrage aan ZonMw. De beschikbare middelen voor onderzoek vanuit het ministerie van VWS zullen daarmee afnemen. Ten tweede hebben zorgverzekeraars en gemeenten nu geen invloed op de selectie van onderzoeksprojecten. De onderzoeksagenda wordt voor een belangrijk deel bepaald door de Kennisagenda van het ministerie van VWS. De prioriteiten die daarin worden gesteld, leiden niet vanzelfsprekend tot kostenbesparingen in de eigen sector. Als laatste heeft een substantieel deel van de doelmatigheidsonderzoeken een zeer positieve verhouding tussen de kosten van het onderzoek en de potentiële besparingen. Zorgverzekeraars en gemeenten lopen mogelijk kansen mis als ze geen invloed hebben op de bepaling van de inzet van financiële middelen alsook de keuze van de onderzoeksterreinen.

Voor een individuele zorgverzekeraar of gemeente is het belangrijk dat afspraken over shared savings zoveel mogelijk een algemeen verbindend karakter krijgen. Als de afspraken niet gelden voor alle zorgverzekeraars respectievelijk alle gemeenten zal free riders gedrag kunnen optreden. Een collega verzekeraar of collega gemeente kan in dat geval proberen wel de potentiële besparingen te realiseren, maar niet bij te dragen aan de kosten van het onderzoek. Het heeft daarom de voorkeur om afspraken over shared savings op brancheniveau te maken: voor zorgverzekeraars met Zorgverzekeraars Nederland (ZN) en voor gemeenten met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

3.5 Aanbieders

Aanbieders van zorg en welzijn zullen in veel gevallen de onderzoeksresultaten in de praktijk moeten implementeren.

Voordelen toepassen shared savings

Of onderzoek tot stand komt op basis van shared savings of met behulp van reguliere subsidies zal voor de meeste zorgaanbieders niet veel uitmaken.

Aandachtspunten toepassen shared savings

Een verschuiving naar onderzoek op basis van shared savings zal wellicht leiden tot meer praktijk gericht onderzoek. Ook kan het bij de inkopers van zorg en welzijn leiden tot een grotere bewustwording van het verbeterpotentieel bij aanbieders. Dit kan samen tot een grotere werkdruk leiden voor aanbieders om onderzoeksresultaten ook daadwerkelijk te implementeren.

ZorgmarktAdvies adviseert om niet de aanbieders vanuit ZonMw te belonen voor het implementeren van onderzoeksresultaten. Net als andere organisaties worden aanbieders van zorg en welzijn geacht zich aan te passen aan veranderingen in de samenleving. Ook andere organisaties en ondernemers krijgen normaal gesproken geen afzonderlijke vergoeding om naar actuele standaarden te kunnen werken. Gezien hun rol binnen het stelsel is het de taak van zorgverzekeraars / gemeenten om bij de inkoop van zorg / welzijn met aanbieders afspraken te maken over de implementatie van besparingsmogelijkheden. In het geval aanbieders grote implementatiekosten hebben bij implementatie van besparingsmogelijkheden, dan kunnen zorgverzekeraars / gemeenten daar natuurlijk wel rekening mee houden bij hun zorginkoop. Eventueel kunnen zij met de betreffende aanbieders een vergoeding overeenkomen. Overigens verkennen zorgverzekeraars en zorgaanbieders binnen de zogenaamde regionale proeftuinen op dit moment daadwerkelijk de mogelijkheden voor het maken van afspraken over de verdeling van middelen als er sprake is van een besparing (zie eventueel box 2.1).

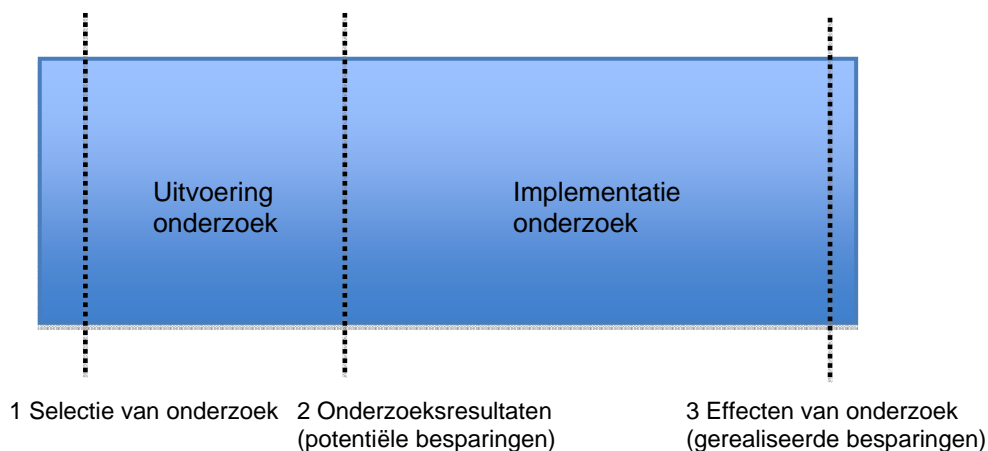
Een aantal aanbieders, denk bijvoorbeeld aan Universitaire Medische Centra (UMC's), is overigens ook tegelijkertijd onderzoeker. In dat geval zijn de eerder bij onderzoekers genoemde aspecten ook relevant (paragraaf 3.3).

4. Vormgeving shared savings

4.1 Aangrijpingspunten voor shared savings

Als een shared savings arrangement wordt vormgegeven dan moeten de shared savings afspraken voor de start van een onderzoek worden vastgelegd. Een shared savings arrangement kan daarom overeen worden gekomen voor nieuw onderzoek. Een shared savings arrangement kan aangrijpen op drie momenten in het onderzoek. Zie onderstaande figuur 4.1.

Figuur 4.1 - Aangrijpingspunten voor shared savings



1. Selectie van onderzoek

De selectie van onderzoek is een belangrijk punt waarop een shared savings arrangement kan aangrijpen. Op dat moment wordt bepaald hoeveel geld wordt ingezet voor onderzoeken en welke onderzoeken worden geselecteerd. Een goede selectie van onderzoek bepaalt immers in belangrijke mate de kans op mogelijke besparingen en in welke sector deze mogelijke besparingen neer zullen slaan. Zo zal een praktijkgericht onderzoek naar de toepassing van internationaal onderzoek naar ondoelmatige behandelingen eerder concrete potentiële besparingen opleveren dan fundamenteel wetenschappelijk onderzoek. Een onderzoek naar de doelmatigheid van nieuwe interventies in ziekenhuizen zal vooral mogelijke kostenbesparingen opleveren in de Zorgverzekeringswet en niet in de Wmo of de AWBZ. Door invloed te hebben op de selectie van onderzoek ontstaat ook invloed op de kans dat onderzoek leidt tot potentiële besparingen. Ook wordt daarmee de kans beïnvloed dat de besparing binnen een bepaalde sector wordt gerealiseerd. Een partij die invloed heeft op de selectie van onderzoek heeft daarmee indirect ook invloed op de kans dat onderzoeken leiden tot (potentiële) besparingen binnen een voor die partij belangrijke sector. Het is reëel om medefinanciering van het onderzoek te verwachten van partijen die invloed hebben op de selectie van onderzoeken en die mogelijk kunnen profiteren van de potentiële besparingen.

2. Onderzoeksresultaten (potentiële besparingen)

De onderzoeksresultaten waaruit potentiële besparingen blijken, zijn ook een mogelijk aangrijpingspunt voor het vormgeven van shared savings. De onderzoeksresultaten geven aan wat de potentiële besparingen zijn en in de meeste gevallen ook bij wie de baten neer kunnen slaan. Dit biedt concrete uitgangspunten om een shared savings arrangement op te baseren. Als immers uit onderzoek blijkt dat er potentiële besparingen zijn en dat deze neerslaan in een bepaalde sector, dan is ook duidelijk

wie hiervan kan profiteren. Het is reëel om medefinanciering te verwachten van partijen die profiteren van de potentiële besparingen voortkomend uit ZonMw onderzoek.

3. Effecten van onderzoek (gerealiseerde besparingen)

Als de effecten (bijvoorbeeld een gerealiseerde kostenbesparing) van de implementatie van onderzoeksresultaten duidelijk meetbaar zijn en ook duidelijk is wie hiervan profiteert dan biedt dit concrete uitgangspunten om een shared savings arrangement op te baseren. Als uit onderzoek blijkt welke besparingen zijn gerealiseerd als gevolg van ZonMw onderzoek en wie hiervan profiteert, dan is het reëel om medefinanciering te verwachten van de partijen die profiteren van de gerealiseerde besparingen.

Op grond van bovenstaande momenten waarop een shared savings arrangement kan aangrijpen onderscheiden we drie opties voor de vormgeving van shared savings arrangementen:

- a. Gezamenlijke selectie en financiering van onderzoek
- b. Shared savings op basis van potentiële besparingen
- c. Shared savings op basis van gerealiseerde besparingen

De opties voor de vormgeving van shared savings arrangementen zijn uitgewerkt voor de gezamenlijke zorgverzekeraars, maar kunnen ook worden toegepast bij gemeenten.

4.2 Optie 1 – Gezamenlijke selectie en financiering van onderzoek

| Tabel 4.2 – Optie 1: Gezamenlijke selectie en financiering van onderzoek | |
|--|---|
| Kern | ZonMw en de gezamenlijke zorgverzekeraars gaan samen voor een bepaalde vooraf afgesproken periode een fonds beheren dat een breed onderzoeksprogramma naar potentiële besparingen in de gezondheidszorg financiert. |
| Financierings-aspecten | Bij de start en daarna jaarlijks (gedurende de looptijd van het fonds) doen ZonMw en de gezamenlijke verzekeraars een van te voren afgesproken, vaste financiële storting in het fonds. In beginsel kunnen de financiële bijdragen van ZonMw en de gezamenlijke verzekeraars even hoog zijn. De financiële bijdrage van de gezamenlijke zorgverzekeraars wordt naar rato van hun landelijke marktaandeel over alle verzekeraars omgeslagen. De verzekeraars betalen hun jaarlijkse financiële storting vanwege de verwachte besparingen die met de onderzoeksresultaten kunnen worden gerealiseerd. Periodiek evalueren ZonMw en de verzekeraars de werkwijze en behaalde resultaten van het fonds. Er wordt dan ook bezien hoe de afgesproken vaste jaarlijkse financiële afdrachten van de zorgverzekeraars zich verhouden tot de in de praktijk gerealiseerde besparingen en of aanpassingen wenselijk zijn. Vanuit de optiek van ZonMw heeft het gezamenlijke fonds een revolverendheid van 50%, aangezien het gezamenlijke fonds voor de helft door de gezamenlijke verzekeraars wordt gevuld. |
| Selectie van onderzoeks-investeringen | De zorgverzekeraars en ZonMw besluiten gezamenlijk over de financiering van onderzoeken uit het fonds. Daarbij hebben ZonMw en de gezamenlijke verzekeraars in beginsel evenveel invloed, aangezien zij beiden even grote stortingen doen in het fonds. |

| | |
|---|--|
| <p>Organisatorische vormgeving</p> | <p>Het gezamenlijke fonds kan organisatorisch in hoofdlijnen op twee manieren worden vormgegeven:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. In de vorm van een gezamenlijk onderzoeksprogramma dat bij ZonMw wordt ondergebracht. Een in te stellen beoordelingscommissie beslist over de te financieren onderzoeken. Om ervoor te zorgen dat ZonMw en de zorgverzekeraars evenveel invloed hebben op de besluitvorming over de te financieren onderzoeken nemen vertegenwoordigers van ZonMw en de zorgverzekeraars gezamenlijk zitting in de beoordelingscommissie. ZonMw verzorgt het secretariaat van de beoordelingscommissie, alsmede de monitoring van de gefinancierde onderzoeksprojecten. b. In de vorm van een juridisch en organisatorisch zelfstandige entiteit met een eigen bestuur en compacte bureau-organisatie. Het bestuur wordt benoemd door ZonMw en de gezamenlijke verzekeraars. Daarnaast stellen ZonMw en de gezamenlijke verzekeraars ieder een waarnemer aan, die namens hen de bestuursvergaderingen bijwoont. <p>Het is mogelijk om te starten met de eerste uitvoeringsmodaliteit en na enige tijd over te gaan op de tweede uitvoeringsmodaliteit.</p> |
| <p>Onderzoekers</p> | <p>De rol van onderzoekers wijzigt niet fundamenteel. Wel zal binnen een shared savings aanpak (nog) meer nadruk worden gelegd op doelmatigheidsonderzoek. Indien medici / onderzoekers hun eigen onderzoek moeten implementeren, dan is het denkbaar dat zij de kosten voor implementatie in hun eigen instelling vergoed krijgen door ZonMw (zie 3.3).</p> |

4.3 Optie 2 - Shared savings op basis van potentiële besparingen

| <p>Tabel 4.3 – Optie 2: Shared savings op basis van potentiële besparingen</p> | |
|---|--|
| <p>Kern</p> | <p>ZonMw en de gezamenlijke zorgverzekeraars sluiten een convenant waarin het volgende wordt vastgelegd:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ZonMw zal de komende jaren stevig inzetten op de financiering van onderzoek naar besparingen in de gezondheidszorg; - Zorgverzekeraars committeren zich aan het betalen van een shared savings bijdrage aan ZonMw als een onderzoek potentiële besparingen oplevert. Potentiële besparingen zijn besparingen die uit onderzoek blijken, maar die nog niet in de praktijk zijn gerealiseerd. De shared savings bijdrage kan twee vormen aannemen: <ul style="list-style-type: none"> a. Vergoeding van de gemaakte onderzoekskosten; b. Een van te voren afgesproken percentage van de potentiële besparingen. |
| <p>Financieringsaspecten</p> | <p>In dit shared savings arrangement financiert ZonMw (doelmatigheids)onderzoeken voor. In het geval een doelmatigheidsonderzoek potentiële besparingen oplevert, betalen de gezamenlijke zorgverzekeraars een shared savings bijdrage aan ZonMw. Een individuele verzekeraar wordt daarbij naar rato van zijn landelijke marktaandeel aangeslagen. De shared savings bijdrage wordt dus achteraf uitgekeerd.</p> <p>De shared savings bijdrage kan twee vormen aannemen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. <u>Vergoeding van onderzoekskosten</u> De gezamenlijke zorgverzekeraars betalen aan ZonMw de gemaakte onderzoekskosten terug. Hierbij geldt als voorwaarde dat de vergoeding |

| | |
|---|--|
| | <p>van de onderzoekskosten nooit hoger is dan de potentiële besparingen. De hoogte van de potentiële besparingen is bij deze vormgeving verder niet van invloed op de hoogte van de shared savings bijdrage.</p> <p>b. <u>Percentage van de potentiële besparingen</u> De gezamenlijke zorgverzekeraars betalen aan ZonMw een van te voren afgesproken percentage van de potentiële besparingen. De hoogte van de potentiële besparingen is bij deze vormgeving direct van invloed op de hoogte van de shared savings bijdrage.</p> <p>De mate van revolverendheid die door ZonMw gerealiseerd kan worden, zal sterk afhangen van de mate waarin ZonMw erin slaagt om onderzoeksprojecten te selecteren en te financieren, die daadwerkelijk potentiële besparingen opleveren. In het geval de shared savings bijdrage wordt vormgegeven als een vergoeding van de gemaakte onderzoekskosten zal de mate van revolverendheid in de praktijk vrijwel onmogelijk 100% bereiken. Succesvolle onderzoeken worden immers op zijn best volledig vergoed, terwijl onderzoeken die geen potentiële besparingen opleveren helemaal niet vergoed worden. In het geval de shared savings bijdrage wordt vormgegeven als een percentage van de potentiële besparingen dan kunnen onderzoeksresultaten met hoge potentiële opbrengsten minder succesvolle onderzoeken compenseren. De mate van revolverendheid kan dan wellicht hoger dan 100% worden.</p> |
| <p>Selectie van onderzoeks-investeringen</p> | <p>ZonMw is in dit shared savings arrangement verantwoordelijk voor de selectie van onderzoeken die in aanmerking komen voor financiering. Zorgverzekeraars betalen in deze optie alleen als onderzoek potentiële besparingen oplevert. Het is bij dit shared savings arrangement daarom niet noodzakelijk (maar wel mogelijk) om de gezamenlijke zorgverzekeraars ook een formele rol te geven bij de besluitvorming over de selectie van onderzoeken die in aanmerking komen voor financiering. Discussie over de hoogte en implementeerbaarheid van de onderzochte potentiële besparingen wordt voorkomen door:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vertegenwoordigers van zorgverzekeraars standaard op te nemen in een commissie die het onderzoek begeleidt, en/of; - Op elk onderzoek dat een potentiële besparing oplevert een review te laten plaatsvinden door een andere onderzoeksgroep. |
| <p>Organisatorische vormgeving</p> | <p>Bij de implementatie van het shared savings arrangement gaat het er vooral om dat de selectie van te financieren onderzoeksvoorstellen niet langer plaatsvindt op basis van alleen kwaliteit en relevantie, maar vooral op basis van de kans op potentiële besparingen. Aangezien deze beoordelingswijze afwijkt van de huidige zal het in de praktijk waarschijnlijk het meest effectief zijn als hiervoor nieuwe onderzoeksprogramma's worden opgestart, die een aparte positie krijgen binnen (of zelfs naast) de staande ZonMw organisatie. Na enige tijd zou de nieuwe beoordelingswijze vervolgens breder binnen ZonMw geïmplementeerd kunnen worden.</p> |
| <p>Onderzoekers</p> | <p>De rol van onderzoekers wijzigt niet fundamenteel. Wel zal binnen een shared savings aanpak (nog) meer nadruk worden gelegd op doelmatigheidsonderzoek. Indien medici / onderzoekers hun eigen onderzoek moeten implementeren, dan is het denkbaar dat zij de kosten voor implementatie in hun eigen instelling vergoed krijgen door ZonMw (zie 3.3).</p> |

4.4 Optie 3 - Shared savings op basis van gerealiseerde besparingen

| Tabel 4.4 – Optie 3: Shared savings op basis van gerealiseerde besparingen | |
|--|---|
| Kern | <p>ZonMw en de gezamenlijke zorgverzekeraars sluiten een convenant waarin het volgende wordt vastgelegd:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ZonMw zal de komende jaren stevig inzetten op de financiering van onderzoek naar besparingen in de gezondheidszorg. - Als tegenprestatie ontvangt ZonMw van de verzekeraars bij elk onderzoek dat leidt tot besparingen een van te voren afgesproken percentage van de daadwerkelijk in de praktijk gerealiseerde besparingen. Een individuele verzekeraar wordt daarbij aangeslagen voor de gerealiseerde landelijke besparing naar rato van zijn landelijke marktaandeel. |
| Financieringsaspecten | <p>In dit shared savings arrangement financiert ZonMw (doelmatigheids)onderzoeken voor. Het shared savings arrangement wordt gebaseerd op daadwerkelijk in de praktijk gerealiseerde besparingen. Bij dit shared savings arrangement dient na een van te voren afgesproken periode door een onafhankelijke partij te worden vastgesteld in hoeverre de besparingen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Vervolgens ontvangt ZonMw als shared savings bijdrage een van te voren afgesproken percentage van de daadwerkelijk in de praktijk gerealiseerde besparingen. Een individuele verzekeraar wordt daarbij aangeslagen voor de gerealiseerde landelijke besparing naar rato van zijn landelijke marktaandeel.</p> <p>In dit shared savings arrangement wordt de shared savings bijdrage pas enkele jaren na afronding van het gefinancierde onderzoek aan ZonMw uitgekeerd. De hoogte van de daadwerkelijk gerealiseerde besparingen is direct van invloed op de hoogte van de shared savings bijdrage.</p> <p>De mate van revolverendheid die door ZonMw gerealiseerd kan worden, zal sterk afhangen van de mate waarin ZonMw erin slaagt om onderzoeksprojecten te selecteren en te financieren, die daadwerkelijk potentiële besparingen opleveren en vervolgens artsen en zorgaanbieders kan bewegen tot het in de praktijk implementeren van de potentiële besparingen. De mate van revolverendheid kan hoger dan 100% zijn.</p> |
| Selectie van onderzoeks-investeringen | <p>ZonMw is in dit shared savings arrangement verantwoordelijk voor de selectie van onderzoeken die in aanmerking komen voor financiering. Zorgverzekeraars betalen in deze optie alleen als op basis van de onderzoeksresultaten in de praktijk daadwerkelijk besparingen worden gerealiseerd. Het is daarom bij dit shared savings arrangement niet noodzakelijk (maar wel mogelijk) om de gezamenlijke zorgverzekeraars ook een formele rol te geven bij de besluitvorming over de selectie van onderzoeken die in aanmerking komen voor financiering.</p> <p>Bij dit shared savings arrangement hoeft er geen waarborg te worden ingebouwd om discussie over de onderzochte potentiële besparingen te voorkomen. De eventuele shared savings bijdrage wordt immers niet op de potentiële, maar op de daadwerkelijk in de praktijk gerealiseerde besparingen gebaseerd.</p> <p>Discussie over de hoogte van de daadwerkelijk in de praktijk gerealiseerde besparingen wordt voorkomen door de besparingen te laten vaststellen door een onafhankelijke onderzoekscommissie.</p> |

| | |
|------------------------------------|--|
| Organisatorische vormgeving | <p>Bij de implementatie van het shared savings arrangement gaat het er vooral om dat de selectie van te financieren onderzoeksvoorstellen niet langer plaatsvindt op basis van alleen kwaliteit en relevantie, maar vooral op basis van de kans op potentiële besparingen. Aangezien deze beoordelingswijze afwijkt van de huidige zal het in de praktijk waarschijnlijk het meest effectief zijn als hiervoor nieuwe onderzoeksprogramma's worden opgestart, die een aparte positie krijgen binnen (of zelfs naast) de staande ZonMw organisatie. Na enige tijd zou de nieuwe beoordelingswijze vervolgens breder binnen ZonMw geïmplementeerd kunnen worden.</p> <p>De onafhankelijke onderzoekscommissie, die na een afgesproken periode de hoogte van de daadwerkelijk in de praktijk gerealiseerde besparingen vaststelt, dient buiten de ZonMw organisatie te worden gepositioneerd en een eigen budget te ontvangen. De leden van de onderzoekscommissie mogen op geen enkele wijze belang hebben bij de onderzoeken die door de onderzoekscommissie beoordeeld worden op de mate waarin daadwerkelijk besparingen zijn gerealiseerd. Zowel ZonMw als de gezamenlijke verzekeraars dienen af te spreken dat het oordeel van de onafhankelijke commissie ten aanzien van de hoogte van de gerealiseerde besparingen door hen zal worden overgenomen.</p> |
| Onderzoekers | <p>De rol van onderzoekers wijzigt niet fundamenteel. Wel zal binnen een shared savings aanpak (nog) meer nadruk worden gelegd op doelmatigheidsonderzoek. Indien medici / onderzoekers hun eigen onderzoek moeten implementeren, dan is het denkbaar dat zij de kosten voor implementatie in hun eigen instelling vergoed krijgen door ZonMw (zie 3.3).</p> |

4.5 Vergelijking opties

In deze paragraaf worden de drie mogelijke shared savings arrangementen met elkaar vergeleken. Bij de vergelijking worden de aspecten uit tabel 4.5 gehanteerd.

Tabel 4.5 – Aspecten voor vergelijking shared savings arrangementen

| | Aspect | Omschrijving van aspect |
|----|---|---|
| 1. | Uitvoeringskosten | De omvang van de kosten die gemaakt moeten worden om tijdens de looptijd het betreffende shared savings arrangement uit te voeren. |
| 2. | Maximale mate van revolverendheid | De maximale mate waarin onderzoeksbudgetten van ZonMw zichzelf in stand kunnen houden bij toepassing van het betreffende shared savings arrangement. |
| 3. | Wijzigingen in werkwijze en organisatie ZonMw | De mate waarin veranderingen in de organisatie en werkwijze van ZonMw doorgevoerd moeten worden om toepassing van het betreffende shared savings arrangement mogelijk te maken. |
| 4. | Robuustheid | De mate waarin het shared savings arrangement discussie tussen ZonMw en verzekeraars / gemeenten over de te betalen shared savings bijdrage voorkómt. |
| 5. | Doorlooptijd | De tijd tussen het verstrekken van onderzoeksfinanciering door ZonMw en het ontvangen van de shared savings bijdrage door ZonMw. |

| Tabel 4.6 – Vergelijking shared savings arrangementen | | | |
|---|--|---|---|
| | Optie 1 – Gezamenlijke selectie en financiering van onderzoek | Optie 2 – Shared savings op basis van potentiële besparingen | Optie 3 – Shared savings op basis van gerealiseerde besparingen |
| 1. Uitvoeringskosten | Relatief laag | Relatief hoog: elk onderzoek met potentiële besparingen moet worden begeleid en/of er moet op de besparingen een review plaatsvinden. | Relatief hoog: bij elk onderzoek moeten na verloop van tijd de daadwerkelijk gerealiseerde besparingen worden vastgesteld door een onafhankelijke commissie. |
| 2. Maximale mate van revolverendheid | 50% in het geval van gelijke financiële bijdragen ZonMw en zorgverzekeraars | - Optie 2A: vrijwel onmogelijk 100% - Optie 2B: wellicht hoger dan 100% | Wellicht hoger dan 100% |
| 3. Wijzigingen in werkwijze en organisatie ZonMw | - Optie 1A: - Opstarten nieuw onderzoeksprogramma - Aanpassen beoordelingswijze en monitoring onderzoeken; - Installeren beoordelingscommissie; - Optie 1B: - Samen met zorgverzekeraars oprichten en inrichten nieuwe, zelfstandige organisatie - Aanpassing beoordelingswijze en monitoring onderzoeken | - Opstarten nieuw onderzoeksprogramma met aparte positie - Aanpassen beoordelingswijze en monitoring onderzoeken; - Installeren begeleidingscommissie; - Ontwikkelen systeem van uitvoeren van reviews op onderzoeken met potentiële besparingen. | - Opstarten nieuw onderzoeksprogramma met aparte positie - Aanpassen beoordelingswijze en monitoring onderzoeken; - Installeren onafhankelijke onderzoekscommissie buiten ZonMw |
| 4. Robuustheid | Zeer robuust: De hoogte van de shared savings bijdrage wordt van te voren bepaald op basis van overleg tussen ZonMw en de gezamenlijke verzekeraars. De hoogte van de shared savings bijdrage is niet afhankelijk van de hoogte van de potentiële of gerealiseerde besparingen. ZonMw en de zorgverzekeraars besluiten gezamenlijk over de financiering van onderzoeken. | - Optie 2A: Robuust: Zorgverzekeraars participeren in commissie die onderzoeken begeleidt en op elk onderzoek met potentiële besparingen vindt een review plaats. Dit sluit discussie over de omvang van de potentiële besparingen echter niet geheel uit. - Optie 2B: Redelijk robuust: Idem als bij optie 2A, maar omdat de hoogte van de shared savings bijdrage afhankelijk is van de omvang van de potentiële besparingen, zal er een grotere prikkel zijn om de uitkomsten ter discussie te stellen. | Redelijk robuust: Een onafhankelijke onderzoekscommissie stelt de omvang van de gerealiseerde besparingen vast. Dit sluit discussie over de omvang van de gerealiseerde besparingen echter niet geheel uit. Mede omdat de hoogte van de shared savings bijdrage afhankelijk is van de omvang van de gerealiseerde besparingen, bestaat er een prikkel om de hoogte van de besparingen ter discussie te stellen. |
| 5. Doorlooptijd | Nihil: de shared savings bijdrage wordt voorafgaand aan de verstrekking van onderzoeksfinanciering uitgekeerd. | Enkele jaren: de shared savings bijdrage wordt pas uitgekeerd nadat het onderzoek is afgerond en de review heeft plaatsgevonden. | Minimaal vijf jaar: de shared savings bijdrage wordt pas uitgekeerd nadat de onderzoeksresultaten zijn geïmplementeerd en de besparingen zijn gerealiseerd. |

5. Invoering van shared savings en revolverende onderzoeksbudgetten

5.1 Toepasbaarheid shared savings bij verschillende typen ZonMw onderzoek

Lang niet alle onderzoeksprojecten van ZonMw lenen zich voor een shared savings aanpak. Een shared savings aanpak is mogelijk voor onderzoeken die:

- Naar verwachting duidelijke, meetbare financiële baten (in de praktijk: voornamelijk kostenbesparingen) zullen opleveren;
- Naar verwachting inzichtelijk maken bij welke partij(en) de financiële baten neerslaan;
- De financiële baten daadwerkelijk zullen onderbouwen en beschrijven (in ieder geval noodzakelijk voor het realiseren van shared savings arrangement optie 2 en 3).

Op basis van voorgaande drie voorwaarden komt ieder geval zogenaamd doelmatigheidsonderzoek in aanmerking voor toepassing van shared savings. Tegelijkertijd hoeft de toepassing van shared savings niet te worden beperkt tot dit type onderzoek. In het al eerder genoemde rapport 'Kostenbesparende projecten; Quick scan van ZonMw programma's' worden ongeveer 100 projecten genoemd waarvan een groot deel geschikt zou zijn geweest voor financiering uit een meer revolverend onderzoeksbudget op basis van shared savings.

ZonMw heeft vier programmakaders: Wetenschap en Innovatie, Preventie, Zorg en Welzijn en Kwaliteit en Doelmatigheid. De toepassing van shared savings hoeft niet beperkt te worden tot één van de vier programmakaders van ZonMw. Elk van de vier programmakaders van ZonMw kan in principe onderzoeken omvatten die concrete kostenbesparingen realiseren. Hoewel het programmakader 'Kwaliteit en doelmatigheid' logischerwijs wel meer onderzoeken zal bevatten die concrete kostenbesparingen kunnen realiseren dan het programmakader 'Wetenschap en innovatie'.

Tegelijkertijd is ook duidelijk dat bepaalde categorieën ZonMw projecten zich niet lenen voor toepassing van shared savings. Tabel 5.1 geeft een niet uitputtend overzicht. Het feit dat een vorm van onderzoek niet geschikt is voor toepassing van shared savings betekent overigens niet dat het onderzoek minder wenselijk is.

Tabel 5.1 - Soorten ZonMw projecten waar toepassing van shared savings niet mogelijk is

| Soort project / onderzoek | Voorbeeld | Reden |
|--|---|---|
| Fundamenteel onderzoek | Centra voor Systeembioïologie Research | Levert veelal geen concrete kostenbesparingen op. |
| Onderzoek naar nieuwe behandelingen / geneesmiddelen voor zeldzame aandoeningen | - Programma E-rare - Programma Priority Medicines zeldzame ziekten en wees-geneesmiddelen (Rare) | Levert veelal geen concrete kostenbesparingen op. |
| Projecten die zich richten op coördinatie, kennisuitwisseling, stimuleren van samenwerking, etc. | Academische Werkplaats Jeugd | Zelfs als dergelijke projecten bijdragen aan een concrete kostenbesparing dan is normaal gesproken niet te kwantificeren welk aandeel het betreffende project daarin heeft. |

| | | |
|---|---|--|
| Persoonsgerichte subsidies die zich bijvoorbeeld richten op de opleiding van onderzoekers | <ul style="list-style-type: none">- Agiko Stipendia- Klinische Fellows | Zelfs als persoonsgerichte subsidies bijdragen aan een concrete kostenbesparing dan is normaal gesproken niet te kwantificeren welk aandeel de persoonsgerichte subsidie daarin heeft. |
|---|---|--|

5.2 Aanpassing van de selectie van te financieren onderzoeken

Een onderzoeksprogramma dat gefinancierd wordt op basis van shared savings vergt een andere organisatie, werkwijze en cultuur van ZonMw. Een meer revolverend onderzoeksbudget door toepassing van shared savings heeft vooral consequenties voor de selectie van te financieren onderzoeken. Alleen bij een juiste selectie van projecten kan een goede mate van revolverendheid worden bereikt. Om succesvol te zijn moeten onderzoeken worden geselecteerd met de grootste kans op besparingen. Dit heeft een aantal consequenties voor de inrichting van het selectieproces.

De selectiecriteria en prioritering van onderzoeken

Bij een revolverend onderzoeksbudget op basis van shared savings moeten de verwachte kostenbesparingen en de verwachte implementeerbaarheid van de resultaten de twee belangrijkste selectiecriteria zijn. Het beoordelingskader van het programma DoelmatigheidsOnderzoek voldoet al voor een belangrijk deel aan deze criteria. In het programma DoelmatigheidsOnderzoek zijn doelmatigheidswinst en implementeerbaarheid bijvoorbeeld de twee belangrijke aspecten binnen het criterium relevantie. Voor het succesvol toepassen van shared savings zijn echter ook ten opzichte van het programma DoelmatigheidsOnderzoek enkele aanpassingen wenselijk. Hierbij is de kern dat potentiële doelmatigheidswinst, implementeerbaarheid en kwaliteit van het onderzoeksvoorstel dé beoordelingscriteria dienen te zijn. Voor alle onderzoeksvoorstellen die voldoen aan de kwaliteitseisen geldt vervolgens dat die onderzoeksvoorstellen worden geselecteerd die naar verwachting zullen leiden tot de grootste kostenbesparing. Daarbij zijn zowel de verwachte besparing als de verwachte implementeerbaarheid van belang. Andere criteria dan doelmatigheidswinst, implementeerbaarheid en kwaliteit moeten zoveel mogelijk worden vermeden. Het criterium dat er sprake moet zijn van een evenwichtige spreiding van onderzoeken over verschillende disciplines / ziektebeelden zou bijvoorbeeld bij voorkeur moeten vervallen. Uitgangspunt is immers dat onderzoeken worden geselecteerd met de grootste kans op potentiële besparingen.

Inrichting beoordelingscommissie

De beoordelingscommissies van ZonMw bestaan nu veelal uit wetenschappers en andere betrokkenen die hun sporen hebben verdiend in de sector zorg en welzijn. Deze inhoudelijke expertise blijft ook van belang bij een shared savings aanpak. Het doelmatigheidsperspectief zal echter nog meer centraal moeten komen te staan. De beoordelingscommissie zal daarom voor een belangrijk deel moeten bestaan uit experts op het gebied van doelmatigheid(sonderzoek) met veel ervaring binnen de zorg.

Cofinanciering

Ook is het de vraag of cofinanciering altijd vereist moet zijn. Enerzijds is cofinanciering wenselijk en te zien als een vorm van shared savings. Bijvoorbeeld in een specifiek geval dat de onderzoekende instantie (bijvoorbeeld een zorgaanbieder) zelf ook kosten bespaart of op andere wijze baat heeft bij het onderzoek. Anderzijds kan verplichte cofinanciering ook een drempel opwerpen voor onderzoekers om onderzoeksvoorstellen in te dienen als de onderzoekers zelf geen belang hebben bij de onderzoeksresultaten. Onderzoekers zijn in dat geval niet de meest voor de hand liggende partij om te belasten met het zoeken naar belanghebbenden voor cofinanciering.

Rol patiëntenorganisatie / ervaringsdeskundigen in selectieproces

Het is ook de vraag hoe groot de rol van een patiëntenorganisatie (of ervaringsdeskundige) in de beoordeling van de aanvraag moet zijn. Het is natuurlijk goed om (vertegenwoordigers van) patiënten te benaderen voor advies over de implementeerbaarheid van onderzoek(suitkomsten). In de huidige subsidieaanvraag voor doelmatigheidsonderzoek moet de patiëntenorganisatie echter expliciet

instemmen met het onderzoeksdesign, de uitkomstmaten, de mate van belasting van de meting en de kwaliteit van de patiënteninformatiebrief. Dit instemmingsvereiste lijkt te zwaar indien kostenbesparingen en implementeerbaarheid leidend zijn bij de selectie van onderzoeken. Een adviesrol voor (vertegenwoordigers van) patiënten is in dat geval passender.

Verbreden reikwijdte huidige programma DoelmatigheidsOnderzoek

Het programma DoelmatigheidsOnderzoek stelt voor een belangrijk deel de juiste beoordelingscriteria die kunnen worden toegepast voor het realiseren van een meer revolverend onderzoeksbudget door de toepassing van shared savings. Het programma DoelmatigheidsOnderzoek zou daarom als basis kunnen dienen voor een shared savings aanpak. Het programma DoelmatigheidsOnderzoek is echter specifiek gericht op interventies (diagnostische, therapeutische en verzorgende activiteiten) in de Zorgverzekeringswet en de AWBZ. Daarom zijn er twee aanpassingen ten aanzien van de reikwijdte noodzakelijk.

1. In beginsel is het ook mogelijk dat binnen de Zvw en de AWBZ ook andere soort onderzoeken die leiden tot kostenbesparingen in aanmerking komen voor financiering uit shared savings. Door ZonMw gefinancierd onderzoek naar de effectiviteit van een driedelig laken (koplaken, middenlaken en voetlaken) in de verzorging betreft bijvoorbeeld niet zozeer een interventie als wel een innovatieve werkwijze. Het onderzoek hiernaar wijst wel op een potentiële besparing van € 38 miljoen bij landelijke invoering. Het is daarom zinvol om de reikwijdte van het programma in overleg met zorgverzekeraars uit te breiden naar andere soorten onderzoek.
2. Op het gebied van de Wmo moet een vergelijkbaar nieuw beoordelingskader worden opgesteld voor een shared savings aanpak. De reikwijdte van het soort onderzoek dat gesubsidieerd wordt kan in overleg met gemeenten worden bepaald.

5.3 Organisatorische veranderingen ZonMw

Shared savings aanpak apart positioneren binnen ZonMw

Zoals aangegeven in paragraaf 5.1 kan in principe elk van de vier programmakaders van ZonMw programma's en onderzoeken bevatten die in aanmerking komen voor financiering vanuit een revolverend onderzoeksbudget op basis van een aanpak met shared savings. Om die reden zou een shared savings aanpak idealiter onderdeel worden van de gehele ZonMw organisatie. Anderzijds vergt een shared savings aanpak een andere manier van werken die nog tot ontwikkeling moet komen. Om op relatief korte termijn resultaten te kunnen boeken, is het praktischer om een klein deel van de ZonMw organisatie volledig op basis van shared savings te laten werken dan een groot deel van de ZonMw organisatie een beetje. ZorgmarktAdvies pleit er daarom voor om de shared savings aanpak in eerste instantie onder te brengen in een apart deel van de organisatie (minimaal een apart programmakader). Het programma DoelmatigheidsOnderzoek kan hierbij als basis dienen. Dit betekent dat de overige onderdelen van de organisatie hier niet direct door worden geraakt. Wel zal een deel van de lopende onderzoeken en projecten mogelijk na verloop van tijd verschuiven van bestaande programmakaders naar het organisatieonderdeel dat op basis van shared savings werkt.

Medewerkers van ZonMw

Medewerkers die het secretariaat voeren van shared savings projecten zullen veel ervaring moeten hebben met doelmatigheidsonderzoek. Ook zullen medewerkers zich moeten realiseren dat het succes van shared savings op langere termijn afhankelijk is van de besparingen die daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Aanpassing bestuur en management

Aanpassing van het bestuur van ZonMw is waarschijnlijk niet noodzakelijk zolang een beperkt deel van de ZonMw projecten wordt gefinancierd op basis van shared savings. Wel adviseert ZorgmarktAdvies de shared savings aanpak minimaal onder te brengen in een apart programmakader met een programmamanager die veel ervaring heeft met doelmatigheidsonderzoek en die de verwachte kostenbesparingen in zorg en welzijn centraal stelt.

Incasso

ZonMw zal ook de inkomsten uit de shared savings moeten incasseren. Dit betekent dat de financiële administratie meer dan nu ook zal moeten krijgen voor de incassofunctie. In optie 1 is dit relatief

eenvoudig omdat vooraf helder is welke partijen welk bedrag moeten bijdragen. In optie 2 en 3 is de hoogte van de te ontvangen vergoeding afhankelijk van behaalde resultaten per project. Dit vergt een serieuze vormgeving van de incassoadministratie.

5.4 Implementatie verschillende shared savings modellen

In hoofdstuk 4 hebben we drie opties voor de vormgeving van shared savings arrangementen uitgewerkt:

1. Gezamenlijke selectie en financiering van onderzoek
2. Shared savings op basis van potentiële besparingen
3. Shared savings op basis van gerealiseerde besparingen

Elk van de drie opties kan door ZonMw in overleg met betrokken partijen worden geïmplementeerd.

Implementatie optie 1

De invoering van shared savings op basis van optie 1a kan relatief eenvoudig organisatorisch worden vormgegeven indien overeenstemming wordt bereikt met belanghebbende partijen als gemeenten en/of zorgverzekeraars. De belangrijkste organisatorische wijziging is dan het installeren van de beoordelingscommissies voor de betreffende sectoren. Bijvoorbeeld een beoordelingscommissie voor de sector curatieve zorg met zorgverzekeraars als belangrijkste betalende belanghebbenden en een beoordelingscommissie voor welzijn en langdurige extramurale zorg met gemeenten als belangrijkste betalende belanghebbenden. De omvang van het programma bij de start wordt bepaald door de mate waarin ZonMw en de belanghebbende partijen financiële middelen beschikbaar stellen om gezamenlijk in onderzoek te investeren.

Optie 1b houdt ook het opzetten van een aparte juridische en organisatorische entiteit in. Deze optie is daarmee moeilijker te realiseren en er zijn hogere kosten aan verbonden dan optie 1a.

Implementatie optie 2 en optie 3

Optie 2 en 3 zijn moeilijker te realiseren dan optie 1a. Ook daar begint het met de instemming van belanghebbende partijen dat zij bereid zijn om ZonMw te laten delen in besparingen die voortkomen uit ZonMw onderzoek. Om een bepaalde mate van revolverendheid te realiseren zal vervolgens een midden moeten worden gevonden tussen enerzijds voorzichtig beginnen en ervaring opdoen en anderzijds voldoende projecten opstarten en financieren om risico's te spreiden. We schatten in dat het uit het oogpunt van voldoende risicospreiding noodzakelijk is om minimaal tien projecten te financieren. Voor een goede en doelmatige programmaorganisatie zal daarnaast enige continuïteit in de werkstroom vereist zijn. Een startjaar met tien projecten, waarna vervolgens meerdere jaren gewacht moet worden op resultaten (en vergoedingen) is vanuit organisatorisch perspectief niet doelmatig. Medewerkers en leden van de beoordelingscommissie zullen uit het oogpunt van doelmatigheid een vrij stabiele werkstroom moeten hebben. Uitgaande van een minimale organisatorische schaal van een programmamanager en een medewerker, alsmede een beoordelingscommissie die vier maal per jaar bijeenkomt, schatten wij in dat het in elk geval mogelijk moet zijn om, na een opstartperiode, circa acht onderzoeksprojecten per jaar goed te keuren (en daarnaast de nodige onderzoeken af te wijzen).

ZorgmarktAdvies adviseert om bij de start van het programma niet een al te ambitieuze mate van revolverendheid vast te stellen. De organisatie moet in de gelegenheid worden gesteld om te kunnen leren van de opgedane ervaringen om zodoende betere resultaten te bereiken. ZorgmarktAdvies adviseert op basis van de interviews met vertegenwoordigers van revolverende fondsen te starten met een doelstelling van 50% revolverendheid.

ZorgmarktAdvies adviseert te starten met de implementatie van optie 1a. Indien met een gezamenlijke selectie en financiering goede resultaten worden geboekt, dan is vervolgens doorgroei mogelijk naar optie 2 en/of 3.

5.5 Aanpassing relatie met het ministerie van VWS

Op dit moment is de Kennisagenda van het ministerie van VWS een belangrijk richtsnoer voor het bepalen van de onderzoeksprioriteiten van ZonMw. In paragraaf 3.2 hebben we geconcludeerd dat er

een spanning bestaat tussen het formuleren van onderzoeksprioriteiten door VWS en het realiseren van revolverende onderzoeksbudgetten op basis van shared savings. Bij een revolverend onderzoeksbudget moet bij de selectie van te financieren projecten niet de Kennisagenda van het ministerie van VWS leidend zijn, maar de kans op financiële besparingen. Voor de realisatie van revolverende onderzoeksbudgetten op basis van shared savings is het dan ook van belang dat ZonMw van het ministerie van VWS een ruime mogelijkheid voor aanwending van de beschikbaar gestelde financiële middelen krijgt (zonder strikte bepaling van onderzoeksprioriteiten door het ministerie van VWS). Daarnaast dient ZonMw de mogelijkheid te krijgen om een programmabudget over te hevelen naar een volgend jaar in het geval het budget in het lopende jaar niet kan worden uitgeput omdat zich onvoldoende kansrijke projecten aandienen. Niet de ruimte in het budget dient leidend te zijn bij de vraag of een project wel of niet gefinancierd moet worden, maar de kans dat het project potentiële besparingen oplevert.

5.6 Aanpassing relatie met onderzoekers / indieners subsidieverzoeken

ZonMw zal zich voor onderzoek binnen een revolverend onderzoeksbudget primair moeten richten op onderzoekers met een goede staat van dienst op het gebied van doelmatigheidsonderzoek. Onderzoekers zullen creatief moeten zijn in het zien van kansen voor besparingen en gedegen bij het onderbouwen van de onderzoeksresultaten. De potentiële kostenbesparingen en de implementeerbaarheid van de onderzoeksresultaten zijn doorslaggevend bij de selectie van te financieren onderzoeken. Onderzoekers die potentiële besparingen weten te traceren en gedegen weten te onderbouwen, moeten voorrang krijgen bij de financiering van nieuwe onderzoeken.

Bij de te financieren onderzoeken op basis van shared savings dient een zakelijke relatie met de onderzoekers te worden gehanteerd. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van mijlpalen. Het onderzoek wordt daartoe in een aantal fasen verdeeld. Elke fase wordt afgesloten met het bereiken van een afgesproken mijlpaal. Financiering vindt vervolgens per bereikte mijlpaal plaats ('milestone financiering'). Alleen indien een mijlpaal wordt gerealiseerd, komt financiering voor de volgende mijlpaal beschikbaar. Niet succesvol onderzoek kan zo in een vroeg stadium worden beëindigd.

Bijlage 1 - Revolverende fondsen

Wat is een revolverend fonds?

Er zijn veel verschillende soorten revolverende fondsen. De rijksoverheid definieert een revolverend fonds als volgt:

“Een fonds waarmee een overheid leningen verstrekt en/of risicodragend participeert of leningen garandeert aan projecten met een maatschappelijk doel en waarbij de aflossingen steeds opnieuw gebruikt kunnen worden.”

Revolverende fondsen vormen een aantrekkelijk alternatief voor subsidieverlening. Bij subsidieverlening vloeien de verstrekte middelen niet terug naar de subsidieverlener, waardoor een subsidiebudget steeds moet worden bijgevuld. Bij een revolverend fonds daarentegen worden de financiële middelen uit het fonds geïnvesteerd in projecten of ondernemingen, waarbij het de intentie is om de geïnvesteerde middelen op een later tijdstip wel (deels) terug te laten vloeien naar het fonds, waarna de middelen opnieuw geïnvesteerd kunnen worden. Doordat de geïnvesteerde middelen (deels) terugvloeien naar het fonds kan het fonds zichzelf in meer of mindere mate in stand houden.

Vanwege voorgaand voordeel van revolverende fondsen hebben de afgelopen jaren reeds allerlei overheidspartijen (landelijk, provinciaal en lokaal) hun subsidie-instrumentarium (deels) vervangen door revolverende financieringsinstrumenten.

Vormgeving financiering en terugbetaling

Financieringsinstrumenten

Op hoofdlijnen zijn er drie manieren om het fondsvermogen bij een revolverend fonds in te zetten voor financiering van projecten en/of ondernemingen:

- *Leningen*
In het geval van een lening verstrekt het fonds een geldbedrag aan een project of onderneming, waarbij het project of de onderneming over een afgesproken periode rente en aflossing terugbetaalt aan het fonds. Een specifieke vorm is de achtergestelde lening, waarbij het fonds in het geval van faillissement van de onderneming in de volgorde van schuldeisers achter de gewone schuldeisers komt.
- *Garanties*
In het geval van een garantie verstrekt het fonds niet zelf een geldbedrag aan een project of onderneming, maar garandeert zij aan een andere kapitaalverschaffer dat deze de door hem verstrekte financiering (deels) terug zal ontvangen in het geval het project of de onderneming daartoe niet in staat zal blijken te zijn.
- *Participaties*
In het geval van een participatie verstrekt het fonds een geldbedrag aan een project of onderneming, waarbij het fonds in ruil daarvoor (mede-)eigenaar wordt van het project of de onderneming (bijvoorbeeld in de vorm van aandeelhouderschap).

Terugbetalingsmanieren

Met behulp van de volgende manieren van terugbetalen kan het geïnvesteerde kapitaal (deels) terugvloeien naar het revolverende fonds:

- *Rente en aflossing*
Bij leningen vindt de terugbetaling plaats via het afdragen van rente en aflossing aan het fonds.

- *Provisie*
Bij garanties dient het project of de onderneming die een garantie heeft gekregen vaak een provisie te betalen over het gegarandeerde bedrag zolang als de garantie loopt.
- *Dividend*
Dividend wordt verstrekt aan de aandeelhouders (eigenaars) van een onderneming als een vergoeding voor het geïnvesteerde vermogen. Dividend is de betaling van (een deel van) de winst van een onderneming aan haar aandeelhouders. Het is mogelijk om (tijdelijk) ook bij verlies dividend uit te keren, namelijk vanuit de reserves.
- *Royalty's*
Bij royalty's deelt de kapitaalverschaffer in de opbrengsten van de verkoop van het product, het idee of de innovatie, welke met behulp van zijn geïnvesteerde kapitaal tot stand is gebracht en waarop hij een octrooi / patent heeft gevestigd.
- *Aandelenverkoop*
In het geval een fonds participeert in een project of onderneming, dan zal het fonds na verloop van tijd doorgaans afstand willen doen van haar eigenaarschap (verkoop van aandelen). In het geval het project of de onderneming succesvol is, stijgt haar economische waarde en zal het fonds bij verkoop van haar aandelen een bedrag incasseren dat hoger is dan het oorspronkelijk geïnvesteerde bedrag.

Combinaties van financieringsinstrumenten en terugbetalingswijzen

Uit voorgaande paragrafen werd reeds duidelijk dat er tussen de verschillende financieringsinstrumenten enerzijds en de verschillende terugbetalingswijzen anderzijds min of meer logische combinaties bestaan. Het hierna volgende schema geeft een overzicht van die combinaties.

Tabel 1 - Combinaties van financieringsinstrumenten en terugbetalingswijzen

| | | FINANCIERING | | |
|---------------|--------------------|--------------|----------|--------------|
| | | Lening | Garantie | Participatie |
| TERUGBETALING | Rente en aflossing | X | | |
| | Provisie | | X | |
| | Dividend | | | X |
| | Royalty's | X | X | X |
| | Aandelenverkoop | | | X |

Tussen leningen en garanties enerzijds en participaties anderzijds zitten enkele belangrijke verschillen:

1. Bij leningen en garanties staat doorgaans aan het begin van de looptijd van de financiering vast hoeveel geld er terugbetaald moet worden.³ Bij participaties wordt de uiteindelijke hoogte van de terugbetaling (grotendeels) bepaald door de mate waarin het project of de onderneming winst genereert en in waarde toeneemt.
2. Bij leningen en garanties wordt de kapitaalverschaffer, tenzij aanvullende afspraken daarin voorzien, geen (mede-)eigenaar van het project of de onderneming waarin wordt geïnvesteerd. Bij participaties wordt de kapitaalverschaffer daarentegen wel (mede-)eigenaar.

³ In het geval een winstafhankelijke rente overeen wordt gekomen, staat aan het begin van de looptijd van de financiering niet precies vast welk totaalbedrag er terugbetaald moet worden aan de kapitaalverschaffer.

Overige vormgevingsaspecten

Hoewel alle revolverende fondsen voldoen aan het principe dat de geïnvesteerde middelen (deels) terugvloeien in het fonds bestaan er in de verdere vormgeving behoorlijke onderlinge verschillen:

1. *De doelgroepafbakening*
Sommige revolverende fondsen hebben een regionale focus, andere fondsen richten zich specifiek op ondernemingen in een bepaalde 'levensfase' en weer andere fondsen richten zich op de financiering van projecten rond een bepaald thema. Relatief vaak richten revolverende fondsen zich op innovatieve ondernemingen en/of projecten.
2. *De mate van revolverendheid*
Bij de vormgeving en het beheer van een revolverend fonds is het van belang om vast te stellen in welke mate het fonds revolverend moet zijn. In het geval 100% revolverendheid wordt nagestreefd zal het fonds, in het geval deze doelstelling daadwerkelijk wordt gerealiseerd, door de jaren heen gemiddeld minstens dezelfde budgettaire omvang houden. Er kan echter ook genoeg worden genomen met een lagere mate van revolverendheid waardoor het fonds door de jaren heen in omvang krimpt. Als het fondsvermogen in dat geval toch op peil moet worden gehouden, zijn er nieuwe stortingen in het fonds noodzakelijk.
3. *Selectie van investeringsprojecten*
De criteria die gehanteerd worden bij de selectie van investeringsprojecten hangen uiteraard samen met de doelgroepafbakening en de nagestreefde mate van revolverendheid. Belangrijk onderscheid tussen fondsen is het al dan niet hanteren van een strikt bedrijfseconomische afweging bij het selecteren van investeringsprojecten. Bij een strikt bedrijfseconomische beoordeling van een investeringsvraag wordt alleen geïnvesteerd als verwacht mag worden dat het project of de onderneming het te investeren bedrag op enigerlei wijze tegen marktconforme tarieven terug kan betalen. Het is ook mogelijk om bij de beoordeling van een investeringsvraag het bredere perspectief van de maatschappelijke businesscase te betrekken. Bij de beoordeling wordt in dat geval ook bekeken hoeveel waarde het project of de onderneming naar verwachting zal gaan genereren voor de samenleving. Het kan wel betekenen dat het hanteren van marktconforme vergoedingen over de geïnvesteerde bedragen in dat geval onhaalbaar is.
4. *Investeringsomvang, looptijd en cofinanciering*
Revolverende fondsen verschillen niet alleen in de financieringsinstrumenten die worden ingezet, maar ook in de maximale hoogte van het te verstrekken financieringsbedrag, de looptijd van de financiering en de mate waarin cofinanciering vereist is.
5. *Juridische structuur en governance*
Bij de opzet van een revolverend fonds is de vormgeving van de juridische structuur en de governance van groot belang. Ondermeer de volgende vragen dienen beantwoord te worden:
 - Welke rechtspersoonlijkheid krijgt het revolverende fonds?
 - Krijgt het revolverende fonds een eigen beheerorganisatie of wordt het beheer door een externe partij uitgevoerd?
 - Welke afspraken gelden voor de beëindiging van de taken van het fonds?
 - Worden de organisaties die het fonds van financiële middelen hebben voorzien opgenomen in de governance van het fonds en zo ja op welke wijze?
 - Hoe worden investeringsbelissingen genomen binnen het fonds?

Voorbeelden van revolverende fondsen

Hierna volgen ter illustratie enkele voorbeelden van revolverende fondsen.

Nationaal Groenfonds

Nationaal Groenfonds is in 1994 opgericht door de provincies en het ministerie van LNV (tegenwoordig onderdeel van het ministerie van EZ). Het Groenfonds ontwikkelt en verleent financiële faciliteiten voor natuur, bos, landschap en openlucht recreatie. Voor publieke partijen zoals overheden, maar ook voor private initiatieven en particulieren. Plannen voor natuur en landschap stranden vaak door financiële beperkingen. Het Groenfonds neemt financiële drempels weg,

adviseert, ondersteunt initiatieven en financiert investeringen in natuur, zodat plannen sneller en beter uitgevoerd kunnen worden. Het Groenfonds bundelt daarbij publieke en private geldstromen. Het Groenfonds heeft geen winstoogmerk. Het Groenfonds had in 2011 een omvang van ongeveer € 44,4 miljoen. Het Groenfonds heeft de organisatie en dagelijkse bedrijfsvoering ondergebracht bij Fondsenbeheer Nederland. Bronnen: Jaarverslag 2011 Nationaal Groenfonds, Informatiebrochure Fondsenbeheer Nederland, www.nationaalgroenfonds.nl en www.fondsenbeheer.nl.

Nationaal Restauratiefonds

Nationaal Restauratiefonds is in 1985 op initiatief van de rijksoverheid opgericht. Het Restauratiefonds biedt eigenaren en beheerders van monumenten financiële ondersteuning bij het restaureren en onderhouden van hun pand. Waar mogelijk worden laagrentende leningen verstrekt uit een revolverend fonds, waarmee financiële continuïteit voor monumentenzorg wordt gewaarborgd. Naast het voorgaande verricht het Restauratiefonds nog verschillende andere taken, waaronder het geven van voorlichting, advies en begeleiding bij alle financiële en procesmatige aspecten van een restauratie. Het Restauratiefonds heeft geen winstoogmerk. Het Restauratiefonds had in 2011 een omvang van ongeveer € 350,7 miljoen. De dagelijkse bedrijfsvoering van het Restauratiefonds (huisvesting, medewerkers, ICT en financiële kennis) is ondergebracht bij Fondsenbeheer Nederland. Bronnen: Jaarverslag 2011 Nationaal Restauratiefonds, Informatiebrochure Fondsenbeheer Nederland, www.restauratiefonds.nl en www.fondsenbeheer.nl.

Stimuleringsfonds Volkshuisvesting

Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn) wordt eind 1996 opgericht op initiatief van Bouwfonds, dat dan nog eigendom is van de Nederlandse gemeenten. SVn ontwikkelt financieringsinstrumenten die ingezet kunnen worden om doelstellingen op het gebied van wonen te realiseren. Overheden, corporaties en andere marktpartijen kunnen een revolverend fonds bij SVn onderbrengen. Via revolverende fondsen verstrekt SVn laagrentende leningen die bijdragen aan de kwaliteitsverbetering van de fysieke woon- en leefomgeving in stadswijken en dorpskernen. Voorbeelden van laagrentende leningen zijn de Duurzaamheidslening en de Stimuleringslening voor ondermeer particuliere woningverbetering, funderingsherstel en groot onderhoud door Verenigingen van Eigenaren. Het meest bekende product van SVn is de Starterslening, een lening om koopwoningen voor starters bereikbaar te maken. SVn heeft geen winstoogmerk. SVn had in 2011 een omvang van ongeveer € 698,0 miljoen. SVn heeft haar personele organisatie en dagelijkse bedrijfsvoering ondergebracht bij Fondsenbeheer Nederland. Bronnen: Jaarverslag 2011 SVn, Informatiebrochure Fondsenbeheer Nederland, www.svn.nl en www.fondsenbeheer.nl.

PPM Oost

Participatiemaatschappij Oost Nederland NV (PPM Oost) is onderdeel van Ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland NV (Oost NV). Oost NV heeft als aandeelhouders het Ministerie van Economische Zaken en de provincies Gelderland en Overijssel. PPM Oost heeft als opdracht om te investeren in bedrijven die door hun activiteiten bijdragen aan een florerende economie in Oost-Nederland. PPM Oost werkt met overheidsgeld, dat zij als risicodragend kapitaal investeert in kansrijke, innovatieve bedrijven in Oost-Nederland (Gelderland en Overijssel). PPM Oost investeert met name in bedrijven binnen de sectoren: Agro-Food, Life Sciences & Health, High Tech, Energie- en Milieutechnologie en de Maakindustrie. PPM Oost beheert verschillende revolverende fondsen: Innovatie- en Investeringsfonds Gelderland, Participatiefonds PPM Oost, Innovatiefonds Oost Nederland, Gelderland voor Innovaties en MKB Kredietfaciliteit Gelderland. PPM Oost maakt gebruik van verschillende financieringsinstrumenten: achtergestelde leningen, garantstellingen en bedrijfsparticipaties. Door haar bijzondere opdracht is PPM Oost bereid bij het financieren van veelbelovende en innovatieve bedrijven meer risico's te nemen dan andere, meer commerciële participatiemaatschappijen. Voor de rest hanteert PPM Oost de gewone regels voor het verstrekken van risicokapitaal, hetgeen ook betekent dat ondernemers niet goedkoper uit zijn bij PPM Oost dan bij meer commerciële partijen. De verschillende revolverende fondsen van PPM Oost hadden in 2012 een gezamenlijke omvang van naar schatting € 100 miljoen. Bronnen: Jaarverslag 2011 PPM Oost, www.ppmoost.nl en www.oostnv.nl.

Agentschap NL

Agentschap NL is onderdeel van het ministerie van EZ. Het agentschap is de uitvoeringsorganisatie van de Nederlandse Rijksoverheid als het gaat om duurzaamheid, innovatie en internationaal ondernemen. Agentschap NL biedt vier categorieën diensten aan: voorlichting en advies, financieren, netwerken en uitvoeren wet- en regelgeving. Bij het dienstonderdeel MKB Netwerken en Financiering

van Agentschap NL worden verschillende financieringsregelingen met een revolverend karakter uitgevoerd. Voorbeelden: Borgstelling MKB Kredieten (BMKB), Garantie Ondernemingsfinanciering (GO), Groeifaciliteit en Innovatiefonds MKB+. Bij de financieringsregelingen met een revolverend karakter maakt MKB Netwerken en Financiering van Agentschap NL een bedrijfseconomische afweging en kijkt zij dus niet naar de maatschappelijke businesscase. Hoewel MKB Netwerken en Financiering van Agentschap NL participeert in ondernemingen (meestal niet direct zelf, maar via fondsen) en kredieten (leningen) verstrekt, wordt vooral het instrument van de garantstelling ingezet. Momenteel heeft MKB Netwerken en Financiering van Agentschap NL ongeveer €0,5 miljard aan participaties, ongeveer €0,5 miljard aan kredieten / leningen en ongeveer €4 miljard aan garanties uitstaan. Bij de garantstelling wordt ongeveer 50% van de financiering van een andere kapitaalverschaffer afgedekt. Doordat de kapitaalverschaffer zelf de helft van het risico blijft dragen, zal deze een gedegen onderbouwde investeringsbeslissing nemen en de onderneming of het project lopende de financieringstermijn intensief volgen. Hierdoor wordt de kans kleiner dat Agentschap NL daadwerkelijk wordt aangesproken op de door haar afgegeven garantstelling. Bron: www.agentschapnl.nl.

Stichting PPS Mibiton

Mibiton is in 1994 opgericht en heet formeel 'Stichting Publieke Private Samenwerking Versterking van de Materiële Infrastructuur BioTechnologisch Onderzoek in Nederland (Stichting PPS Mibiton)'. Mibiton maakt het voor (startende) MKB-ers en kennisinstellingen in de Life Sciences sector financieel mogelijk om apparatuur en faciliteiten te exploiteren. Mibiton financiert de investering in de benodigde apparatuur en/of faciliteiten voor, waarna betrokken partijen de investering over een bepaalde periode terugbetalen. Hoewel Mibiton financieringsaanvragen bedrijfseconomisch toetst, kan zij wel eerder financiering verstrekken dan banken en leasemaatschappijen. Mibiton participeert niet in ondernemingen (behoudens enkele gevallen uit het verleden). Vanaf de oprichting in 1994 heeft Mibiton in totaal €26,2 miljoen geïnvesteerd in 76 verschillende projecten. Van dit bedrag is inmiddels €17,7 miljoen weer teruggestort. Op dit moment heeft Mibiton drie geopende investeringsfondsen:

1. **Mibiton Solo** financiert apparatuur voor jonge Life Sciences MKB-ers in het geval financiering via reguliere bankleningen, een leasemaatschappij, subsidies of uitgifte van nieuwe aandelen niet mogelijk is. De investering varieert van €50.000,- tot circa €350.000,- en wordt in maximaal 4 jaar terugbetaald. Op dit moment heeft Mibiton Solo 25 investeringen gedaan (totaal: €4,7 miljoen) en heeft het een mate van revolverendheid van 81%.
2. **Mibiton Share** investeert in apparatuur (Share apparatuur) en faciliteiten (Share faciliteiten) die gezamenlijk worden geëxploiteerd door MKB organisaties. Minimaal 2 partners maken gebruik van de apparatuur of de faciliteit. Het ministerie van EZ participeert in Mibiton Share. De financiering per project varieert van circa €100.000 tot €750.000 en wordt in maximaal 5 jaar terugbetaald. Op dit moment heeft Mibiton Share 12 investeringen gedaan (totaal: €6.6 miljoen) en heeft het een mate van revolverendheid van 70%.
3. **Mibiton Science** ondersteunt Life Sciences starters die voortkomen uit een Nederlandse kennisinstelling. Samen met de kennisinstelling kunnen aanvragen worden ingediend voor apparatuur en faciliteiten. Mibiton Science wordt mede gefinancierd door het NGI en het ministerie van EZ. De investering tot circa €200.000,- wordt in maximaal vijf jaar terugbetaald. De starter en de kennisinstelling dienen voor minimaal 50% van de hoofdsom aan te tonen dat de terugbetaling hard is op basis van 'vrije cashflow'. Op dit moment heeft Mibiton Science 3 investeringen gedaan (totaal: €0,74 miljoen) en heeft het een mate van revolverendheid van 10%.

Bronnen: Informatieflyer Mibiton en www.mibiton.nl.

Voorwaarden voor toepasbaarheid revolverende fondsen

Voor de toepasbaarheid van revolverende fondsen gelden de volgende voorwaarden waar in meer of mindere mate aan moet worden voldaan:

1. *Initiële storting*
Een revolverend fonds kan alleen worden opgestart als één of meer partijen bereid zijn om een initiële storting te doen in het fonds. Daarbij moet worden gerealiseerd dat er, afhankelijk van de gekozen terugbetalingswijze, pas na enige tijd middelen terugvloeien naar het fonds.

2. *Verdiencapaciteit*
Het is alleen mogelijk een fonds een revolverend karakter te geven als de projecten of ondernemingen waarin zal worden geïnvesteerd een zekere verdiencapaciteit hebben of te wel financiële baten genereren. Als verdiencapaciteit ontbreekt en financiële ondersteuning toch gewenst is, dan dient gekozen te worden voor het subsidie-instrument.
3. *Onafhankelijke positionering*
Bij een fonds dat een bepaalde mate van revolverendheid dient te realiseren, is het van belang dat de investeringsbeslissingen op basis van bedrijfseconomische afwegingen worden genomen (eventueel met aandacht voor de maatschappelijke businesscase). Politiek-bestuurlijke inmenging bij individuele investeringsbeslissingen dient hierbij zoveel mogelijk vermeden te worden. Vanuit die optiek is een onafhankelijke positionering van het fonds wenselijk.
4. *Mogelijkheid overhevelen investeringsbudget naar volgend jaar*
Voor het realiseren van een bepaalde mate van revolverendheid is het noodzakelijk dat een fonds haar investeringsbudget kan overhevelen naar het volgende jaar. In het geval dit niet mogelijk is, bestaat het risico dat bij het nemen van investeringsbeslissingen niet de bedrijfseconomische afweging centraal staat, maar de mate waarin het investeringsbudget al dan niet is uitgeput.
5. *Ondergrens aan aantal investeringen*
Niet altijd zal een door een revolverend fonds verstrekte financiering geheel worden terugbetaald. De onderneming waarin is geïnvesteerd kan bijvoorbeeld failliet gaan. Het is dan ook belangrijk dat een revolverend fonds haar risico's spreidt. Er is een ondergrens aan het aantal investeringen vanuit één fonds, waarbij het nog mogelijk is om een adequate risicospreiding binnen het fonds vorm te geven. Deze ondergrens ligt ongeveer rond tien op zichzelf staande investeringsprojecten.

Bijlage 2 - Geïnterviewde personen

- Dhr. Peter Bouwman Directeur van Fondsenbeheer Nederland
- Dhr. Marius Prins Directeur van Participatiemaatschappij Oost Nederland NV (PPM Oost)
- Dhr. Kees Recourt Investmentmanager bij Stichting Publieke Private Samenwerking Versterking van de Materiële Infrastructuur BioTechnologisch Onderzoek in Nederland (Stichting PPS Mibiton)
- Dhr. Roland Starmans Manager bij Agentschap NL

Bijlage 3 - Geraadpleegde bronnen

Literatuurlijst

- Fondsenbeheer Nederland, Informatiebrochure. Hoevelaken: Fondsenbeheer Nederland
- Mibiton, Informatieflyer; Mibiton, investing in innovative Dutch Life Sciences facilities. Mibiton
- Ministerie van BZK, Tweede Kamerbrief; Revolverende Fondsen. Den Haag: Ministerie van BZK, 2012
- Ministerie van VWS, Tweede Kamerbrief; Proeftuinen en pilots 'betere zorg met minder kosten'. Den Haag: Ministerie van VWS, 2013
- Nationaal Groenfonds, Jaarverslag 2011. Hoevelaken: Nationaal Groenfonds, 2012
- Nationaal Restauratiefonds, Jaarverslag 2011. Hoevelaken: Nationaal Restauratiefonds, 2012
- Participatiemaatschappij Oost Nederland NV, Gelderland en Overijssel: top in sectoren. Jaarverslag 2011. Arnhem: Participatiemaatschappij Oost Nederland NV, 2012
- Stimuleringsfonds Volkshuisvesting, Jaarverslag 2011. Hoevelaken: Stimuleringsfonds Volkshuisvesting, 2012
- ZonMw, Kostenbesparende projecten; Quickscan van ZonMw programma's. Den Haag: ZonMw, 2009
- ZonMw, Verstandig kiezen: kostenbesparing door bepaalde interventies niet of minder te doen. Den Haag: ZonMw, 2012
- ZonMw, DoelmatigheidsOnderzoek 2013-2015. Den Haag: ZonMw, 2012
- ZonMw, Jaarplan ZonMw 2013. Den Haag: ZonMw, 2012
- ZonMw, Jaarverslag ZonMw 2012. Den Haag: ZonMw, 2013

Geraadpleegde websites

- www.agentschapnl.nl
- www.fondsenbeheer.nl
- www.mibiton.nl
- www.nationaalgroenfonds.nl
- www.oostnv.nl
- www.ppmoost.nl
- www.restauratiefonds.nl
- www.svn.nl
- www.zonmw.nl

Deze 'Strategische verkenning shared savings, Toepasbaarheid bij ZonMw programma's voor onder andere zorgevaluaties' geeft inzicht in de mogelijkheden om meer budget te genereren voor onderzoek naar besparingsmogelijkheden in de gezondheidszorg.

Op verzoek van ZonMw heeft ZorgmarktAdvies de strategische verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden om shared savings arrangementen met zorgverzekeraars en gemeenten vorm te geven. Er zijn drie opties voor de vormgeving van shared savings arrangementen uitgewerkt.

Revol zoeks door t share

