



Centraal Planbureau

CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds

Derde beoordelingsronde, 2023

Het CPB heeft 35 voorstellen geanalyseerd op de domeinen innovatie en kennisontwikkeling.

De CPB-analyses vormen input voor het advies van de adviescommissie.

Deze deelpublicatie geeft de analyse weer van het voorstel:

Preventie Promotor

Subcommissie
Gezondheid en zorg

Q3.3 Preventie Promotor

Belangrijkste aandachtspunten

- Het is onzeker of er na afloop van dit investeringsvoorstel een voldoende *businesscase* zal zijn voor de innovaties. Het is onduidelijk welke producten worden opgeleverd en wie dit zal aanschaffen.
- De middelen vanuit het Nationaal Groeifonds (NGF) worden in dit voorstel mogelijk aangewend om reeds geplande modernisering te financieren. Dit belemmert de doeltreffendheid van de investering.
- Het voorstel benoemt dat er mogelijk onvoldoende interesse is vanuit partijen uit het veld om deel te nemen aan dit programma, maar biedt geen duidelijke beheersingsstrategie voor dit risico.
- Het voorstel benoemt meerdere reeds bestaande initiatieven die zich richten op de preventie van overgewicht, maar biedt geen duidelijke strategie om hierop voort te bouwen.

Beschrijving voorstel

Het voorstel De Preventie Promotor is gericht op het ontwikkelen van een innovatie-infrastructuur. Binnen die infrastructuur wordt geleerd om overgewicht te voorkomen en verminderen door het ontwikkelen en valoriseren van product- en diensteninnovaties, maar ook van systeeminnovaties, die (inter)nationaal kunnen worden uitgevoerd en verkocht. Eenmaal succesvol uitgevoerd, kunnen deze innovaties de economische groei bevorderen.

Het voorstel bestaat uit vier onderdelen:

- **Innovatie-omgevingen** die worden opgezet in school-, werk-, buurt- en zorgomgevingen in heel Nederland (en in de toekomst ook in Europa). Deze omgevingen dienen als proeftuin waar innovaties kunnen worden uitgevoerd en getest. Deze omgevingen moeten worden aangepast aan de specifieke kenmerken van elk innovatieproject (zo vereisen bepaalde projecten in scholen bijvoorbeeld aangepaste schoolkantines en sportscholen).
- **Innovatie-portfolio's** worden deels samen met bedrijven ontwikkeld in de omgevingen.
- **Accelerator** is een omgeving-overstijgend valorisatie- en expertisecentrum dat de ontwikkeling en (internationale) opschaling van innovaties helpt versnellen en kennis over preventie ontwikkelt.
- **Digitale infrastructuur** repliceert producten en diensten die door de innovatieve omgevingen worden gebruikt in een digitale ruimte. Het maakt het testen van producten en diensten mogelijk met behulp van computermodellering ('in silico').

De indienende partij is het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Andere partijen in het consortium zijn onder meer de Nederlandse Federatie van UMC's, TNO, de Hartstichting en Zilveren Kruis Achmea. De totale kosten van het project bedragen 601,7 mln euro, waarvan **289,8 mln euro** uit het Nationaal Groeifonds (NGF) wordt gevraagd. De looptijd van het project is tien jaar, van 2024 tot 2033. Onderdelen 3 en 4 zijn niet afzonderlijk geanalyseerd, omdat het gevraagde bedrag van NGF lager is dan 30 mln euro.

Tabel Overzicht van programmalijnen, investeringsbedrag en NGF-bijdrage

Programmalijn (PL)	Totale investering (mln euro)	NGF-bijdrage (mln euro)	NGF-bijdrage (%)	Onderdeel CPB quickscan
1. Innovatie-omgevingen	366,1	149,1	41	✓
2. Innovatie-portfolio's	159,0	83,6	53	✓
3. Accelerator	32,2	18,6	58	
4. Digitale infrastructuur	26,9	21,1	78	
Overig				
Overige centrale organisatie	17,4	17,4	100	
Totaal	601,7	289,8	48	

1. Scan probleemstelling

Vraag	Bevindingen
a. Is duidelijk welk(e) probleem/ problemen het voorstel tracht op te lossen?	<p>Ja, de probleemstelling is duidelijk. Volgens de indieners zijn obesitas en overgewicht steeds vaker voorkomende problemen: wat betreft gezondheidsschade (ze kunnen leiden tot een reeks ziekten), hogere medische kosten en lagere arbeidsproductiviteit. Ook dragen ze bij aan ongelijkheid: mensen met een lagere sociaaleconomische status (SES) hebben vaker overgewicht en overgewicht draagt weer bij aan een lagere SES.</p> <p>Het voorstel noemt een aantal knelpunten voor het bereiken van betere resultaten op het gebied van preventie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integrale aanpak. De huidige preventieprojecten zijn eerder een aaneenschakeling van interventies dan een integrale aanpak. Het is niet voldoende om het gedrag in de ene omgeving te veranderen als hetzelfde gedrag zich voortzet in een andere omgeving, bijvoorbeeld thuis en op school. • Commercieel niet interessant. Preventie is commercieel niet interessant voor particuliere investeerders. Veel belanghebbenden kijken naar zorgverzekeraars om preventieprojecten te financieren, maar het is niet in hun financiële belang om hierin te investeren. Publieke preventieprogramma's eindigen te vroeg om succesvol te zijn. • Data-infrastructuur. Ook als er oplossingen zijn gevonden voor de financiering van preventiegerelateerde interventies, biedt de huidige data-infrastructuur voor gezondheidsregistratie te weinig inzicht. Om aan te tonen dat een interventie daadwerkelijk een langetermijneffect heeft, is een grote investering nodig voor het opzetten van een studie, wat de nettowaarde van de investering nog ongunstiger maakt. Hierdoor vinden veel partijen een investering in preventie nog te risicovol. • Innovaties eindigen voortijdig. Wereldwijd is er een groeiende markt voor preventieve producten en in Nederland zijn er al meerdere innovaties. Door de hiervoor genoemde problemen halen deze

	<p>investeringen echter zelden de opschalingsfase en eindigen ze voortijdig.</p>
<p>b. Is aannemelijk dat de initiatieven de problemen verhelpen (gegeven de bij ons beschikbare kennis over het ecosysteem)?</p>	<p>Het is niet waarschijnlijk dat het voorstel een langetermijnoplossing zal bieden voor de bovengenoemde problemen.</p> <p>De toenemende prevalentie van mensen met overgewicht of obesitas is een belangrijk probleem voor de volksgezondheid. Er zijn echter belangrijke maatschappelijke veranderingen nodig om tot betere preventie te komen, waarvoor mogelijk een langdurige publieke betrokkenheid nodig is. We plaatsen de volgende belangrijke kanttekening over de continuïteit van het project op de lange termijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Risico op onvoldoende <i>businesscase</i>. Het voorstel stelt dat, door een omgeving te creëren voor testen en verdere ontwikkeling, innovatieve projecten tegen het einde van de NGF-financiering renderend zullen worden. Het is echter onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de in het voorstel genoemde innovatieprojecten op de lange termijn commercieel kunnen worden uitgebaat. De op de markt te brengen producten zijn in het voorstel onvoldoende scherp gedefinieerd en het is onduidelijk waar de vraag voor deze producten vandaan moet komen (of het individu, de school, de werkgever of de gemeente het product gaan kopen). <p>Andere kanttekeningen zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verdringing van reeds geplande uitgaven. Een punt van zorg is dat NGF-financiering in bepaalde gevallen kan worden gebruikt voor de financiering van infrastructurele uitbreidingen of modernisering die al zijn gepland, onafhankelijk van het voorstel (bijvoorbeeld de modernisering van schoolkantines, -pleinen en gymlokalen). Het verdient aanbeveling NGF-financiering te beperken tot infrastructuurverbeteringen die uitsluitend betrekking hebben op de voorgestelde projecten en niet op de al bestaande functies van de locatie. • Integratie tussen omgevingen. De indieners stellen dat het obesitasprobleem een 'geïntegreerde oplossing' tussen verschillende omgevingen (school, werk, buurt en gezondheidszorg) vereist. Ze stellen bijvoorbeeld dat vorderingen op het gebied van betere voedingskeuzes op scholen gemakkelijk verloren kunnen gaan als er in de directe omgeving van de school ongezonde fastfoodkeuzes beschikbaar zijn. Daarom moet het succes dat in de ene omgeving wordt bereikt, worden ondersteund door andere omgevingen binnen dezelfde gemeenschap. Het voorstel stelt echter voor om interventies in verschillende gemeenten te testen in plaats van op één locatie. Het is onduidelijk hoe deze locaties worden geïntegreerd, gaan samenwerken of informatie gaan delen. Het voorstel is onvoldoende helder over de strategie om tot een integrale oplossing te komen. • Onvoldoende interesse vanuit omgevingen. Het voorstel noemt 'onvoldoende interesse' als mogelijk risico voor het slagen van het

	<p>project en betoogt dat er voldoende tijd is (ongeveer tweeënhalf jaar na de start van de planningsfase van innovatieomgevingen) om nieuwe ‘impactomgevingen’ te vinden en te contracteren. Een punt van zorg is dat dit binnen het gegeven tijdsbestek moeilijk te realiseren zal zijn, vooral gezien de beperkingen in locaties, dat wil zeggen het integreren van alle omgevingen op één locatie. Bovendien bevat het voorstel geen duidelijke strategie voor het aantrekken van extra omgevingen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ontwarren van de effecten van individuele interventies is lastig. Het lijkt aannemelijk dat een succesvolle preventiestrategie een combinatie is van meerdere integrale interventies (binnen en tussen omgevingen). Bij het testen van de effectiviteit van een integrale oplossing kan het echter lastig zijn om te analyseren welke individuele component werkt en welke niet. Dit probleem, en hoe ermee om te gaan, wordt niet in het voorstel besproken. • Budgettering. In de ingediende begroting ontbreekt een gedetailleerde uitsplitsing van de verwachte kosten per jaar. Het is bijvoorbeeld onduidelijk waarom voor aanpassingen in vier schoolomgevingen, zoals het toevoegen van schoolkantines, gymlokalen en de uitbreiding van klaslokalen, jaarlijks 3-6 mln euro aan financiering van het NGF nodig is (36,3 mln euro in totaal). • Verzamelen van persoonlijke gezondheidsgegevens. Het verzamelen van gepersonaliseerde gezondheidsgegevens is een van de doelstellingen van de Preventie Promotor om de producten te helpen verbeteren. Deze verzamelde gezondheidsgegevens kunnen zeer gevoelig zijn en van grote financiële waarde zijn voor een extern bedrijf. Dit kan belangrijke juridische en ethische implicaties hebben. Hoewel in het voorstel wel melding wordt gemaakt van een voorgenomen samenwerking met Health-RI (een Nederlands nationaal initiatief om een geïntegreerde infrastructuur voor gezondheidsdata te faciliteren en te stimuleren), blijft dit risico wel een belangrijk aandachtspunt.
<p>c. Zijn er, gegeven onze beschikbare kennis, andere projecten die het probleem verhelpen?</p>	<p>Aanbevolen wordt om te analyseren in hoeverre individuele projecten uit dit voorstel concurrerend zijn met bestaande activiteiten. Er is bijvoorbeeld een soortgelijk succesvol project in de gemeente Amsterdam met de titel 'Amsterdamse Aanpak Gezond Gewicht'. Dit is een langlopend, door de gemeente geleid programma om de lichamelijke activiteit, voeding en slaap van kinderen te verbeteren door middel van acties thuis, in de buurt, school en stad. Hoewel de organisatie 'Amsterdamse Aanpak Gezond Gewicht' wordt genoemd als lid van het consortium in een van de voorgestelde projecten, wordt niet geanalyseerd hoe de Preventie Promotor voortbouwt op dit initiatief. Verder is het niet duidelijk waarom dit reeds opgezette project niet als basis kan dienen voor in ieder geval het kickstartproject 'gezonde en duurzame schoolomgeving' van de Preventie Promotor. Dit kan leiden tot synergiën en financiële besparingen.</p> <p>Daarnaast zijn er websites van de GGD en het RIVM met wetenschappelijk bewezen interventies voor scholen en gemeenten: gezondeschool.nl en loketgezondleven.nl.</p>

2. Scan legitimiteit

Vraag	Bevindingen
a. Zijn er economische redenen die overheidsingrijpen legitimeren?	Het is niet waarschijnlijk dat het voorstel een langetermijnoplossing zal bieden voor de bovengenoemde problemen. Daarmee is er onvoldoende legitimiteit voor dit voorstel voor een NGF-subsidie.