

Evaluatie subsidieverstrekking Rutgers

Evaluatie subsidieverstrekking Rutgers

Eindrapport

Den Haag, 21 / 04 / 2017

Auteur: Ir. M. Noordink
P. Modderman MSc.

Samenvatting

Inleiding

Het RIVM-Centrum Infectieziektebestrijding (RIVM-CIb) financiert door middel van een instellingssubsidie een deel van de werkzaamheden van Stichting Rutgers. Rutgers is een landelijk kennisinstituut op het gebied van seksuele en reproductieve gezondheid.

KWINK groep heeft in opdracht van het RIVM-CIb de subsidieverstrekking aan Rutgers geëvalueerd. De evaluatie richt zich op de periode 2012-2015. Centraal in de evaluatie staan de bijdrage van de activiteiten van Rutgers aan de doelen uit het beleidskader en de samenwerking van Rutgers met andere partijen in het veld.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode november 2016 tot en met april 2017. De bevindingen van dit onderzoek zijn gebaseerd op een documentenanalyse, gesprekken met externe stakeholders en gesprekken met Rutgers zelf en een zelfevaluatie ingevuld door Rutgers. Tot slot zijn de conceptbevindingen getoetst bij het RIVM-CIb en bij Rutgers.

Conclusies

Het onderzoek heeft geleid tot de volgende conclusies:

1. De activiteiten van Rutgers sluiten aan bij het beleid van VWS en het subsidiekader van het RIVM-CIb.
2. De nationale activiteiten die Rutgers met en zonder de instellingssubsidie uitvoert sluiten op elkaar aan.
3. Het is aannemelijk is dat de nationale activiteiten die Rutgers uitvoert met de instellingssubsidie bijdragen aan de doelen uit het beleidskader van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS).
4. De mate waarin de activiteiten van Rutgers bijdragen aan de doelen uit het beleidskader van het ministerie van VWS is niet vast te stellen. Ten eerste omdat in de evaluatieperiode een meetlat ontbrak, Ten tweede omdat de causaliteit tussen activiteiten, resultaten en effecten niet precies is te duiden. Ten derde omdat Rutgers beperkt resultaten meet op het niveau van de beleidsdoelen en haar eigen doelen.
5. De werkwijze van Rutgers en de doorontwikkeling daarvan, draagt bij aan een effectieve taakuitvoering. Ten eerste maakt Rutgers gebruik van verschillende manieren om te prioriteren. Ten tweede heeft Rutgers in de evaluatieperiode de resultaten van activiteiten geconcretiseerd en meetbaarder gemaakt. Ten derde is binnen de organisatie meer samenhang aangebracht tussen onderzoek, implementatie en advisering. Ten vierde heeft Rutgers in de werkwijze voorzieningen getroffen voor het borgen van kwaliteit in de uitvoering. Rutgers legde in de evaluatieperiode de nadruk op het ontwikkelen van nieuwe activiteiten en producten. Er was in verhouding minder aandacht voor het monitoren en doorontwikkelen van bestaande activiteiten en producten.
6. De samenwerking tussen Rutgers en partners wordt in het algemeen als goed ervaren door betrokkenen. Aandachtspunten zijn dat sommige partners de samenwerking niet als helemaal gelijkwaardig ervaren en dat partners soms eerder betrokken willen worden zodat er voldoende tijd en ruimte is om input te leveren.

7. Rutgers en Soa Aids Nederland (hierna: SANL) werken intensief samen, over het algemeen naar tevredenheid van beide organisaties. De verdeling van seksuele gezondheid en soa-hiv-preventie over twee organisaties wordt door betrokkenen bij beide organisaties en in het veld niet als problematisch ervaren.
8. De samenwerking tussen het RIVM-CIb en Rutgers in het kader van de subsidierelatie wordt over het algemeen door beide organisaties als positief ervaren. Wel zijn er uiteenlopende verwachtingen bij Rutgers, het RIVM-CIb en het ministerie van VWS waar het gaat om het geven van inhoudelijke richting.
9. Rutgers voldeed in de periode 2012 – 2015 in alle jaren aan de algemene en procedurele uitgangspunten uit het subsidiekader van het RIVM-CIb. De subsidie is elk jaar zonder grote aanpassingen vastgesteld.

Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies doen we de volgende vijf aanbevelingen. In de gesprekken met Rutgers en het RIVM-CIb is gebleken dat een deel van het genoemde verbeterpotentieel reeds geadresseerd wordt in de nieuwe strategie, die Rutgers ten tijde van deze evaluatie aan het afronden was.

1. We bevelen Rutgers, het RIVM-CIb en het ministerie van VWS aan om in gesprek te gaan over de uiteenlopende verwachtingen betreffende het geven van inhoudelijk richting, en te komen tot een invulling van de subsidierelatie waarin alle betrokkenen zich kunnen vinden.
2. Uit de evaluatie volgt dat in de evaluatieperiode verbetering mogelijk was in het aanbrengen van focus. Deze focus is belangrijk voor een effectieve en efficiënte besteding van middelen in het brede onderwerp seksuele gezondheid. Wij bevelen Rutgers aan om de focus op monitoring en doorontwikkeling van bestaande activiteiten en producten te versterken.
3. We bevelen Rutgers aan om blijvende aandacht te besteden aan branding en zichtbaarheid. Zichtbaarheid draagt bij aan de effectiviteit van de activiteiten en producten van Rutgers.
4. We bevelen Rutgers aan voldoende aandacht te hebben voor gelijkwaardigheid en pro-activiteit in samenwerkingsrelaties, zodat optimaal gebruik wordt gemaakt van de inhoudelijke kennis van alle partijen. Wat de samenwerking met SANL betreft wijzen we op het belang om de activiteiten van beide organisaties goed op elkaar te blijven afstemmen en efficiëntieverlies te minimaliseren.
5. We bevelen het RIVM-CIb en Rutgers aan om in de verantwoording over de besteding van de instellingssubsidie de nadruk te verleggen van het meten op het niveau van activiteiten naar het meten van doelbereik (of een slimme combinatie van beide). Dit vereist dat Rutgers haar doelen operationaliseert en – zoveel mogelijk – meetbaar maakt.

Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding	6
1.1. Achtergrond	6
1.2. Vraagstelling	7
1.3. Aanpak	8
2. Context	9
3. Samenhang	11
4. Doelbereik	13
5. Werkwijze	16
6. Samenwerking	19
7. Relatie RIVM-CIb en Rutgers	21
8. Conclusies en aanbevelingen	23
8.1. Conclusies	23
8.2. Aanbevelingen	24
Bijlage 1: Lijst gesprekspartners	26
Bijlage 2: Financiering Rutgers	27
Bijlage 3: Doelen Rutgers	28

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Instellingssubsidie

Het RIVM-Centrum Infectieziektebestrijding (RIVM-Clb) financiert door middel van een instellingssubsidie een deel van de werkzaamheden van Stichting Rutgers. Rutgers is een landelijk kennisinstituut op het gebied van seksuele en reproductieve gezondheid.

Het subsidieprogramma van het RIVM-Clb richt zich op de preventie en bestrijding van infectieziekten en de verbetering van de seksuele gezondheid. Het programma wordt uitgevoerd in opdracht van de directie Publieke Gezondheid van het ministerie van VWS (VWS-PG). Het RIVM-Clb stelt jaarlijks een subsidiekader op met de uitgangspunten en criteria voor de subsidieverstrekking voor de verschillende thema's, waaronder seksuele gezondheid.

In 2012 is de subsidieverstrekking aan Rutgers overgegaan van VWS-PG naar het RIVM-Clb. Het doel van de subsidieverstrekking is ongewijzigd gebleven, dit is de bevordering van seksuele gezondheid in brede zin. De beleidsbrief seksuele gezondheid (2009) en de landelijke gezondheidsnota 'Gezondheid dichtbij' (2011) vormen het inhoudelijke kader voor de subsidieverstrekking aan Rutgers. In de beleidsbrief en de gezondheidsnota worden de aanpak en het doel geformuleerd voor de preventie van soa's en hiv, seksueel geweld en onbedoelde (tiener)zwangerschappen: het behouden en waar wenselijk bevorderen van de seksuele gezondheid, in het bijzonder die van kwetsbare groepen.

Visie en kerndoelen Rutgers

Rutgers voert niet alleen nationale activiteiten uit, maar is ook internationaal actief. De visie en missie van Rutgers voor zowel het nationale als internationale werk waren in de evaluatieperiode als volgt:

Rutgers streeft naar een wereld waarin seksuele en reproductieve gezondheid en welzijn voor iedereen ruim baan krijgen en waarin een ieder zijn of haar seksuele en reproductieve rechten kan laten gelden. Deze visie is gebaseerd op de volgende principes:

- 1. Erkenning van en respect voor de rechten van de mens en in het bijzonder ieders seksuele en reproductieve rechten.*
- 2. Een open en positieve houding ten opzichte van seksualiteit en seksuele en gender diversiteit.*
- 3. Op evidentie baseren van alle activiteiten (evidence based), theoretisch onderbouwd, cultuur- en contextvriendelijk, uitgaand van gelijkwaardigheid van sekse, seksuele oriëntatie, etnische herkomst, leeftijd en godsdienst, en strevend naar doelgroep participatie.¹*

De missie van Rutgers is zich in te zetten voor de ontwikkeling van mensen, en de kwaliteit van hun leven en hun rechten te verbeteren met name als het gaat om seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, specifiek in Nederland en in landen met lage en middeninkomens. Voor ons nationale werk zijn de relevante elementen hiervan:

- Bevorderen van seksuele en reproductieve rechten (SRGR) door middel van onderwijs en het verschaffen van toegang tot brede SRGR-informatie en diensten.*
- Functioneren als een centrum voor onderzoek en deskundigheid.*

¹ Bron: activiteitenplan Rutgers 2016 voor Clb/VWS 29 september 2015.

- *Samenwerken met organisaties en ondersteunen van projecten die een vergelijkbare of aanvullende doelstelling hebben.*²

Afbakening van de evaluatie

Deze evaluatie richt zich op de uitvoering van activiteiten die het RIVM-CIb subsidieert, en daarmee op de nationale activiteiten. Daarnaast beperkt deze evaluatie zich tot activiteiten op basis van de verstrekte instellingssubsidie. Verstrekte projectsubsidies vormen dus geen onderdeel van de evaluatie.

1.2. Vraagstelling

Het RIVM-CIb laat met het oog op de kwaliteit en de verantwoording van de subsidieverstrekking periodiek de subsidieverstrekking aan de afzonderlijke organisaties die subsidie van het RIVM-CIb ontvangen evalueren. KWINK groep heeft de subsidieverstrekking aan Rutgers geëvalueerd. De evaluatie richt zich op de periode 2012-2015. KWINK groep onderzocht in opdracht van het RIVM-CIb:

1. De bijdrage van de activiteiten van Rutgers aan de doelen uit het beleidskader van het ministerie van VWS.
2. De samenwerking van Rutgers met andere partijen in het veld.

Om deze onderwerpen te onderzoeken zijn de negen onderzoeksvragen uit onderstaande tabel 1 beantwoord. In de tabel is aangegeven waar in het rapport de vragen aan bod komen.

Onderzoeksvraag	Hoofdstuk
Hoe verhoudt op nationaal niveau de subsidieverstrekking van het RIVM-CIb zich tot de andere financiers van Rutgers, met name de andere overheidsinstellingen, en hun doelstellingen?	3
Hoe verhouden de missie/doelstellingen van Rutgers zich tot het huidige beleidskader?	3
Hoe dragen de activiteiten van Rutgers bij aan de doelen van het huidige beleidskader (beleidsbrief, nota gezondheidsbeleid)? Zijn de resultaten te kwantificeren of kwalitatief te duiden?	4
Hoe vertaalt Rutgers visie/doelstellingen naar concrete activiteiten? Hoe worden keuzes gemaakt/prioriteiten gesteld? Hoe wordt deze werkwijze beoordeeld?	5
Is er aanleiding om de wijze waarop Rutgers uitvoering geeft aan de activiteiten aan te passen?	5
(Hoe) koppelt Rutgers de resultaten van de uitgevoerde activiteiten terug naar de gestelde doelen met het oog op bijsturing van de uitvoering?	5
Hoe wordt de (inhoudelijke) samenwerking ervaren tussen Rutgers en andere partijen in het veld?	6
Hoe wordt de relatie subsidiegever – subsidieontvanger ervaren?	7
Is er aanleiding om het subsidiekader van het RIVM-CIb voor subsidieverstrekking aan Rutgers te wijzigen of zijn er andere verbeteringen mogelijk in de wijze waarop het RIVM-CIb subsidie verstrekt?	7

Tabel 1: Onderzoeksvragen evaluatie subsidieverstrekking Rutgers.

² Bron: activiteitenplan Rutgers 2016 voor CIb/VWS 29 september 2015.

1.3. Aanpak

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode november 2016 tot en met maart 2017. Het onderzoek bestond uit de volgende onderdelen:

- Documentenanalyse (onder andere beleidsdocumenten van het ministerie van VWS, subsidiekader van het RIVM-Clb, subsidieaanvragen 2012-2015, vaststellingsaanvragen 2012-2015 en beschikkingen 2012-2015).
- Dertien gesprekken met stakeholders, waaronder het ministerie van VWS, het RIVM-Clb en samenwerkingspartners (zie voor een lijst met gesprekspartners bijlage 1).
- Drie gesprekken met Rutgers, voorafgegaan door een zelfevaluatie waarbij Rutgers informatie heeft aangeleverd.
- Toetsing van de conceptbevindingen bij het RIVM-Clb en bij Rutgers.

2. Context

Om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van de instellingssubsidie van Rutgers is het van belang om oog te hebben voor de context waarin de subsidie wordt verstrekt.

Afbakening van het onderwerp seksuele gezondheid

Het RIVM-CIb verstrekt subsidie aan Rutgers voor de verbetering van de seksuele gezondheid in Nederland. Seksuele gezondheid is geen duidelijk afgebakend begrip. Het heeft betrekking op onderwerpen als seksuele vorming en opvoeding, anticonceptie, preventie van tienerzwangerschappen, abortus en preventie van seksueel geweld, en raakt daarnaast aan onderwerpen als genderdiversiteit, emancipatie en – met name in internationaal verband – mensenrechten. Waar de grens ligt tussen seksuele gezondheid en aanpalende onderwerpen, en welke activiteiten derhalve subsidiabel zijn en welke niet, is niet objectief vast te stellen.

Subsidieverstrekking door het RIVM-CIb

De subsidieverstrekking aan Rutgers is in 2012 overgedragen van VWS-PG aan het RIVM-CIb, zodat er één instantie is die de subsidieverstrekking op het gebied van seksuele gezondheid en infectieziekten (inclusief soa's) van het ministerie van VWS coördineert.

Binnen het RIVM-CIb is de subsidieverstrekking aan Rutgers belegd bij het programma soa's en seksuele gezondheid. De programmacoördinator is de accounthouder voor de subsidieverstrekking aan Rutgers en daarnaast de subsidieverstrekking aan andere veldpartijen die subsidie ontvangen op het gebied van seksuele gezondheid en soa's en hiv (zoals SANL, Hiv Vereniging Nederland en Stichting Hiv Monitoring en de GGD'en, voor de uitvoering van de regeling Aanvullende Seksuele Gezondheidszorg). De programmacoördinator verbindt daarnaast de kennis op het gebied van soa en seksuele gezondheid binnen het RIVM en van de externe partijen.

De focus van het RIVM-CIb ligt op het gebied van infectieziektenbestrijding. De missie van het RIVM-CIb is 'signalering, bestrijding en preventie van infectieziekten ten behoeve van de volksgezondheid in Nederland'.³ De onderwerpen infectieziektebestrijding en seksuele gezondheid hebben op veel punten raakvlakken en zijn op sommige punten sterk met elkaar verweven. De bevordering van seksuele gezondheid bevat daarnaast ook onderwerpen die niet of maar zijdelings raken aan infectieziektebestrijding.

Subsidies voor seksuele gezondheid en soa- en hiv-preventie

Naast subsidie aan Rutgers voor activiteiten gericht op het bevorderen van seksuele gezondheid verstrekt het RIVM-CIb separaat een subsidie voor de preventie van soa's en hiv aan SANL. Beide onderwerpen zijn op sommige punten sterk met elkaar verweven. Daarom is vergaande samenwerking tussen beide organisaties nodig om een effectieve uitvoering van activiteiten te waarborgen en onnodige overlap te voorkomen.

Financiering en sturing nationale activiteiten Rutgers

Rutgers gebruikt de instellingssubsidie van het RIVM-CIb om een deel van haar nationale activiteiten te financieren. Het andere deel wordt gefinancierd met projectsubsidies van verschillende ministeries, met name van het ministerie van VWS, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) (emancipatie) en het ministerie van Veiligheid en Justitie (hierna: VenJ) (uitvoering van leerstraffen voor jeugdige zedendelinquenten), en uit onderzoeksgelden van bijvoorbeeld ZonMw. In de evaluatieperiode (2012 – 2015)

³ Bron: website van het RIVM-CIb (http://www.rivm.nl/RIVM/Organisatie/Centra/Centrum_Infectieziektebestrijding).

maakte de instellingssubsidie tussen de 50% en 59% uit van het totale nationale budget van Rutgers (zie bijlage 2).

Het ministerie van VWS (inclusief het RIVM) is dus veruit de grootste financier, maar Rutgers heeft ook financiële relaties met verschillende andere organisaties. Deze financiële relaties zijn verschillend van aard: bij de instellingssubsidie heeft Rutgers relatief veel vrijheid om zelf keuzes te maken in welke activiteiten ze uitvoert, terwijl bij projectsubsidies de inhoudelijke richting vaak al is bepaald door de opdrachtgever. Dit heeft als consequentie dat Rutgers te maken heeft met verschillende vormen van sturing.

Ook binnen het ministerie van VWS wordt Rutgers geconfronteerd met verschillende vormen van sturing. De directie Publieke Gezondheid (PG), die gaat over het lokaal gezondheidsbeleid en infectieziektebestrijding, stelt zich terughoudend op en laat het aan Rutgers over om in afstemming met het lokale veld invulling te geven aan de instellingssubsidie, terwijl de directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie (VGP), waar het thema gezonde leefstijl onder valt, streeft naar uniformering in de relatie met de verschillende kenniscentra die actief zijn op het terrein van leefstijl (waaronder Rutgers).

Internationale activiteiten Rutgers

Rutgers voert niet alleen nationale activiteiten uit, maar is ook internationaal actief. De internationale activiteiten zijn, gemeten naar budget, zelfs vele malen groter dan de nationale activiteiten. Uit gegevens die Rutgers heeft aangeleverd blijkt dat het totale budget voor nationale activiteiten in 2015 € 4,4 miljoen betrof, waarvan € 2,3 miljoen instellingssubsidie. Het totale budget voor nationale activiteiten betrof dus 15% van de totale inkomsten van € 28,4 miljoen in dat jaar (zie bijlage 2).⁴

De internationale focus van Rutgers wijkt op onderdelen af van de focus voor de nationale activiteiten, omdat internationaal andere onderwerpen en vraagstukken spelen. Zo gaat het in internationaal verband bij seksualiteit en seksuele gezondheid vaak ook over het versterken van mensenrechten, terwijl dat in Nederland minder een rol speelt.

⁴ Hierbij dient opgemerkt te worden dat de genoemde bedragen bruto bedragen zijn, inclusief het aandeel van partners van Rutgers in projectgelden die gezamenlijk verworven zijn.

3. Samenhang

In dit hoofdstuk gaan we in op de samenhang tussen het landelijke beleid op het gebied van seksuele gezondheid van het ministerie van VWS en de nationale doelen en activiteiten van Rutgers. Vervolgens zoomen we in op de nationale activiteiten van Rutgers en maken we onderscheid tussen activiteiten die geheel, gedeeltelijk en zonder instellingssubsidie zijn uitgevoerd. We stellen daarbij de vraag of door verschillende financieringsbronnen te combineren toegevoegde waarde wordt gecreëerd.

Samenhang tussen beleid en uitvoering

De beleidsbrief 'Seksuele gezondheid' (2009) en de landelijke gezondheidsnota 'Gezondheid dichtbij' (2011) van het ministerie van VWS vormen het inhoudelijke beleidskader voor de subsidieverstrekking aan Rutgers. Het ministerie stelt zich ten doel om seksuele gezondheid van Nederlanders te bevorderen en te behouden, en legt daarbij de focus op opgroeiende Nederlanders. Om dit te bereiken ziet het ministerie drie taken voor de overheid weggelegd: 1) het informeren en bevorderen seksuele en relationele vorming; 2) het stimuleren van goede hulpverlening; 3) het bestraffen van daders van misdrijven/misdaden op het gebied van seksualiteit en het beschermen van slachtoffers. Verder stelt het ministerie dat extra aandacht nodig is op een aantal terreinen: seksuele vorming van jongens, kwetsbare groepen (Nieuwe Nederlanders, Nederlanders met een lage sociaaleconomische status, slachtoffers van loverboys, mensen met een ziekte of beperking), aandacht voor seksuele gezondheid in het onderwijs, soa- en hiv-preventie, seksueel geweld en maatschappelijke acceptatie van seksuele diversiteit. Op één punt wordt in de gezondheidsnota uit 2011 afgeweken van het beleid uit 2009: de informatievoorziening vanuit de overheid zal zich alleen nog richten op de jeugd en niet langer ook op volwassenen.

In het Strategisch beleidsplan van het RIVM-CIb 2011 – 2015 en in het subsidiekader kadert het RIVM-CIb het landelijke beleid in procedurele en operationele zin in. Dat wil zeggen dat het RIVM-CIb beschrijft op welke wijze de subsidies (voor onder andere seksuele gezondheid) worden verstrekt en welke uitgangspunten en eisen daarbij van toepassing zijn. Daarnaast beschrijft het RIVM-CIb welk type activiteiten wordt gesubsidieerd. Voor Rutgers (en SANL) gaat het onder andere (dus niet uitsluitend) om publieksvoorlichting, implementatie en ontwikkeling van bestaande interventies, (beleids)advisering, deskundigheidsbevordering van professionals en monitoring en onderzoek. Ook benadrukt het RIVM-CIb het belang van goede afstemming tussen soa-bestrijding (primair SANL) en het bevorderen van seksuele gezondheid (primair Rutgers). Inhoudelijk gezien, daar waar het gaat om doelen en prioriteiten, neemt het RIVM-CIb het nationale beleid als leidraad bij de subsidieverstrekking aan Rutgers en geeft het hier geen nadere inkleuring aan door de doelen te operationaliseren of prioriteiten in te vullen. Wel is het operationaliseren van doelen en het stellen van prioriteiten onderwerp van gesprek tussen het RIVM-CIb en Rutgers. Daarnaast heeft het RIVM-CIb de opdracht van het ministerie van VWS om in 2017 een nieuw nationaal plan soa, hiv en seksuele gezondheid op te stellen samen met partijen uit het veld. Dit nationale plan betreft een strategisch actieplan dat doelen bevat op het gebied van infectieziektebestrijding en seksuele gezondheid tot 2022.

Uit een analyse over de periode 2012 – 2015 volgt dat de nationale activiteiten die Rutgers uitvoert passen binnen het beleid van het ministerie van VWS en de kaders van het RIVM-CIb. Rutgers legt het accent op de domeinen onderwijs en zorg (ondersteuning van professionals in (preventieve) gezondheidszorg (GGD'en, huisartsen, et cetera), heeft specifieke aandacht voor kwetsbare groepen en onderwerpen die volgens het ministerie extra aandacht behoeven, en maakt gebruik van de type activiteiten die staan benoemd in het subsidiekader van het RIVM-CIb. We zijn in de activiteitenplannen 2012 – 2015 geen activiteiten tegengekomen die niet te relateren zijn aan beleidsvoornemens van het ministerie van VWS. Gesprekspartners hebben ook geen signalen afgegeven dat Rutgers 'onlogische' activiteiten uitvoert.

Samenhang nationale activiteiten Rutgers met en zonder instellingssubsidie

De verhouding tussen de instellingssubsidie en aanvullende financiering voor nationale activiteiten is ongeveer 55/45 en deze verhouding is in de jaren 2012 – 2015 ongeveer gelijk gebleven (zie bijlage 2). Voorbeelden van aanvullende financiering zijn extra middelen die het ministerie van VWS beschikbaar stelt voor specifieke projecten, de middelen die het ministerie van OCW beschikbaar stelt voor het bevorderen van emancipatie en de middelen van het ministerie van VenJ voor de uitvoering van leerstraffen voor jeugdige zedendelinquenten (stopt in 2017).

Aanvullende financiering wordt overwegend gebruikt om 1) activiteiten uit te voeren die in het verlengde liggen van activiteiten die met de instellingssubsidie worden uitgevoerd, of 2) activiteiten die met de instellingssubsidie worden uitgevoerd te versterken of uit te breiden. Activiteiten gefinancierd met de instellingssubsidie vormen dus veelal de basis voor aanvullende nationale activiteiten. Rutgers heeft in de afgelopen jaren met aanvullende financiering enkele activiteiten uitgevoerd met een eigen focus (bijvoorbeeld de uitvoering van de leerstraffen), maar ook deze activiteiten passen binnen de overkoepelende doelen van Rutgers.

Er zijn geen indicaties dat Rutgers activiteiten uitvoert (met of zonder instellingssubsidie) die niet binnen het werkterrein van Rutgers passen. Ook zijn er geen indicaties dat nationale activiteiten die met en zonder instellingssubsidie worden uitgevoerd op gespannen voet met elkaar staan. Treffend in dit verband is dat gesprekspartners geen onderscheid (kunnen) maken tussen nationale activiteiten die Rutgers met en zonder de instellingssubsidie financiert.

4. Doelbereik

In dit hoofdstuk gaan we in op het doelbereik. Centraal staat de vraag: Dragen de activiteiten van Rutgers bij aan de doelen van het huidige beleidskader? We gaan allereerst in op feitelijke indicaties voor doelbereik. Daarna komen de percepties van gesprekspartners over doelbereik aan de orde.

Bijdrage nationale activiteiten Rutgers aan beleidsdoelen van VWS

Er zijn verschillende feitelijke indicaties die het aannemelijk maken dat Rutgers met de nationale activiteiten bijdraagt aan de doelen uit het beleidskader van het ministerie van VWS.

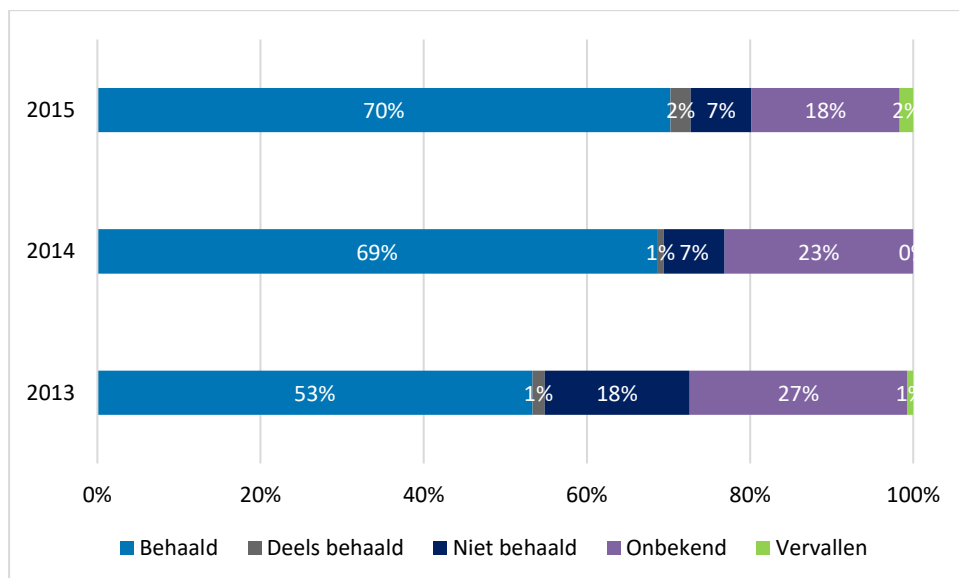
Ten eerste hebben we in het vorige hoofdstuk geconstateerd dat de nationale doelen en activiteiten van Rutgers passen binnen de beleidsdoelen. Daarmee is het aannemelijk dat als Rutgers resultaten bereikt het ook om resultaten gaat zoals de beleidsmaker die heeft beoogd (en niet om willekeurige resultaten).

Ten tweede rapporteert Rutgers jaarlijks aan het RIVM-CIb over de resultaten van de nationale activiteiten. Naast procesresultaten, zoals deelname aan verschillende gremia en samenwerkingsverbanden, zitten daar ook concrete resultaten op output- en outcomeniveau tussen, zoals het bereik onder basisscholen, de bezoekersaantallen van websites en het gebruik van interventies. Het is aannemelijk dat met dit type resultaten een directe bijdrage wordt geleverd aan het beleidsdoel om de seksuele gezondheid van Nederlanders te bevorderen en te behouden.

Ten derde blijkt uit een analyse van de jaarlijkse verantwoordingsrapportages van Rutgers dat het grootste deel van de in de activiteitenplannen afgesproken resultaten wordt behaald (zie figuur 1). Het aandeel behaalde resultaten is bovendien toegenomen in de periode 2013 – 2015⁵ en het aandeel niet behaalde resultaten afgenomen, hetgeen een indicatie is dat Rutgers effectiever is geworden over de jaren. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit positieve beeld ten dele ook verklaard kan worden doordat Rutgers haar resultaten beter meetbaar maakt: het aandeel resultaten waarvan niet kan worden vastgesteld of ze zijn gehaald (categorie 'onbekend') is in de periode 2013 – 2015 gedaald.

Ten vierde is de subsidie in alle jaren (2012 – 2015) zonder al te veel aanpassingen vastgesteld door het RIVM-CIb. Het RIVM-CIb heeft de activiteitenplannen en resultaten getoetst aan het beleidskader en het subsidiekader, en is daarbij niet gestuit op grote afwijkingen die aanleiding gaven om bij te sturen.

⁵ Het activiteitenplan en de verantwoording daarover waren in 2012 onvoldoende concreet en meetbaar gemaakt om een analyse op uit te voeren.



Figuur 1: Mate waarin de resultaten uit de activiteitenplannen zijn behaald.

Vaststellen van de mate van doelbereik

Hiervoor hebben beschreven dat er verschillende feitelijke indicaties zijn dat Rutgers met de nationale activiteiten bijdraagt aan de beleidsdoelen van het ministerie van VWS. De mate van doelbereik is om verschillende redenen echter niet objectief vast te stellen.

Ten eerste ontbreekt een meetlat. Het beleidskader van het ministerie van VWS is breed en niet concreet. Het hoofddoel om de seksuele gezondheid van Nederlanders te bevorderen en behouden is niet geconcretiseerd en meetbaar gemaakt met behulp van bijvoorbeeld indicatoren. Ook zijn geen concrete doelen geformuleerd voor de overheidstaken en de aandachtsgebieden uit het beleidskader. Rutgers en het RIVM-Cib hebben de beleidsdoelen op hun beurt ook slechts beperkt uitgewerkt. Rutgers benoemt in de jaarlijkse activiteitenplannen doelen per domein/type activiteit (bijvoorbeeld onderwijs, zorg en publiekscommunicatie), maar deze doelen zijn kwalitatief en niet meetbaar gemaakt (zie bijlage 3). Hoe deze subdoelen optellen tot het hoofddoel om de seksuele gezondheid te bevorderen en behouden wordt bovendien niet duidelijk.

Ten tweede is de relatie tussen sommige activiteiten, resultaten en effecten 'zacht'. Dat wil zeggen dat causaliteit moeilijk te duiden is: Heeft de inspanning van Rutgers bijgedragen aan het gewenste effect? En hoe groot was precies de bijdrage van Rutgers? Hierbij speelt mee dat het aandeel van Rutgers lastig is te isoleren van de bijdrage van andere organisaties en factoren. Dit is met name bij procesresultaten lastig, zoals deelname aan samenwerkingsverbanden en het doen van onderzoek, waarbij de afstand tussen de activiteit en het beoogde effect vaak groot is. Ook tijd en capaciteit zijn beperkende factoren. Het is vaak alleen mogelijk om de effectiviteit van interventies aan te tonen met behulp van langdurig en kostbaar wetenschappelijk onderzoek. Rutgers kiest daarom meestal voor het theoretisch onderbouwen van de effectiviteit van interventies. Dat is beter betaalbaar, maar wel met meer onzekerheid omgeven.

Ten derde monitort en meet Rutgers de resultaten op het activiteitsniveau, maar niet op het niveau van de beleidsdoelen en eigen doelen. Het is bijvoorbeeld wel inzichtelijk hoeveel scholen jaarlijks producten afnemen van Rutgers (activiteit), maar niet of professionals in het onderwijs daarmee ook in voldoende mate in staat zijn om zorg te dragen voor de veilige en gezonde seksuele ontwikkeling van hun leerlingen (doel).

Doelbereik door uitvoering activiteiten met instellingssubsidie

In de gesprekken met externe stakeholders is ingegaan op de vraag in hoeverre de activiteiten die Rutgers uitvoert met de instellingssubsidie bijdragen aan de beleidsdoelen van het ministerie van VWS. Om de percepties van de gesprekspartners in het juiste licht te kunnen plaatsen zijn twee opmerkingen van belang.

Ten eerste zijn de gesprekspartners beperkt bekend met de doelen uit het beleidskader van het ministerie van VWS en hebben ze geen precies beeld van de doelen die Rutgers zelf hanteert. Het is daarom voor gesprekspartners niet mogelijk om aan te geven hoe groot de bijdrage van Rutgers aan deze doelen is.

Ten tweede kunnen de meeste gesprekspartners geen onderscheid maken tussen de nationale activiteiten die Rutgers met de instellingssubsidie uitvoert en de nationale activiteiten die Rutgers door middel van andere financieringsbronnen uitvoert. Ook om deze reden kunnen gesprekspartners geen precieze uitspraken doen over de bijdrage van de activiteiten die Rutgers met de instellingssubsidie uitvoert aan de beleidsdoelen van het ministerie van VWS.

Hoewel gesprekspartners dus niet exact kunnen aangeven wat de bijdrage van Rutgers aan de beleidsdoelen is, zijn ze in het algemeen wel positief over de bijdrage van Rutgers op het terrein van seksuele gezondheid. Gesprekspartners benoemen vooral het belang van en de waardering voor de activiteiten van Rutgers. Meerdere gesprekspartners noemen bijvoorbeeld dat interventies die Rutgers heeft ontwikkeld veelvuldig gebruikt worden. Ook noemen veel gesprekspartners de positieve bijdrage van monitoring en onderzoek van Rutgers.

Een aandachtspunt dat door meerdere gesprekspartners is genoemd betreft zichtbaarheid. Zichtbaarheid wordt door hen gezien als een belangrijke voorwaarde voor Rutgers om effectief te kunnen zijn. Hierbij gaat het zowel om de zichtbaarheid van Rutgers als organisatie als om de zichtbaarheid van de producten en activiteiten van Rutgers. Immers, wanneer bijvoorbeeld interventies niet bekend zijn zullen deze ook niet gebruikt worden. Enkele gesprekspartners noemen dat er in het publieke debat en bij organisaties (zoals GGD-en) vaak meer aandacht is voor soa's en hiv en minder aandacht voor het brede onderwerp seksuele gezondheid. Hierdoor is het werk van Rutgers ook minder zichtbaar. Een gesprekspartner noemt dat Rutgers nadrukkelijker aanwezig kan zijn als kenniscentrum in het publieke debat, door bijvoorbeeld ingezonden brieven te sturen naar kranten. Enkele gesprekspartners wijzen erop dat Rutgers nog meer impact zou kunnen genereren door zichtbaarder te zijn bij lokale partijen. Rutgers is volgens deze gesprekspartners goed bekend bij landelijke organisaties, maar minder goed bij lokale partijen (zoals wijkteams). Anderzijds is ook genoemd dat Rutgers een landelijke organisatie is die werkt via bijvoorbeeld GGD-en, daarom kan ook beredeneerd worden dat het voor Rutgers niet noodzakelijk is om bij alle lokale organisaties (zoals wijkteams) bekend te zijn.

5. Werkwijze

Dit hoofdstuk betreft de werkwijze van Rutgers. We zoomen in op de volgende onderwerpen: 1) prioritering; 2) voorzieningen om de kwaliteit te waarborgen en 3) monitoring ten behoeve van bijsturing van activiteiten.

Domeinen en activiteiten

Seksuele gezondheid is een breed onderwerp. Rutgers moet keuzes maken aan welke activiteiten ze het beschikbare budget (instellingssubsidie en andere financieringsbronnen) besteedt. Als invalshoek voor het categoriseren van activiteiten kiest Rutgers voor domeinen. In tabel 2 is een overzicht opgenomen van de domeinen uit de subsidieaanvragen in de periode 2012 – 2015.

Domeinen 2012	Domeinen 2013	Domeinen 2014	Domeinen 2015
Onderwijs	Onderwijs	Onderwijs	Onderwijs
Zorg voor kwetsbare groepen	Zorg voor kwetsbare groepen	Zorg voor kwetsbare groepen	Zorg
Gezondheidszorg	Gezondheidszorg	Gezondheidszorg	
Directe informatievoorziening aan publiek, professionals en media	Informatievoorziening Publiek en Media	Informatievoorziening Publiek en Media	Publiekscommunicatie
Kennisbasis: onderzoek, beleid en innovatie	Kennisbasis: onderzoek, beleid en innovatie	Kennisbasis: onderzoek, beleid en innovatie	Kennisbasis: onderzoek, beleid en innovatie
Algemene inzet en ondersteuning	Algemene inzet (CGL/LOT/LHBT)	Algemene inzet CGL/LOT	Algemene inzet

Tabel 2: Domeinen Rutgers 2012-2015.

Sinds 2013 is in de subsidieaanvragen voor ieder domein een doelstelling opgenomen. In 2013 is de doelstelling voor het domein onderwijs bijvoorbeeld: “Het onderwijs is een belangrijk kanaal om een brede groep kinderen en jongeren te bereiken met seksuele en relationele vorming. Doel van deze strategie is om professionals in het onderwijs en ouders hierin te ondersteunen”.

In de subsidieaanvragen is daarnaast een activiteitenplan opgenomen met specifieke activiteiten en basisactiviteiten. Basisactiviteiten bestaan uit relatiebeheer en samenwerking, en uit disseminatie of (basis)implementatie. Bij relatiebeheer en samenwerking gaat het om het in stand houden van relaties die relevant zijn voor het werk van Rutgers in een bepaald domein. Disseminatie of (basis)implementatie betreft de verspreiding van kennis in het betreffende domein, of om onderhoudswerkzaamheden van bestaande methodieken, materialen of websites die behoren bij het domein in kwestie. In de activiteitenplannen is een groot aantal werkzaamheden opgenomen. Ter indicatie, in het activiteitenplan van 2015 zijn in totaal circa 120 werkzaamheden en even zoveel beoogde resultaten opgenomen. De werkzaamheden zijn zeer divers, uiteenlopend van ‘inspelen op actuele ontwikkelingen door middel van verkenning’, ‘vullen van content voor Seksindepraktijk.nl’, ‘beschikbare kennis en kanalen onder de aandacht brengen bij huisartspraktijken’, ‘Coördinatie 10 jaar Week van de Lentekriebels’, en ‘organisatie feestelijk event voor scholen en GGD-en (in het kader van de Week van de Lentekriebels)’.

Prioritering

Rutgers stemt het activiteitenplan af met het RIVM-CIb. Om tot een keuze voor specifieke activiteiten binnen de domeinen te komen hanteert Rutgers de volgende bronnen:

- Het veld. Consultaties van partijen in het veld door Rutgers kunnen aanleiding zijn om (vraag gestuurd) activiteiten te ondernemen.
- Onderzoekresultaten. Resultaten van onderzoeken of monitors kunnen aanleiding geven om een activiteit op te zetten.
- Internationaal. Inzichten uit andere landen kunnen aanleiding zijn om een activiteit op te zetten.
- Actualiteit. Actuele ontwikkelingen zijn soms aanleiding om een activiteit te ontplooiën.

Er zijn geen indicaties dat Rutgers inhoudelijk andere prioriteiten zou moeten stellen (bijvoorbeeld in de keuze voor doelgroepen). De samenwerkingspartners die in het kader van deze evaluatie zijn gesproken, zijn in het algemeen tevreden over de activiteiten die Rutgers uitvoert. Gesprekspartners geven aan dat Rutgers goed inspeelt op hun behoeften. Daarnaast geven de meeste gesprekspartners aan dat er geen activiteiten zijn die Rutgers niet uitvoert terwijl er wel vraag naar is. Enkele gesprekspartners noemen dat Rutgers meer zou kunnen inzetten op activiteiten rondom e-health.

De kwaliteit van de producten en activiteiten van Rutgers

Rutgers heeft in haar werkwijze verschillende voorzieningen getroffen om kwaliteit van de activiteiten en producten te waarborgen. Een voorbeeld is dat Rutgers een projecttool gebruikt ('Projectmatig Creëren'), waarmee geborgd is dat de terminologie en de administratie van alle projecten die Rutgers uitvoert identiek zijn. Een ander voorbeeld is dat Rutgers bij het samenstellen van projectteams erop let dat de medewerkers gezamenlijk over de benodigde kennis en vaardigheden beschikken (zowel thematisch als op het gebied van gezondheidsbevordering en implementatie).

De gesprekspartners zijn zeer positief over de kwaliteit van het werk van Rutgers. Bijna alle gesprekspartners noemen dat Rutgers veel expertise heeft en zeer deskundig is. Daarnaast noemen veel gesprekspartners dat de kwaliteit van de interventies van Rutgers hoog is. Rutgers past de interventies bovendien aan voor diverse doelgroepen (bijvoorbeeld voor leerlingen op speciaal onderwijs). Gesprekspartners waarderen het hierbij zeer dat Rutgers bij het ontwikkelen van interventies professionals van andere organisaties betreft die veel kennis hebben over de doelgroep. Daarnaast noemen veel gesprekspartners dat de interventies van Rutgers goed onderbouwd zijn door middel van onderzoek. Tot slot noemen enkele gesprekspartners dat de kwaliteit van het werk van Rutgers hoog is omdat de activiteiten goed aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld de toestroom van vluchtelingen).

Monitoring en bijsturing

Rutgers heeft verschillende voorzieningen getroffen om de resultaten van activiteiten te monitoren en deze informatie in te zetten om activiteiten te verbeteren. Een voorbeeld is dat na elk project een eindevaluatie plaatsvindt. Deze evaluaties worden geïntegreerd om te komen tot leerdoelen en verbeterpunten voor volgende projecten. De leerdoelen worden teruggekoppeld naar de projectmedewerkers. Een ander voorbeeld is dat Rutgers klanttevredenheid monitort. Aan opdrachtgevers wordt gevraagd hoe zij de producten van Rutgers waarderen. Deze informatie kan vervolgens gebruikt worden bij het ontwikkelen van nieuwe producten. Ook doet Rutgers onderzoek naar de (theoretische) effectiviteit van interventies (zoals Lang leve de Liefde). De uitkomsten hiervan gebruikt Rutgers om de interventies waar nodig te herzien.

Enkele gesprekspartners zijn van mening dat Rutgers nog meer zou kunnen inzetten op het verder doorontwikkelen van bestaande activiteiten en producten (zoals websites). Rutgers heeft een cultuur van 'doen', waardoor er veel focus ligt op het ontwikkelen van nieuwe producten en activiteiten. Gesprekspartners

noemen dat Rutgers winst kan boeken door de reeds ingezette producten en activiteiten te monitoren en door effectmetingen van de interventies uit te voeren, en met deze informatie bestaande activiteiten en producten verder door te ontwikkelen.

6. Samenwerking

In dit hoofdstuk gaan we in op de samenwerking van Rutgers met andere partijen. We besteden specifiek aandacht aan de relatie met Soa Aids Nederland (SANL), aangezien Rutgers en SANL zeer intensief samenwerken.

Samenwerkingspartners Rutgers

Rutgers werkt met veel verschillende partijen samen. Zo maakt Rutgers deel uit van het Landelijk Overleg Thema-instituten (LOT-i), een netwerk van zeven thema-instituten⁶ die gelden als de landelijke expertisecentra op thema's zoals roken, sport en bewegen, psychische gezondheid, seksuele gezondheid en soa's en hiv. GGD-en zijn belangrijke regionale samenwerkingspartners van Rutgers. Andere voorbeelden van samenwerkingspartners zijn Movisie, Fiom en professionals en intermediairs in het onderwijs en in de zorg.

Rutgers en SANL hebben een samenwerkingsovereenkomst opgesteld. Met de andere samenwerkingspartners legt Rutgers afspraken vast op projectniveau. Daarnaast vindt er met veel samenwerkingspartners periodieke afstemming plaats die niet formeel is vastgelegd.

De samenwerkingspartners zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking met Rutgers. Zowel Rutgers als de samenwerkingspartners zijn tevreden met de werkwijze waarbij afspraken niet formeel zijn vastgelegd. Ook over de samenwerking in het algemeen zijn de partijen tevreden. Er zijn bijvoorbeeld korte lijntjes tussen de medewerkers van de verschillende organisaties, hierdoor kan gemakkelijk afstemming plaatsvinden. Samenwerkingspartners zien de volgende mogelijkheden om de samenwerking nog verder te optimaliseren.

Ten eerste noemt een aantal partijen dat Rutgers hen meer als gelijkwaardige samenwerkingspartner zou kunnen benaderen. Deze gesprekspartners noemen dat Rutgers in gezamenlijke projecten vaak in de lead is en van de andere partij een meer uitvoerende rol wordt verwacht (bijvoorbeeld het verzamelen van data in plaats van het inhoudelijk meedenken). De gesprekspartners zouden juist graag als gelijkwaardige partij betrokken worden, zodat ze meer van hun eigen inhoudelijke kennis kunnen inbrengen.

Ten tweede noemen sommige gesprekspartners dat ze graag pro-actiever en eerder door Rutgers betrokken zouden willen worden. Deze gesprekspartners noemen dat ze soms betrokken worden op een moment dat er nog weinig tijd en ruimte is om hun inhoudelijke input te leveren. Een voorbeeld dat genoemd is betreft het aanleveren van vragen voor een monitor die uitgezet wordt.

Samenwerking Rutgers en Soa Aids Nederland

SANL is een belangrijke samenwerkingspartner van Rutgers. Op het gebied van jongeren van 12 tot 25 jaar is sprake van gezamenlijke programmering. Periodiek evalueren Rutgers en SANL de voortgang van de samenwerking en stellen ze waar nodig de plannen bij. Zo is de samenwerkingsovereenkomst tussen Rutgers en SANL in 2016 herzien. Ook op het gebied van professionals stemt Rutgers af met SANL en trekken de organisaties waar mogelijk samen op.

De samenwerking in projecten wordt door beide organisaties over het geheel genomen als positief ervaren. Medewerkers zijn goed in staat om samen te werken. Anderzijds hebben de gesprekspartners ook aangegeven dat er punten zijn waarop de samenwerking tussen Rutgers en SANL soms schuurt. Zo is afzenderschap soms

⁶ Kenniscentrum Sport, Rutgers, Soa Aids Nederland, Trimbos-instituut, Veiligheid.nl, Voedingscentrum Nederland en Pharos.

een punt van discussie. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag hoe wordt gecommuniceerd over een gezamenlijk ontwikkeld product. Daarnaast schuurt de samenwerking volgens gesprekspartners soms doordat de organisaties activiteiten uitvoeren op domeinen die zeer dicht bij elkaar liggen en elkaar soms overlappen.

Over het bestaan van twee organisaties, Rutgers en SANL, op domeinen die veel overlap vertonen (seksuele gezondheid en preventie van soa en hiv) bestaan verschillende opvattingen. Sommige gesprekspartners noemen de scheiding 'kunstmatig', omdat er volgens hen veel overlap is tussen de nationale activiteiten van Rutgers en SANL. Andere gesprekspartners vinden het juist wel logisch dat de domeinen seksuele gezondheid en preventie van soa en hiv bij twee aparte organisaties zijn ondergebracht, omdat de domeinen goed van elkaar te scheiden zijn. Geen van de gesprekspartners vindt de bestaande situatie problematisch, omdat door goede afstemming tussen Rutgers en SANL geen activiteiten dubbel worden gedaan en er ook geen activiteiten zijn die door geen van beide organisaties worden opgepakt. Verschillende gesprekspartners denken wel dat efficiëntieverlies ontstaat doordat er veel afgestemd moet worden tussen Rutgers en SANL, en door Rutgers en SANL met andere partijen. Dit is voor enkele gesprekspartners een reden om te betogen dat het beter zou zijn als de nationale activiteiten van Rutgers en SANL door één organisatie uitgevoerd zouden worden. Rutgers en SANL wijzen er in dit verband op dat de internationale werkzaamheden van beide organisaties sterker uiteenlopen dan de nationale activiteiten. Het onderbrengen van de internationale activiteiten in één organisatie ligt volgens Rutgers en SANL daardoor minder voor de hand. Daarbij is bovendien genoemd dat er voor twee organisaties meer mogelijkheden zijn om financiering te verkrijgen dan voor één.

7. Relatie RIVM-CIb en Rutgers

In dit hoofdstuk gaan we in op de relatie tussen het RIVM-CIb en Rutgers.

Subsidieprocedure

De subsidierelatie tussen het RIVM-CIb en Rutgers is ingericht rondom vier formele momenten: de aanvraag tot subsidieverlening, het besluit tot subsidieverlening, de aanvraag tot vaststelling van de subsidie en de definitieve beschikking. Onderdeel van de verantwoording is een uitgebreid activiteitenplan. Daarnaast voeren het RIVM-CIb en Rutgers ieder kwartaal inhoudelijk overleg over de voortgang van de lopende activiteiten en/of toekomstige activiteiten. Waar nodig vindt daarnaast ad hoc en binnen samenwerkingsprojecten overleg plaats.

Uit de documenten en de gesprekken blijkt dat de subsidie in alle jaren van de evaluatieperiode (2012 – 2015) zonder al te veel aanpassingen en discussie is vastgesteld. Een indicatie hiervoor is dat het verschil tussen de subsidieaanvraag en de definitieve beschikking in alle jaren minder is dan 5%. Daarnaast is er in de evaluatieperiode altijd voldaan aan algemene en procedurele uitgangspunten uit het subsidiekader. Bovendien is er nooit bezwaar aangetekend tegen toekenning van de subsidie.

De samenwerking was volgens Rutgers en het RIVM-CIb in de eerste jaren een gewenningsproces, maar heeft zich positief ontwikkeld. Het RIVM-CIb is met name positief over de verdere verbinding van seksuele gezondheid met soa-hiv bestrijding. Beide partijen zijn inmiddels overwegend tevreden over de invulling van de samenwerking.

Wederzijdse verwachtingen

Uit de gesprekken volgt wel het beeld dat er uiteenlopende verwachtingen bestaan bij Rutgers, het RIVM-CIb en het ministerie van VWS waar het gaat om de invulling van de subsidierelatie. Rutgers zou graag zien dat het ministerie van VWS nieuw, op hoofdlijnen richtinggevend beleid opstelt op het gebied van seksuele gezondheid. Het huidige beleid is volgens Rutgers gedateerd en biedt onvoldoende houvast bij het stellen van prioriteiten. Daarnaast ligt volgens Rutgers de focus in de relatie van het RIVM-CIb met het ministerie van VWS met name op infectieziektenbestrijding, wat er volgens Rutgers toe bijdraagt dat de leefstijlkant van het onderwerp seksuele gezondheid bij het ministerie van VWS minder aandacht krijgt. Rutgers heeft verder behoefte aan een gesprekspartner die inhoudelijk tegenwicht kan bieden en mee kan denken over de prioritering van doelen en activiteiten. Momenteel mist Rutgers deze gesprekspartner. Opdrachtgevers en samenwerkingspartners van Rutgers kennen vaak maar een deel van het werkterrein van Rutgers, dat geldt ook voor het RIVM-CIb.

Het RIVM-CIb onderkent dat het positief zou zijn als er meer richtinggevend beleid zou zijn, maar is van mening dat het veld (waaronder Rutgers) hier zelf het initiatief voor zou kunnen nemen en dit ook al doet. Het RIVM-CIb geeft aan dat het programmamanagement soa en seksuele gezondheid van het RIVM-CIb reeds in opdracht van het ministerie van VWS het opstellen van een nationaal plan soa/hiv en seksuele gezondheid door partijen uit het veld coördineert. Als dat plan gereed is kan het inhoudelijk richtinggevend zijn bij het toekennen van de subsidie aan Rutgers. Over de behoefte van Rutgers aan een inhoudelijke gesprekspartner, geeft het RIVM-CIb aan zichzelf niet als partij te zien om die rol te vervullen. Het RIVM-CIb heeft niet over alle onderdelen van het brede onderwerp seksuele gezondheid voldoende kennis en netwerk. Bovendien vraagt het RIVM-CIb zich af of het wel een realistische verwachting is van Rutgers om als kennisinstituut een gesprekspartner te hebben die integraal op de inhoud tegenwicht kan bieden.

Het ministerie van VWS legt de verantwoordelijkheid voor de invulling en concretisering van het huidige beleid bij Rutgers en het RIVM-Clb (in afstemming met het veld).

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1. Conclusies

In deze paragraaf presenteren we de conclusies van de evaluatie van de subsidieverstrekking van het RIVM-Clb aan Rutgers in de periode 2012 – 2015.

1. De activiteiten van Rutgers sluiten aan bij het beleid van VWS en het subsidiekader van het RIVM-Clb. Rutgers legt het accent op onderwerpen uit het beleidskader van het ministerie en voert activiteiten uit die het RIVM-Clb in het subsidiekader benoemt. We zijn in het onderzoek geen activiteiten tegengekomen die niet zijn te relateren aan beleidsvoornemens van het ministerie.
2. De nationale activiteiten die Rutgers met en zonder de instellingssubsidie uitvoert sluiten op elkaar aan. Er zijn geen indicaties dat beide type activiteiten op gespannen voet met elkaar staan. Het is aannemelijk dat de activiteiten elkaar juist versterken, doordat de activiteiten gefinancierd met de instellingssubsidie veelal de basis vormen voor aanvullende nationale activiteiten.
3. Het is aannemelijk is dat de nationale activiteiten die Rutgers uitvoert met de instellingssubsidie bijdragen aan de doelen uit het beleidskader van het ministerie van VWS. Hiervoor zijn indicaties op resultaat- en effectniveau (bijvoorbeeld het bereik van activiteiten en het gebruik van interventies), uit de verantwoordingsrapportages blijkt dat Rutgers het grootste deel van de afgesproken resultaten behaalt en gesprekspartners zijn overwegend positief over de bijdrage van Rutgers aan de seksuele gezondheid. Het is ook aannemelijk dat de effectiviteit van Rutgers in de evaluatieperiode is vergroot. Zo volgt een analyse van de activiteiten van Rutgers dat in de periode 2013 – 2015 ieder jaar een groter aandeel van de afgesproken resultaten is behaald.
4. De mate waarin de activiteiten van Rutgers bijdragen aan de doelen uit het beleidskader van het ministerie van VWS is niet vast te stellen. Ten eerste omdat in de evaluatieperiode een meetlat ontbrak, mede doordat het beleid van het ministerie van VWS breed en niet concreet is, en Rutgers en het RIVM-Clb het niet meetbaar hebben gemaakt. Ten tweede omdat de causaliteit tussen activiteiten, resultaten en effecten niet precies is te duiden. Ten derde omdat Rutgers beperkt resultaten meet op het niveau van de beleidsdoelen en haar eigen doelen.
5. De werkwijze van Rutgers en de doorontwikkeling daarvan, draagt bij aan een effectieve taakuitvoering.
 - a. Rutgers gebruikt verschillende manieren om te prioriteren, waaronder consultatie van het veld. Er zijn geen indicaties dat Rutgers inhoudelijk andere prioriteiten had moeten stellen (bijvoorbeeld in de keuze voor doelgroepen). Wel volgt uit de evaluatie het beeld dat Rutgers in de evaluatieperiode jaarlijks veel activiteiten uitvoerde verspreid over verschillende domeinen, zonder duidelijk zichtbare focus.
 - b. Rutgers legde in de evaluatieperiode de nadruk op het ontwikkelen van nieuwe activiteiten en producten. Er was in verhouding minder aandacht voor het monitoren en doorontwikkelen van bestaande activiteiten en producten.
 - c. Rutgers heeft in de evaluatieperiode de resultaten van activiteiten geconcretiseerd en meetbaarder gemaakt, en heeft op het niveau van activiteiten voorzieningen getroffen om resultaten van activiteiten en te monitoren om zo de uitvoering te kunnen bijsturen.

- d. In de evaluatieperiode is binnen de organisatie meer samenhang aangebracht tussen onderzoek, implementatie en advisering.
 - e. Rutgers heeft in de werkwijze voorzieningen getroffen voor het borgen van kwaliteit in de uitvoering.
6. De samenwerking tussen Rutgers en partners wordt in het algemeen als goed ervaren door betrokkenen. Aandachtspunten zijn dat sommige partners de samenwerking niet als helemaal gelijkwaardig ervaren en dat partners soms te laat worden betrokken, waardoor er voor deze partijen onvoldoende tijd en ruimte is om input te leveren.
 7. Rutgers en SANL werken intensief samen, over het algemeen naar tevredenheid van beide organisaties. De verdeling van seksuele gezondheid en soa-hiv-preventie over twee organisaties wordt door betrokkenen bij beide organisaties en in het veld niet als problematisch ervaren. Er zijn in dit onderzoek ook geen signalen naar voren gekomen dat activiteiten dubbel worden gedaan of dat er gaten vallen op het snijvlak van beide thema's. Wel schuurt de samenwerking soms, bijvoorbeeld als het gaat om wie afzender is bij een gezamenlijk ontwikkeld product.
 8. De samenwerking tussen het RIVM-CIb en Rutgers in het kader van de subsidierelatie wordt over het algemeen door beide organisaties als positief ervaren. Het RIVM-CIb stuurt voornamelijk op procedures en principes (zoals concreet, meetbaar, vraaggestuurd, prioritering, et cetera). Het is aannemelijk dat de wijze waarop het RIVM-CIb invulling heeft gegeven aan de rol van subsidieverstrekker positief heeft bijgedragen aan de ontwikkeling die Rutgers in de evaluatieperiode heeft doorgemaakt. Dit is terug te zien in het feit dat Rutgers activiteiten concreter en meetbaarder heeft gemaakt. Wel zijn er uiteenlopende verwachtingen bij Rutgers, het RIVM-CIb en het ministerie van VWS waar het gaat om het geven van inhoudelijke richting. Rutgers heeft behoefte aan nieuw, richtinggevend beleid van het ministerie en een gesprekspartner die inhoudelijk tegenwicht kan bieden en mee kan denken over de prioritering van doelen en activiteiten. Het RIVM-CIb ziet zichzelf niet die rol vervullen, omdat het RIVM-CIb niet over alle onderdelen van het brede onderwerp seksuele gezondheid beschikt over voldoende kennis en netwerk. Het RIVM-CIb vraagt zich bovendien af of het wel een realistische verwachting is van Rutgers om als kennisinstituut een gesprekspartner te hebben die integraal op de inhoud tegenwicht kan bieden. Het RIVM-CIb herkent de behoefte aan richtinggevend beleid, maar is van mening dat het veld (waaronder Rutgers) hier zelf het initiatief voor zou kunnen nemen en dit met het opstellen van het nationaal plan soa/hiv en seksuele gezondheid ook al doet. Het ministerie van VWS legt de verantwoordelijkheid bij Rutgers en het RIVM-CIb om in afstemming met de rest van het veld het huidige beleid nader in te vullen en te concretiseren.
 9. Rutgers voldeed in de periode 2012 – 2015 in alle jaren aan de algemene en procedurele uitgangspunten uit het subsidiekader van het RIVM-CIb. De subsidie is elk jaar zonder grote aanpassingen vastgesteld.

8.2. Aanbevelingen

Bovenstaande conclusies leiden tot de volgende vijf aanbevelingen. In de gesprekken met Rutgers en het RIVM-CIb is gebleken dat een deel van het genoemde verbeterpotentieel reeds geadresseerd wordt in de nieuwe strategie, die Rutgers ten tijde van deze evaluatie aan het afronden was.

1. Uit de evaluatie volgt dat de verwachtingen van Rutgers, het RIVM-CIb en het ministerie van VWS over het geven van inhoudelijke richting uiteenlopen. Wij bevelen de drie organisaties aan om hierover in

gesprek te gaan, wederzijds verwachtingen te expliciteren en te komen tot een invulling van de subsidierelatie waarin alle betrokkenen zich kunnen vinden.

2. Seksuele gezondheid is een breed onderwerp. Voor een effectieve en efficiënte besteding van de instellingsubsidie is het belangrijk dat Rutgers focus aanbrengt en prioriteiten stelt. Uit de evaluatie volgt dat in de evaluatieperiode hierop nog verbetering mogelijk was. In het bijzonder speelt hierbij de uitdaging voor Rutgers om een goede balans te vinden tussen enerzijds het monitoren en doorontwikkelen van bestaande activiteiten en producten, en anderzijds het ontwikkelen van nieuwe activiteiten en producten. Wij bevelen Rutgers aan om de focus op monitoring en doorontwikkeling van bestaande activiteiten en producten te versterken.
3. Uit de evaluatie volgt dat zichtbaarheid een aandachtspunt is. Rutgers kan nog winst boeken door op het brede onderwerp seksuele gezondheid zichtbaarder te zijn in het publieke debat. We bevelen Rutgers aan om blijvende aandacht te besteden aan branding en zichtbaarheid. Zichtbaarheid draagt bij aan de effectiviteit van de activiteiten en producten van Rutgers.
4. We bevelen Rutgers aan voldoende aandacht te hebben voor gelijkwaardigheid en pro-activiteit in samenwerkingsrelaties, zodat optimaal gebruik wordt gemaakt van de inhoudelijke kennis van alle partijen. Wat de samenwerking met SANL betreft wijzen we op het belang om de activiteiten van beide organisaties goed op elkaar te blijven afstemmen en efficiëntieverlies te minimaliseren.
5. We bevelen het RIVM-Cib en Rutgers aan om in de verantwoording over de besteding van de instellingssubsidie de nadruk te verleggen van het meten op het niveau van activiteiten naar het meten van doelbereik (of een slimme combinatie van beide). Dit vereist dat Rutgers haar doelen operationaliseert en – zoveel mogelijk – meetbaar maakt. Een bijkomend voordeel hiervan is dat de verantwoordingslast kan worden beperkt, omdat geen gedetailleerde activiteitenplannen meer hoeven te worden opgesteld, hetgeen passend lijkt gezien de aard van de subsidierelatie (instellingssubsidie met een zekere mate van vrijheid) en de hoogte van het subsidiebedrag.

Bijlage 1: Lijst gesprekspartners

Organisatie	Gesprekspartner(s)
Ministerie van VWS	Maaïke van den Biggelaar
RIVM-Cib	Silke David Birgit van Benthem
RIVM Centrum Gezond Leven	Marian Sturkenboom
Soa Aids Nederland	Febe Deug Filippo Zimbile Martin van Oostrom
Movisie	Hanneke Felten
Landelijk Expertise Centrum Speciaal Onderwijs	Marc Cantrijn
Spirit	Ruth Schipper
SekSHAG	Peter Leusink
Fiom	Jokelien Miedema
Trimbos	Judith Oostendorp
GGD Nijmegen	Marcel Hoff
GGD Zuid-Limburg	Mieke Steenbakkers
GGD Amsterdam	Wilco Schilthuis
Rutgers	Ton Coenen Paulien van Haastrecht Ciel Wijsen Ody Neisingh Lies de Bloois

Bijlage 2: Financiering Rutgers

In de tabel hierna zijn het totale nationale budget, de instellingssubsidie en het internationale budget opgenomen. Opgemerkt dient te dat de genoemde bedragen bruto bedragen zijn, inclusief het aandeel van partners van Rutgers in projectgelden die gezamenlijk verworven zijn.

	Totaal nationaal budget (inclusief instellingssubsidie) (in € 1000)	Instellingssubsidie RIVM-CIb (in € 1000)	Totaal internationaal budget (in € 1000)
2012	4.205	2.087	13.042
2013	3.896	2.212	21.264
2014	3.820	2.241	25.551
2015	4.398	2.304	24.047

Instellingssubsidie verdeeld over de domeinen:

Domeinen 2012	Budget	Domeinen 2013	Budget	Domeinen 2014	Budget	Domeinen 2015	Budget
Onderwijs	€515.288	Onderwijs	€385.387	Onderwijs	€569.161	Onderwijs	€543.627
Zorg voor kwetsbare groepen	€27.156	Zorg voor kwetsbare groepen	€252.785	Zorg voor kwetsbare groepen	€312.522	Zorg	€650.496
Gezondheidszorg	€ 234.673	Gezondheidszorg	€257.012	Gezondheidszorg	€305.282		
Directe informatievoorziening aan publiek, professionals en media	€ 349.751	Informatievoorziening Publiek en Media	€266.482	Informatievoorziening Publiek en Media	€255.962	Publiekscommunicatie	€377.148
Kennisbasis: onderzoek, beleid en innovatie	€ 566.827	Kennisbasis: onderzoek, beleid en innovatie	€484.435	Kennisbasis: onderzoek, beleid en innovatie	€682.567	Kennisbasis: onderzoek, beleid en innovatie	€588.893
Algemene inzet en ondersteuning	€93.459	Algemene inzet (CGL/LOT/LHBT)	€564.534	Algemene inzet CGL/LOT	€116.350	Algemene inzet	€110.332

Bijlage 3: Doelen Rutgers

De onderstaande tabel bevat een overzicht van de doelen van Rutgers uit de jaarlijkse activiteitenplannen. In het activiteitenplan uit 2012 staan geen doelen vermeld, waardoor 2012 in de tabel ontbreekt.

2013	2014	2015
Hoofddoelstelling		
-	De seksuele en reproductieve gezondheid en rechten van Nederlandse jongeren en volwassenen zijn optimaal. Professionals zijn in staat hier met de juiste kennis, inzichten, vaardigheden en middelen aan te werken, binnen een gunstige beleidscontext.	De seksuele en reproductieve gezondheid en rechten van Nederlandse jongeren en volwassenen zijn optimaal. Professionals zijn in staat hier met de juiste kennis, inzichten, vaardigheden en middelen aan te werken, binnen een gunstige beleidscontext.
Onderwijs	Onderwijs	Onderwijs
Het onderwijs is een belangrijk kanaal om een brede groep kinderen en jongeren te bereiken met seksuele en relationele vorming. Doel van deze strategie is om professionals in het onderwijs en ouders hierin te ondersteunen.	Professionals in de onderwijssetting zijn in staat om zorg te dragen voor de veilige en gezonde seksuele ontwikkeling van hun leerlingen/studenten.	Professionals in de onderwijssetting zijn in staat om zorg te dragen voor de veilige en gezonde seksuele ontwikkeling van hun leerlingen/studenten.
Zorg voor kwetsbare groepen	Zorg voor kwetsbare groepen	Zorg
Het ondersteunen van professionals in de jeugdzorg en het jongerenwerk, en in de ambulante en residentiële zorg voor mensen met een beperking wat betreft de seksuele en reproductieve gezondheidszorg van hun cliënten.	Professionals in de zorg voor kwetsbare groepen zijn in staat om zorg te dragen voor de veilige en gezonde seksuele ontwikkeling van hun cliënten.	Professionals in de zorg zijn in staat om zorg te dragen voor de veilige en gezonde seksuele ontwikkeling en seksuele gezondheid van hun (jonge en/of kwetsbare) cliënten/patiënten.
Gezondheidszorg	Gezondheidszorg	
Het ondersteunen van seksuele gezondheid via de jeugdgezondheidszorg, Sense en de eerstelijnszorg.	Professionals in de gezondheidszorg zijn in staat om zorg te dragen voor de veilige en gezonde seksuele ontwikkeling van hun cliënten.	
informatievoorziening Publiek & Media	informatievoorziening Publiek & Media	Publiekscommunicatie

Via publieksinformatie en ondersteuning media zorgen dat het algemene publiek in staat is zichzelf goed te informeren (en vaardigheden op te doen) over seksualiteit, seksuele gezondheid en indien nodig toe te geleiden naar de hulpverlening.	Het publiek is geïnformeerd over veilige en gezonde seksualiteit; met de informatieproducten voor het publiek (websites, folders) ondersteunen wij tevens het werk van professionals.	Het publiek krijgt betrouwbare en actuele informatie over veilige en gezonde seksualiteit, de informatie sluit aan bij de behoefte en belevingswereld van de doelgroep. De communicatievoorziening is ondersteunend aan het werk van professionals.
Kennisbasis: onderzoek, beleid en innovatie	Kennisbasis: onderzoek, beleid en innovatie	Kennisbasis: onderzoek, beleid en innovatie
Inzicht verwerven in de seksuele gezondheid van Nederlanders en de ondersteuningsbehoefte van publiek en professionals kennen door middel van onderzoek, gefundeerde beleidsinformatie verstrekken en inspelen op actuele ontwikkelingen.	Professionals uit praktijk en beleid zijn in staat om gebruik te maken van actuele onderzoeks- en registratiegegevens over de seksuele gezondheid van de Nederlandse bevolking.	Professionals uit praktijk en beleid zijn in staat om gebruik te maken van actuele onderzoeks- en registratiegegevens over de seksuele gezondheid van de Nederlandse bevolking.
Algemene inzet (CGL/LOT/LHBT)	Algemene inzet: CGL/LOT	Algemene inzet
Kwaliteit en effectiviteit van het werk versterken door samenwerking met CGL, collega themainstituten; Uitwerking van het thema seksuele diversiteit (LHBT); Basisondersteuning IC en communicatie.	Kwaliteit en effectiviteit van het werk versterken door samenwerking met CGL, collega-thema-instituten; Basisondersteuning IC en communicatie.	Kwaliteit en effectiviteit van het werk versterken door samenwerking met CGL, collega-thema-instituten; Basisondersteuning IC en communicatie.

KWINK

GROEP

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl