

Maastricht, 7 april 2017

Ministerie van VWS
T.a.v. minister drs. E.I. Schippers
Postbus 20350
2511 VX Den Haag

Geachte mevrouw Schippers,

Namens de begeleidingscommissie bied ik u de bevindingen en aanbevelingen aan over de evaluatie van ZonMw .

De commissie kreeg tot taak om het extern uit te voeren evaluatieonderzoek inhoudelijk te begeleiden en de opdrachtgevers te adviseren over de resultaten van het onderzoek. Het externe onderzoek is uitgevoerd door Bosman & Vos. De bevindingen van de commissie zijn in belangrijke mate gebaseerd op- en geïnspireerd door deze rapportage.

Met haar aanbevelingen sluit de commissie aan bij hetgeen ZonMw zelf centraal stelt in haar missie en doelstellingen: het stimuleren van gezondheidsonderzoek en zorginnovatie. In de aanbevelingen benoemt zij aangrijpingspunten voor doorontwikkeling. Deels zullen dit aspecten zijn waar ZonMw al aan werkt. Ook zijn er aspecten waarbij het goed is om te experimenteren met nieuwe systemen van financiering en stimulering van gezondheidsonderzoek en zorginnovatie.

De commissie heeft haar taak met veel plezier en interesse uitgevoerd en is van harte bereid om haar aanbevelingen toe te lichten en te bespreken.

Namens de commissie,

Prof. Dr. R.M. Letschert

Voorzitter evaluatiecommissie

Inleiding

De begeleidingscommissie voor de evaluatie ZonMw is ingesteld door NWO en het ministerie van VWS. De commissie kreeg tot taak om het extern uit te voeren evaluatieonderzoek inhoudelijk te begeleiden en de opdrachtgevers te adviseren over de resultaten van het onderzoek. De adviezen zijn tevens bedoeld voor ZonMw zelf.

De samenstelling van de externe evaluatiecommissie was als volgt:

- Mw. Prof. dr. R.M. (Rianne) Letschert, voorzitter;
- Mw. Prof. dr. P.E. (Eline) Slagboom;
- Mw. Drs. A. (Anemone) Bögels MBA;
- Mw. Dr. A.I.M.C. (Anita) Wydoodt;
- Prof. dr. J. (John) Grin;
- Prof. P.P. (Peter) Groenewegen;
- Drs. F.C.W. (Frank) Klaassen;
- Drs. E.P. (Paul) Poortvliet, secretaris.

Waarnemers in de commissie waren Mw. Dr. R. (Renée) van Kessel-Hagesteijn (NWO), Mw. Dr. M.C.H. Donker (Marianne) en Drs. H.C.M. (Han) Middelpplaats (beiden Ministerie van VWS).

De commissie is ingesteld op het moment dat het grootste deel van de evaluatie was uitgevoerd en heeft vooral een begeleidende rol gehad bij de analyse en rapportagefase. In totaal zijn er in de periode januari tot en met maart 2017 drie bijeenkomsten geweest. Bij een deel van de eerste en laatste bijeenkomst was de directeur van ZonMw, Drs. H.J. (Henk) Smid, aanwezig om indien gewenst een toelichting te geven op de doelstellingen en werkwijze van ZonMw.

Bevindingen van de commissie

De commissie complimenteert het onderzoeksteam met de gedegen evaluatie. Het evaluatierapport geeft een goed en breed beeld van de aanpak van ZonMw en de resultaten die hiermee zijn bereikt. De onderzoekers geven met hun aanbevelingen ideeën hoe ZonMw haar impact kan vergroten.

De commissie is onder de indruk van het werk van ZonMw. Zij vervult een intermediaire rol tussen beleid, praktijk, onderzoek en onderwijs en heeft een sterke focus op het bereiken van maatschappelijke impact. ZonMw reflecteert hierop en is voortdurend op zoek naar nieuwe werkwijzen om deze samen met het veld te vergroten. Daarmee doet ZonMw veel meer dan het verdelen van middelen vanuit een kennis- of wetenschapsagenda. Zij doet dit over de volle breedte, van fundamenteel onderzoek tot en met implementatie. Daarin is ZonMw zowel nationaal als internationaal uniek en toonaangevend.

Belangrijk hierin is de relatie met VWS en NWO. Ook hierover is de commissie positief. Zij ziet een nauwe samenwerking en afstemming met het ministerie. Het opdrachtgeverschap is inhoudelijk gedreven en wordt gevoed door de praktijk. De samenwerking met NWO is in de evaluatieperiode verstevigd en zal in de komende jaren intensiveren met de beoogde integratie van ZonMw en NWO.

Aanbevelingen

De commissie sluit met haar aanbevelingen aan bij hetgeen ZonMw zelf centraal stelt in haar missie en doelstellingen: het stimuleren van gezondheidsonderzoek en zorginnovatie. De aanbevelingen zijn gericht aan ZonMw, VWS en NWO.

In de aanbevelingen benoemt de commissie aangrijpingspunten voor doorontwikkeling. Deels zijn dit onderwerpen waar ZonMw al aan werkt. Deze aanbevelingen dienen als een steun in de rug door het belang te benadrukken om deze inzet te continueren en verder te verstevigen. Ook zijn er aanbevelingen om te

experimenteren met nieuwe systemen van financiering en stimulering van gezondheidsonderzoek en zorginnovatie.

Aanbevelingen:

1. Programmeer nog nadrukkelijker vanuit maatschappelijke vraagstukken
2. Voorkom verkokering in programmering en zorg voor langlopende programma's
3. Zorg voor een intersectorale benadering
4. Biedt ruimte aan een brede variatie van onderzoeksmethoden
5. Beloon onderzoekers ook voor het streven naar maatschappelijke impact
6. Vergroot de investering in onderzoek en ontwikkeling

1. Programmeer nog nadrukkelijker vanuit maatschappelijke vraagstukken

De evaluatie laat zien dat de betrokkenheid van beleid is toegenomen en dat deze steeds meer uit gaat van maatschappelijke opgaven. De programmering is gevoed door praktijk en onderzoek. Daarnaast geeft VWS in programmaopdrachten aanwijzingen en ruimte om doelgroepen te betrekken om tot een nadere invulling van het programma te komen. Ook NWO heeft als speerpunt om meer uit te gaan van maatschappelijke opgaven.

De commissie ziet mogelijkheden om maatschappelijke opgaven nog nadrukkelijker als uitgangspunt te nemen. Dit kan door de vraagsturing vanuit de praktijk (zorgaanbieders, professionals, cliënten en patiënten) verder te versterken. Sluit in de programmering nog nauwer aan op breed herkende ontwikkelingen in de praktijk en op de leefwereld van patiënten, cliënten of burgers.

Klassiek wordt bij het programmeren van onderzoek gedacht in een keten van fundamenteel onderzoek naar translationeel onderzoek, toegepast onderzoek en implementatie. Door alle maatschappelijke ontwikkelingen is juist de omgekeerde, probleem gestuurde, richting en het cyclische karakter van onderzoeks- en innovatieprocessen essentieel.

Onderzoeksvragen kunnen daarbij ook uit disruptieve praktijken komen, waarbij nog niet bekend is wat achterliggende mechanismen zijn en waarbij behoefte is aan nieuwe funderende kennis, bijvoorbeeld nieuwe modellen voor persoons- en populatiegerichte zorg, de wisselwerking tussen geest en lichaam bij multimorbiditeit en de wisselwerking tussen een cliënt en de eigen omgeving. Dit zijn belangrijke factoren bij chronische ziekten (zoals diabetes, COPD, prikkelbaar darmsyndroom, hartfalen), die een steeds belangrijker aandeel in de gezondheidszorg hebben. De commissie adviseert meer ruimte te bieden voor onderzoek naar problemen die primair uit de praktijk komen. Daarbij benadrukt de commissie dat een goede balans moet blijven bestaan tussen de nieuwsgierigheid gedreven onderzoeksruimte en het programmeren vanuit praktijk en beleid.

Zorg voor een evenwichtige inbreng

De commissie vindt het bij uitstek aan ZonMw om hierbij een intermediaire rol op zich te nemen. Ze is goed geëquipeerd om verbindingen te leggen tussen praktijk, beleid, onderzoek en onderwijs. Denk daarbij niet zozeer in termen van kennisinfrastructuren, maar in kennisecosystemen.

Zorg binnen deze kennisecosystemen voor een systematische aanpak waarin samenwerking en co-creatie centraal staan. Laat verbindingen niet alleen afhangen van toevallige contacten. Organiseer bijvoorbeeld ontmoetingstafels, of zoek naar vernieuwende methodes om maatschappelijk relevante vraagstukken te definiëren en prioriteren.

Zorg samen met deze groepen voor een evenwichtige inbreng en een goede oriëntatie op definities van maatschappelijke problemen. Belangrijk daarbij is dat onderzoekers en doelgroepen beiden volledig overtuigd

zijn van een hoge maatschappelijke relevantie én dat goed onderzoek mogelijk is. Belangrijk is dat het geen compromis tussen deze twee perspectieven is. Geef ZonMw de ruimte en de rol om in kaart brengen of alle segmenten van een vraagstuk goed aan bod komen en om te signaleren als belangrijke vraagstukken blijven liggen.

Luister naar groepen die traditioneel minder aan bod komen. Om te beginnen zijn dat de patiënten/cliënten/burgers, maar bijvoorbeeld ook beroepsgroepen die dicht bij de leefwereld van de patiënten/cliënten/burgers staan. Richt processen zo in dat deze groepen een belangrijke stem hebben in de programmering en het onderzoek. Voorkom dat het perspectief wordt ondergesneeuwd of overtroefd door perspectieven en belangen van andere stakeholders. ZonMw heeft hiertoe al stappen gezet, maar het kan nog beter.

Geef bij het ontwikkelen van programma's en het beoordelen van voorstellen ruimte voor geluiden en voorstellen die gevestigde ideeën en aanpakken ter discussie stellen. Vanuit patiëntenperspectief, maar ook vanuit beroepsgroepen als sociale en gedragswetenschappers, paramedici en verpleegkundigen. Vooralsnog is het moeilijk om onderzoek vanuit dit soort perspectieven gefinancierd te krijgen. De commissie gebruikt hiervoor de term 'qualifiers'; bied ruimte voor ideeën en voorstellen die de 'gevestigde orde' uitdagen.

Programmeer nog meer vanuit de decentrale context

Door de veranderingen in de gezondheid van de bevolking en in de organisatie van de zorg en is het relatieve belang van nationaal beleid afgenomen ten gunste van lokaal en regionaal beleid.

Lokaal en regionaal is behoefte aan integrale kennisontwikkeling, met daarbij een verbinding tussen beleid, onderzoek, praktijk en onderwijs. Voorbeelden van vraagstukken zijn: sociaaleconomische gezondheidsverschillen en patiënten die in een ziekenhuis worden opgenomen in plaats van kortdurend in eerstelijnsbedden te verblijven. Hoe kan de zorgketen goed worden uitgerust om toekomstige uitdagingen aan te kunnen? Wat zijn succes- en faalfactoren? Dit soort vraagstukken zijn pluriform en complex.

ZonMw besteedt in haar programmering al veel aandacht aan regionalisering, maar kan nog beter aansluiten. Flexibiliteit in programmering en financiering van kennisontwikkeling en innovatie zijn cruciaal voor lokale en regionale onderzoeksvragen. Experimenteer en ga daarin verder dan het oprekken van de flexibele ruimte binnen programma's. Overweeg om een deel van de onderzoeksgelden als een regionaal budget ter beschikking te stellen voor onderzoek dat voldoet aan een aantal criteria, waarbij regionale maatschappelijke relevantie een voorwaarde is. Definieer als VWS, NWO of ZonMw niet het 'wat' maar het 'hoe'. Regio's kennen hun eigen context immers veel beter en zij weten wat maatschappelijk relevant is. Stel wel eisen aan het 'hoe'. Leg daarbij naast wetenschappelijke eisen, tevens de nadruk op kennisimplementatie.

2. Voorkom verkokering in de programmering en zorg voor langlopende programma's

ZonMw heeft aan het einde van de evaluatieperiode 2010-2015 veertien thematische clusters gedefinieerd die de komende jaren de basis zijn voor doorontwikkeling. De clusters zijn bedoeld om beter te kunnen aansluiten bij de behoeften van het veld, versnippering tegen te gaan en om meer flexibiliteit en continuïteit te creëren in programmering.

De commissie vindt dit een positieve ontwikkeling. Als aandachtspunt geeft zij mee dat een clustering ook weer tot nieuwe verkokering kan leiden. Maatschappelijk vraagstukken van nu en in de komende jaren zijn complex en kennen haast per definitie de noodzaak om ze te verbinden vanuit de verschillende clusters. Bedenk hoe deze verbinding het best georganiseerd kan worden en hoe er voldoende ruimte geboden kan worden aan relevante thema's die niet binnen de clusters vallen.

Om impact te bereiken is het verder van belang om te investeren in langlopende programma's. De onderzoek- en innovatieketen duurt lang en verloopt niet erg voorspelbaar. Om de onderzoek-toepassing-implementatie

cyclus rond te maken is daarom veel tijd nodig. Daarbij zouden ZonMw en VWS bijvoorbeeld ook kunnen kijken naar de mogelijkheden voor een meer structurele programmering voor het ontwikkelen en onderhouden van richtlijnen.

3. Zorg voor een intersectorale benadering

Onderzoek en ontwikkeling is nodig voor het verbeteren van intersectoraal beleid. Gezondheid wordt door veel meer bepaald dan alleen het beleidsterrein van VWS. In de evaluatie wordt opgemerkt dat er nog mogelijkheden zijn om de afstemming tussen departementen te verbeteren. Hetzelfde geldt binnen regio's.

Zorg dat, bij maatschappelijke vraagstukken waarbij een intersectorale benadering nodig is, de regie bij ZonMw ligt. Neem als ZonMw het initiatief om verschillende departementen te betrekken om vervolgens vanuit maatschappelijke vraagstukken samen te gaan programmeren. Kies er vanuit VWS in principe *niet* voor om eerst afstemming te zoeken tussen de departementen om daarna met een afgebakende opdracht naar ZonMw te gaan.

Stimuleer een intersectorale benadering op regionaal niveau door met verschillende partijen te komen tot een onderzoeks- en ontwikkelagenda, waarbij de leefwereld van patiënten, cliënten en burgers centraal staat. Deze leefwereld omvat per definitie verschillende sectoren en is breder dan alleen gezondheid.

4. Bied ruimte aan een brede variatie aan onderzoeksmethoden

Juist de integrale benadering van maatschappelijke vraagstukken vraagt om een aanpak vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines en om brede variatie aan (vernieuwende) onderzoeksmethoden. Dit geldt voor het hele spectrum van basaal tot en met toegepast onderzoek. Voor bepaalde vraagstukken is eerst funderend onderzoek nodig, dit geldt vooral voor aandoeningen die een complex van oorzaken hebben en die een nieuwe organisatie van de zorg vereisen. Daarvoor is een ander begrip van gezondheidsvraagstukken nodig en andere methodes dan de klassieke 'randomized controlled trials' (RCT).

Samenwerking tussen wetenschapsgebieden is van belang en krijgt mogelijk een extra impuls met de integratie van ZonMw en NWO. Een aandachtspunt daarbij is de historische dominantie van het medisch, biomedisch en technisch onderzoek over het sociaalwetenschappelijk, organisatiekundig en gedragswetenschappelijk onderzoek. Zo is voor funderend en theoriegericht onderzoek op het gebied van de organisatie van zorg en zorgsystemen ten onrechte weinig ruimte.

Deze dominantie wordt veelal langs de lijn van het onderzoeksdesign vormgegeven (met de RCT als 'gouden standaard'). ZonMw heeft in de loop van de jaren een aanpak ontwikkeld om de relevantie centraal te stellen en te sturen op methodieken die passen bij de vraagstelling, waarmee het resultaat van behandeling en zorg adequaat kan worden gemeten. Een daadwerkelijke integratie van ZonMw en NWO vraagt om een heldere visie op (een brede variatie aan) methodieken die goed passen bij een specifieke vraagstelling.

Belangrijk is de rol van ZonMw bij het stimuleren van het onderzoek rondom kwaliteit van onderzoek. Wat zijn de centrale problemen, welke onderzoeksmethodes passen daarbij, hoe kan onderzoek zo uitgevoerd en geprogrammeerd worden dat het leidt tot impact?

5. Beloon onderzoekers ook voor het streven naar maatschappelijke impact

Als een onderzoeker een wetenschappelijke carrière ambieert, is het niet direct raadzaam om tijd te steken in de verbinding met maatschappelijke doelgroepen en te streven naar maatschappelijke impact.

In de commissie is als voorbeeld de Academische Werkplaatsen genoemd. Onderzoekers steken hier veel energie in en zij halen hier ook materiaal uit voor wetenschappelijke publicaties. Toch zijn dit vaak niet de publicaties die nodig zijn om in aanmerking te komen voor talentprogramma's. Voor onderzoekers die een

wetenschappelijke carrière ambiëren loont het onvoldoende om tijd te steken in de verbinding met beleid, praktijk en onderwijs. Dit is vooral een dilemma voor de jonge generatie wetenschappers, voor hun wetenschappelijke carrière is het lonender om bijvoorbeeld te gaan voor publicaties in high-impacttijdschriften dan in interdisciplinaire tijdschriften of tijdschriften voor professionals en organisaties.

Voer hier als ZonMw en NWO het debat over met 'wetenschappelijke partners'. In Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW) verband is al gekeken naar andere manieren om wetenschappelijke impact te definiëren. Nu vijftien jaar geleden verscheen het nog steeds actuele advies *The societal impact of applied health research*. Het vernieuwde Standard Evaluation Protocol (SEP) heeft een breder perspectief op wetenschappelijke impact. Universiteiten krijgen meer ruimte om zelf te definiëren (en te meten) hoe zij naar impact streven. 'Relevance for society' is een belangrijk onderdeel in het SEP. Deze ontwikkeling biedt voor ZonMw en NWO een mogelijkheid om met universiteiten in gesprek te gaan en te bekijken hoe investeringen om goed aan te haken op maatschappelijke vraagstukken en het streven naar maatschappelijke impact, ook gezien en gewaardeerd worden en niet 'ten koste gaan van' de wetenschappelijke carrière van onderzoekers. Het advies van de Gezondheidsraad 'Onderzoek waarvan je beter wordt: een heroriëntatie op UMC-onderzoek' bevat hiervoor waardevolle aanknopingspunten. Aandachtspunt is hierbij wel de internationale context, waarin Nederlandse onderzoekers concurreren met buitenlandse collega's.

6. Vergroot de investering in onderzoek en ontwikkeling

Een belangrijke factor in de evaluatieperiode was de financiële crisis. Die leidde tot een afname van middelen voor onderzoek en ontwikkeling. In vergelijking met andere westerse landen investeert Nederland minder in onderzoek en ontwikkeling.

In onderzoek en ontwikkeling op het terrein van gezondheid en gezondheidszorg wordt ook relatief weinig geïnvesteerd. In zorg en welzijn gaat in totaal 94,6 miljard euro om (CBS, 2015). Het is een grote sector en levert een belangrijke bijdrage aan de economie en werkgelegenheid. Om het innovatievermogen in de zorg te vergroten, is het van belang deze investering in onderzoek en ontwikkeling te verhogen. Juist in de komende jaren, waarbij de betaalbaarheid en de organisatie van de zorg steeds meer onder druk staan, wordt dit nog belangrijker.

Zet daarbij ook in op het aantrekken van private investeringen. Het gaat beter met de economie en mogelijkheden nemen toe. Zet daarbij in op financiering op programma- en niet zozeer op het niveau van afzonderlijke onderzoeksprojecten. Op programmaniveau dragen investeringen bij voorkeur bij aan het totaalbudget, dat vervolgens wordt besteed zonder directe invloed van investeerders op het onderzoek zelf. Dit is van belang om met grensverleggend onderzoek tot vernieuwing te komen.

Bij investeringen op onderzoeks- en projectniveau is meer sprake van partnerschap en interactie. Financiering is daarin een vorm van commitment die bijdraagt aan de condities voor het bereiken van impact (bijvoorbeeld door zijn eigen netwerk aan te spreken en tot een bredere toepassing van resultaten te komen).