

Aan de minister van VWS en de voorzitter algemeen bestuur van NWO,

Hierbij bied ik u de bevindingen aan van de door VWS en NWO gezamenlijk ingestelde Commissie Evaluatie ZonMw 2010. De Commissie Evaluatie ZonMw kreeg tot taak om het extern uit te voeren evaluatieonderzoek inhoudelijk te begeleiden en de opdrachtgevers te adviseren over de resultaten van het onderzoek. Bijgaand treft u het rapport aan van de evaluatie die in uw opdracht door Research voor Beleid is uitgevoerd. De bevindingen van de commissie zijn in belangrijke mate gebaseerd op dit rapport.

In het algemeen kan gesteld worden dat de evaluatie van ZonMw in hoge mate positief uitvalt. De commissie is van mening dat ZonMw in het algemeen een effectieve en efficiënte overheidsorganisatie is die haar taken kwalitatief goed uitvoert en impact genereert in haar werkveld. Tegelijkertijd ziet de commissie mogelijkheden en kansen tot verdere versterking van ZonMw en de impact van de activiteiten.

Alvorens nader in te gaan op de beantwoording van de evaluatievragen wil ik graag een aantal zaken onder uw aandacht brengen die de bijzondere aandacht van de commissie hebben gehad.

De commissie is van mening dat het werk van ZonMw alsmede de impact ervan gebaat zouden zijn bij een grotere samenhang van de verschillende activiteiten en een meer proactieve opstelling van ZonMw ten aanzien van de verschillende programma's. ZonMw dient hiertoe een langetermijnvisie te ontwikkelen (uiteeraard in overleg met de opdrachtgevers) op het eigen werkveld en de behoeften aan kennisontwikkeling. ZonMw dient in de ogen van de commissie ook een ruimere vrije financiële ruimte te krijgen, zodat ZonMw zelf meer initiatieven kan ontplooiën en ook beter op ontwikkelingen kan inspelen.

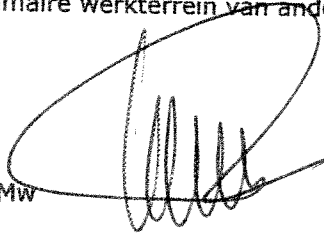
Voorts vraagt de commissie aandacht voor de in haar ogen (soms te) grote invloed van de politieke agenda en departementen op de inhoudelijke programmering binnen opdrachten. De commissie is van mening dat de inhoudelijke uitwerking van programma's tot de kernexpertise van ZonMw behoort, uiteraard gegeven de door de opdrachtgevers gestelde kaders. Overigens kan in het programmeringsproces de rol van de georganiseerde patiënten-, gehandicapten- en ouderenorganisaties wel breder worden meegenomen en ingebed.

De commissie ziet vooral mogelijkheden tot verdere versterking van de ketenbenadering binnen ZonMw, in het bijzonder door meer aandacht te besteden aan horizontale (programmadoorsnijdende) onderwerpen en het versterken van de synergie/kruisbestuiving tussen de activiteiten in verschillende programma's (van fundamenteel tot implementatieonderzoek). De commissie onderschrijft hierin de wens van ZonMw voor grote(re) programma's waarbinnen samenhang en synergievoordelen kunnen worden gerealiseerd.

Ten slotte is de commissie van mening dat de kracht van ZonMw ten aanzien van implementatie primair ligt in de kennisontwikkeling over implementatie en een (waar nodig) stimuleringsfunctie op het gebied van implementatie. De commissie acht het implementeren zelf het primaire werkterrein van andere organisaties.

Namens de commissie,

J.J.A.H. Klein Breteler
voorzitter commissie evaluatie ZonMw



Rapportage van de commissie evaluatie ZonMw

Inleiding

De commissie evaluatie ZonMw, ingesteld op 7 juni 2010, kreeg tot taak om het extern uit te voeren evaluatieonderzoek naar ZonMw inhoudelijk te begeleiden en de opdrachtgevers te adviseren over de resultaten van het onderzoek. Deze rapportage vormt het verslag van de bevindingen van de commissie.

De samenstelling van de commissie, die zesmaal bijeen is geweest, was als volgt:
de heer drs. Hans Klein Breteler, voorzitter;
de heer prof. dr. Hans Büller;
mevrouw prof. mr. dr. Madeleine de Cock Buning;
mevrouw prof. dr. Els Goulmy;
de heer prof. dr. Jos van der Meer;
mevrouw prof. dr. Henriette Prast;
mevrouw Jopie Verhoeven.

Namens de opdrachtgevers traden als waarnemers in de commissie mevrouw drs. Cécile Goebel (ministerie van VWS) en de heer dr. Cees de Visser (NWO) op. Het ministerie van VWS en NWO verzorgden tevens het secretariaat van de commissie.

Het evaluatieonderzoek heeft zich voornamelijk gericht op een viertal aspecten, te weten:

- a. doeltreffendheid
- b. doelmatigheid
- c. ontwikkeling taakgebieden
- d. aanbevelingen vorige evaluatie

Hieronder worden de conclusies van de commissie uiteengezet en worden aanbevelingen gedaan ten behoeve van de toekomst. Voor de helderheid zijn de aanbevelingen genummerd (hierbij zij opgemerkt dat de nummering de volgorde in de evaluatievragen weerspiegelt en aldus geen prioritering inhoudt).

A) Doeltreffendheid

De commissie is van mening dat ZonMw in het algemeen een effectieve organisatie is die veel aandacht besteedt aan maatregelen die de doeltreffendheid van de programma's verhogen en onderschrijft de conclusies van het evaluatierapport op dit punt. De studie laat zien dat ZonMw niet alleen veel aandacht heeft voor de impact van het werk, maar ook impact genereert, in eerste instantie op de kwaliteit en vernieuwing van de kennisontwikkeling, maar tevens op innovaties in het zorgveld. Niettemin ziet de commissie mogelijkheden tot verdere versterking van de impact (zie aanbevelingen).

Leveren de ZonMw-programma's en de gefinancierde projecten implementeerbare resultaten en is aannemelijk dat deze bijdragen aan de verbetering van de zorg, preventie en gezondheid?

De resultaten van de evaluatiestudie laten duidelijk zien dat de activiteiten van ZonMw effect hebben op beleid, wetenschap en praktijk. De exacte omvang van de bijdrage die ZonMw levert aan de verbetering van de zorg, preventie en gezondheid is evenwel niet altijd goed te kwantificeren. Dit betreft vooral innovaties in het zorgveld.

Leveren de door ZonMw gefinancierde programma's en projecten een bijdrage aan de wetenschappelijke kwaliteit en vernieuwing van het (Nederlandse) gezondheidsonderzoek?

De commissie concludeert dat ZonMw een aantoonbare bijdrage levert aan de kwaliteit en de vernieuwing van het (Nederlandse) gezondheidsonderzoek. Niet alleen financiert ZonMw over het algemeen de beste onderzoekers zoals gemeten in een onafhankelijke studie, de impact van ZonMw strekt zich uit in de kennisinstellingen. ZonMw biedt aanwijsbaar ruimte voor vernieuwend onderzoek (hanteren van nieuwe benaderingen, afwijkende vraagstellingen of methoden). Deze ruimte leidt ook aantoonbaar tot vernieuwing.

Kunnen er in termen van outcome-realiserings uitspraken gedaan worden over de doelbereiking van de doelstelling van ZonMw in het algemeen en de programma's in het bijzonder?

De commissie is van mening dat ZonMw het noodzakelijke doet om de outcome van de programma's te realiseren, maar beveelt wel aan dat ZonMw meer actieve aandacht besteedt aan het meten en monitoren van de eigenlijke impact van de verspreiding van de resultaten.

ZonMw besteedt systematisch aandacht aan cliëntenparticipatie en investeert in het verkrijgen van meer inzicht in effectieve vormen van participatie. De versterking van de positie van de patiënten/cliënten in de onderzoeksagenda - leveren de uitkomsten van de programma's ook daadwerkelijk handelingsalternatieven op voor de doelgroep? - blijft een aandachtspunt.

Aanbevelingen m.b.t. doeltreffendheid

1. De commissie beveelt aan dat ZonMw constante aandacht blijft houden voor (het meten) van de impact van de programma's, opdat in een volgende evaluatie ook eventuele beklijvende effecten (beter) kunnen worden gemeten. Voorts beveelt de commissie aan dat ZonMw in de monitoring van de impact synergie en samenhang zoekt met andere (relevante) organisaties. ZonMw zou hierbij kunnen onderzoeken in hoeverre best practices in andere organisaties mogelijkheden bieden voor aanvullende maatregelen om de impact van de resultaten van de kennisontwikkeling te monitoren, in het bijzonder de effecten op de verbetering van de (Nederlandse) gezondheidszorg.
2. De commissie is van mening dat het werk van ZonMw gebaat zou zijn bij een ruimere eigen beleidsruimte, waarmee ZonMw beter in staat zal zijn beleid te voeren op basis van een eigen langetermijnvisie die is ontwikkeld in overleg met de opdrachtgevers. ZonMw zelf dient proactief op te treden in de ontwikkeling en uitvoering van deze visie, en moet tegelijkertijd hiertoe in staat worden gesteld door de opdrachtgevers (thans is de vrije beleidsruimte minder dan 5% van het budget).
3. De commissie beveelt aan dat in de activiteiten van ZonMw er naast kleine(re) en kortlopende programma's meer focus zou moeten komen te liggen op grote en langlopende programma's (passend in de door ZonMw ontwikkelde langetermijnvisie). In deze grote programma's zou meer moeten worden gestuurd op resultaten en minder op input en dient bij de programmering extra aandacht te zijn voor het incorporeren van alle relevante wetenschapsdisciplines, inclusief disciplines die traditioneel buiten het ZonMw werkveld vallen, zoals bestuurskunde en economie. Binnen deze grote en langlopende programma's dient ook (meer) vrije ruimte te zijn, waarmee bijvoorbeeld ingespeeld kan worden op actualiteiten en dient er (financiële) ruimte te zijn voor monitoring van de langetermijneffecten. Het rendement van de ZonMw-programma's kan aldus verder worden verhoogd, zowel in termen van uitkomsten als in termen van een efficiënte inzet van middelen.

4. De commissie beveelt aan om meer aandacht te besteden aan doorsnijdende thema's en kennisontwikkeling en aldus de synergie en meerwaarde tussen de programma's verder te versterken. Het doen van 'kennissyntheses' en het bundelen van bestaande resultaten van onderzoeken zal het rendement van de individuele programma's verder verhogen.
5. ZonMw dient nadrukkelijk aandacht te blijven houden voor het aansluiten bij de praktijk, in het bijzonder in de programmering. Geconstateerd is dat 'de wetenschap', bijvoorbeeld de wetenschappelijk inbreng in de programmacommissies, dominant is in binnen ZonMw. De commissie is van mening dat dit de kern moet blijven. De commissie beveelt wel aan dat georganiseerde patiënten-, gehandicapten- en ouderenorganisaties (PGO's) veel breder worden meegenomen in het programmeringsproces. De commissie acht het van belang de positie van de PGO-organisaties als kennisdrager te erkennen, borgen en mede versterken. In dit licht bezien zouden er zeker ook allianties met de georganiseerde PGO-beweging gesloten kunnen worden door ZonMw.
6. De commissie onderschrijft de opmerking in het evaluatierapport over de centrale rol die de (huidige) directeur van ZonMw speelt in de ontwikkeling en het succes van ZonMw. De commissie beveelt het bestuur van ZonMw aan te onderzoeken hoe de continuïteit van het leiderschap optimaal kan worden geborgd.

B) Doelmatigheid

De commissie is van mening dat ZonMw een efficiënte overheidsorganisatie is met veel aandacht voor de kwaliteit en transparantie van haar subsidieprocessen. ZonMw heeft zorgvuldige procedures die bevorderend zijn voor een hoge kwaliteit van onderzoek. In de afgelopen twee jaar heeft ZonMw ervoor gezorgd dat procedures minder belastend waren voor projectleiders en onderzoekers. Verdere winst valt met name te realiseren in de reductie van de administratieve lasten voor het veld, in het bijzonder zorginstellingen met weinig ervaring en expertise in het in competitie verwerven van subsidies. Ook zal verdere schaalvergroting in de programma's [aanbeveling nr. 3] waarin meerdere opdrachtgevende partijen kunnen participeren synergievoordeel opleveren en de doelmatigheid verder verhogen.

In algemeen constateert de commissie dat het Nederlandse onderzoek relatief kosteneffectief is in vergelijking met het buitenland. Dit is een verklaring voor het feit dat het Nederlandse onderzoek nog altijd hoog scoort ondanks relatief beperkte budgetten. Verdere reductie van de onderzoeksbudgetten zal naar mening van de commissie de doelmatigheid sterk verlagen.

Besteedt en beheert ZonMw de haar beschikbaar gestelde middelen op een efficiënte manier ten behoeve van een effectieve uitvoering van haar taken?

De commissie concludeert dat ZonMw haar taken efficiënt uitvoert en hier de nodige aandacht aan besteedt, ook in vergelijking met vergelijkbare organisaties in binnen en buitenland. De commissie complimenteert ZonMw met de halvering van het aandeel exploitatiekosten sinds de vorige evaluatie. Daarbij dient opgemerkt te worden dat dit voornamelijk komt door de forse toename van de totale omzet bij een in absolute termen gelijkblijvende overhead (basiskosten). Dit impliceert dat de (relatieve) overhead zal stijgen indien het ZonMw budget zou krimpen.

Werkt ZonMw doelmatig in vergelijking met soortgelijke organisaties?

De vergeleken organisaties vertonen eenzelfde soort beeld met betrekking tot de overhead: toename in omzet met gelijkblijvende overhead in absolute termen. De doorlooptijden zijn bij de andere organisaties wel korter.

Welke verbeteringen zijn er mogelijk om de doelmatigheid van ZonMw te vergroten?

De commissie ondersteunt het streven van ZonMw om schaalvergroting in de programma's na te streven [aanbeveling nr. 3]. Dit zal niet alleen de efficiëntie verder vergroten, hiermee kunnen ook inhoudelijke schaalvoordelen worden bereikt.

Aanbevelingen m.b.t. doelmatigheid

7. De commissie beveelt aan dat ZonMw in komende jaren extra aandacht blijft besteden aan optimalisering van de aanvraagprocessen, waarbij de huidige (aandacht voor) kwaliteit en transparantie van de processen gehandhaafd moet blijven. Daarbij dient extra aandacht te worden besteed aan kortere doorlooptijden en de administratieve lasten voor aanvragers (bijv. zorginstellingen) met weinig ervaring en expertise in het in competitie verwerven van subsidies.

C) Ontwikkeling taakgebieden

In hoeverre is de verhouding fundamenteel-translationeel-toegepast-ontwikkeling-implementatie onderzoek in de investeringen van ZonMw in balans? Welke balans dient te worden nagestreefd in relatie tot de taken van ZonMw? In hoeverre is ZonMw in staat een optimale balans te realiseren (dan wel wordt hiertoe in staat gesteld door de opdrachtgevers)?

De evaluatiestudie constateert dat het budget van ZonMw sinds de vorige evaluatie sterk is gegroeid, met uitzondering van de middelen voor het translationele onderzoek. De groei is evenwel het sterkst in de (geormerkte) financiering voor toegepast onderzoek, ontwikkelingsprojecten en implementatieonderzoek. Hierdoor is de balans sinds de vorige evaluatie verschoven. De commissie constateert dat de huidige verdeling in balans is, met de opmerking dat het translationele onderzoek versterkt zou kunnen worden (in omvang). Ook onderschrijft de commissie de opmerkingen in het evaluatierapport over het lage honoreringspercentage in een aantal programma's, met name gericht op (meer) fundamenteel onderzoek. De commissie constateert dat veel uitstekende voorstellen voor medisch wetenschappelijk onderzoek die zijn ingediend door topwetenschappers niet zijn toegekend wegens budgetkrapte.

Heeft het profiel van de organisatie zich met de verbreding van de taken van de organisatie tot zorginnovatietaken en regietaken voldoende ontwikkeld om een duidelijke toegevoegde waarde te hebben op het terrein van de zorginnovatie? Passen de taken bij ZonMw?

De commissie concludeert dat ZonMw haar taken succesvol heeft verbreed teneinde de gehele kennisketen te bestrijken. Een belangrijke meerwaarde van deze verbreding is een sterkere nadruk in alle activiteiten op de (potentiële) toepassing van nieuwe kennis en inzichten in het zorgveld. Deze verbreding is (mede) succesvol doordat het geen verschuiving in taken inhield: ZonMw heeft hierbij terecht vastgehouden aan een sterke focus op hoge kwaliteitseisen en het belang van investeringen in vernieuwend wetenschappelijk onderzoek.

Is, in dat verband, de positie van ZonMw ten opzichte van andere organisaties waarmee raakvlakken in taken bestaan voldoende helder en afgebakend? Kan (op grond van een sterkte-zwakteanalyse) aangegeven worden wat succesvolle positioneringsmogelijkheden zijn voor ZonMw?

De commissie onderschrijft de conclusie in het evaluatierapport dat ZonMw moet opletten zich niet teveel met de implementatie zelf bezig te gaan houden. De kracht van ZonMw ten aanzien van implementatie ligt primair in de kennisontwikkeling over implementatie en een (waar nodig) stimuleringsfunctie op het gebied van implementatie. De commissie acht het implementeren zelf het primaire werkterrein van andere organisaties.

Naar aanleiding van de vorige externe evaluatie van ZonMw heeft toenmalig minister Hoogvorst, mede namens het algemeen bestuur van de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, besloten ZonMw een regietaak voor zorgverbetering op te dragen. De huidige evaluatie wijst uit dat ZonMw daarin succesvol geweest is. Voor de commissie staat buiten kijf dat door ZonMw gestimuleerde kennisontwikkeling over implementatie de komende periode van groot belang is. Daarmee zal immers een bijdrage geleverd kunnen worden aan de versnelde introductie van innovaties in de gezondheidszorg.

Aanbevelingen m.b.t. ontwikkeling taakgebieden

8. De commissie pleit ervoor dat ZonMw de haar door de minister VWS toegedachte rol in de zorgverbetering handhaaft en dat VWS ZonMw daarvoor ook de benodigde opdrachten blijft verstrekken, zonder in de verantwoordelijkheid te treden van andere organisaties en professionals in de zorg. ZonMw heeft een belangrijke stimulerings- en zo nodig aanjaagfunctie voor implementatie. Dat gaat dus verder dan alleen kennisontwikkeling. Het betreft ook het op basis van de verworven kennis stimuleren van daadwerkelijke vernieuwing in de zorg, zoals in de afgelopen jaren onder meer gebeurd is in de zogenoemde zorgverbeterprogramma's. De mate waarin ZonMw haar stimuleringsfunctie voor implementatie vorm geeft is afhankelijk van de infrastructuur voor kennisoverdracht en -toepassing in de desbetreffende sector van de zorg. Het gaat hier dus om maatwerk. De commissie is hierbij van mening dat voor het meer fundamentele en strategische onderzoek een dogmatische focus op (mogelijke) implementatie remmend werkt; voor goed onderzoek is academische vrijheid van belang. Tenslotte beveelt de commissie aan de term 'regietaak' te vervangen door het begrip 'stimuleringsfunctie', hetgeen in de ogen van de commissie de (gewenste) rol van ZonMw beter duidt.
9. De commissie constateert dat ZonMw net als vele andere organisaties te maken zal krijgen met bezuinigingen. Hierbij is de commissie van mening dat het niet verstandig is te bezuinigen op kennisinvesteringen en zeker niet op het gebied van de zorg waar wegens de snel groeiende kosten grote behoefte is aan een steeds betere kosten/baten verhouding. Gelet op de resultaten van ZonMw zou veeleer moeten worden aanbevolen om meer geld uit te trekken voor onderzoek dan om minder geld ter beschikking te stellen.

D) Aanbevelingen vorige evaluatie

Zijn de aanbevelingen uit de vorige evaluatie opgevolgd en heeft dat bijgedragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van ZonMw?

ZonMw heeft de aanbevelingen uit de vorige evaluatie goed opgevolgd. De commissie is van mening dat dit heeft geleid tot versterking van de effectiviteit van de organisatie. De administratieve en personele integratie van Zon en Mw is sinds enige jaren een feit. De commissie signaleert dat het ZonMw model door velen wordt geprezen als best practice voor een ketenbrede benadering van kennisontwikkeling.

Hoe heeft de aansturing van de opdrachtgevers zich ontwikkeld en hoe kan de aansturing verder worden geoptimaliseerd?

De afstemming tussen NWO en VWS in het opdrachtgeverschap verloopt voor de betrokken partijen bevredigend. Regelmatig vindt bestuurlijk afstemming plaats tussen beide organisaties en ZonMw. De commissie ziet in de evaluatie geen aanleiding tot specifieke opmerkingen over het opdrachtgeverschap van NWO, hetgeen in de praktijk goed verloopt. De commissie constateert dat bij de interne afstemming bij VWS rond het opdrachtgeverschap verbeteringen zijn doorgevoerd, waardoor er meer samenhang is.

Aanbevelingen m.b.t. opdrachtgeverschap

10. De commissie ziet mogelijkheden voor verdere verbetering van de interne afstemming in de opdrachtverlening bij VWS. Inhoudelijke afstemming tussen verschillende beleidsdirecties zou soms eerder kunnen plaatsvinden (op een moment dat een programma wordt voorbereid). Ook zou het bevorderlijk zijn als de samenhang in de opdrachtverlening onderling op het niveau van de Directeuren Generaal besproken wordt. Tevens merkt de commissie op dat uit de evaluatie onvoldoende duidelijk is wat VWS doet met de resultaten uit programma's van ZonMw en hoe deze het beleid beïnvloeden. De commissie pleit hiervoor meer helderheid.
11. In het algemeen is de commissie van mening dat de invloed van de politiek en departementen op de inhoudelijke programmering van ZonMw een punt van aandacht is. De commissie beveelt aan in de opdrachtverlening voldoende ruimte te laten voor programmering door ZonMw. Zie tevens aanbeveling 3.

Verantwoording werkwijze Commissie Evaluatie ZonMw

Tijdens de eerste bijeenkomst adviseerde de commissie aan de hand van een drietal offertes en presentaties van onderzoeksbureaus de opdrachtgevers ten aanzien van de keuze van het bureau dat het evaluatieonderzoek zou gaan uitvoeren. Tijdens de tweede bijeenkomst operationaliseerde de commissie in samenspraak met (de opdrachtgevers en) het onderzoeksbureau de evaluatievragen. Tevens verzorgde de directie van ZonMw ten behoeve van de commissie een presentatie over missie en werkwijze van ZonMw. In de derde bijeenkomst werd ingegaan op de eerste stand van zaken van het onderzoek en werd de werkwijze voor de casestudies besproken. De vierde bijeenkomst diende ter bespreking van de tussentijdse resultaten van het evaluatieonderzoek. In de vijfde bijeenkomst werd het conceptevaluatierapport besproken met het onderzoeksbureau. In de zesde bijeenkomst werd de conceptrapportage van de commissie besproken en werd vervolgens schriftelijk de definitieve rapportage vastgesteld.