



Evaluatie ZonMw

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van Ministerie van VWS en NWO

Drs. E.P. Poortvliet
Ir. A. Vennekens, MBA
Prof.Dr. P.H.M. van Hoesel

B3774

Zoetermeer, 10 december 2010

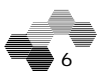
De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Beleidscontext	7
1.2	Onderzoeksdoel en -vragen	7
1.3	Onderzoeksvragen	9
1.4	Operationalisering	9
1.4.1	Doeltreffendheid	10
1.4.2	Doelmatigheid	10
1.4.3	Ontwikkeling taakgebieden ZonMw	11
1.4.4	Overige onderzoeksvragen	11
2	Aanpak	13
2.1	Brede inventarisatie	13
2.1.1	Documentenstudie	13
2.1.2	Interviews	14
2.1.3	Zelfrapportage	14
2.1.4	Vergelijking doelmatigheid	15
2.2	Casestudies	16
2.2.1	Selectie van de casussen	16
2.2.2	Gegevensverzameling	17
2.2.3	Verslaglegging	17
2.3	Analyse en rapportage	18
3	Conditie voor doeltreffendheid	19
3.1	Inleiding	19
3.2	Interactie met kennisgebruikers	19
3.2.1	Interactie bij totstandkoming van de kennisagenda	19
3.2.2	Interactie bij uitvoering van programma's	25
3.3	Kwaliteit van de programma's en het onderzoek	30
3.3.1	Kwaliteitsprocedures	30
3.3.2	Kwaliteit ZonMw personeel	31
3.3.3	Gerealiseerde kwaliteit	32
3.3.4	Vernieuwend onderzoek	34
3.3.5	Leren in het opzetten van effectieve programma's	37
3.4	Strategieën voor verspreiding en implementatie	38
3.5	Conclusies	41

4	Daadwerkelijk bereiken van Resultaten	45
4.1	Inleiding	45
4.2	Behalen van doelen	45
4.2.1	Prestatie-indicatoren en meetbaarheid van doelen	45
4.2.2	Doelbereik, effecten en impact	46
4.2.3	Effecten en impact op beleid	51
4.2.4	Effecten en impact op praktijk	53
4.2.5	Effecten en impact Wetenschap	54
4.2.6	Effecten en impact in de vorm van Kostenbesparing	57
4.3	Het meten van impact	58
4.4	Succesfactoren in de cases	59
4.5	Conclusies	60
5	Doelmatigheid	61
5.1	Inleiding	61
5.2	Exploitatiekosten en overhead	61
5.3	Doorlooptijden tussen projectaanvraag en –start	63
5.4	Schaalvoordeel door omvangrijkere programma's	65
5.5	Doelmatigheid bij programmaopzet en –uitvoering	66
5.5.1	Doelmatigheid bij de programmaopzet	66
5.5.2	Doelmatigheid bij de programma-uitvoering	67
5.5.3	Doelmatigheid in de programma-evaluatie	69
5.6	Doelmatigheid bij beoordeling van subsidievoorstellen	70
5.7	Inzichtelijk financieel beheer en subsidieverantwoording	71
5.8	Vergelijking doematigheid met andere organisaties	73
5.8.1	Overhead	74
5.8.2	Doelmatige <i>opzet</i> van onderzoeksfinanciering	75
5.8.3	Doelmatigheid bij uitvoering en sturing van programma's	76
5.8.4	Aandacht aan doelmatigheid op projectniveau	79
5.8.5	Doorlooptijden	79
5.8.6	Doelmatigheid en programma-evaluaties en verantwoording	80
5.8.7	Eventuele belemmeringen voor verhogen van doelmatigheid	81
5.9	Conclusies	82
6	Taakverbreding en positionering	85
6.1	Inleiding	85
6.2	Verdeling tussen taakgebieden	85
6.2.1	Verdeling van middelen	85
6.2.2	Visie op de verdeling van taakgebieden	87
6.3	Toekomst ZonMw	89
6.3.1	Gewenste ontwikkelrichting	89
6.3.2	Samenhang tussen taakgebieden en programma's	90
6.3.3	Rol van ZonMw bij implementatie	90
6.3.4	Positionering internationaal	91
6.3.5	Positionering in publiek private samenwerking	92
6.3.6	Investeren in translationeel onderzoek	92

7	Overig onderzoeksvragen	93
7.1	Medefinanciering van projecten	93
7.2	Integratie het ZON- en het MW-deel	95
7.3	Aansturing door de opdrachtgevers	96
7.3.1	Afstemming tussen NWO en VWS	96
7.3.2	Opdrachtgeverschap VWS	97
7.3.3	Opdrachtgeverschap NWO	97
8	Conclusies en aanbevelingen	99
8.1	Inleiding	99
8.2	Conclusies	100
8.2.1	Doeltreffendheid	100
8.2.2	Doelmatigheid	103
8.2.3	Taakverbreding en positionering	104
8.2.4	Overige onderzoeksvragen	105
8.3	Aanbevelingen	106
8.3.1	Aanbevelingen over programmering	107
8.3.2	Aanbevelingen over vergroten van het rendement	108
8.3.3	Aanbevelingen over positionering	109
8.3.4	Aanbevelingen over doelmatigheid	110
	Bijlage 1 Gebruikte bronnen	113
	Bijlage 2 Lijst met respondenten	119
	Bijlage 3 Beschrijving cases	121



1 Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk beschrijven we de achtergrond van de evaluatie van ZonMw, het onderzoeksdoel en de onderzoeksvragen en de operationalisatie van deze onderzoeksvragen.

1.1 Beleidscontext

ZonMw is in 2001 ontstaan uit een samengaan van Zorgonderzoek Nederland en MW-NWO. De missie is: *ZonMw stimuleert gezondheidsonderzoek en zorginnovatie. Vooruitgang vraagt om onderzoek en ontwikkeling. ZonMw financiert gezondheidsonderzoek én stimuleert het gebruik van de ontwikkelde kennis – om daarmee de zorg en gezondheid te verbeteren.*

ZonMw stuurt en financiert een deel van het publieke onderzoek in Nederland. De tweede-geldstroombudgetten voor gezondheidsonderzoek van het ministerie van OCW en een gedeelte van de onderzoeks- en innovatiebudgetten voor gezondheidsonderzoek van het ministerie van VWS bereiken het veld via ZonMw. ZonMw omvat de hele keten van fundamenteel tot praktijkgericht onderzoek, tot en met implementatie en diffusie. ZonMw benadert deze keten ook als samenhangend geheel.

Voor de oprichting van ZonMw waren publieke onderzoeksbudgetten ondergebracht op diverse plekken binnen ministeries en bij NWO, en bereikten ze de onderzoeksinstellingen via een wirwar van paden. ZonMw is opgezet als intermediair tussen ministeries en het veld, in antwoord op drie tekortkomingen:

1. Het ontbreken van een gedegen proces van prioritering in het onderzoek.
2. Een gebrek aan degelijke, uniforme en op kwaliteit gebaseerde procedures voor budgettoekenning.
3. Onvoldoende aandacht voor valorisatie en implementatie van onderzoeksresultaten.

1.2 Onderzoeksdoel en -vragen

In artikel 19 van de Wet op de organisatie ZorgOnderzoek Nederland (1998) is vastgelegd dat iedere vier jaar een verslag moet worden opgesteld over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de organisatie. In 2004 heeft een eerste evaluatie plaatsgevonden. In 2010 heeft deze, tweede evaluatie plaatsgevonden.

Het doel van het onderzoek is, evenals in 2004, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van ZonMw te evalueren en daarnaast inzichtelijk te maken hoe de (taak)ontwikkeling van ZonMw de afgelopen 5 jaar vorm heeft gekregen.

Deze evaluatie richt zich op de volgende vier aspecten:

- a) doeltreffendheid
- b) doelmatigheid
- c) implementatie conclusies 2004
- d) ontwikkeling taakgebied ZonMw

Ad a) Evenals in 2004 dient inzichtelijk te worden gemaakt of ZonMw doeltreffend opereert, dat wil zeggen of de door ZonMw gefinancierde projecten een bijdrage leveren aan de wetenschappelijke kwaliteit en vernieuwing van het gezondheidszorgonderzoek, of de resultaten implementeerbaar zijn en bijdragen aan verbetering van de zorg.

Ad b) Wat betreft de doelmatigheid is behoefte aan inzicht in de efficiëntie in de besteding en het beheren van de middelen, de doelmatigheid ten opzichte van andere organisaties en mogelijke verbeteringen.

Ad c) De evaluatie in 2004 heeft geleid tot aanbevelingen over de doeltreffendheid, doelmatigheid en de integratie tussen ZON en NWO. Het ministerie van VWS heeft enkele aanbevelingen uit de evaluatie benadrukt, te weten:

- Meer aandacht voor de feitelijke toepassing van de innovatieresultaten die uit ZonMw-programma's voort zijn gekomen om daarmee 'de laatste schakel in de keten van innovatie en praktische toepassing' te sluiten. Naast een rol op het terrein van onderzoek en ontwikkeling diende ZonMw ook een regierol dient te krijgen in het sneller en daadwerkelijk toepassen van nieuwe kennis.
- Het ontwikkelen van meetinstrumenten om het bereik van strategische doelen zichtbaar te kunnen maken.
- De voordelen van grotere programma's, die doeltreffender en doelmatiger blijken, beter te benutten. Ter vergroting van de doelmatigheid zou opdracht gegeven worden voor grotere programma's.
- Het vergroten van de doelmatigheid door organisaties uit de praktijk te betrekken bij de programmering en bij subsidiëring van toegepast onderzoek.
- Het creëren van een aparte, niet thematisch gebonden subsidiefaciliteit voor translatieonderzoeken en voor follow up activiteiten.
- De relatie tussen het ZON-deel en het MW-deel versterkt door het opzetten van meer brede programma's waarbinnen zowel het fundamentele als toegepaste en praktijkprojecten onderdak vinden. De opdrachtgevers van ZonMw (VWS en NWO) zouden meer gezamenlijk optrekken bij de programmering.
- Invoering van een strategisch onderzoeksbudget naast vaste programma's.
- Het wegnemen van praktische belemmeringen bij de integratie, zoals de administratieve organisatie, het werkgeverschap en de rechtspositie van medewerkers.

Ad d) De afgelopen jaren is sprake van een verbreding van de taken van ZonMw van het bevorderen van onderzoek, ontwikkeling en implementatie van zorginnovatietaken en regietaken in de zorg. In deze evaluatie moet inzichtelijk worden of de investeringen in verschillende delen van de kennisketen optimaal is en welke toekomstige ontwikkelingen mogelijk zijn. Relevant is in dit kader de positie van ZonMw te onderzoeken ten opzichte van organisaties waarmee raakvlakken in taken bestaan.

1.3 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die we in deze evaluatie beantwoorden zijn:

A. Doeltreffendheid

1. 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?
2. Leveren de door ZonMw gefinancierde programma's en projecten een bijdrage aan de wetenschappelijke kwaliteit en vernieuwing van het (Nederlandse) gezondheidsonderzoek?
3. Kan 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?
4. Besteedt en beheert ZonMw de haar beschikbaar gestelde middelen op een efficiënte manier ten behoeve van een effectieve uitvoering van haar taken?

B. Doelmatigheid

5. Werkt ZonMw doelmatig in vergelijking met soortgelijke organisaties?
6. Welke verbeteringen zijn er mogelijk om de doelmatigheid van ZonMw te vergroten?

C. Implementatie aanbevelingen

7. Zijn de aanbevelingen uit de vorige evaluatie opgevolgd en heeft dat bijgedragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van ZonMw?
8. Hoe heeft de aansturing van de opdrachtgevers zich ontwikkeld en hoe kan de aansturing verder worden geoptimaliseerd?

D. Ontwikkeling taakgebieden ZonMw

9. Is de verhouding fundamenteel - translationeel - toegepast onderzoek voldoende in balans in relatie tot de taken?
10. 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?
11. Is, in dat verband, de positie van ZonMw ten opzichte van andere organisaties waarmee raakvlakken in taken bestaan voldoende helder en afgebakend?
12. Kan op grond van een sterkte-zwakteanalyse aangegeven worden wat succesvolle positioneringsmogelijkheden zijn voor ZonMw?

1.4 Operationalisering

In deze paragraaf operationaliseren wij de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid. Vervolgens gaan we in op de vragen over de taakontwikkeling van ZonMw. Ten slotte beschrijven wij onderzoeksvragen, die niet specifiek onder de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid te vatten zijn of die zowel aspecten van doelmatigheid en doeltreffendheid hebben.

1.4.1 Doeltreffendheid

De onderzoeksvragen over doeltreffendheid operationaliseren wij via twee lijnen. Ten eerste schetsen wij welke condities nodig zijn om doeltreffend te kunnen zijn en ten tweede geven wij weer hoe wij vaststellen of doelstellingen daadwerkelijk zijn bereikt.

Conditie voor doeltreffendheid

Uit wetenschappelijk onderzoek naar de impact van gezondheidsonderzoek en verbeterprogramma's is bekend welke condities bijdragen aan het bereiken resultaten. De condities hebben betrekking op drie kernpunten: interactie met kennisgebruikers, de kwaliteit van de programma's en de kwaliteit van het onderzoek.

In deze evaluatie hebben wij vastgesteld in hoeverre condities voor interactie met kennisgebruikers bij ZonMw aanwezig zijn. Daarbij is gekeken naar het niveau van:

1. ZonMw als geheel,
2. programmakaders,
3. programma's,
4. onderzoeks- en innovatieprojecten die vanuit de programma's gefinancierd worden.

Onder kennisgebruikers verstaan wij ondermeer de rijksoverheid, brancheorganisaties, beroepsorganisaties, zorgaanbieders, zorgprofessionals, zorgverzekeraars, patiënten, lokale overheden, kennisinstituten (universitair en buitenuniversitair) en adviesraden.

Het daadwerkelijk bereiken van resultaten

Naast de vraag of de condities aanwezig zijn, is geëvalueerd of doelstellingen daadwerkelijk bereikt zijn en of de gefinancierde projecten implementeerbare resultaten hebben opgeleverd.

1.4.2 Doelmatigheid

Bij het begrip doelmatigheid staan in deze evaluatie de middelen centraal die gebruikt worden om doelstellingen te bereiken, te weten:

1. Beheerskosten (overhead): De overhead van het geheel is de verhouding tussen de kosten van de organisatie en zijn totale omzet. In deze evaluatie hebben we gekeken naar de overhead van ZonMw op het niveau van de gehele organisatie én op programmaniveau.
2. Doorlooptijden: Het gaat hier om de tijd die zit tussen de opdrachtverstrekking aan ZonMw, de call, het indienen, het beoordelen en het financieren van de projecten.
3. Benchmark: het vergelijking met andere organisaties en programma's in binnen- en buitenland.
4. Vergelijking met de doelmatigheid in 2004.
5. Inzichtelijkheid van het financieel beheer: Dit inzicht is niet alleen van belang om uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid, maar is eveneens van belang in het bewustzijn binnen de organisatie over doelmatigheid.
6. Het streven naar doelmatigheid: Op welke manier besteedt ZonMw aandacht aan het vergroten van de doelmatigheid?

We gaan hier nader in op de benchmark, de vergelijking met de doelmatigheid in 2004 en het streven naar doelmatigheid.

Streven naar doelmatigheid

In kaart is gebracht op welke manier ZonMw aandacht besteedt aan het vergroten van de doelmatigheid, zowel op project- als programmaniveau.

1.4.3 Ontwikkeling taakgebieden ZonMw

In de laatste jaren heeft bij ZonMw een verbreding van taken plaatsgevonden. Meer aandacht is gegaan naar regie- en zorginnovatietaken. In de beschouwing en vaststelling van de doelmatigheid en doeltreffendheid komen aspecten van de ontwikkeling van deze taakgebieden deels al aan de orde, bijvoorbeeld over de interactie met kennisgebruikers en de helderheid van de afbakening van verantwoordelijkheden bij implementatie. Op basis hiervan zijn deels conclusies te trekken over de vraag of de verbreding van de taken van de organisatie tot zorginnovatie en regietaken zich voldoende hebben ontwikkeld om een duidelijke toegevoegde waarde te hebben.

1.4.4 Overige onderzoeksvragen

Naast bovenstaande onderzoeksvragen zijn er nog onderzoeksvragen die niet specifiek onder de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid te vatten zijn, of die zowel elementen hebben van doelmatigheid en doeltreffendheid.

Medefinanciering van projecten

Een aspect dat in de evaluatie aan de orde is gekomen is de betrokkenheid in de vorm van medefinanciering. In deze evaluatie hebben we bekeken of hier sprake is van een ontwikkeling: Neemt medefinanciering toe? En zo ja, bij welke programma's vindt medefinanciering vooral plaats?

Integratie het ZON-deel en het MW-deel

De integratie van ZON en MW-NWO is in de evaluatie van 2004 aan de orde geweest. Conclusie was dat deze op verschillende gebieden nog aandacht vroeg. Het ging om de integratie van de administratieve organisatie, het werkgeverschap en de rechtspositie van medewerkers. Wat de administratieve organisaties betreft was nog sprake van twee gescheiden begrotingen, jaarrekeningen, onderling niet-transparante financiële administraties en verschillende financiële systemen (NWO baten/lasten, ZON kasstelsel).

De meerwaarde van de integratie ontstaat als de gehele kennisketen voor kennisaccumulatie en verbetering van de zorgpraktijk goed op elkaar afgestemd is en er door de gehele kennisketen heen sprake is van goede samenwerking. In de evaluatie van 2004 is geconcludeerd dat er nog in beperkte mate gebruik werd gemaakt van mogelijkheden om de meerwaarde van de integratie van ZON en MW te benutten. De vraag voor deze evaluatie is geweest in hoeverre de beoogde integratie nu wel heeft plaatsgevonden.

Opdrachtgeverschap

In de evaluatie van 2004 is geconcludeerd dat de opdrachtgevers van ZonMw nog te veel gescheiden optrekken vanuit eigen primaire doelstellingen. Inhoudelijke samenwerking in het vormgeven van het opdrachtgeverschap zou nog nauwelijks van de grond zijn gekomen. In deze evaluatie hebben we bekeken hoe VWS en NWO verder vorm hebben gegeven aan het gezamenlijke opdrachtgeverschap.

Daarnaast is ook in verschillende programma-evaluaties aandacht besteed aan de aansturing door de opdrachtgevers (al dan niet door VWS en NWO gezamenlijk). Op basis van bestaande evaluaties is bekeken welke conclusies en aanbevelingen over dit onderwerp zijn gedaan. Op basis hiervan schetsen wij een overallbeeld.

2 Aanpak

In het inleidende hoofdstuk zijn de aspecten en vragen beschreven die in de evaluatie aan de orde zijn gekomen. Wij hebben, om deze vragen te beantwoorden, binnen de gestelde kaders een efficiënte en compacte aanpak gekozen. Hiermee hebben we getracht recht te doen aan het brede en gevarieerde palet aan programma's (in 2009 ruim 90). Bij een aantal programma's zijn we meer de diepte ingegaan om meer inzicht te geven in onderliggende mechanismen en verklaringen voor het al dan niet bereiken van doelstellingen. In dit hoofdstuk beschrijven we de gekozen onderzoeks aanpak en het verloop van het onderzoek.

2.1 Brede inventarisatie

Het onderzoek startte met een zogenaamde brede inventarisatie. Hiervoor is een documentstudie uitgevoerd, zijn evaluaties gescreend, oriënterende studies, metastudies en aanbevelingen geanalyseerd, interviews uitgevoerd en zijn zelfrapportages ingevuld.

2.1.1 Documentenstudie

In de evaluatie is van een aantal kernvariabelen van alle programma's en van ZonMw informatie verzameld. Hiervoor is het reeds bestaande materiaal bestudeerd. Er is een analyse uitgevoerd op de financiële gegevens om te doelmatigheidsvragen te beantwoorden. Verder is de algemene werkwijze van ZonMw bestudeerd, zoals vastgelegd in (kwaliteits) procedures en subsidiecriteria. In bijlage 1 staat een overzicht van bronnen die zijn geraadpleegd.

Screening evaluaties

Verder zijn voor deze brede screening evaluaties van 24 programma's en één meta-evaluatie¹ bekeken. Het ging om programma's die hoofdzakelijk zijn uitgevoerd in de periode 2004-2010. Er zijn enkele uitzonderingen van programma's die al langer lopen (de langstlopende vanaf 1997). De rapporten zijn gepubliceerd tussen 2007 en 2010. Bij vier programma's was sprake van meer dan één evaluatie. Bijvoorbeeld een evaluatie op effecten en een evaluatie op programmaniveau (proces). De meeste evaluaties zijn door ZonMw zelf uitgevoerd, ondersteund door een externe evaluatiecommissie. Bij de andere evaluaties zijn ook externe bureaus ingeschakeld.

Bij de screening van de evaluaties hebben wij bekeken of de evaluaties aandacht besteden aan effecten voor:

- Cliënten (bijvoorbeeld een betere en snellere diagnose, minder complicaties)
- Samenleving (bijvoorbeeld vermindering van kosten en gezondheidswinst)
- Handelen van zorgprofessionals (bijvoorbeeld een andere manier van werken)

¹ Øvretveit en Klazinga, 2010.

- Organisatie van zorgaanbieders (bijvoorbeeld veranderingen in het management en in de bedrijfsvoering van zorgaanbieders)
- Wetenschap (bijvoorbeeld publicaties van wetenschappelijke artikelen, citatiescores)
- Beleid (bijvoorbeeld het daadwerkelijk opnemen van programmaresultaten in beleid en regelgeving)

Daarnaast hebben we gescreend of in de evaluaties aandacht is besteed aan condities die van invloed zijn op het uiteindelijk bereiken van resultaten:

- Interactie voor, tijdens en na het programma met stakeholders en kennisgebruikers
- De kwaliteit van het programma en de gefinancierde projecten
- De verspreiding en het toegankelijk maken van kennis(producten) en informatie

Ten slotte hebben we bekeken of de evaluaties bijdragen aan 'programmaleren'. Ofwel helpen de evaluaties bij het voortbouwen aan effectieve (programma)strategieën.

Analyse van de aanbevelingen

De aanbevelingen uit alle documenten zijn bekeken en gegroepeerd volgens het analysemodel van onze evaluatie. Aanbevelingen die van toepassing zijn op bijvoorbeeld de interactie met kennisgebruikers of effectiever programmeren hebben we in deze rapportage opgenomen.

2.1.2 Interviews

Een belangrijk onderdeel van deze inventarisatie betrof het uitvoeren van een groot aantal persoonlijke, semigestructureerde interviews. Per (groep) respondent(en) is een checklist opgesteld met vragen (opdrachtgevers, brancheorganisaties, kenniscentra, beroepsorganisaties, ZonMw, adviesraden en experts). De onderwerpen voor deze vragenlijsten komen uit het evaluatiekader. De interviews zijn vrijwel allemaal door twee personen uitgevoerd, een interviewer en een verslaglegger. Het verslag van elk interview is ter accordering voorgelegd aan de respondent. In bijlage 2 is een lijst opgenomen van de personen die geïnterviewd zijn. In totaal zijn 50 betrokkenen geïnterviewd.

2.1.3 Zelfrapportage

Voor deze evaluatie was het van belang een aantal kwalitatieve onderzoeksvragen 'breed' beantwoord te zien, dat wil zeggen antwoorden over zoveel mogelijk programma's. Het doel hiervan was een compacte set gegevens te creëren die een goed beeld geven van een aantal kernvariabelen van de programma's die tussen 2006 en 2010 een tussenevaluatie hebben gehad of zijn afgesloten (ongeacht of er een eindevaluatie heeft plaatsgevonden). Deze gegevens zijn verkregen middels een 'zelfrapportage'. Alle programmasecretarissen en de voorzitters van de programmacommissies zijn hiervoor benaderd. Zij hebben *per programma* een internetvragenlijst voorgelegd gekregen. De voorzitters van programmacommissies zijn niet direct verbonden aan ZonMw en hebben over het algemeen goed zicht op het verloop van het programma en het veld waarin het programma plaatsvindt. Secretarissen vormen de spil bij de uitvoering van het programma.

Door deze bronnen te benaderen hebben we een breed en valide beeld van een aantal kernaspecten gekregen. Aandachtspunt bij de resultaten uit de zelfrapportage is dat het

beeld (van bijvoorbeeld de bereikte resultaten) enigszins vertekend kan zijn doordat zowel secretarissen en programmavoorzitters nauw bij het programma betrokken zijn. Door de bevindingen in de analysefase te confronteren met de bevindingen uit andere bronnen ontstaat toch een genuanceerd en compleet beeld.

De vragenlijst is opgesteld aan de hand van de onderzoeksvragen en het evaluatiekader. Vervolgens is de conceptvragenlijst voorgelegd aan drie secretarissen om te bepalen of de lijst goed was, of begrippen eenduidig geïnterpreteerd werden en of de tijdsinvestering niet te groot was. De vragenlijsten zijn vervolgens voorgelegd aan de voorzitters en secretarissen. Indien een voorzitter meerdere programma's had, is één programma geselecteerd. Dit om de belasting voor deze respondenten niet te groot te maken.

Onderstaande tabellen geven de respons op de enquête weer.

Tabel A. Respons secretarissen	
Totaal aantal programma's/secretarissen	92
Totaal aantal ingevulde enquêtes	71
Responspercentage	77%

Tabel B. Respons voorzitters	
Totaal aantal voorzitters	59
Totaal aantal ingevulde enquêtes	45
Responspercentage	76%

2.1.4 Vergelijking doelmatigheid

Om uitspraken te doen over de doelmatigheid is het van belang een referentie te hebben. Het uitvoeren van een benchmark is hiervoor een goede mogelijkheid, maar niet eenvoudig. In deze evaluatie hebben we een vergelijking uitgevoerd tussen ZonMw en drie andere instituten. In eerste instantie was het de bedoeling om ZonMw op vergelijkbare onderdelen te spiegelen aan de andere organisaties, maar uit de dossiers en de interviews met ZonMw bleek dat er geen doelmatigheidsgegevens geleverd kunnen worden op programmakaderniveau (ofwel op ZonMw onderdelen). Wel op het niveau van ZonMw als geheel. Dit maakte het dus lastig om ZonMw op onderdelen puur cijfermatig te vergelijken met andere instituten. Het is wel mogelijk om de overheadcijfers van enigszins vergelijkbare instituten op te vragen en daarbij te kijken naar:

- De transparantie en differentiatie van doelmatigheidscijfers (hoe precies monitoren deze instituten doelmatigheid)
- De manier waarop deze instituten streven naar doelmatigheid

Voor de vergelijking zijn de volgende organisaties geselecteerd:

- *Canadian Health Service Research Foundation*. De CHSRF is qua breedte van activiteiten te vergelijken met ZonMw. Zij financieren onderzoek op verschillende taakgebieden (ook implementatie). Het totale budget is rond de 80 miljoen Canadese dollars. Tussen ZonMw en de CHSRF zijn goede contacten. Dit vergroot de kans op medewerking. Ook volgens ZonMw is dit instituut goed te vergelijken.

- *Een van de gezondheidsfondsen*. De fondsen financieren eveneens fundamenteel en toegepast wetenschappelijk onderzoek. Een kernactiviteit is het beoordelen van onderzoek. Vanuit het publiek is er druk op transparantie en het doelmatig besteden van donaties.
- *National Institute for Health Research (Groot-Brittannië)*. Ook dit instituut is breed georiënteerd qua taakgebieden.

2.2 Casestudies

Nadat een breed beeld verkregen is van de doelstellingen, het verloop, de resultaten en de effecten van de verschillende programma's zijn we bij een vijftal programma's de diepte ingegaan. We hebben dit gedaan door middel van casestudies.

2.2.1 Selectie van de casussen

Bij de selectie van de casussen hebben we de volgende criteria gehanteerd:

a) Tenminste 1 casus uit elk van de 5 programmakaders:

- 1 Wetenschap en innovatie
- 2 Preventie
- 3 Langdurende zorg
- 4 Zorg en samenleving
- 5 Kwaliteit en doelmatigheid

b) De casussen beslaan elk van de 5 onderzoekstypen (o.b.v. zelf-rapportage):

- 1 Fundamenteel
- 2 Translationeel
- 3 Toegepast
- 4 Ontwikkelprojecten
- 5 Implementatieprojecten

c) In de casussen komen een of meer programma's voor die expliciet gericht zijn op de volgende doelgroepen (o.b.v. zelfrapportage):

- 1 Beleidsmakers lokaal en regionaal (gemeenten, zorgregio's)
- 2 Patiënten en patiëntenorganisaties (zo mogelijk ook lokaal)
- 3 Multidisciplinariteit (bij voorkeur ook een casus waarin andere wetenschapsdisciplines zijn getrokken).

d) De geselecteerde casussen zijn als volgt gespreid naar mate van succes/effectiviteit (o.b.v. zelfrapportage):

- 1 Ten minste een casus waar het merendeel tot alle van de beoogde resultaten is behaald (succesvol tot zeer succesvol)
- 2 Ten minste een casus waar minder dan de beoogde resultaten is behaald (Matig succes)
- 3 Ten minste een casus waar weinig tot geen van de beoogde resultaten is behaald (niet zo tot helemaal niet succesvol)

e) De geselecteerde casussen bestrijken zowel omvangrijke projecten als kleinere projecten, waarbij budget als indicatie wordt gehanteerd. Minimaal een van elk van de volgende categorieën:

- 1 Groot: Totaalbudget > €12 mil. OF doorlopend jaarlijks budget > €3 mil.
- 2 Middel: Totaalbudget €3,5 tot 11 mil. OF doorlopend jaarlijks €500,000 tot 3 mil.
- 3 Klein: Totaalbudget < €3,5 mil. OF doorlopend jaarlijks < €500,000

f) Gecontroleerd wordt voor voldoende spreiding over verschillende programmasecretarissen.

Bij de selectie hebben we rekening gehouden met alle criteria. Basis voor de selectie zijn de uitkomsten van de vragenlijsten onder de programmasecretarissen (ZonMw) en de voorzitters van de programmacommissies (extern). Daarnaast zijn over alle ZonMw programma's gegevens verzameld. Uiteindelijk zijn de volgende vijf casussen geselecteerd:

- Horizon
- Academische Werkplaatsen PG
- Chronisch Vermoeidheidsyndroom
- Kiezen in Zorg
- Effecten en Kosten

In bijlage 3 staat een beschrijving van elke casus.

2.2.2 Gegevensverzameling

Datatriangulatie is een essentieel kenmerk van casestudies. Om een zo volledig mogelijk inzicht te krijgen in het onderzochte verschijnsel is het belangrijk om informatie te verzamelen vanuit verschillende invalshoeken ofwel bronnen. We hebben om deze reden bij de casestudies gebruik van het beschikbare materiaal, zoals programma-evaluaties en programmadocumenten. Vervolgens hebben we een aantal betrokkenen bij de programma's geïnterviewd, zoals de voorzitter van de programmacommissie, programmasecretaris van ZonMw, enkele deelnemende en enkele niet-deelnemende veldpartijen (wetenschappers, zorgaanbieders, cliënten/patiënten, verzekeraars). Voor de vijf casussen zijn nog eens 22 betrokkenen persoonlijk geïnterviewd en zijn in een projectleiderbijeenkomst nog diverse projectleiders geïnterviewd.

2.2.3 Verslaglegging

Van de vijf casussen zijn verslagen gemaakt waarvoor alle verzamelde informatie systematisch volgens het evaluatiekader is geanalyseerd en volgens een vast format is beschreven. De uitkomsten van de casestudie zijn vervolgens verwerkt in dit rapport in de vorm van tekstblokken. Het doel is hiermee de verschillende aspecten van doeltreffendheid en doelmatigheid in vijf specifieke programma's te laten zien.

2.3 Analyse en rapportage

Alle verzamelde informatie is geanalyseerd volgens het evaluatiekader. Vervolgens is deze rapportage opgesteld waarin de onderzoeksvragen aan de orde komen. Separaat aan dit integrale rapport zijn de resultaten van de enquête gerapporteerd evenals, zoals reeds gemeld de casusverslagen.

3 Conditie voor doeltreffendheid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we condities die bijdragen aan het bereiken van resultaten. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- De *interactie met kennisgebruikers*, daarbij hebben gekeken naar interactie bij de totstandkoming van de kennisagenda, gedurende en bij afronding van programma's. Ook komt daarbij de rol van de programmacommissie aan de orde.
- De *kwaliteit van programma's* en het gefinancierde onderzoek. Het gaat daarbij om kwaliteitsprocedures, de kwaliteit van voorstellen en de gerealiseerde kwaliteit. Tevens besteden wij aandacht aan de manier waarop ZonMw ervaringen en inzichten over effectieve programmastrategieën opdoet en deelt.
- Ten slotte laten we zien welke communicatie- en implementatiestrategieën ZonMw gebruikt om kennis toegankelijk te maken.

In kaders schetsen wij resultaten uit de casestudies. Deze zijn illustratief en geven een beeld van de manier waarop in concrete programma's vorm is gegeven aan de condities die doeltreffendheid bevorderen.

3.2 Interactie met kennisgebruikers

Het belang van interactie voor de doeltreffendheid van onderzoeks- en verbeterprogramma's komt uit verschillende wetenschappelijke bronnen naar voren:

- Het tijdens de programmering formuleren van specifieke en voor de kennisgebruikers relevante doelen vergroot de kans dat het uiteindelijke product bruikbaar is¹.
- Het voor de start formuleren hoe kennisgebruikers betrokken worden tijdens en na het programma vergroot de kans dat de resultaten van een programma effectiever verspreid worden².
- Het actief *betrekken* van relevante kennisgebruikers tijdens een onderzoeksproject zorgt voor een grotere acceptatie van de bevindingen en daarmee de kans op implementatie³.

3.2.1 Interactie bij totstandkoming van de kennisagenda

Totstandkoming kennisagenda door programmaopdrachten

Veruit het grootste deel van de kennisagenda van ZonMw wordt bepaald door programmaopdrachten, waarbij het zwaartepunt bij het ministerie van VWS ligt. Van 2004 t/m 2009 brengen VWS 70% en NWO 24% van het totale aan ZonMw toegezegde subsidiebedrag in, terwijl andere opdrachtgevers bijna 6 % financieren⁴.

¹ Drummond et al (2008).

² Landry et al. (2001).

³ Hivon et al. (2005).

⁴ Jaarrekeningen ZonMW 2004 t/m 2009. Berekening: 100/RvB.

Hetgeen in het traject voor de programmaopdracht plaatsvindt is in belangrijke mate bepalend voor de kennisagenda. Alvorens we dieper ingaan op de interactie tussen ZonMw en kennisgebruikers, schetsen wij hier eerst hoe programmaopdrachten tot stand komen.

De aanleiding voor een 'programmaopdracht' is zeer gevarieerd. Elk ZonMw programma heeft een eigen specifieke voorgeschiedenis en oorsprong. Voorbeelden van aanleidingen (al dan niet in combinatie) zijn:

- Uitvoering van een motie in de tweede kamer, die bijvoorbeeld is ingediend onder invloed van een lobby van een patiëntenorganisatie of een beroepsorganisatie.
- Afspraken die door VWS al eerder met branche-, beroeps- of kennisorganisaties zijn gemaakt over kwaliteitverbeterprogramma's.
- Adviezen van Raad voor Gezondheidsonderzoek (RGo), de Gezondheidsraad, Raad voor Volksgezondheid en Zorg (RVZ).
- De beleidsagenda van de minister en staatssecretaris.
- Bestaande financieringsregelingen die VWS bij ZonMw onderbrengt.
- Onderwerpen die door ZonMw en belanghebbende organisaties worden aangedragen.

Als het (in principe) tot een programmaopdracht komt, maakt ZonMw in goed overleg met de opdrachtgever een programmavoorstel. ZonMw betreft deskundigen bij dit proces. Deze nemen zitting in een voorbereidende commissie of in een programmacommissie. In sommige gevallen wordt een invitational conference georganiseerd met relevante partijen en eventuele uitvoerders van het programma¹. Het programmavoorstel wordt besproken in het bestuur van ZonMw en ter goedkeuring voorgelegd aan VWS. Na het eventueel bijstellen van het voorstel accepteert het bestuur doorgaans de programmaopdracht.

Op het moment dat een programmaopdracht is verstrekt zorgt ZonMw voor de operationalisering van het programma. Het gaat hierbij om het formeren van een programmateam en als het in de programmeringsfase nog niet is gebeurd, het instellen van een programma-commissie.

Totstandkoming kennisagenda vanuit vrije ruimte

Naast programma's financiert VWS een strategisch budget van 1 miljoen euro. Het strategische budget gebruikt ZonMw onder meer om zelf te programmeren, al dan niet met cofinanciers en voor strategische verkenningen. Het gaat hier ook om metaonderwerpen die over verschillende programmakaders heengaan. ZonMw laat zich daarin voeden door bijvoorbeeld uitkomsten uit eerdere programma's en door de politieke agenda (bijvoorbeeld dwarse onderwerpen doelmatigheid). ZonMw hanteert een lijst met onderwerpen voor agendering en financiering, daarmee zoeken ZonMw medewerkers contacten met financiers en mogelijke partners.

De financiering van NWO geeft ZonMw meer ruimte dan de programmaopdrachten van VWS. Het gaat om een budget van ongeveer 25 miljoen euro per jaar. ZonMw kan zelf bepalen hoe zij de besteding invullen, waarbij wel wordt verwacht dat ZonMw aansluit bij de strategische agenda van NWO. ZonMw legt verantwoording af over keuzes in de besteding van het budget, als deze niet in lijn zouden zijn met het beleid van NWO wordt bijgestuurd.

¹ Brochure Procedures ZonMw. ZonMw Den Haag, oktober 2002.

Daarnaast heeft ZonMw in de periode 2006-2009 extra middelen ontvangen van NWO. In totaal gaat het om 22,2 miljoen euro ter versterking van de vrije competitie, deelname aan NWO-thema's, onderzoekapparatuur en eigen (vrij) beleid.

Interactie met kennisgebruikers

ZonMw zet expliciet in op de interactie met kennisgebruikers bij de totstandkoming van de kennisagenda. *"Het effect van ZonMw inspanningen moet in de samenleving merkbaar zijn en andersom bepalen maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven substantieel onze agenda. ZonMw ziet het als haar rol als intermediaire organisatie om partijen in de samenleving te betrekken bij dit programmeerproces, zowel bij de totstandkoming van een programma als bij de uitvoering, monitoring, toepassing van de uitkomsten en de evaluatie"*¹.

Uit de casestudies en documentenstudie blijkt dat ZonMw een reeks van instrumenten inzet om tot deze interactie te komen. Voorbeelden zijn convenanten met branche- en kennisorganisaties, veldraadplegingen, conferenties en themabijeenkomsten, gebruikersgroepen en panels. In de programmacommissies nemen beoogde kennisgebruikers zitting, al dan niet als waarnemer.

In de enquête onder secretarissen is gevraagd naar de daadwerkelijke betrokkenheid van kennisgebruikers bij het formuleren van programmadoelstellingen. Hierin wordt bevestigd dat landelijke beleidsmakers het meest betrokken zijn (zie tabel 3.1). In 49% van de programma's is dit het geval. In 46% van de programma's worden ook wetenschappers en kennisinstituten betrokken. Zorgprofessionals worden in 35% van de programma's betrokken. Zorgverzekeraars en de medische industrie worden weinig betrokken (beiden 4%).

Tabel 3.1 Betrokkenheid kennisgebruikers bij formuleren programmadoelstellingen

Kennisgebruikers (meerdere antwoorden mogelijk)	Aantal	% ²
Beleidsmakers landelijk (rijksoverheid)	35	49%
Wetenschappers en kennisinstituten	33	46%
Zorgprofessionals	25	35%
Patiënten- en patiëntenorganisaties	19	27%
Onbekend/geen	16	23%
Beroepsorganisaties	14	20%
Branche-organisaties	12	17%
Zorgaanbieders (ziekenhuizen, etc.)	9	13%
Beleidsmakers lokaal/regionaal (gemeenten, zorgregio's)	7	10%
Medische industrie	3	4%
Zorgverzekeraars	4	4%
Anders	6	9%
Totaal aantal programma's	71	

Bron: Enquête secretarissen

Ook uit de stakeholderinterviews blijkt dat ZonMw actief is in het afstemmen van de kennisagenda met kennisgebruikers. Alle stakeholders geven aan dat er contacten zijn met ZonMw over de kennisagenda. Daarbij blijkt ook dat ZonMw receptief is. Stakeholders zijn

¹ ZonMw Beleidsplan 2007-2010.

² Gepercentageerd op aantal programma's.

vrijwel unaniem over de ontvankelijkheid van ZonMw. Stakeholders plaatsen hierbij de volgende kanttekeningen:

- De ruimte die ZonMw heeft om de agenda vorm te geven is beperkt voor met name de programmaopdrachten van VWS. Vaak zijn in een eerder stadium al keuzes gemaakt. De interactie tussen ZonMw en kennisgebruikers vindt dus plaats binnen reeds bepaalde kaders.
- ZonMw zou samen met raden als de Gezondheidsraad, College voor Zorgverzekeringen, Raad voor Gezondheidsonderzoek, Raad voor Volksgezondheid en Zorg en het ministerie op hoofdlijnen tot een samenhangende kennisagenda voor het *gezondheidsonderzoek voor beleid* moeten komen. Nu is deze agenda te versnipperd, waardoor kennis voor beleid onvoldoende benut kan worden. ZonMw zou zich actiever en flexibeler kunnen opstellen bij de totstandkoming van die agenda. Nu beroept ZonMw zich nog teveel op de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie met VWS en duurt het lang voordat iets op de kennisagenda komt (zie ook paragraaf 3.3.3. bij 'gerealiseerde kwaliteit' over bureaucratie).
- De insteek van ZonMw om kennisgebruikers te betrekken bij de programmering wordt herkend, maar is voor een aantal branche- en beroepsorganisaties problematisch. Voor het inhoudelijk meedenken staat geen vergoeding in een periode waarin flink gekort wordt op de financiering van deze organisaties.
- Het is vaak niet duidelijk wat met de voeding vanuit de raadplegingen en conferenties wordt gedaan. Vooral beroeps- en brancheorganisaties herkennen hun eigen bijdrage en de bijdrage vanuit het veld onvoldoende in de gerealiseerde kennisagenda.
- Een aantal brancheorganisaties en kennisinstituten heeft een convenant met ZonMw. Onderdeel van deze convenanten is om tot een kennisagenda te komen die is afgestemd op de behoefte van het veld. De stakeholders die betrokken zijn bij deze convenanten zijn positief over het effect. Het bevordert de interactie. De vertaalslag van de in kaart gebrachte behoeften naar programmering heeft echter tijd nodig omdat eerst financiering gevonden moet worden. Hier gaat doorgaans minimaal twee jaar overheen. Voor het veld zijn de thema's dan niet meer goed herkenbaar.
- Vooral de academische instituten geven aan dat er een nauwe samenwerking is bij de totstandkoming van de kennisagenda. Deze samenwerking is in de laatste drie jaar versterkt en leidt volgens respondenten nationaal- en internationaal in successen. Het zorgt voor samenhang in de onderzoeksagenda en een goede taak- en rolverdeling tussen kennisinstituten.
- Het vrije deel van de subsidie gebruikt ZonMw om zelf te agenderen. Juist op dit deel zoekt ZonMw naar voeding en coalities met stakeholders. Zo werd een programma over nieuwe medische instrumenten gesignaleerd door ZonMw en vervolgens werden de belangrijkste spelers – van industrie tot artsen- erbij betrokken. Disabilites studies is een goed voorbeeld van een initiatief dat vanuit patiëntengroeperingen kwam, waarna ZonMw het programma verder heeft opgesteld.
- In een aantal interviews wordt opgemerkt dat het komen tot een kennisagenda niet alleen bij ZonMw neergelegd moet worden. Het ontbreekt bij vooral brancheorganisaties aan een visie op en interesse in een kennisagenda.
- De VNG is van mening dat de kennisagenda voor gemeenten niet door ZonMw bepaald moet worden, omdat het een primaire verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf is. Gemeenten hebben echter wel ondersteuning nodig voor het ontwikkelen, verzamelen en ontsluiten van kennis ten behoeve van de gemeentelijke praktijk. De VNG ziet ZonMw

niet als het daartoe geëigende instituut en pleit voor een afzonderlijk ondersteuningsinstituut voor het gemeentelijk gezondheidsbeleid.

Uit de interviews met de opdrachtgevers (VWS en NWO) blijkt dat men tevreden is over de samenwerking in de totstandkoming van programma's. In de operationaliseringfase is er regelmatig contact en ZonMw stemt goed af met kennisgebruikers. Het zorgen voor samenhang in de kennisagenda is primair een rol voor de opdrachtgever, maar ZonMw zou daar in kunnen ondersteunen. In twee van de vijf interviews met VWS komt naar voren dat ZonMw hier proactiever in kan zijn. ZonMw zou meer kunnen aangeven wat qua programmering nodig is (agendering), omdat zij goed kunnen overzien wat er al aan onderzoek gedaan wordt en waar behoeften liggen. Daarnaast zou ZonMw een actievere rol kunnen vervullen in het leggen van verbindingen tussen opdrachten van het ministerie en het brengen van meer samenhang in de kennisagenda.

Verschillende programma-evaluaties^{1 2 3} bevestigen dit beeld en geven het belang aan van een vroege betrokkenheid van ZonMw bij het denken over potentiële programma's (op het moment dat er over nagedacht wordt bij het ministerie). Deze evaluaties geven aan dat ZonMw het institutionele geheugen kan vormen voor het ministerie (wat is er al eerder gedaan en ontwikkeld). ZonMw is hiervoor beter geëquipeerd dan het ministerie waar de focus niet primair op de kennisagenda ligt. Het meedenken in deze vroege fase moet er vervolgens niet toe leiden dat, als VWS besluit een programma te starten, deze per definitie bij ZonMw terecht komt.

Rol van de programmacommissies bij kennisagenda

Zoals reeds beschreven hebben programmacommissies tijdens- en na opdrachtverlening een belangrijke rol in het richting geven aan de kennisagenda. Bij het instellen van de programmacommissie wordt de "*code belangenverstrengeling ZonMw*"⁴ gebruikt. Deze code moet de objectiviteit van de besluitvorming en de transparantie van de beoordelingsprocedures waarborgen. Het is de verantwoordelijkheid van het ZonMw-bureau om eventuele belangenverstrengeling te voorkomen. Uitgangspunt bij de keuzes in de samenstelling van de programmacommissie is de doelstelling van het programma⁵.

De programmacommissie wordt vastgesteld door het bestuur van ZonMw en krijgt het mandaat voor de uitvoering van het programma. Leden nemen zitting zonder last of ruggespraak. Zij worden geselecteerd op basis van hun deskundigheid van beleid, praktijk en/of wetenschap. De commissie beoordeelt de subsidievoorstellen en stelt de prioriteit vast op basis van relevantie en kwaliteit.

Bij de uitvoering van het programma kan de programmacommissie dus accenten leggen in de kennisagenda door het al dan niet honoreren van voorstellen. De ruimte die zij hiervoor hebben hangt af van de kaders die door de opdrachtgever zijn meegegeven. Programmacommissies zien zichzelf soms geconfronteerd met keuzes die eerder in het proces zijn gemaakt en die de interactie met kennisgebruikers bemoeilijken omdat deze zich niet herken-

¹ Øvretveit, J Klazinga.

² De Graaf, R. de - Externe evaluatie programma Kiezen in Zorg.

³ Poortvliet, E.P. Vree, F.M. van. - Procesevaluatie Sneller Beter.

⁴ Code belangenverstrengeling ZonMw. Vastgesteld door bestuur ZonMw, april 2006.

⁵ Interview ZonMw 27 oktober 2010.

nen in de kennisagenda. In een deel van de programma's leidt dit tot een moeizame start. Dit is met name vastgesteld in de evaluaties van kwaliteitsverbeterprogramma's. In hun meta-evaluatie stellen Klazinga en Øvretveit dat er bij veel van de 10 geëvalueerde kwaliteitsprogramma's sprake was van een langzame start. Deze komt voort uit onduidelijkheid en conflict bij aanvang van het programma. Dit werd versterkt doordat er veel verbeterprogramma's deel uitmaakten van bredere hervormingen in de gezondheidszorg. Veel programma's hadden problemen met het leggen van verbindingen tussen het programma en actuele ontwikkelingen in beleid, aldus Klazinga en Øvretveit.

De rol van programmacommissies bij het bepalen van de kennisagenda is in vrijwel alle stakeholderinterviews aan de orde geweest. Uit de interviews komt het volgende beeld:

- In het algemeen erkennen respondenten dat het lastig is om een programmacommissie samen te stellen die belangeloos en objectief is. Nederland is relatief klein en het aantal experts op bepaalde gebieden is beperkt. ZonMw handelt hier zo zorgvuldig mogelijk in en is alert op mogelijke belangenverstrengeling. De commissies kunnen de objectiviteit bevorderen, maar het model blijft gevoelig voor belangen.
- In totaal 14 van de 29 respondenten geven aan dat de programmacommissies gedomineerd worden door de gevestigde wetenschappelijke orde. Het betreft een algemeen beeld, waarbij duidelijke verschillen zijn tussen programma's. Deze dominantie gaat soms ten koste van de aansluiting bij kennisgebruikers in de praktijk, aldus respondenten.
- Het beeld is dat vaak dezelfde mensen in de commissies zitten. ZonMw zou nog meer buiten het circuit moeten werven. Ook andere bij andere disciplines. Zoals economen, antropologen, filosofen en journalisten. Verzekeraars en patiënten zouden nog meer betrokken moeten worden. Ten opzichte van vijf jaar geleden signaleren stakeholders wel een trend waarbij de commissies meer heteroog van samenstelling worden.

In deze evaluatie is geen analyse gemaakt van de feitelijke samenstelling van alle programmacommissies. Ook hebben wij niet onderzocht of de perspectieven van betrokken kennisgebruikers voldoende aan de orde komen in de programmacommissies en bij het programma. De casestudies geven wel een indruk van de samenstelling en de rol van de programmacommissie bij het richting geven aan de kennisagenda (zie box 3.1). Waarbij we opmerken dat het geen representatief beeld is voor alle ZonMw programma's.

Box 3.1 Case beschrijvingen over rol programmacommissies

Case Chronisch Vermoeidheidssyndroom

Bij het programma "*Chronisch Vermoeidheidssyndroom*" is gekozen voor een insteek vanuit de cognitieve gedragstherapie omdat er evidence is voor de effectiviteit van deze benadering. Deze kennisagenda werd niet volledig gedragen door de patiëntenorganisaties, zij wilden vooral onderzoek naar de etiologie van CVS, zoals de Gezondheidsraad ook had geadviseerd. De keuze om in het programma geen onderzoek naar de etiologie op te nemen lag bij VWS.

In de programmacommissie zitten wetenschappers op het terrein van cognitieve gedragstherapie. Daarnaast is een van patiëntenorganisaties vertegenwoordigd. De context waarbinnen het programma tot stand kwam had grote invloed op het programma. Het niet doen van onderzoek naar de etiologie van het vermoeidheidssyndroom (CVS) en de keuze voor onderzoek naar bewezen behandelmethoden versterkte de 'conflicterende' posities tussen patiëntenorganisaties en het CVS zorg- en onderzoeksveld. Het bij elkaar brengen van perspectieven van verschillende kennisgebruikers ging bij bepaalde onderdelen van het programma moeizaam en had ook invloed op het verloop.

Case Kiezen in Zorg

Bij het programma *Kiezen in Zorg* heeft ZonMw gekozen voor een programmacommissie met leden die een goede en gezaghebbende verbinding hebben met de praktijk (beroepsbeoefenaren, zorginstellingen), de wetenschap, het beleid en het patiëntenperspectief. De kaders die door het ministerie zijn meegegeven waren ruim, volgens de programma-evaluatie te weinig geoperationaliseerd¹. Het gaf de programmacommissie echter de ruimte om het programma in nauw overleg met VWS nader in te vullen. Bij deze invulling is voortdurend geschakeld en afgestemd met de verschillende beoogde kennisgebruikers.

Case Horizon

Bij het programma *Horizon* is het bedrijfsleven als een van de categorieën eindgebruikers gedefinieerd. Het bedrijfsleven is met twee leden vertegenwoordigd in de programmacommissie. Eindgebruikers zijn niet uitgebreid betrokken geweest bij de oorsprong en operationalisering van het programma. Reden hiervoor was dat al voldoende bekendheid was over de kennisbehoefte en wat leeft in het veld.

Case doelmatigheidsonderzoek

Bij het programma *Doelmatigheidsonderzoek: effecten en kosten* zijn beleidsmakers van VWS nauw betrokken bij de oorsprong en operationalisering van het programma. Zij waren ook beoogde kennisgebruikers. Daarnaast is een veldraadpleging en een strategische peiling uitgevoerd om de thema's in het deelprogramma vast te stellen. De veldraadpleging voor het programma 2010-2012 bestond uit een schriftelijke enquête, focusgroepen en interviews onder de volgende groepen gebruikers van de resultaten²:

- Patiënten/consumentenorganisaties,
- Beroepsgroepen,
- Zorgaanbieders,
- Stelselpartijen, CVZ, DBC-onderhoud, Nederlandse Zorg autoriteit (NZa),
- Koepels.

3.2.2 Interactie bij uitvoering van programma's

Het beeld van de interactie met kennisgebruikers tijdens de uitvoering van programma's is grotendeels een voortzetting van hetgeen we schetsten in de vorige paragraaf. Tijdens de uitvoering is sprake van een brede betrokkenheid van verschillende kennisgebruikers.

Voor de meeste ZonMw programma's is een communicatie- en implementatieplan (CIP) opgesteld. Een CIP beschrijft communicatieactiviteiten in het programma en de relaties met verschillende belanghebbenden. Gedurende het programma wordt het implementatieproces gemonitord en na afloop van het programma wordt geëvalueerd in welke mate het aan de verwachtingen heeft voldaan en wat verder nodig is om dit te bevorderen³.

Identificeren van kennisgebruikers

Uit de enquête onder programmasecretarissen en voorzitters blijkt dat het grootste deel van de programma's kennisgebruikers in de initiële fase van het programma worden geï-

¹ Externe evaluatiecommissie KIZO. Juli 2008.

² Rapport Resultaten Veldraadpleging Doelmatigheidsonderzoek 2010-2012 (Hard copy).

³ Brochure Procedures ZonMw, blz. 10.

dentificeerd. In bijna 80% van de programma's is voorafgaand aan de start van het programma geformuleerd hoe kennisgebruikers betrokken worden tijdens de uitvoering. Tabel 3.2 laat de beoogde kennisgebruikers zien.

Tabel 3.2 In welke doelgroep(en) zijn kennisgebruikers geïdentificeerd

Doelgroepen (meerdere antwoorden mogelijk)	Aantal	% ¹
Wetenschappers en kennisinstellingen	47	77%
Beleidsmakers landelijk (rijksoverheid)	41	67%
Zorgprofessionals	41	67%
Patiënten en patiëntenorganisaties	38	62%
Zorgaanbieders (ziekenhuizen, etc.)	29	48%
Branche-organisaties	26	43%
Beleidsmakers lokaal en regionaal (gemeenten, zorgregio's)	20	33%
Zorgverzekeraars	13	21%
Medische industrie	13	21%
Beleidsmakers internationaal	6	10%
Anders	12	20%
Totaal aantal programma's	61	

Bron: Enquête secretarissen

Gerealiseerde betrokkenheid

De gerealiseerde betrokkenheid van kennisgebruikers is bij 76% van de programma's zoals beoogd. Bij 13% was dit minder en bij 3% zijn kennisgebruikers helemaal niet betrokken. Kennisgebruikers zijn het vaakst betrokken bij:

- het opstellen van projectvoorstellen, het uitvoeren van onderzoek, het leveren van gegevens (61%);
- formuleren van de projectdoelstelling of vraagstelling (56%);
- deelname aan implementatie (52%).

Bij 6% van de programma's zijn kennisgebruikers niet betrokken tijdens de uitvoering van projecten. Dit geldt vooral voor de categorie van fundamenteel/strategische onderzoeksprogramma's (24%). Bij deze categorie is de betrokkenheid minder groot bij het formuleren van de projectdoelstelling of vraagstelling dan bij de programma's voor toegepast onderzoek en implementatie.

De casestudies bevestigen het beeld dat al in een vroeg stadium wordt nagedacht over de betrokkenheid van kennisgebruikers. Ter illustratie belichten wij in box 3.2 één van de cases.

¹ Gepercentageerd op aantal respondenten.

Box 3.2 Case beschrijving Horizon over vroege betrokkenheid van stakeholders

Case Horizon

Kennisgebruikers zijn als volgt gedefinieerd: "Gebruikers kunnen zowel een commercieel als een niet-commercieel oogmerk hebben. Mogelijke gebruikers zijn onder andere industrie, ziekenhuizen, patiënten(verenigingen), etc."

De beoogde eindgebruikers zijn bij aanvang van het programma expliciet gedefinieerd¹: o.a. industrie, ziekenhuizen, patiënten(verenigingen). Aansluiting tussen de uitvoerende onderzoekscentra en deze eindgebruikers wordt geborgd door een vereiste actieve ondersteuning van Technical Transfer Offices (TTO's) bij de onderzoeksinstellingen voor de gehele duur van elk project. Wanneer uit een project bruikbare resultaten lijken te komen, organiseren zij er intern of extern een passend contract, bedrijf of financiering etc.

Kennisgebruikers uit het bedrijfsleven (extern) zijn niet direct betrokken bij het opstellen en indienen van voorstellen. Indieners die aan de UMC's of bijv. NKI verbonden zijn, zitten wel dicht op de zorgpraktijk. In sommige succesgevallen zijn de projectleiders zelf ook betrokken bij het opzetten van een bedrijf. Voor het bedrijfsleven als eindgebruikers lijkt de aansluiting minder breed gewaarborgd en afhankelijk van de uitkomsten van projecten: Het is niet altijd mogelijk om bedrijven in een vroeg stadium te betrekken. Bedrijven raken meestal pas geïnteresseerd wanneer een patent is toegekend². Eindgebruikers zoals bedrijven en ziekenhuizen etc. worden bij de valorisatietrajecten, en met name de patentaanvragen betrokken³.

Interactie met beleidsmakers

In meer dan driekwart van de programma's zijn beleidsmakers van het ministerie van VWS betrokken bij het programma. Het merendeel van voorzitters (92%) en de secretarissen (82%) vindt dat de afstemming met beleidsmakers (ruim) voldoende is. Uit de interviews met de opdrachtgevers bij VWS blijkt eveneens dat de afstemming met ZonMw goed gewaardeerd wordt. Het algemene beeld is dus positief. Uit een enkele casestudies en de programma-evaluaties (metaevaluatie) blijkt dat dit niet voor alle programma's geldt. De betrokkenheid kan sterk afhangen van de politieke agenda. Bij een nieuwe minister kunnen thema's die eerst sterk zijn ingezet minder belangrijk worden. Dit vertaalt zich in de loop van het programma naar een minder sterke betrokkenheid van het departement en kan ook effect hebben op de betrokkenheid van andere stakeholders en uiteindelijk op de doeltreffendheid van het programma. In tabel 3.3 staat een overzicht van betrokken beleidsmakers.

¹ Bron: enquête secretarissen en voorzitters.

² Interview met TTO en interview met projectleider.

³ Interview met TTO.

Tabel 3.3 Betrokken beleidsmakers

Beleidsmakers	Aantal	% ¹
Ministerie van VWS	55	77%
Overige ministeries (OCW, LNV, VROM, BZK, Justitie, EZ, SoZaWe)	15	26%
Beleidsmakers van lokale en regionale overheden	15	21%
Andere beleidsmakers	9	12%
Internationale beleidsmakers	4	6%
Geen beleidsmakers betrokken/niet van toepassing	7	10%
Totaal aantal programma's	71	

Bron: Enquête secretarissen

Interactie met gemeenten

Bij 15 programma's zijn lokale overheden betrokken. Opvallend is dat deze, volgens secretarissen, bij 1/3 van de programma's onvoldoende betrokken zijn. Dit beeld wordt bevestigd in de casestudie naar de Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheidszorg (zie box 3.3).

Box 3.3 Case AWPG over de betrokkenheid van gemeenten

Case Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheidszorg

Bij dit programma is het betrekken van de VNG in de programmacommissie minder succesvol geweest. Wel zijn de gemeenten op niveau van de werkplaatsen betrokken in de projectaanvragen en de samenwerkingsovereenkomsten.² Verschillende betrokkenen constateren dat het betrekken van de grote gemeenten (met een geschiedenis op het gebied van onderzoek en een nauwe verbondenheid met de gemeente) vaak beter verloopt dan het betrekken van kleinere gemeenten³. Sinds de start van het vervolprogramma zijn artikelen geschreven over het functioneren van de academische werkplaatsen. Hieruit blijkt dat vooral de samenwerking tussen GGD'en en kennisinstellingen is versterkt⁴. Rode lijn in de onderzoeksuitkomsten is ook dat gemeenten zich meer opstellen als toeschouwer dan als stakeholder. Zij willen eerst resultaten zien die relevant zijn voor de burgers, voordat zij de academische werkplaats bestuurlijk (willen) ondersteunen. Door de nog academische inslag bereiken sommige werkplaatsen gemeenten nog onvoldoende, terwijl er voor gemeenten toch interessante projecten zijn gestart zoals de regionale Volksgezondheid Toekomst Verkenning (rVTV)⁵. Het inspelen op lokale en regionale ontwikkelingen kan verbeterd worden door meer regionaal te werken. Dit betekent dat calls en toekenning van projecten meer op regionaal niveau plaatsvinden. ZonMw denkt momenteel na over de mogelijkheden die hiervoor zijn. Idealiter zou er een regisseur / formateur in de regio moeten zijn die zich kan opwerpen voor vernieuwingen in het gezondheidszorgbeleid.⁶

Interactie met (cliënten) organisaties

Uit het voorgaande blijkt al dat cliënten(organisaties) als een belangrijke doelgroep worden gezien. Helder is dat ZonMw expliciet en aantoonbaar aandacht besteedt aan het zoeken van goede vormen van cliëntenparticipatie. Daadwerkelijke participatie geeft een wisselend beeld. Uit de stakeholderinterviews blijkt dat cliëntenorganisaties vooral bij de startfase be-

¹ Gepercentageerd op aantal respondenten.

² Interview programmasecretaris en programmacoördinator.

³ Interview uitvoerders begeleidend onderzoek, interview voorzitter programmacommissie.

⁴ Dit is vooral het gevolg van een eventuele samenwerking tussen de betrokken partijen voorafgaand aan de academische werkplaats (zie kader 'Fasen verankeringsproces', §2.1).

⁵ Jansen, M., I. van de Goor, De gemeente als partner in de Academische Werkplaats publieke Gezondheid: van toeschouwer naar stakeholder, In: TSG 2008, nr.6, pag. 321-327.

⁶ Interview met de voorzitter van de programmacommissie, programmacoördinator en programmasecretaris.

trokken worden. Voor het Platform GGz¹ en het Platform VG² neemt de betrokkenheid vervolgens af of is afwezig. De NPCF is over het algemeen tevreden over hoe zij betrokken worden.

De vertegenwoordiging in programmacommissies is niet automatisch een goede waarborg voor betrokkenheid. Zoals al eerder is genoemd wordt bij programmacommissies de wetenschappelijke invalshoek vaak als dominant ervaren en is de indruk dat de agenda van patiënten ontbreekt.

In maart 2010 is op initiatief van ZonMw zelf een programma gestart over cliëntenparticipatie. Financiering vindt plaats vanuit het strategisch budget van ZonMw. Het VSB fonds is co-financierder. In het programma wordt onderzoek gedaan naar de deelname van patiënten(organisaties) aan onderzoek, kwaliteit en beleid bedoeld als partner naast andere partijen als wetenschappers, beleidmakers en professionals. Onderzocht wordt welke ervaringen met patiëntenparticipatie reeds zijn opgedaan en hoe deze ervaringen zo goed mogelijk ingezet kunnen worden.

Twee cases hebben cliënten als belangrijkste doelgroepen. Om een beeld te geven hoe cliëntenparticipatie vorm krijgt, geven wij een schets (zie box 3.4).

Box 3.4 Casebeschrijvingen over de betrokkenheid van cliënten

Case Kiezen in de Zorg

In de externe evaluatie valt te lezen dat volgens ZonMw het patiëntenperspectief binnen het KIZO-programma steeds bijzondere aandacht heeft willen geven. Dat is volgens de onderzoeker een logisch gevolg; het ging immers om een programma dat als belangrijkste doel had patiënten/cliënten toe te rusten om een actieve rol als kritische zorgconsument te vervullen. De onderzoekers concludeerden dat het patiëntenperspectief bij alle projecten (extra) benadrukt is en ook nadrukkelijk is meegenomen in de honoreringsprocedure. In een groot deel van de doorgelichte projecten zijn patiënten en/of patiëntenorganisaties betrokken en is rekening gehouden met hun wensen en ervaringen. Ook zijn er projecten door patiëntenorganisaties zelf uitgevoerd. ZonMw stelt zelf dat patiëntenorganisaties niet in alle gevallen voldoende geëquipeerd waren voor deze nieuwe en omvangrijke taak. ³ Enkele jaren na de start van het programma is dit ook onderkend en zijn, los van het programma, extra middelen vrijgemaakt.⁴

Case Chronische Vermoeidheid

Een belangrijk element van het programma CVS was dat er ruimte werd gecreëerd voor het patiëntenperspectief. De ervaringen van patiënten werden nadrukkelijk meegenomen in de projecten. In de programmacommissie was een van de drie patiëntenorganisaties vertegenwoordigd. De rest van de commissie bestond voornamelijk uit wetenschappers. Een voorbeeld van patiëntenparticipatie was een projectaanvraag waar de stichting CVS/ME⁵ in tweede instantie bij betrokken raakte. In eerste instantie was het patiëntenperspectief niet direct opgenomen in het voorstel. Bij een tweede ronde 'herkansing v.d. aanvraag', hebben de aanvragers de

¹ Het Landelijk Platform GGz is de koepel van 20 cliënten- en familieorganisaties in de ggz.

² Koepelorganisatie voor collectieve belangenbehartiging van mensen met een verstandelijke beperking, hun ouders en vertegenwoordigers.

³ Externe evaluatie programma Kiezen in Zorg; een aanvullend onderzoek. – De Graaf strategie- & beleidsadvies B.V. 10 juni, 2008.

⁴ De zogenaamde 'Hannie van Leeuwen-gelden' kwamen begin 2006 beschikbaar.

⁵ Stichting Chronisch Vermoeidheidssyndroom/ Myalgische Encephalomyelitis.

stichting CVS/ME benaderd om deel te nemen in het project en om op die wijze de visie van de patiënten mee te nemen in het project. Deze tweede aanvraag werd wel gehonoreerd.¹

Een aantal aandachtspunten voor succesvolle patiëntenparticipatie die door een van de respondenten benoemd wordt:

- Eén woordvoerder vanuit de patiëntenorganisaties.
- Het gevoel bij sommige patiëntenorganisaties is, dat ze niet serieus worden genomen, ze schuiven aan voor de vorm.
- De terminologie is vaak nog een obstakel voor het goed participeren van patiënten. Men zou bijvoorbeeld een beleidsmedewerker kunnen koppelen aan een patiënt, die wel de energie heeft en de terminologie kan uitleggen.

Patiëntenorganisaties kunnen niet alles zelf, CVS/ME stichting is nog een middelgrote club, maar er zijn maar enkele grote partijen die echt hun rol kunnen waarmaken. Dit blijft een aandachtspunt.

3.3 Kwaliteit van de programma's en het onderzoek

Naast het belang van interactie met gebruikers is de kwaliteit van het onderzoeksproces een belangrijke conditie voor het bereiken van resultaten. Een hoge kwaliteit van de programma-uitvoering en een hoge kwaliteit van het onderzoek (methodologie) vergroten de kans om de beoogde doelen te bereiken². De kwaliteit van programma-uitvoering zit in het creëren van de juiste condities. Bij de gefinancierde onderzoek en verbeterprojecten is vooral van belang hoe ZonMw de verhoging van de kwaliteit stimuleert. In deze evaluatie hebben wij gekeken naar kwaliteitsprocedures, vernieuwend onderzoek en het gebruik van kennis over het opzetten van effectieve verbeter- en onderzoeksprogramma's.

3.3.1 Kwaliteitsprocedures

De evaluatie in 2004 liet zien dat de beoordelingsprocedures een sterke stimulans waren voor de verbetering van de kwaliteit van het onderzoek. Ook het veld van het toegepaste onderzoek had zich goed aangepast aan het peer review systeem³. De vraag in deze evaluatie is met name of procedures zijn aangepast en of deze nog steeds bijdragen aan de (wetenschappelijke) kwaliteit.

ZonMw heeft tussen 2004 en 2010 een aantal veranderingen doorgevoerd in haar procedures. Na een (positief verlopen) proefinvoering heeft ZonMw de vooraanmelding per 15 januari 2009 afgeschaft en vervangen door het vereenvoudigde projectidee, met als doel een efficiënter en bovendien klantvriendelijker aanvraag-, beoordelings- en selectieproces⁴. Dit doel is inderdaad behaald, zoals is af te leiden uit de voornamelijk positieve beoordelingen door aanvragers die van het projectidee gebruik hebben gemaakt⁵.

ZonMw bewaakt de voortgang van het project om te controleren of het volgens plan wordt gerealiseerd en het verwachte resultaat gaat opleveren. Dit gebeurt onder andere met voortgangsverslagen, presentaties voor de programmacommissie, bezoeken ter plaatse en

¹ Interview programmacommissielid CVS & directeur CVS/ME-stichting; oktober 2010.

² Carden (2004).

³ Kleisen & Partners (2004).

⁴ Zie ZonMw website.

⁵ Rol, van der M. en D.C. Duchateau (2010b). Projectidee ZonMw Resultaten enquête. LSJ Medisch Projectbureau.

het eindverslag bij de afsluiting van een project¹. Rond 2009 zijn wijzigingen aan de voortgangsrapportage ingevoerd, in zowel de frequentie als de omvang. Waar eerst elk jaar een voortgangsrapportage vereist was, is dit teruggebracht tot 1 mid-term voortgangsrapportage. Ook is het formulier hiervoor aangepast: in plaats van een uitgebreide beschrijving van wat er allemaal gedaan is, is de voortgangsrapportage nu meer gericht op 'checkpoints', zoals afwijkingen in de opzet, of het programma op tijd loopt, of de doelstellingen gehaald gaan worden en of het binnen budget zal blijven.

In 2009 zijn de subsidievoorwaarden en –bepalingen van ZonMw veranderd en toegespitst op verschillende categorieën van subsidieaanvragers². ZonMw werkt nog verder aan het verbeteren van de procedures. In april 2010 zijn de resultaten beschikbaar gekomen van een enquête onder projectleiders, commissieleden en referenten in het kader van de Herbezinning over ZonMw-procedures. De bevindingen geven negen mogelijkheden voor verdere verkenning ter verbetering van de procedures om de kwaliteit te verhogen en tijd te besparen³.

Wat de wetenschappelijke kwaliteit betreft zijn er de gangbare vormen van peer review bij publicaties in peer reviewed tijdschriften. Dit valt onder de verantwoordelijkheid van de projectleiders en hierover is procedureel niets vastgelegd op ZonMw niveau.

3.3.2 Kwaliteit ZonMw personeel

De programmasecretaris heeft een centrale rol in het goed laten verlopen van een programma. Stakeholders zijn overwegend positief over de kwaliteit van de medewerkers. Zij noemen een aantal aandachtspunten voor het functioneren van een secretaris die van belang zijn voor een goed verloop van het programma en waar soms nog winst valt te behalen:

- Een goed begrip van het veld waar het programma zich op richt.
- Het opzoeken van de bandbreedte van de procedures en regels. Hanteer het niet te dogmatisch en hou het doel van het programma in het oog.
- Een goede mix van competenties en kwaliteiten, naast inhoudelijke expertise is voor een deel van de programma's ook een goed inzicht in bestuurlijke processen en verhoudingen van belang.

Continuïteit is soms een probleem door wisselingen. Eén programma heeft gedurende de looptijd soms meerdere secretarissen. Meestal gaat dit goed, maar het maakt dat een beperkt aantal programma's niet soepel verloopt.

Het is voor ons niet gebruikelijk om in onze beleidsevaluaties in te gaan op de kwaliteit van specifieke medewerkers, maar in het grootste deel van de interviews komt spontaan de rol van de directeur naar voren. Hij vormt een belangrijke en volgens respondenten een cruciale rol in de ontwikkeling en het succes van ZonMw. Tegelijkertijd wordt op de kwetsbaarheid hiervan gewezen.

¹ Brochure Procedures ZonMw, blz. 13.

² Subsidievoorwaarden en subsidiebepalingen ZonMw per 1 januari 2009 - zie ook hoofdstuk Doelmatigheid.

³ Rol, van der M.. en D.S. Duchateau (2010). Herbezinning procedures ZonMw Resultaten enquêtes projectleiders, commissieleden en referenten, LSJ Medisch Projectbureau.

3.3.3 Gerealiseerde kwaliteit

Uit alle bronnen die voor deze evaluatie zijn geraadpleegd blijkt dat ZonMw voldoende garanties biedt voor het realiseren van een hoge kwaliteit van onderzoek. Internationaal is ZonMw een gerenommeerde organisatie. Het beeld dat ZonMw kwalitatief goede onderzoeken en verbeterprogramma's financiert wordt vrijwel unaniem bevestigd door stakeholders (inclusief de opdrachtgevers).

Kwaliteit van de subsidievoorstellen

De kwaliteit van de subsidievoorstellen is over het algemeen hoog. Een deel van de kwalitatief goede voorstellen kan niet gehonoreerd worden. Dit komt in driekwart van alle programma's voor. Bij fundamenteel/strategisch onderzoek is dit percentage nog hoger. Volgens de programmasecretarissen is dit 94%. Ruim een derde van zowel de programmasecretarissen als de commissievoorzitters signaleert hierin een toename (zie tabel 3.4).

Tabel 3.4 Percentage goede voorstellen dat niet gehonoreerd kon worden

	Totaal
0%	10%
1-25%	40%
26-50%	38%
51-75%	12%
Totaal	100%

Bron: Enquête onder programmasecretarissen en voorzitters

Bij fundamenteel onderzoek is het percentage van goede voorstellen dat niet gehonoreerd kan worden nog wat hoger voor de categorie 26 – 50%. De helft van de programma's heeft met dit percentage te maken. Over lage honoreringspercentages bij een deel van de programma's uit een aantal respondenten hun zorg.

Het komt ook voor dat kwalitatief minder goede voorstellen gehonoreerd worden omdat er onvoldoende goede voorstellen worden ingediend. Het gaat om 15% van de programma's. Hierin is een verschil tussen de verschillende taakgebieden. Bij programma's die voornamelijk fundamenteel en strategisch onderzoek financieren komt het niet voor. Bij 23% van de programma's die meer gericht zijn op toegepast onderzoek en implementatie komt het wel voor. Een logische verklaring is dat deze programma's zich vaker richten op een zorgveld waar nog geen sprake is van een wetenschappelijke traditie. Bij een deel van de programma's is men ook niet gewend om een hoogwaardig projectvoorstel te schrijven. Dit maakt dat er minder op kwaliteit wordt gescoord, maar hoog op relevantie. ZonMw zet activiteiten in om de kwaliteit van de voorstellen te verhogen.

Kwaliteit van de gefinancierde projecten

De kwaliteit van de gefinancierde projecten is over het algemeen goed. In hoofdstuk 4 over resultaten gaan we nader in op de gerealiseerde wetenschappelijke kwaliteit en impact.

Toch zetten stakeholders kanttekeningen bij de procedures die ZonMw hanteert. In 25 van de 29 interviews komt spontaan en vrij pregnant 'de bureaucratie' naar voren. Deze term dekt verschillende ladingen en de gevolgen van de bureaucratie wordt ook verschillend ingeschat:

- De programma's zijn thematisch zodanig uitgewerkt dat er weinig ruimte is om vlot op vraagstukken in te spelen en snel tot resultaten te komen. De zorgvuldigheid gaat ten koste van de flexibiliteit.
- ZonMw doet haar best om tijdig actuele programma's op te zetten, maar het is vaak een proces van een twee á drie jaar. Daardoor komen de uitkomsten soms te laat. De oorzaak ligt meestal niet bij ZonMw, want zij blijft over het algemeen wel alert door contacten met het veld. ZonMw is echter deels afhankelijk van VWS.
- Vanuit vooral de brancheorganisaties- en beroepsorganisaties komt het signaal dat ZonMw veel meer aan kan sluiten bij de praktijk door minder strak en procedureel om te gaan met subsidies. Nu moet vooraf alles afgetimmerd zijn en is er te weinig ruimte om gaandeweg bij te sturen en nieuwe wegen in te slaan. Verbeterprojecten zijn geen wetenschappelijk onderzoek waarbij de succesvolle kaders min of meer vaststaan. Een bepaalde ad-hoc benadering en flexibiliteit is belangrijk om gedurende een programma beter op de praktijk te kunnen inspelen. Het ontbreken van flexibiliteit leidt tot mindere resultaten.
- Het indienen van een voorstel bij ZonMw is bewerkelijk en de kans op honorering is in bepaalde gevallen laag. Een deel van de indienende organisaties, zoals UMC's, is goed geoutilleerd voor het indienen van voorstellen. Deze hebben mensen die het als kerntaak hebben. Op een gegeven moment is het een bedrijfsmatige afweging of je nog wel moet indienen. Weegt de investering nog op tegen de opbrengsten? Om die reden bestaat de kans dat partijen afhaken die kwalitatief goed onderzoek kunnen doen of die veel potentieel hebben.

De documentenstudie, casestudies en programma-evaluaties tonen aan dat ZonMw gedurende programma's schakelt. Eerder schetsten we al dat sinds 2009 procedures zijn vereenvoudigd. Hoewel een aantal stakeholders expliciet aangeeft dat ZonMw ook met de nieuwe procedures bureaucratisch is, kan het zijn dat het beeld voor een groot deel wordt bepaald door eerdere jaren.

Hoe flexibel programma's zijn hangt in grote mate af van de samenstelling van de programmacommissie en de aard van het programma. Bepaalde commissies sturen strak binnen de kaders van het programma, anderen zoeken zoveel mogelijk de grenzen op. Uit deze evaluatie is niet op te maken hoe de verhouding precies ligt.

Voorbeelden van hoe tijdens programma's bijgestuurd wordt in de cases staan in box 3.5.

Box 3.5 Casebeschrijvingen aanpassingen gedurende het programma

Case Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheidszorg

In de eerste ronde is geconstateerd dat het veld op het onderwerp Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen nog niet ver genoeg was om tot een academische werkplaats te komen. ZonMw heeft er, in overleg met het ministerie van VWS, voor gekozen een alternatief traject te honoreren, dat gericht was op de academisering van het veld.

In de tweede ronde is een voorstel afgewezen omdat het onvoldoende beleidsrelevant werd geacht en de infrastructuur niet stevig genoeg was. Deze AW heeft een half jaar gekregen om alsnog met een goed plan te komen, die is toen beoordeeld als voldoende. Bij de overige werkplaatsen constateert ZonMw een verbetering in kwaliteit van de aanvragen ten opzichte van de eerste fase.¹

Case Kiezen in Zorg

Het programma had een relatief open insteek, geleidelijk ontstond er meer inzicht in de thematiek. Er was sprake van flexibiliteit en de mogelijkheid om te schakelen op basis van voorschrijdend inzicht en in te spelen op veranderingen. Hierbij is het toevoegen van een vierde deelprogramma Meten Patiënten Ervaring (MPE) het beste voorbeeld. Een ander voorbeeld was het uitzetten van een call (project) over rationaliteit en consumentenkeuzes. Dit was na aanleiding van 'onverwacht' keuzegedrag van zorgconsumenten bij het kiezen van hun zorgverzekering, waarbij slechts een marginaal percentage consumenten overstapte op een nieuwe verzekeraar.²

In de programmacommissie zaten beleidsmakers, mensen uit het werkveld en oud-politici en leden die vooral het cliëntenperspectief inbrachten. Dit creëerde een nadrukkelijk andere dynamiek dan een commissie met wetenschappers. Het gevolg was dat er onbevangen naar de thematiek werd gekeken.³ Een van de commissieleden benadrukte het belang van een commissie waarbij verschillende perspectieven en inzichten worden opgenomen, om op die wijze vanuit de dialectiek tot betere inzichten te komen.⁴ De voorzitter van de programmacommissie benadrukte dat commissieleden niet alleen 'uit' het zorgveld moeten komen, maar ook nog 'in' het veld actief met de thematiek bezig moeten zijn, bij voorkeur als hoofdtaak.⁵

3.3.4 Vernieuwend onderzoek

Vernieuwend onderzoek is in onze evaluatie gedefinieerd als het hanteren van nieuwe benaderingen en afwijkende vraagstellingen en/of methoden.

Los van de open ruimte is er volgens de voorzitters en secretarissen binnen de meeste programma's voldoende ruimte voor vernieuwende benaderingen en/of afwijkende vraagstellingen of methoden (zie tabel 3.5). Een deel van de programma's is hier niet specifiek op gericht.

¹ Interview programmasecretaris en programmacoördinator.

² Interview – programmasecretaris.

³ Enquête – programmasecretaris.

⁴ Interview – lid programmacommissie (cliëntenperspectief).

⁵ Interview – programmavoorzitter.

Tabel 3.5 Ruimte voor vernieuwing binnen programma's

Ja	68%
Nee	16%
Niet van toepassing	16%

Bron: Enquête onder programmasecretarissen

In de stakeholderinterviews komt vooral naar voren dat de eerder genoemde bureaucratie een belemmering vormt voor vernieuwing. De kadering in thema's maakt het lastig om nieuwe thema's te agenderen. Als nieuwe thema's worden opgepakt duurt het lang voordat het daadwerkelijk tot een programma komt. Een andere belemmering die wordt genoemd is het domineren van bepaalde wetenschappelijke stromingen in de programmacommissie. Dit maakt het bij de meeste programma's lastig om daadwerkelijk nieuwe methoden en vernieuwende thema's op te pakken. Anderzijds geeft een aantal respondenten aan dat de ruimte voor fundamenteel en vrij onderzoek niet groot genoeg is en dat de neiging om onderzoek top down neer te zetten te sterk is. Dit is belemmerend voor vernieuwend wetenschappelijk onderzoek.

Een deel van de programma's is specifiek gericht op vernieuwing. Vooral het strategische budget en de vrije beleidsruimte wordt door ZonMw ingezet om tot vernieuwing te komen. Voorbeelden die ZonMw zelf noemt van vernieuwende onderzoeken zijn:

- Succesvol kweken van menselijke huid (Onderzoeksgroep dr. Tensen – Open Programma, Parel 2009)¹.
- Ontwikkeling van een alternatief voor dierproeven voor de bestudering van artrose en reumatische arthritis (prof. Huizinga – Dierproeven Begrensd, Willy van Heumenprijs 2009)².
- Project gratis vaccinatie voor groepen met hoog risico op besmetting met het hepatitis B virus (Quita Waldhober, GGD Nederland, Parel 2009 'Actief op pad met preventieve prik')³.

In de bestudeerde cases is op verschillende manieren ruimte gecreëerd voor vernieuwing (zie box 3.6)

Box 3.6 Casebeschrijvingen over vernieuwing

Case Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheidszorg

Binnen het programma is voldoende ruimte voor vernieuwende benaderingen en/of afwijkende vraagstellingen of methoden. "Projectvoorstellen die ingediend worden dienen innovatief te zijn en de samenwerking tussen praktijk, beleid en onderzoek te versterken (niet eerder opgezet onderzoek). Ook is er thematische uitbreiding (verbreding), waarbij samenwerking tussen beleid, onderzoek en praktijk gestimuleerd wordt. Onder vernieuwend onderzoek verstaat de secretaris: "onderzoek dat innovatieve onderdelen bevat voor zowel praktijk, beleid alsook wetenschap, waarbij resultaten van dit vernieuwend onderzoek versterkend werken aan de praktijk en het beleid en uiteindelijk aan de publieke gezondheidszorg".⁴

¹ Jaarverslag 2009, blz. 12.

² Ibid.

³ Ibid: 15.

⁴ Enquête programmasecretaris.

Het programma AWPG houdt vast aan de RCT als gouden standaard voor onderzoek. Als je wilt dat de praktijk evidence based werkt, moet de evidence zo stevig mogelijk zijn¹. Toch biedt het programma ook ruimte voor meer kwalitatief onderzoek. Ook wordt er binnen het programma naar gestreefd aan te sluiten bij ontwikkelingen in praktijk. Zo is het onderzoek op het gebied van de OGGZ² een vrij nieuw terrein.³

Een belemmering die door het veld wordt ervaren is dat het niet mogelijk is om één voorstel in te dienen bij ZonMw dat loopt van preventie tot curatie. De aanvragers moeten hiervoor meerdere kleine voorstellen indienen bij verschillende programma's.⁴

Case Horizon

Het doel van het programma is het ondersteunen van innovatief, grensverleggend fundamenteel onderzoek, waarin ruimte is om nieuwe ideeën in vrijheid te ontwikkelen⁵. De manier waarop die ruimte is gecreëerd is door financiering van doorbraakonderzoek / *proof of concept* projecten op basis van een idee, zonder voorafgaand onderzoek⁶. Dit biedt voldoende ruimte voor vernieuwing⁷. Ook riskant, innovatief onderzoek wordt gesteund. Het moet wel een hoge kans op valorisatie hebben (belangrijk selectie criterium)⁸.

De opzet van de indiening van Valorisatieaanvragen op continue basis (steeds binnen drie maanden na afronding van een Horizonproject) maakt het mogelijk om direct en flexibel in te springen op een vernieuwingsmogelijkheid wanneer deze zich voordoet. De vereiste van een afgerond Horizonproject of *proof-of-concept* voor aanvraag van een Valorisatiesubsidie blijkt in de praktijk logisch en niet belemmerend gevonden te worden⁹.

Vanuit het veld (bijv. TTOs, projectleiders) komen geen geluiden dat de aansluiting onvoldoende is. Bij Horizon I werd de mogelijkheid voor valorisatiesubsidie meer adhoc aangeboden, wat resulteerde in 7 valorisatiesubsidies in totaal. Binnen Horizon II is de mogelijkheid van de valorisatiesubsidie explicieter gemaakt en worden projectleiders uitgenodigd hiervan gebruik te maken. Er is veel interesse voor: zo'n 80 % van de projectleiders neemt een plan voor valorisatie op in het eindrapport. Van 30 Horizon II projecten toegekend in de 5^e ronde zijn nu al 7 aanvragen voor een valorisatiesubsidie binnen waarvan 1 is gehonoreerd¹⁰. Het lijkt dus niet zo te zijn dat de onderzoekers het toepassingsgerichte aspect belemmerend zouden vinden voor werkelijke vernieuwing.

Er is niet te veel nadruk op beheersing. Binnen het programma en het natuurwetenschappelijke paradigma is het helemaal geen probleem wanneer een project een andere uitkomst heeft dan verwacht. Ook vanuit de commissie wordt dit ingezien en men gaat daar flexibel mee om. Dan kan gewoon het eindrapport worden afgerond, en alsnog een projectvoorstel worden ontwikkeld in de nieuwe, wel succesvolle richting. Het programma bevordert zo het voortbouwen op opgedane kennis¹¹.

Het wordt niet als een belemmering (b.v. voor behoud van momentum) gezien dat voor het indienen

¹ Programmacommissie.

² Openbare geestelijke gezondheidszorg.

³ Programmacommissie, programmacoördinator en programmasecretaris.

⁴ Interview programmasecretaris en programmacoördinator.

⁵ Programmatekst Horizon op www.zonmw.nl.

⁶ Enquête secretarissen.

⁷ Interview secretaris.

⁸ Enquête voorzitters, interview voorzitter, interview projectleider.

⁹ Interview projectleider.

¹⁰ Interview secretaris.

¹¹ Interviews met projectleiders.

¹² Interviews met projectleiders.

¹³ Interview projectleider.

van een projectaanvraag (m.u.v. valorisatie) moet worden gewacht op een *call*, aangezien er elk jaar wel een *call* is¹². In die zin is het volgens de projectleiders problematischer dat de periode tussen aanvraag en honorering lang duurt. Dit is echter niet anders bij Horizon dan bij andere financiers van wetenschappelijk onderzoek, waar soortgelijke procedures voor de beoordeling worden toegepast¹³.

3.3.5 Leren in het opzetten van effectieve programma's

Een volgend kwaliteitsaspect is de mate waarin ZonMw bij het opzetten van programma's voortbouwt op kennis over effectieve (programma)strategieën om doelstellingen te behalen.

Programma-evaluaties

Het evalueren van programma's is een manier om lering te trekken. Voorwaarde is dat de evaluatie gericht naar aspecten kijkt die een aangrijpingspunt vormen voor het effectiever programmeren. Bijvoorbeeld de aanwezigheid van condities voor doeltreffendheid en of resultaten daadwerkelijk zijn behaald.

Na een screening van 23 programma-evaluaties en 2 meta-evaluaties blijkt dat dit grotendeels gebeurt. ZonMw heeft een traditie in het evalueren van programma's.

Wij hebben bekeken in hoeverre de evaluaties aandacht besteden aan condities die van invloed zijn op de doeltreffendheid van programma's:

- Interactie voor, tijdens en na het programma met stakeholders en kennisgebruikers
- De kwaliteit van het programma en de gefinancierde projecten
- De verspreiding en het toegankelijk maken van kennis(producten) en informatie.

Op één evaluatie na besteden alle aandacht aan minimaal één van de condities. In totaal 18 evaluaties komen alle condities aan de orde. Tabel 3.6 geeft weer aan welke condities aandacht is besteed in de evaluatie.

In de screening hebben we ook bekeken of de evaluaties handvatten bieden voor de opzet van nieuwe programma's. Is er überhaupt gekeken naar het functioneren van het programma als zodanig en vloeien uit de evaluaties aanbevelingen voort over toekomstige programma's? Bij 17 (68%) van de 25 programma's is dit het geval. Bij de evaluaties waarbij niet is gekeken naar het functioneren van het programma lag het accent op de gefinancierde projecten en niet op het subsidieprogramma.

Tabel 3.6 Geëvalueerde condities voor doeltreffendheid

Evaluatie	Nee	Ja	Totaal
Interactie	5	20	25
Kwaliteit	4	21	25
Verspreiding	4	21	25
Totaal	13	62	75

Bron: Evaluaties ZonMw programma's

Delen van kennis over effectieve programmastrategieën

Een van de kerntaken van ZonMw is het opzetten en uitvoeren van programma's. Met (meta) evaluaties en ondersteunende studies doet ZonMw kennis op over het effectieve programmastrategieën. Voor deze evaluatie zijn we nagegaan of deze kennis onderling gedeeld wordt. De vraag was "Hoe vaak heeft u de afgelopen twee jaar deelgenomen aan interne en

externe activiteiten (b.v. scholing, uitwisselingen) die gericht waren op het delen van kennis over effectieve strategieën om programmadoelstellingen te behalen?" In totaal zijn 49 secretarissen hierop bevestigd. Tabel 3.7 laat zien dat 22% van de secretarissen in de afgelopen twee jaar nooit heeft meegedaan aan dergelijke activiteiten. Ruim een derde heeft vier of meer keer deelgenomen.

Aan de secretarissen die wel deel hebben genomen is gevraagd of deze kennisdeling heeft bijgedragen aan een effectievere programmastrategie. In totaal 83% is hierover positief.

Tabel 3.7 Deelname aan activiteiten voor kennisdeling over programmastrategieën

	Aantal	%
Nooit	11	22%
Eenmaal in twee jaar	8	16%
Twee of drie keer in twee jaar	12	24%
Vier of meer keer	18	37%
Totaal	49	100%

Bron: Enquête programmasecretarissen

3.4 Strategieën voor verspreiding en implementatie

Een andere voorwaarde voor doeltreffendheid is een goede ontsluiting en verspreiding van kennis. Actieve disseminatie, gebaseerd op een strategie, vergroot de kans dat resultaten gebruikt worden door kennisgebruikers¹. Het identificeren kennisgebruikers en het laten aansluiten van producten op de kenmerken en behoeften van kennisgebruikers vergroot de implementeerbaarheid en de kans op daadwerkelijk gebruik².

Verspreidings- en implementatiestrategieën

ZonMw heeft een strategisch communicatieplan. Elk programmakader heeft communicatie- en implementatiemedewerkers. Deze ondersteunen programmasecretarissen en projectleiders van de onderzoeksprogramma over te volgen strategieën. Op programmaniveau werkt ZonMw met het eerder genoemde Communicatie en Implementatieplan (CIP). In 2010 is het CIP format vernieuwd, waardoor van het programmateam nog nadrukkelijker wordt gevraagd om een analyse te maken de kennisgebruikers en de beleidscontext. Doelen moeten gesteld worden in termen van kennis, gedrag en houding. Het CIP heeft ook een bewustwordingsfunctie voor medewerkers. Zo bleek bij een van de gebruikers van het format dat er nog onvoldoende kennis is over de doelgroep gemeenten. Daaruit volgen activiteiten om meer zicht te krijgen op gemeenten³.

In project- en subsidieaanvragen en in voortgangsrapportages moeten onderzoekers en projectleiders expliciet aandacht besteden aan en budget reserveren voor implementatie en communicatie.

¹ McBride et al. 2008; Hanney et al. 2003.

² McBride et al. 2008.

³ Interview stafmedewerker communicatie.

Aansluiting op kenmerken en behoeften van kennisgebruikers

Uit de enquête onder programmasecretarissen blijkt dat bij 72% van de programma's producten meestal of altijd aangepast zijn aan de specifieke kenmerken en behoeften van de verschillende kennisgebruikers. Bij 9% gebeurt het nooit.

Veelvoorkomend is het maken van beknopte brochures of pamfletten (bijvoorbeeld met richtlijnen voor professionals of patiënten) en het geven van presentaties die zijn afgestemd op de doelgroep.

Een deel van de stakeholders stelt dat ZonMw:

- veel aandacht besteedt aan het communiceren over programma's (vooral aan het begin en het eind van projecten en programma's).
- nog veel winst kan behalen in de aansluiting op kenmerken en behoeften van kennisgebruikers door nog meer gebruik te maken van nieuwe media. Als voorbeeld wordt het samenvoegen van 50 richtlijnen op één Personal Digital Assistant (PDA).
- nog meer aandacht moet besteden aan de synthese van kennis (bundelen van uitkomsten van onderzoek) en aan de timing van de verspreiding. Bijvoorbeeld door compacte en heldere factsheets te maken voor zorgverzekeraars en deze onder de aandacht te brengen in de periode dat zij de contractering voorbereiden en nog een keer in de periode dat zij daadwerkelijk gaan contracteren.
- bijeenkomsten organiseert die voor de praktijk vaak een hoog abstractieniveau hebben. De deelnemers aan ZonMw bijeenkomsten komen vaak uit de hoek van het beleid- of de wetenschap.

Samenwerking in verspreiding en implementatie

Onderdeel van de verspreidingsstrategieën is de samenwerking met andere organisaties. ZonMw werkt samen met een gevarieerde groep van organisaties (verschillend per programma). Met een deel van deze organisaties zijn convenanten gesloten. In deze convenanten zijn intenties vastgelegd over het samen opstellen van de kennisagenda en over verspreiding en implementatie. Box 3.7 geeft een overzicht van convenanten.

Box 3.7 Voorbeelden van convenanten

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Samenwerkingsovereenkomst GGZ-Nederland, Trimbos Instituut, ZonMw, januari 2007.2. Samenwerkingsconvenant HBO-Raad en ZonMw, "Praktisch Beter, naar meer praktijkgerichte kennis voor volksgezondheid en zorg". 2008-2011.3. Samenwerkingsconvenant Kennis voor de Praktijk. Actiz, Vilans, VGN, MEE, ZonMw. Maart 2010. |
|---|

In 73% van de programma's heeft ZonMw samengewerkt met andere organisaties bij de verspreiding van de programma –en projectresultaten. Tabel 3.8 geeft een overzicht. De vraag die per programma aan secretarissen is gesteld is: "Welke intermediaire organisaties zijn in de praktijk betrokken (geweest) bij de verspreiding van de resultaten van het programma?"

Tabel 3.8 Organisaties betrokken bij de verspreiding van programmaresultaten

	Aantal	%
Kennisinstituten	54	76%
VWS	36	51%
Brancheorganisaties	34	48%
Beroepsorganisaties	34	48%
Zorginstellingen	27	38%
Patiëntenorganisaties	25	35%
NWO	7	10%
Ministeries	3	4%
Provincies/regio's/gemeenten	3	4%
Niet van toepassing (programma loopt nog)	3	4%
Anders	11	16%
Onbekend	6	9%
Totaal	71%	100%

Bron: Enquête programmasecretarissen

Deze organisaties zijn vooral betrokken door het plaatsen van berichten op hun eigen website en het organiseren van een conferentie, presentatie of lezing. Tabel 3.9 geeft een breed overzicht van activiteiten.

Tabel 3.9 Wijze van betrokkenheid bij verspreiding van resultaten

Activiteiten	Aantal programma's	% ¹
Publicatie van berichten op website (anders dan die van ZonMw)	56	86%
Organiseren van conferentie, presentatie, lezing	55	85%
Verzending mailings naar bredere doelgroepen of kennisgebruikers	44	68%
Zenden van persberichten	40	62%
Vertalen resultaten naar beleids- of praktijk aanbevelingen	39	60%
Face to face contact met kennisgebruikers	38	58%
Presenteren/bediscussiëren van resultaten aan kennisgebruikers	37	57%
Optreden in de media	32	49%
Deelname aan opvolg of implementatietraject	25	38%
Organiseren van denktank, brainstormsessies	20	31%
Overig	13	20%

Bron: Enquête programmasecretarissen

In de stakeholderinterviews onderstrepen vooral de respondenten van kennisinstituten, branche- en beroepsorganisaties het belang van samenwerking. Vooral omdat zij zelf een goede toegang hebben tot hun achterban (zorgaanbieders en cliënten). Zeven van de 17 kennisinstituten en brancheorganisaties geeft aan dat nog winst valt te behalen in de samenwerking bij verspreidings- en implementatieactiviteiten. Bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van de kennisinfrastructuur (zoals van huisartsen, topklinische ziekenhuizen, algemene ziekenhuizen). Top klinische ziekenhuizen hebben bijvoorbeeld onderwijs & opleiding, zorginnovatie en wetenschappelijk onderzoek als specifieke functies.

¹ Gepercentageerd op aantal programma's.

Verder blijkt dat resultaten van programma's niet automatisch worden opgepikt door intermediaire organisaties als zij niet als partner of uitvoerder betrokken zijn bij een programma. Dit omdat "er een beperkte capaciteit is om onderwerpen op te pakken". Eén stakeholder merkt op dat zover er al sprake is van overdracht, dit zonder budget gebeurt: "implementatie kost echter geld en uitkomsten van een programma alleen maar op een website zetten is niet effectief". Anderzijds merkt een aantal stakeholders op dat brancheorganisaties en zorginstellingen ook zelf moeten investeren in een goede kennisagenda, niet alleen materieel, maar ook in visievorming.

In de Meta-evaluatie van Klazinga en Øvretveit wordt opgemerkt dat het grootste deel van de programma's veel activiteiten hebben uitgevoerd om de resultaten van projecten te verspreiden (conferenties en doelgroep gerichte publicaties), maar dat er veel minder sprake was van een structurele inbedding van bevindingen in trainingsprogramma's voor professionals, managers en beleidsmakers.

Monitoren van verspreiding

ZonMw zorgt voor een goede monitoring van de communicatie- en implementatieactiviteiten van programma's en projecten. Met uitzondering van de wetenschappelijke impact is echter onduidelijk welke impact verspreidingsstrategieën en activiteiten hebben. Hiermee bedoelen we impact in termen van:

- Bereik (wat is de omvang van de beoogde doelgroep, welk deel is daadwerkelijk bereikt).
- Kennis, houding en gedrag (welke verandering wordt beoogd en is dit ook behaald).

Uit de screening van de 25 (meta)evaluaties van programma's valt op dat de impact van verspreidingsactiviteiten tot nu toe nauwelijks wordt geëvalueerd. Het nieuwe CIP-format bevat wel een sectie met doelen in termen van bereik, kennis, houding en gedrag. Dit format bevat ook een paragraaf met een evaluatieplan. Mogelijk ontstaat hiermee in de komende jaren meer zicht op de impact van communicatie- en implementatie activiteiten.

3.5 Conclusies

Interactie met kennisgebruikers bij de totstandkoming van de kennisagenda

De totstandkoming van de kennisagenda is cruciaal en is medebepalend voor de doeltreffendheid van een programma. Veruit het grootste deel van de kennisagenda van ZonMw komt tot stand via programma-opdrachten. Het zwaartepunt in de opdrachtverstrekking ligt bij het ministerie van VWS. ZonMw heeft beperkte eigen beleidsruimte (minder dan 5% van het budget). Bij de operationalisering van programma-opdrachten stemt ZonMw over het algemeen nauw af met verschillende kennisgebruikers. Met name bij de meer fundamentele en translationele onderzoeksprogramma is sprake van een goede synergie met kenniscentra en brancheorganisaties. Hier is duidelijk sprake van een gezamenlijke agenda.

In de programmaopdrachten van het ministerie varieert de ruimte voor een nadere invulling van de kennisagenda. De opdrachtgevers van het ministerie, ZonMw zelf en de voorzitters van programmacommissies zijn grotendeels tevreden over de interactie bij de operationalisering van de programma's. ZonMw zou zich nog actiever kunnen opstellen door pro-

actief, op het moment dat bij het ministerie over een programma wordt nagedacht, contact te hebben met VWS.

Programmacommissies geven richting aan de kennisagenda. Voor het samenstellen van de commissies zijn procedures en die worden zorgvuldig door ZonMw gevolgd. Desalniettemin geeft de helft van de respondenten aan dat het gedomineerd wordt door de gevestigde wetenschappelijke orde. De heterogeniteit lijkt in de laatste jaren wel groter te worden.

Voor een deel van de brancheorganisaties is onduidelijk wat met de bijdrage gedaan wordt. Een ander deel is hier juist tevreden over. Convenanten ondersteunen de interactie bij de totstandkoming van de kennisagenda.

Interactie gedurende het programma

Het identificeren van kennisgebruikers bij aanvang van het programma is standaard werkwijze voor ZonMw. In veruit het grootste deel van de programma's wordt die betrokkenheid ook gerealiseerd. De afstemming met beleidsmakers gedurende het programma is over het algemeen (ruim) voldoende, maar niet bij alle programma's. Het hangt sterk af van de politieke- en beleidsactualiteit. Voor de programma's die de lokale overheid als kennisgebruiker zien, is de betrokkenheid van gemeenten minder sterk dan beoogd.

ZonMw besteedt systematisch aandacht aan cliëntenparticipatie en investeert vanuit het eigen strategische budget in het verkrijgen van meer inzicht in effectieve vormen van participatie.

Kwaliteit

ZonMw heeft goede en zorgvuldige procedures die in het algemeen zorg dragen voor een hoge kwaliteit van onderzoek. In de afgelopen twee jaar heeft ZonMw gezorgd dat procedures minder belastend waren voor projectleiders en onderzoekers.

De kwaliteit van ZonMw medewerkers is over het algemeen hoog. Punt van aandacht is (soms) flexibiliteit en inzicht in het veld waar het programma op gericht is. Voor een deel van de programma's is een goede kennis en gevoel voor bestuurlijke verhoudingen een aandachtspunt.

Het lage honoreringspercentage bij een deel van de programma's dat zich richt op translationeel en fundamenteel onderzoek is een punt van zorg.

Ondanks de verbeteringen die ZonMw heeft doorgevoerd in procedures, wordt ZonMw in sterke mate geassocieerd met bureaucratie. Dit heeft te maken met de soms strakke thematische kaders, de tijd die nodig is om van een kennisagenda tot programmering te komen en de investering die nodig is om tot een concurrerend onderzoeks- of projectvoorstel te komen. Toch zijn er duidelijke aanwijzingen dat ZonMw ook ruimte biedt om tijdens programma's bij te sturen en van programmalijnen af te wijken.

ZonMw biedt aanwijsbaar ruimte voor vernieuwend onderzoek (hanteren van nieuwe benaderingen, afwijkende vraagstellingen of methoden). Deze ruimte leidt ook aantoonbaar tot vernieuwing. Over het geheel gezien blijkt dat de ruimte van vernieuwing op een aantal fronten ook vergroot kan worden als er voor bepaalde programma's een versoepeling

plaatsvindt. Het gaat hierbij om ruimere thematische kaders en snellere wijzen van subsidiëring. Een meer heterogene programmacommissie kan eveneens bijdragen. Vanuit de academische kant wordt gewaarschuwd voor te veel inkadering en een te geringe academische vrijheid om tot vernieuwing te komen.

Leren van effectieve programmastrategieën

ZonMw is een lerende organisatie. Elk programma wordt geëvalueerd. Leerpunten uit evaluaties worden vertaald in benaderingen en werkwijzen. Deze kennis wordt onderling gedeeld, hoewel een substantieel deel (een derde) van de ZonMw secretarissen niet of nauwelijks deelneemt aan deze activiteiten. Degene die wel deelneemt zegt deze kennis ook daadwerkelijk toe te passen.

Strategieën voor verspreiding en implementatie

ZonMw formuleert op corporate en programmaniveau strategieën voor communicatie en implementatie. In subsidieaanvragen moeten aanvragers expliciet ingaan op een communicatie- en implementatiestrategie. ZonMw besteedt in ruime mate aandacht aan het aanpassen van kennisproducten aan specifieke kenmerken van kennisgebruikers. Toch valt nog veel winst te behalen door nog meer gebruik te maken van de 'nieuwe' media en aan de synthese van kennis. Timing vormt daarin eveneens een aandachtspunt (zorgen dat de kennisgebruikers de informatie krijgen op het moment dat zij het nodig hebben).

In de verspreiding van kennis werkt ZonMw samen met onder meer kennisinstituten en brancheorganisaties. Met een deel van deze organisaties zijn convenanten gesloten. Verspreiding van kennis gebeurt grotendeels via websites, conferenties en mailings. Een groot deel van de brancheorganisaties en kennisinstituten ziet nog mogelijkheden om deze samenwerking te versterken en verwacht dat dit zal leiden tot een betere verspreiding en toepassing van kennis.

De impact van de verspreiding (bereik, effect) wordt nog nauwelijks gemonitord door ZonMw. Het nieuwe Communicatie en Implementatieformat bevat doelen in termen van kennis, houding en gedrag. Tevens is er een paragraaf met een evaluatieplan. Mogelijk ontstaat hiermee meer zicht op de impact van communicatie- en implementatie activiteiten.

4 Daadwerkelijk bereiken van Resultaten

4.1 Inleiding

In het daadwerkelijk bereiken van resultaten maken wij in dit hoofdstuk een onderscheid tussen:

- Het *doelbereik*, zijn de beoogde programma en projectdoelen behaald?
- *Impact*, wat zijn effecten van programma's en projecten op wetenschap, beleid, praktijk en maatschappij.

Bij doelbereik bekijken we of ZonMw prestatie-indicatoren op corporate niveau heeft opgesteld en in hoeverre programma- en projectdoelen helder zijn. Impact bekijken wij op drie niveaus:

- *Praktijk*, hiermee doelen wij op het primaire proces in de gezondheidszorg. Is er sprake van daadwerkelijke toepassing van kennis(producten). Zijn er uitkomsten op cliëntniveau (verbetering van de zorg, gezondheidswinst).
- *Wetenschap*, resultaten in termen van nieuwe wetenschappelijke inzichten, kennisaccumulatie.
- *Beleid*, sluiten resultaten aan bij het fingerend beleid, is een goede vertaalslag gemaakt naar beleid.

Ten slotte gaan we in dit hoofdstuk in op het complexe vraagstuk van het meten van impact.

4.2 Behalen van doelen

4.2.1 Prestatie-indicatoren en meetbaarheid van doelen

Uit de evaluatie van 2004 bleek dat het vooral ontbrak aan concrete prestatie-indicatoren die inzicht geven in de gerealiseerde wetenschappelijke kwaliteit en de mate waarin implementeerbare resultaten zijn bereikt. Na die tijd zijn op het niveau van ZonMw prestatie-indicatoren overeengekomen met VWS en NWO. Deze worden sinds 2007 jaarlijks verantwoord in het Bestuursverslag bij de ZonMw Jaarrekeningen¹. De prestatie-indicatoren beslaan de volgende aandachtsgebieden:

- De wetenschappelijke productie van ZonMw projecten (b.v. publicaties, boeken en overige outputs)
- Implementeerbaarheid gedefinieerd als een volgende partij in de implementatieketen vindt het resultaat bruikbaar en is bereid een volgende stap te zetten
- Aantal vervolprojecten op vorige ZonMwprojecten (t.o.v. totaal aantal gehonoreerde projecten)
- Gezamenlijk opdrachtgeverschap VWS en NWO (aantal programma's)
- Samenwerking tussen praktijk en onderzoek bij onderzoeksprojecten en bij ontwikkel/implementatieprojecten
- Overhead en beheerskosten
- FTE en aantal bureaumedewerkers ZonMw
- Belasting van indieners en referenten

¹ ZonMw Bestuursverslag bij Jaarrekeningen 2007 – 2009.

Bij deze prestatie-indicatoren zijn bewust geen streefwaarden door ZonMw geformuleerd. We kunnen in deze evaluatie dus niet vaststellen in hoeverre is gepresteerd zoals is voorgenomen.

Meetbaarheid programmadoelen

Op basis van de screening van evaluatierapporten blijkt dat doelen op programmaniveau over het algemeen redelijk meetbaar zijn beschreven. Dit beeld is bevestigd door secretarissen (86%). In totaal 13% geeft aan dat er geen sprake is van meetbare doelstellingen.

In de casestudies en stakeholderinterviews zet een aantal respondenten kanttekeningen bij een te grote focus op meetbare programmadoelstellingen. Als een programma te maken heeft met een complex en dynamisch veld, waarbij sprake is van een grote mate van onvoorspelbaarheid, is het beter om een programma te starten met algemene doelen en globaal streven. Vervolgens is het mogelijk om gedurende het programma tot een nadere definitie te komen. De in het vorige hoofdstuk genoemde strakke kaders zouden op deze manier flexibeler gehanteerd kunnen worden.

Meetbaarheid doelen van gesubsidieerde projecten

Aan subsidieaanvragen worden duidelijke eisen gesteld aan de meetbaarheid van doelstellingen¹. Uit een analyse van 79 projecten binnen de vijf verschillende taakgebieden blijkt dat bij 85% van de projecten sprake is van duidelijke doelstellingen. Bij 15% van de projecten kon niet vastgesteld worden of het doel bereikt was omdat geen duidelijk (intermediair) doel is gedefinieerd of omdat een project nog niet helemaal was afgerond².

4.2.2 Doelbereik, effecten en impact

Op basis van de verschillende bronnen die gescreend zijn is duidelijk dat er zicht is op het doelbereik van ZonMw. Beoogde programma- en projectresultaten worden bereikt, effecten worden opgetekend en dit geeft een overwegend positief beeld. De schaal van de effecten is echter onduidelijk.

Op zich blijft de feitelijke implementatie de verantwoordelijkheid van de kennisgebruikers. ZonMw is verantwoordelijk om implementeerbare resultaten te leveren en deze over te dragen. Om te bekijken of dit op een goede manier gebeurt en wat er nodig is om de condities voor impact te vergroten is echter wel van belang voor een effectieve programmering.

Effecten en impact volgens secretarissen en programmavoorzitters

Het behalen van beoogde doelen blijkt uit de enquête onder voorzitters en secretarissen. Aan hen is gevraagd in hoeverre zij het programma (tot dusver) als succesvol beoordelen. Voor een deel van de programma's gaat het om een verwachting van het behalen van succes, omdat het programma nog niet is afgerond. De percentages van beide groepen zijn niet helemaal te vergelijken, omdat de beoordeling van de voorzitters over minder (en daarmee over een andere selectie van) van projecten gaat. Zover over een programma zowel door de voorzitter als de secretaris wordt geoordeeld, blijkt de score in grote mate

¹ Brochure: procedures ZonMw, oktober 2002.

² Heiligers, P.J.M. Niet, v.d. A. Friele, R.D. (2010).

overeenkomstig. Wel lijken voorzitters iets 'voorzichtiger' en minder uitgesproken positief te zijn dan secretarissen.

Tabel 4.1 Mate van succes

	Secretaris	%	Voorzitter	%
Zeer succesvol	16	23%	8	18%
Succesvol	43	62%	25	57%
Matig	7	10%	9	20%
Niet zo succesvol	1	1%	1	2%
Helemaal niet succesvol	-	-	-	-
Onbekend	2	3%	2	5%
Aantal programma's	69	100%	44	100%

Bron: Enquête voorzitters en secretarissen

Effecten en impact in evaluaties

In de ZonMw Jaarverslagen op Programmaniveau¹ wordt jaarlijks gerapporteerd over de activiteiten en resultaten per programma. De rapportage over de activiteiten en resultaten zijn voornamelijk procesgericht en gaan bijvoorbeeld over het aantal uitgezette calls en gefinancierde projecten, en bijeenkomsten en overleggen die hebben plaatsgevonden. Uit de beschrijvingen van de resultaten wordt meestal aannemelijk dat de programma's een bijdrage leveren aan de beoogde effecten. Echter, de mate waarin dit gebeurt, ofwel de omvang van de bijdrage van het programma in relatie tot de programmadoelstelling, is op basis van de beschrijvingen lastig te bepalen.

In de meta-evaluatie van Øvretveit en Klazinga wordt opgemerkt dat de verbeterprogramma's van ZonMw vooral positieve uitkomsten hebben door het introduceren van nieuwe ideeën en methoden om kwaliteitsverbeteringen door te voeren. Verbeteringen in termen van "outcomes" voor patiënten zijn niet met zekerheid vast te stellen, maar wel aannemelijk in een aantal programma's. Het gaat daarbij alleen om instellingen die bij het programma betrokken waren. In hoeverre sprake is van verdere verspreiding van methoden en resultaten is niet bekend, hetzelfde geldt voor de borging van resultaten. Verder stellen zijn:

"Many evaluations questioned whether spread or sustainability would happen after the programmes and did not consider enough was done to enable this. Many suggested more planning and systematic effort would need to be invested if the structures and capacities developed by the programmes at each level of the health system were to be maintained or built-on, and noted that only a limited integration appeared to have happened of improvement methods into the programme-delivery and service-delivery organisations."

In het onderzoek naar contextfactoren voor succesvolle implementatie zijn 79 projecten bestudeerd, verdeeld over de vijf programmakaders². Omdat het onderzoek zocht naar de contexten waarbinnen projecten meer of minder succesvol zijn, is ook gekeken naar de mate van succes.

¹ ZonMw Jaarverslagen (Zakelijk deel / Programmarapportage) 2006-2010.

² Heiligers, P.J.M. Niet, v.d. A. Friele, R. 2010.

Succes is in het onderzoek op twee manieren gedefinieerd.

1. Een project is succesvol als het einddoel behaald wordt,
2. Een project is succesvol als er integratie in bestaande procedures of organisaties heeft plaatsgevonden.

Tabel 4.2 Mate van succes van 79 projecten

Mate van succes	1 Niet succesvol	2	3 Wel Succesvol	Missing*	Totaal
Doelstelling behaald	5 (6%)	10 (13%)	52 (66%)	12 (15%)	79
Integratie in bestaande Organisatie/structuur/procedures	1 (1%)	8 (10%)	38 (48%)	32 (41%)	79

* Er werd niet steeds een einddoel, intermediair doel of integratie genoemd of het project was nog niet afgerond

Bron: Nivel

Integratie in bestaande procedures of organisaties werd door bijna de helft van de projecten verwezenlijkt, maar bij 40% van alle projecten werd niets over integratie vermeld. In het onderzoek is eveneens een onderscheid gemaakt tussen de verschillende typen onderzoek. Conclusies die over fundamenteel onderzoek getrokken worden zijn:

- Fundamenteel onderzoek beoogt geen implementatie in de klinische praktijk en in die zin zijn de projecten niet succesvol op het punt van integratie in de praktijk. Succes gaat met kleine stapjes, en dat is voor wetenschappers een geaccepteerde gang van zaken. Dit betekent ook dat bruikbaarheid voor de praktijk vaak enige tijd op zich laat wachten (veel vervolgprouwen).
- Fundamenteel onderzoek is gericht op innovatie en ziet verspreiding van kennis onder collega-experts als vorm van implementatie. Daarin zijn ze succesvol.
- De brugfunctie tussen fundamenteel onderzoek en klinische praktijk moet door anderen georganiseerd worden.

In hoeverre resultaten zijn vastgesteld in programma- en metaevaluaties hebben wij onderzocht door een brede screening. In totaal zijn 24 evaluaties bekeken. Het ging om de evaluaties van programma's die hoofdzakelijk zijn uitgevoerd in de periode 2004-2010. De rapporten zijn gepubliceerd in de periode van 2007 t/m 2010. Daarbij is bekeken welke effecten zijn opgetekend. In tabel 4.3 staat een overzicht. Voor de interpretatie van deze tabel is het van belang dat het gaat om de vraag:

- Of de evaluatie aandacht heeft besteed aan het betreffende aspect. Waar "niet van toepassing" betekent dat er geen aandacht aan is besteed.
- Geen effect betekent dat het wel aan de orde is gekomen in de evaluatie, maar dat er geen duidelijke effecten zijn vastgesteld. Hiervoor kunnen verschillende redenen zijn. Het kan zijn dat de evaluatie geen aandacht heeft besteed aan het betreffende aspect. Ook is het mogelijk dat door het programma wel condities zijn gecreëerd voor het behalen van effecten en de evaluatie niet vaststelt dat deze effecten ook daadwerkelijk zijn behaald.
- Effect betekent dat in de evaluatie een positief effect is opgetekend, maar binnen het programma. Bijvoorbeeld een verbetering in de zorg binnen een afdeling van een zorginstelling die heeft meegedaan aan een verbeterprogramma van ZonMw.

Tabel 4.3 Effecten op verschillende aspecten

Aspecten	n.v.t.	neutraal	Effect	Totaal
Samenleving	12	8	4	24
Patiënt	11	8	5	24
Beleid	7	8	9	24
Organisatie zorg	4	10	10	24
Professionals	5	9	10	24
Wetenschap	7	6	11	24

Bron: Evaluaties ZonMw programma's

Er zijn duidelijke aanwijzingen voor een positief effect, maar over het algemeen is ook hier onduidelijk wat de schaal/het bereik van het effect is¹. Er zijn aanwijzingen uit de casestudies en andere bronnen dat op meer fronten impact is bereikt, maar deze zijn grotendeels niet opgetekend in de programma – of meta-evaluaties. Mogelijk heeft dit te maken met het feit dat de evaluaties kort na afloop, vaak in het laatste jaar van het programma zijn uitgevoerd. De doorwerking van programma's is dus niet gemonitord. Daarnaast is het vaststellen van impact en de causale relatie met programma- en projectactiviteiten niet eenvoudig te leggen. Op deze twee punten zullen we in paragraaf 4.3 nader ingaan.

Effecten en impact in casestudies

In de casestudies is eveneens gekeken naar effecten en impact. Ter illustratie belichten we hier drie van de vijf cases. De andere casestudies komen later aan de orde. De cases bevestigen grotendeels het beeld dat hiervoor is geschetst. Het programma "Kiezen in Zorg" is een voorbeeld waarin sprake is van het doorvertalen van programma resultaten naar beleid en praktijk. De case "Effecten en Kosten" schetst vooral hoe vanuit het programma een betere doorvertaling kan plaatsvinden naar beleid en praktijk. Ten slotte laat de case "Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheidszorg" zien hoe een programma vooral gericht is op het stimuleren van een infrastructuur waarin beleid, praktijk en wetenschap dichter bij elkaar komen. Ondanks dat stakeholders veel potentie in deze case zien omdat het sterk is gericht op de lokale en regionale context, is nog nauwelijks zicht op de maatschappelijke impact.

Box 4.1 Resultaten in casestudies

Case doelmatigheid: effecten en kosten

De beoogde resultaten van deelprogramma "Effecten en Kosten" liggen op het terrein van een meer doelmatiger zorg. Doelmatiger zorg is gezondheidswinst tegen aanvaardbare kosten. Dit is ook de maatschappelijke impact die het programma beoogt te bereiken.

Om zicht te krijgen op de mate waarin het programma doelmatigheidsonderzoek die maatschappelijke impact bereikt heeft, heeft ZonMw in 2008 een impactonderzoek laten uitvoeren². Binnen dit onderzoek is de impact gemeten aan de hand van een aantal indicatoren³:

De bevindingen van het impactonderzoek leiden niet tot eenduidige concrete conclusies over de impact van het doelmatigheidsonderzoek, mede doordat het meten van impact van studies direct na afronding van het onderzoek problematisch is.

¹ Bij twee evaluaties is wel opgetekend wat de wetenschappelijke impact is.

² Oortwijn, Ecorys. Bericht in Spectrum nummer 8 (2009).

³ Buxton, m., Hanney, S. How can payback from health services be assessed? J Health Services Res Policy 1996, 1: 35-43.

Voor het bereiken van maatschappelijke impact is het nodig dat er veranderingen in beleid doorgevoerd worden: organisatie en keten moeten veranderen en een interventie moet bijvoorbeeld in het pakket van CVZ komen. ZonMw weet niet hoe vaak CVZ interventies in het pakket laat in- dan wel uitstromen naar aanleiding van resultaten van ZonMw programmaresultaten.

De rol van ZonMw is het aanjagen en faciliteren van de verspreiding van de onderzoeksresultaten. De daadwerkelijke implementatie in de praktijk (de professional past zijn behandeling aan) kan alleen uit de eigen beweging van de betreffende professional gebeuren. Het is niet aan ZonMw om op dit niveau aanpassingen in het beleid van bijvoorbeeld ziekenhuisinstellingen door te voeren¹.

Case Kiezen in de Zorg

Het programma draagt bij aan een bredere maatschappelijke beweging. Deze bijdrage is terug te vinden op een aantal niveaus. Allereerst heeft er een cultuuromslag plaatsgevonden binnen de zorgsector ten aanzien van indicatoren, het belang van consumenteninformatie en de positie van de zorgconsument. Daarnaast zijn er ook concrete resultaten geboekt in het beleid en de praktijk. Hieronder worden puntsgewijs een aantal voorbeelden vermeld:

- Het KIZO-programma heeft een aanzet gegeven om te komen tot transparantie en keuze-informatie.
- KIZO heeft met voorhoedeprojecten een bijdrage geleverd aan het wegnemen van de weerstand bij onder meer ziekenhuizen om de kwaliteit van de zorg transparant te maken².
- Het ingezette proces rond de ontwikkeling, verzameling en presentatie van kwaliteitsinformatie blijkt het belangrijkste resultaat van de *ontwikkelingsdoelstelling* van het programma te zijn.³
- Tussen de zorgaanbieders is een begin van competitie ontstaan, hetgeen uiteindelijk tot meer marktwerking in de gezondheidszorg zal leiden. Volgens de externe evaluatiecommissie zal dit naar verwachting ook een positief effect hebben op de uiteindelijke vraaggerichtheid van het stelsel.⁴
- Zorgverzekeraars zijn nu actief met de ontwikkeling van indicatoren om daarmee zorgconsumenten van informatie te kunnen voorzien. Ook bij het zorgveld landt het nu geleidelijk.⁵

Een aantal resultaten van het programma KIZO hebben een institutionele borging gekregen⁶. Mede door Kiezen in Zorg is in de afgelopen jaren een bestuurlijk kader gerealiseerd. Dit kader is gericht op het borgen en verder ontwikkelen van de transparantie in de zorg en de beschikbaarheid van keuze-informatie. Dit gebeurt o.a. via het Centrum Klantervaring Zorg, het bureau Zorgbrede Transparantie van Kwaliteit (ZbTK) van de Inspectie voor de gezondheidszorg (IGZ), het webportaal KiesBeter.nl van het RIVM en verschillende stuurgroepen binnen de sectoren.

Case Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheidszorg

Het programma AWPG heeft primair impact op de infrastructuur: het programma heeft een impuls gegeven aan het bij elkaar brengen van wetenschap en praktijk (GGD-en en gemeenten). Het tot stand komen van negen Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid staat hierbij centraal. Deze aanpak heeft er reeds toe geleid dat meer vragen vanuit de praktijk zijn opgepakt door de wetenschap. De praktijkrelevantie was één van de voorwaarden voor toekenning van de onderzoeksprojecten binnen de academische werkplaatsen. De mate waarin de onderzoeksresultaten toepassing vinden in de praktijk moet nog blijken. ZonMw heeft hierop gestuurd door te eisen dat het onderzoek niet alleen tot

¹ Interview secretarissen programma.

² Interview – programmavoorzitter KIZO.

³ Rapport - externe evaluatie programma Kiezen in Zorg. – Externe evaluatiecommissie Kiezen in Zorg – juli, 2008.

⁴ Rapport - externe evaluatie programma Kiezen in Zorg. – Externe evaluatiecommissie Kiezen in Zorg – juli, 2008.

⁵ Interview programmasecretaris ZonMw, interview beleidsmedewerker VWS.

⁶ Interview – beleidsmedewerker VWS, interview - programmasecretaris ZonMw, interview programmavoorzitter.

een proefschrift leidt, maar ook tot praktisch toepasbare producten voor het veld (zoals instrumenten, richtlijnen en/of opleidingen). In hoeverre de werkplaatsen na afloop van het programma blijven bestaan, zal over enkele jaren moeten blijken. Het toenemend aantal participerende GGD-en in de academische werkplaatsen laat wel zien dat er draagvlak is voor de werkwijze. Punt van zorg is nog de betrokkenheid van gemeenten en de gevolgen van bezuinigingen op de verankering van de werkplaatsen.

4.2.3 Effecten en impact op beleid

Effecten en beleid volgens secretarissen en voorzitters

In de enquête onder voorzitters en secretarissen, de casestudies is specifiek gekeken naar effecten en impact op beleid. Aan secretarissen en voorzitters is gevraagd *of* er sprake is van een bijdrage aan beleid. Voorzitters zijn iets minder positief over de daadwerkelijke bijdrage aan beleid (zie tabel 4.4).

In 20% van de programma's was geen bijdrage aan beleid in de gezondheidszorg beoogd. Een vergelijking tussen de verschillende typen programma's laat zien dat het hier vooral om de programma's gaat die zich op het fundamentele onderzoek richten (57%).

Tabel 4.4 Bijdrage totstandkoming beleid

	Secretaris	Voorzitter
Meer dan beoogd	13%	10%
Zoals beoogd	53%	40%
Iets minder dan beoogd	8%	25%
Veel minder dan beoogd	5%	5%
Niet van toepassing	20%	20%
Totaal %	100%	100%
Aantal programma's	60	40

Bron: Enquête voorzitters en secretarissen

De bijdrage aan beleid komt volgens voorzitters en secretarissen vooral terug in beleidsdocumenten en het onderbouwen van beleidsintenties.

Tabel 4.5 Type bijdrage

De resultaten:	Aantal	Percentage
Worden geciteerd in beleidsdocumenten	33	69%
Worden gebruikt voor de onderbouwing van beleidsintenties of om concreet beleid voor te bereiden	30	63%
Leiden direct tot de toepassing van evidence-based beleid (bijvoorbeeld de toepassing van aanbevelingen)	25	52%
Worden/zijn gebruikt in beleidsonderhandelingen (ministeries, kabinet, etc.)	21	44%
Worden/zijn gebruikt in parlementaire debatten en/of voor parlementaire vragen	18	38%
Anders	14	29%
Aantal programma's	48	100%

Bron: Enquête secretarissen

De meta-evaluatie van Klazinga en Øvretveit gaat eveneens in op de resultaten en impact op beleid. Zij komen tot de conclusie dat de meeste programma's beperkte invloed hadden op beleid. Zij noemen hiervoor twee redenen, die vooral te maken hebben met de timing van de resultaten en de invloed van ZonMw op beleid.

"Policy concerns and priorities change ever year or 18 months, and programme reports and evaluations are usually 2-3 years after the programme begins and when concerns have moved to other issues. There is a "policy window" when research or reports can have greater impact than at other times, and most of the reports and evaluations appear not to have coincided with this "window". Secondly changes in ministry and ZonMw personnel, and, in some cases unfamiliarity with ministry and policy processes meant ZonMw was not as influential as it could have been in advising and shaping policy given its independent and potentially knowledgeable position."

Uit de interviews met de opdrachtgevers blijkt dat VWS ZonMw niet primair ziet als een organisatie voor beleid. ZonMw sluit volgens een aantal opdrachtgevers nauwelijks aan op actuele beleidsontwikkelingen en VWS verwacht dit ook niet. ZonMw moet niet inspringen op allerlei actuele beleidsontwikkelingen, omdat dit voorbij gaat aan hun primaire taak om kennis te ontwikkelen. De nadruk in de programma's ligt op (bij voorkeur) de praktijk en de wetenschap. Er zijn echter wel programma's met een hoog politiek en/of beleidsgehalte. Daarbij vindt intensiever afstemming plaats tijdens en in de eindfase van het programma. Het programma Kiezen in Zorg is hier een voorbeeld van (zie box 4.2).

Box 4.2 Resultaten in casestudies

Case Kiezen in de Zorg

Het ministerie van VWS was vanaf het begin tot het einde van het project intensief betrokken bij het programma. De frequentie van overleg tussen de betrokken beleidsambtenaren en de secretaris was groter dan bij andere programma's. In een periode dat er beleidsmatig en politiek veel ontwikkelingen waren (zoals bijvoorbeeld stelselwijziging), heeft de programmacommissie een belangrijke rol gespeeld in dit contact. Onder meer door, als dat nodig was, om bepaalde onderwerpen op het niveau van een Directeur Generaal te bespreken, vervolgen kun je weer stappen zetten met het programma.

In een interview met een van de adviesraden is het belang geschetst van een meer gestructureerde manier om het beleid te voeden met beleidsinformatie. Een beperkt aantal

beleidsambtenaren moet nu veel, niet goed gestructureerde informatie verwerken. Hiermee valt winst te halen door al bij de kennisagenda beter samen te werken en na te denken over hoe (synthese) het beleid gevoed kan worden.

4.2.4 Effecten en impact op praktijk

Aan secretarissen en voorzitters is gevraagd of het programma bijdraagt aan veranderingen in de praktijk van de gezondheidszorg (zie tabel 4.6). Bij programma's waarbij de nadruk ligt op fundamenteel onderzoek komt het relatief vaak voor dat er geen verandering in de praktijk is beoogd (57%).

Tabel 4.6 Bijdrage aan veranderingen in de praktijk

	Secretaris	Voorzitter
Meer dan beoogd	10%	2%
Zoals beoogd	62%	56%
Iets minder dan beoogd	7%	24%
Veel minder dan beoogd	3%	10%
Niet van toepassing	18%	7%
Totaal %	100%	100%
Aantal programma's	60	41

Bron: Enquête voorzitters en secretarissen

Ook hierbij geldt dat volgens respondenten bij programma's met een nadruk op fundamenteel onderzoek resultaten minder vaak bijdragen aan veranderingen in het gedrag van professionals in de zorg (50%). De aard van de veranderingen is beschreven in tabel 4.7.

Tabel 4.7 Aard van de verandering

De resultaten leiden tot:	Percentage
Veranderingen in het gedrag van professionals in de zorg (bijvoorbeeld manier van werken)	82%
Veranderingen in de beschikbare middelen/ voorzieningen	65%
Veranderingen in het management en/of de bedrijfsvoering van zorgaanbieders	55%
Veranderingen in de medische industrie (prijsstelling, aanbod van producten, etc.)	16%
Anders	27%
Aantal programma's (49)	100%

Bron: Enquête secretarissen

Ten slotte is aan voorzitters en secretarissen gevraagd of het programma effect heeft op patiënten/cliënten. Iets minder dan een derde geeft aan dat dit iets minder of veel minder is dan beoogd.

Tabel 4.8 Bijdrage aan veranderingen in de praktijk

	Secretaris	Voorzitter
Meer dan beoogd	16%	3%
Zoals beoogd	58%	57%
Iets minder dan beoogd	11%	26%
Veel minder dan beoogd	-	3%
Niet van toepassing	15%	11%
Totaal %	100%	100%
Aantal programma's	55	35

Bron: Enquête voorzitters en secretarissen

Bij de bijdragen van resultaten van het programma voor patiënten liggen volgens respondenten voornamelijk in het vergroten en verbeteren van behandel mogelijkheden en in een betere of snellere diagnose (zie tabel 4.9).

Tabel 4.9 Aard van het effect op cliënten/patiënten

	Percentage
Mogelijkheden voor behandeling zijn vergroot/verbeterd	64%
Betere en/of snellere diagnose	51%
Betere klantervaring	49%
Patiënten/cliënten zijn beter geïnformeerd over hun gezondheid/aandoening/ behandeling	49%
Kortere duur van behandeling/herstelperiode	45%
Cliënten worden minder ziek (preventie)	28%
Meer transparantie voor cliënten over zorgaanbieders	21%
De kosten zijn lager geworden	13%
Meer en betere inspraak mogelijkheden	13%
Patiënten zijn op de hoogte van hun rechten	11%
Anders	30%
Aantal programma's	47

Bron: Enquête secretarissen

In de meta-evaluatie van Klazinga en Øvretveit wordt opgemerkt dat de beoogde veranderingen van de verbeterprogramma's op het gedrag van zorgprofessionals en zorgaanbieders uiteindelijk bedoeld zijn om tot betere resultaten te komen voor patiënten/cliënten. De 'evidence' dat dit daadwerkelijk gebeurt in de 10 geëvalueerde verbeterprogramma's is niet sterk, maar is volgens evaluators en deelnemers aan het programma wel waarschijnlijk voor bepaalde groepen patiënten/cliënten in een deel van de programma's.

Het gaat bijvoorbeeld om een grotere betrokkenheid van cliënten/patiënten in keuzes rond de zorg en het zorgaanbod bij de programma's rond dementie en geestelijke gezondheid. Ook zijn verbeteringen in zelfzorg bij het diabetes programma.

4.2.5 Effecten en impact Wetenschap

In tabel 4.10 staat hoe secretarissen de bijdrage van de programma's beoordelen aan vernieuwingen en ontwikkelingen in de wetenschap. Aan voorzitters is alleen gevraagd of het programma bijdraagt (ja/nee) en niet in relatie tot hetgeen beoogd was. In totaal 80% van

de voorzitters beantwoordt deze vraag positief, 7% negatief en 13% kan geen antwoord geven.

Bij programma's die zich (voornamelijk) richten op het financieren van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek levert volgens de secretarissen 33% van de programma's een grotere bijdrage dan beoogd en 60% zoals beoogd. Iets minder dan beoogd is 7%.

Tabel 4.10 Bijdrage aan vernieuwingen en ontwikkelingen in de wetenschap

	Secretaris
Meer dan beoogd	15%
Zoals beoogd	54%
Iets minder dan beoogd	9%
Veel minder dan beoogd	-
Niet van toepassing	22%
Totaal %	100%
Aantal programma's	67

Bron: Enquête secretarissen

Bijdragen worden met name geleverd in de vorm van discussies op wetenschappelijke conferenties en het publiceren in nationale en internationale tijdschriften (zie tabel 4.11).

Tabel 4.11 Aard van de bijdrage aan wetenschappelijke vernieuwing en ontwikkeling

	Secretaris	Voorzitter
Besprekingen en discussies op wetenschappelijke conferenties	92%	89%
Publicaties in een nationaal wetenschappelijk tijdschrift	81%	66%
Publicaties in een internationaal tijdschrift	77%	69%
Leidt tot onderzoek dat voortbouwt op onderzoeksresultaten	77%	86%
Baanbrekende nieuwe inzichten	54%	34%
Synthese van reeds beschikbare gegevens	48%	40%
Bevestiging van eerdere onderzoeksresultaten	46%	40%
Anders	29%	29%
Aantal programma's	47	35

Bron: Enquête secretarissen en voorzitters

Uit de documentenanalyse blijkt dat ZonMw programma's over de afgelopen vier jaren zo'n 12.000 (wetenschappelijke) producten hebben opgeleverd. Meer dan de helft van deze producten betreffen publicaties in gerefereerde internationale tijdschriften (54%) en nationale gerefereerde tijdschriften (ruim 1%). Ongeveer 5,5% betreft een publicatie in een ander internationaal of nationaal wetenschappelijk tijdschrift. Bijna 7% van de output heeft de vorm van een poster of congresbijdrage. Van de output bestaat verder bijna 3% uit een proefschrift, 2% uit een bijdrage aan een boek en 1% uit een monografie. Een heel klein deel (0,2%) van de output betreft octrooien. Ten laatste valt een kwart van de productie onder "overige outputs", waaronder samenvattingen, biografieën, CD-Rom en DVD, lezingen, presentaties, publieksinformatie en rapportages.

Uit onderstaande tabel is af te leiden dat de productie van ZonMw sinds 2006 sterk is toegenomen, van 1263 outputs in 2006 naar 3847 outputs in 2009. Een topjaar qua productiviteit was 2008, met ongeveer 5.200 producten. De toename in de productie is vooral te danken aan een sterke toename in het aantal publicaties in internationale gerefereerde tijd-

schriften. Deze heeft voornamelijk plaatsgevonden binnen de programmakaders Wetenschap en Innovatie, en Doelmatigheid en Kwaliteit. Vanuit het perspectief van communicatie en kennisoverdracht is daarnaast ook de toename in het aantal posters en congresbijdragen interessant.

Tabel 4.12 (wetenschappelijke) output

Type output	2006	2007	2008	2009
Publicatie in gerefereerd tijdschrift (Internationaal)	358	765	3302	2139
Publicatie in gerefereerd tijdschrift (Nationaal)	20	27	74	41
Publicatie in gerefereerd tijdschrift (onbekend)	54			
Publicatie in ander wetensch. tijdschrift (Internationaal)	12	50	171	115
Publicatie in ander wetensch. tijdschrift (national)	44	61	105	103
Bijdrage aan boek	25	29	94	78
Proefschrift	39	42	170	104
Monografie	40	51	21	20
Posters en congresbijdragen	87	114	277	322
Octrooi		4	12	13
Overige output	584	586	981	912
Totaal	1263	1729	5207	3847

Bron: ZonMw Excelsheets Wetenschappelijke Kwaliteit, berekeningen Research voor Beleid

Het onderzoek van CWTS (Centre for Science and Technology Studies, 2010)¹ is gebaseerd op publicatieaantallen, citatiefrequenties (gecorrigeerd voor zelf-citatie) en impact van de tijdschriften waarin is gepubliceerd. Uit het onderzoek blijkt dat ZonMw over het algemeen de beste onderzoekers financiert (blz. 22) in vergelijking met de Nederlandse benchmark en de door ZonMw afgewezen voorstellen. Tussen ZonMw programma's onderling zijn hierin wel verschillen. Met name de Vidi en Vici en Horizon I en II programma's scoren goed.

ZonMw gefinancierde onderzoekers publiceerden over het algemeen in wetenschappelijke tijdschriften met een relatief grote impact in het betreffende wetenschappelijke domein. Dit geldt vooral voor Horizon I, Internationalisering ZonMw, Investerings Groot & Middelgroot, Life Sciences Pre-seed Grant, Top Subsidies, and the VI-funding instruments Vidi and Vici. Daarnaast is selectie van top-journals vooral geobserveerd for Horizon I and Vici.

¹ Leeuwen, van, T.N. (2010). To which extent does ZonMw financially support scientific excellence? A bibliometric analysis of the funding policies of ZonMw. Centre for Science and Technology Studies (CWTS), Leiden University, the Netherlands.

Box 4.3 Resultaten in casestudies

Case Horizon

Het Horizon programma is een fundamenteel onderzoeksprogramma. De impact van het Horizon programma is vooral groot op het gebied van de wetenschap. Het merendeel van de projecten leidt tot wetenschappelijke publicaties (veelal in hoog aangeschreven journals) / manuscripten en/of vervolgfinitanciering voor een onderzoekslijn binnen of buiten het Horizon programma).

In de tijdslijn zullen effecten op de wetenschappelijke gemeenschap daarom het eerst zichtbaar zijn, vervolgens effecten op industrie en daarna effecten op gezondheid (szorg).

De brugfunctie tussen fundamenteel onderzoek en de klinische praktijk moet namelijk door anderen (niet-onderzoekers) georganiseerd worden. Binnen het Horizon programma wordt hiertoe per project steeds een *valorisation officers* of TTO's op de hoogte gehouden, zodat deze aan de slag kan gaan met het leggen van contacten in bijvoorbeeld het bedrijfsleven.

Potentieel voor valorisatie (benutting) van resultaten is een belangrijk beoordelingscriterium voor projecten en het programma stimuleert valorisatie expliciet door in mogelijkheden en financiering hiervoor te voorzien. Mede dankzij deze aanpak heeft het Horizon I programma 15 octrooiaanvragen en 5 reeds toegekende patenten opgeleverd.

4.2.6 Effecten en impact in de vorm van Kostenbesparing

Secretarissen en voorzitters geven voor ongeveer 20% van 71 programma's effecten aan in de vorm van verlaging van kosten voor de zorg.

In 2009¹ heeft ZonMw op verzoek van VWS geïnventariseerd welke gesubsidieerde projecten bij landelijke invoering kosten kunnen besparen. Het gaat hier dus om potentiële impact. Hierbij zijn projecten meegenomen die na 2005 zijn afgerond en waarvan een eindverslag beschikbaar is.

- De projecten die in deze quickscan zijn meegenomen bevatten minimaal vermoedens of cijfers over kostenbesparing bij landelijke invoering in de zorgpraktijk.

ZonMw heeft een indeling gemaakt in 3 groepen:

- *Groene projecten*: projecten die een aangetoonde kostenbesparing opleveren bij landelijke invoering (de omvang van de relevante doelgroep is redelijkerwijs in te schatten). Haalbaarheid en huidige implementatiestatus moet nog gecheckt worden bij praktijkexperts.
- *Gele projecten*: Projecten met vermoeden van kostenbesparing maar waar cijfers ontbreken. De moeite waard om aanvullende analyses te verrichten en vermoeden te checken bij praktijkexperts.
- *Rode projecten*: projecten die bewezen niet kosteneffectief zijn of meer kosten dan de huidige zorg. De moeite waard om de kennis hierover verder te verspreiden en eventueel de implementatie activiteiten te ondernemen.

¹ ZonMw - QUICKSCAN Kostenbesparende projecten van ZonMw – 10 september 2009.

Box 4.4 Kosten besparende projecten in de curatieve sector

1. Kostenbesparende projecten in de curatieve sector

Tabel 1a: Ziekenhuis - groen

Ziekenhuis Groen	Omvang jaarlijkse besparing in project per persoon	Relevante doelgroep landelijk	Omvang jaarlijkse besparing bij landelijke invoering
Pre-operatieve fysiotherapie	€2.500	14.000	€ 35 miljoen
Behandeling van vruchtbaarheidsstoornissen Paraplustudie: 6 fertiileitsstudies geïntegreerd		Vrouwen met een vruchtbaarheids- stoornis	€ 12,5 miljoen (perspectief tot 6 weken); € 23,5 miljoen (perspectief levenslang)
Geen dragerschapsonderzoek bij een subgroep (>36 jaar bij tweede miskraam)		- Paren met maternale leeftijd ouder dan 36 jaar bij tweede miskraam	€ 2 miljoen

4.3 Het meten van impact

In het algemeen is het meten van impact geen sinecure. Het blijkt in de praktijk vaak lastig om de maatschappelijke resultaten van onderzoeksprogramma's te koppelen aan de inspanningen die zijn gedaan. De invloeden van buitenaf zijn talrijk en ze vertroebelen het zicht op een eventueel causaal verband. Daarnaast duurt het lang voordat resultaten van onderzoek daadwerkelijk worden toegepast.

ZonMw doet pogingen om meer zicht te krijgen op impact. Zo is er een systeem om het Vervolg Resultaten van Afgeronde Projecten (VRAP) te volgen. Hierin monitort ZonMw de mate waarin resultaten hun weg vinden naar de praktijk over de tijd: Na 1, na 2 en na 4 jaar (na afronding van de studie) is er opnieuw contact met de projectleider. Via de email of telefoon stelt ZonMw vragen over resultaten die na afronding bereikt zijn. Zijn deze vragen nieuwswaardig? Voor welke kennisgebruikers zijn deze resultaten interessant? Ook zijn vragen opgenomen over het vervolg van het projectresultaat.

Om meer zicht te krijgen op impact is in 2006 een studie uitgevoerd naar de impact van doelmatigheidsonderzoek. Ook daaruit bleek hoe ingewikkeld het is om impact vast te stellen¹.

¹ Oortwijn, W.J. e.a. 2006 en Oortwijn 2009.

Het is dus zoeken naar wegen om de effecten van programma's nog beter vast te stellen. ZonMw werkt met een Community of Research Practice (CORP) om de evaluaties van programma's verder te ontwikkelen. Binnen deze 'community' wisselen verschillende universiteiten en (beleids)onderzoeksbureaus kennis en vaardigheden om verschillende type programma's te evalueren.

4.4 Succesfactoren in de cases

Uit de casestudies komen factoren naar voren die mogelijk van invloed zijn op het behalen van resultaten. In deze paragraaf geven we een indruk. Het is een globale inventarisatie, waarin we op grond van deze evaluatie niet vaststellen of dit ook de meest bepalende factoren zijn geweest.

Welke factoren het succes bevorderen hangt samen met het type programma. Bij een programma dat gericht is op hoogwaardig fundamenteel onderzoek zijn andere factoren van belang dan bij een programma dat sterk verbonden is met de beleidsagenda van een ministerie.

Factoren waarbij de aan- of afwezigheid invloed hebben op het resultaat zijn:

- *Flexibiliteit* om tijdens het programma te schakelen door te schuiven in budgetten of om de koers van het programma bij te stellen. Bijvoorbeeld door top down een onderzoek uit te besteden naar een thema dat gedurende het programma pregnant naar voren komt. Dit zorgt ervoor dat producten en initiatieven uit het programma opgepakt worden en een doorvertaling plaatsvindt naar initiatieven in het beleid (verzekeraars, ministerie, inspectie). Dit punt is vooral relevant bij een programma dat a) aansluit bij belangrijke beleidsontwikkelingen, b) waar sprake is van een complex veld of c) een hoog pionierskarakter heeft en d) waarbij het in gang zetten of ondersteunen van een beweging in het zorgveld wordt beoogd.
- Het opnemen van een budget voor korte projecten voor lokale beleidsmakers, zodat ingespeeld kan worden op actuele vragen zorgt ervoor dat deze meer betrokken zijn bij het programma, omdat zij direct het nut ervaren. Het draagvlak bij lokale beleidsmakers vergroot de kans op borging van de kennisinfrastructuur.
- Als het programma aansluit bij een grotere beleidsmatige of maatschappelijke beweging is de kans op benutting van resultaten groter. Bij succesvolle programma's is hier vaak sprake van. Andersom is bij programma's die minder succesvol zijn vaak sprake van "tegen de stroom roeien". Bijvoorbeeld bij een thema dat omstreden is of waarbij bij aanvang conflict is met of tussen stakeholders.
- Het breed en intensief betrekken van verschillende categorieën kennisgebruikers zorgt dat de resultaten beter landen en dat daarmee ook een bredere beweging tot stand komt.
- Een commissie met leden die goed zicht hebben op de terreinen waar het programma zich op richt en op die terreinen ook gezag en respect hebben, helpt om kennisgebruikers te betrekken en stimuleert ze om resultaten op te pakken. Het gaat daarbij niet alleen om wetenschappelijk gezag.
- Het expliciet aansturen op en mogelijkheden creëren voor, valorisatie binnen het programma zorgt dat resultaten van programma's breder verspreid worden.
- Een strikte beoordeling op de kwaliteit van een individuele onderzoeker, draagt bij aan het succes van het programma. Dit geldt nog in sterkere mate voor programma's met

een fundamenteel, strategisch of translationeel karakter. Dit lijkt vanzelfsprekend, maar is wezenlijk.

- Hoge kwaliteit van het onderzoek is een voorwaarde voor benutting in bijvoorbeeld pakketbeslissingen.
- Aansluiting op andere financieringsprogramma's maakt dat er een versterkend effect optreedt.
- Nauwe afstemming tussen de projectleiders van het gefinancierde programma's zorgt voor meer samenhang en een betere benutting van resultaten.
- Het aansturen op multicenter studies zorgt dat het bereik van en draagvlak voor de resultaten groter is.

4.5 Conclusies

Meetbaar definiëren van doelen

ZonMw heeft prestatie-indicatoren opgesteld. Deze indicatoren maken transparanter wat activiteiten opleveren. Omdat geen streefwaarden zijn gekoppeld aan de indicatoren kunnen we niets zeggen over de resultaten die zijn behaald. Het niet koppelen van streefwaarden is een bewuste keuze van ZonMw.

Programmadoelen zijn over algemeen meetbaar geformuleerd, hetzelfde geldt voor projectdoelen (beiden ongeveer 85%). Bij een deel van de programma's kan een te grote focus op meetbare doelen leiden tot inflexibiliteit. Afhankelijk van het streven van het programma, kan het zijn dat er ruimte nodig is om in de looptijd tot een nadere definiëring van doelen te komen.

Doelbereik

Programma- en projectdoelstellingen worden grotendeels bereikt. Programma's hebben effecten op beleid, wetenschap en praktijk (zorgorganisaties, zorgprofessionals en patiëntenzorg). Een deel van de programma-uitkomsten heeft ook een potentieel effect op kostenbesparingen.

Onduidelijk is echter wat de schaal van het effect is. Dit heeft deels te maken met het moment van evalueren (laatste jaar van de looptijd). De doorwerking van programma's is dus niet gemonitord. Voor een ander deel is het meten van impact uitermate lastig. Tussen onderzoeken/verbeterprogramma's en (bredere) toepassing zitten veel schakels en is sprake van een complex van beïnvloedende factoren. Er zijn wel duidelijke aanwijzingen voor doorwerking, bijvoorbeeld in een aantal casestudies en meta-evaluaties. Ook is er bij een aantal programma's aantoonbaar sprake van wetenschappelijke impact.

ZonMw heeft verschillende activiteiten ingezet om meer zicht te krijgen op de doorwerking van programmaresultaten en in het ontwikkelen van goede evaluatietechnieken.

5 Doelmatigheid

5.1 Inleiding

In dit onderdeel bestuderen we de doelmatigheid. Punten die aan de orde komen zijn de exploitatiekosten en overheadkosten van ZonMw, doorlooptijden tussen projectaanvragen en start van projecten, schaalvoordelen door het opzetten van omvangrijkere programma's en hoe aandacht wordt besteed aan doelmatigheid bij de opzet, uitvoering en evaluatie van programma's. Verder beschrijven we hoe ZonMw aandacht besteedt aan doelmatigheid bij de beoordeling van subsidievoorstellen en bij subsidieverantwoording, inzichtelijk financieel beheer en de ontwikkeling van medefinanciering.

5.2 Exploitatiekosten en overhead

Vanaf 2006 is ZonMw (op verzoek van VWS) overgegaan op het presenteren van apparaatskosten in twee bedragen:

- Overhead (kosten management en ondersteunende afdelingen)
- Programmagerelateerde exploitatiekosten (kosten die verband houden met de programmeerteams, de core business).

In het Bestuursverslag bij de Jaarrekeningen rapporteert ZonMw over de prestatie-indicator: "Overhead en beheerskosten". De gepresenteerde informatie over deze indicator in de Jaarrekeningen¹ is op zichzelf echter niet zo veelzeggend, omdat de overhead- en exploitatiekosten niet zijn uitgedrukt als een percentage van de totale ZonMw omzet.

Op basis van de cijfers in de Jaarrekening is wel uit te rekenen dat de totale exploitatiekosten² van ZonMw ongeveer 7 % bedroegen in 2009. De overhead van ZonMw op organisatieniveau bedroeg 1,4 % en de geaggregeerde overheadkosten op programmaniveau bedroegen 5,3 % in 2009 (zie tabellen 5.1 en 5.2).

Uit tabel 5.1 kan worden opgemaakt dat de organisatie-overhead van ZonMw in absolute termen min of meer constant is gebleven, ondanks een meer dan 50 % toename van de totale omzet tussen 2007 en 2009. Sinds 2004 is het aandeel van de totale exploitatiekosten van ZonMw³ afgenomen van 13,1 % in 2004 tot 6,6 % in 2009. Dit wijst op een aanzienlijke efficiëntieverbetering. Dit wordt bevestigd in die zin dat de ondersteunende afdeling F&C en andere onderdelen van bedrijfsvoering de afgelopen vijf of zes jaar gelijk zijn gebleven, terwijl het programmabudget meer dan verdubbeld is en de kwaliteit van de ondersteuning en de administratie belangrijk is verbeterd⁴. Dit betekent overigens niet, dat deze verhouding tussen exploitatiekosten en verstrekte subsidies ook automatisch gehandhaafd zou kunnen blijven wanneer het bedrag aan verstrekte subsidies zou worden teruggeschoefd. Een organisatie heeft namelijk altijd te maken met minimale vaste lasten (b.v. huisvesting,

¹ Indicator 8: Overhead en beheerskosten, in ZonMw Jaarrekening 2008, blz. 9 en 2009, blz. 10.

² ZonMw organisatie overhead plus programmagerelateerde exploitatiekosten.

³ ZonMw organisatie overhead plus programmagerelateerde exploitatiekosten.

⁴ Interview met Hoofd F&C.

ondersteunend personeel en bestuur, personeelscontracten voor onbepaalde duur, vaste afschrijvingen) die niet rechtsevenredig afnemen met verminderde organisatieactiviteit.

Tabel 5.1 Uitsplitsing Lasten ZonMw, mln. euro

X 1 mln. Euro	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Realisatie	Realisatie	Realisatie	Realisatie	Realisatie	Realisatie
Exploitatiekosten	14,393	12,427	-	-	-	-
Exploitatiekosten organisa- tie overhead	-	-	3,801	3,589	3,848	3,733
Programmagerelateerde Exploitatiekosten	-	-	9,867	10,215	10,952	14,044
Verstreckte subsidies/ projectverpl. en kosten	95,884	102,477	180,655	154,927	186,292	249,723
Totaal lasten ZonMw	110,277	114,904	194,323	168,731	201,092	267,500

Bron: jaarverslagen ZonMw 2005-2010

Tabel 5.2 Uitsplitsing Lasten ZonMw in procentueel

Percentage van totaal	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Realisatie	Realisatie	Realisatie	Realisatie	Realisatie	Realisatie
Exploitatiekosten totaal	13.1%	10.8%	7.0%	8.2%	7.4%	6.6%
<i>Exploitatiekosten organisa- tie overhead</i>	-	-	2.0%	2.1%	1.9%	1.4%
<i>Programmagerelateerde Exploitatiekosten</i>	-	-	5.1%	6.1%	5.4%	5.3%
Verstreckte subsidies/ projectverpl. en kosten	86.9%	89.2%	93.0%	91.8%	92.6%	93.4%
Totaal lasten ZonMw	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: Berekeningen RvB/IOO

Er is geen inzicht in de begrote en gerealiseerde exploitatiekosten op programmakaderniveau. Deze informatie is althans niet op een eenvoudige manier uit de systemen te halen. Omdat binnen het kader tegelijkertijd programma's lopen met een expliciete personele begroting (additionele programma's) en andere zonder, is niet zonder meer duidelijk op kaderniveau wat de begrote beheerskosten zijn. Volgens sommige coördinatoren zou dit wel wenselijk zijn. De relatieve toename in programma's met een personele begroting wordt door enkele coördinatoren dan ook positief gewaardeerd, omdat het een instrument geeft om de capaciteit te onderbouwen. Van de andere kant stelt een van de coördinatoren dat het budget per programma de activiteiten stuurt, en niet zozeer het budget per programmakader. Dit verklaart waarom inzicht in beheerskosten op kaderniveau wellicht geen prioriteit hebben gekregen.

Op programmaniveau heeft men alleen inzicht in de begrote beheerskosten voor wat betreft additionele programma's. Er wordt echter nog niet op dusdanige manier bedrijfsmatig ge-

werkt (bijvoorbeeld urenadministratie) dat goed gestuurd kan worden op beheerskosten. De feitelijk gerealiseerde uitgaven aan exploitatiekosten per programma zijn dan ook niet bekend. In 2008 is wel een nieuw systeem ontwikkeld met behulp waarvan de begeleidingskosten van programma's bepaald kunnen gaan worden. Het streven is om dit voor de programma's in 2010 weer te kunnen geven¹.

Duidelijk is in ieder geval dat tussen de programma's verschillen bestaan in de omvang van de exploitatiekosten in relatie met het programmabudget. Wanneer bijvoorbeeld in de tweede kamer de behoefte bestaat aan een bepaald programma voor de jeugd, dan zal men proberen een dergelijk programma zo snel mogelijk op te starten. Het relatieve aandeel van exploitatiekosten hangt ook af van het stadium waarin het programma zich bevindt. In het begin zijn de exploitatiekosten van een programma relatief hoog in relatie met het bedrag dat aan projecten wordt gesubsidieerd. Wanneer er vervolgens in de loop van het programma veel subsidies worden verstrekt, is het aandeel van de exploitatiekosten relatief lager².

5.3 Doorlooptijden tussen projectaanvraag en –start

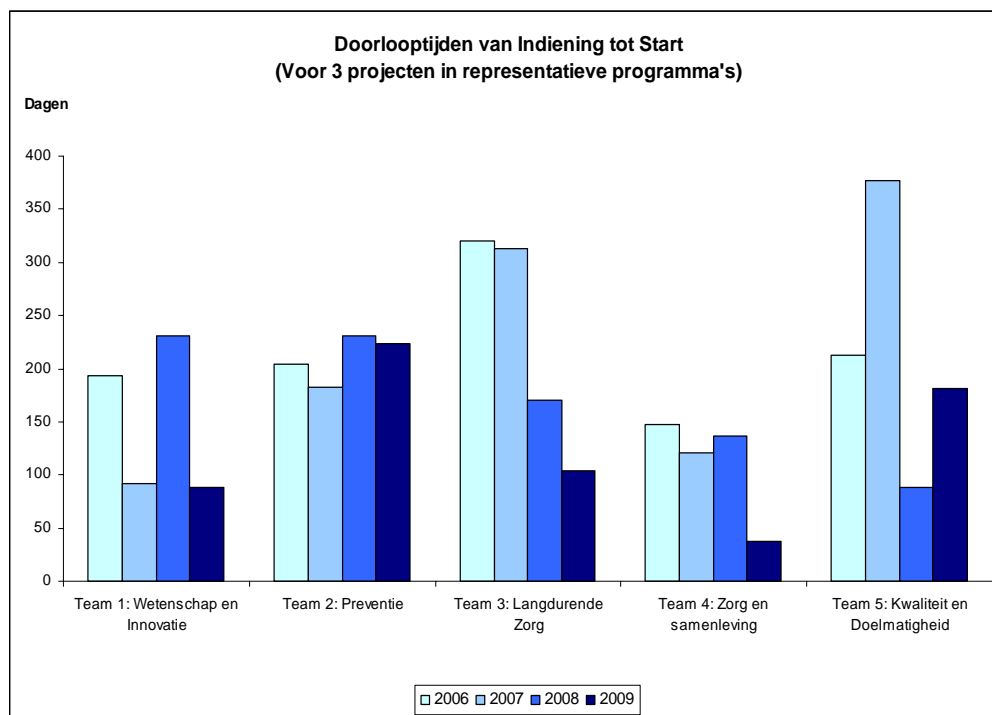
De doorlooptijden tussen het indienen van een projectaanvraag en de start verschillen sterk per programma en per project, en van jaar tot jaar. De periode tussen het indienen van een aanvraag tot het honoreren van de aanvraag kan bijvoorbeeld variëren van 5 dagen tot 382 dagen. Vervolgens kan de periode tussen het honoreren van de aanvraag tot de start van het project, variëren van 2 tot 268 dagen. Wanneer een steekproef van doorlooptijden van aanvraag tot start wordt beschouwd, lijkt een afname waarneembaar in de duur van de doorlooptijden tussen 2008 en 2009. Dit is echter moeilijk te verifiëren omdat de selectie van programma's en vervolgens van projecten binnen een programma een grote invloed kan hebben op de gemiddelden. Daarnaast zijn substantiële verschillen tussen projecten binnen een programma weggemiddeld.

Onderstaande grafiek toont doorlooptijden (gemiddelde voor een selectie van 3 projecten) van indiening tot start, voor representatieve programma's per Team (kader) voor vier opeenvolgende jaren.

¹ Bestuursverslag in Jaarrekening 2009, blz. 10.

² Interview met Hoofd F&C.

Grafiek 5.1 Doorlooptijden van indiening tot start – ZonMw projecten



Bron: ZonMw voor doorloopgegevens, berekeningen Research voor Beleid

Het merendeel van de geïnterviewde coördinatoren bevestigt dat hen bekend is dat subsidie- of projectaanvragers de doorlooptijden tussen indiening van de aanvraag en start van het project vaak als problematisch zien. Mogelijk kan het organiseren van een traject efficiënter – moderner en innovatiever - en met name het systeem van calls en stuurgroepen die daarover beslissen wordt soms rigide bevonden¹.

Team 4 Zorg en Samenleving heeft vrij consequent veel kortere looptijden dan andere programma's, wat ook bevestigd wordt in bovenstaande grafiek. De korte looptijden van Team 4 worden bewerkstelligd doordat de projecten binnen één maand na honorering moeten starten. Er is afgedwongen dat het geld dient te worden uitgegeven in het jaar dat het geld binnenkomt. Omdat er veel druk op de projecten staat begint het team onder voorbehoud aan een aantal zaken, zoals het alvast gereed maken van de organisaties. Aangezien dat voor het veld wel eens knelt, houdt het team voorbereidingsbijeenkomsten voor project-deeën en aanvragen.

Ook de coördinatoren van de andere teams letten er op dat de doorlooptijden niet onnodig verlengd worden en proberen voor zover mogelijk de doorlooptijden te verkorten. Ze doen dit bijvoorbeeld door:

- Strenger dan vroeger monitoren op een vroege start van projecten;
- Expliciet in de call voor proposals aangeven wanneer het project moet starten;
- Meer sturen op het op tijd uitzetten van het geld voor de programma's.

¹ Interview met opdrachtgever.

Het realiseren van korte doorlooptijden blijkt niet altijd eenvoudig. Dit wordt voornamelijk geweten aan het systeem met commissiebeoordeling van projectideeën, waarbij vervolgens de voorstellen worden uitgewerkt, gevolgd door een commissiebeoordeling en een wederhoor. Afhankelijk van het type subsidieronde en de gevolgde procedures, kan het proces wel een jaar in beslag nemen voordat een project kan beginnen. Soms wordt tijd gewonnen door het projectidee over te slaan of het traject in te korten. Zo kan de doorlooptijd van een klein programma korter zijn, mits de vraagstelling niet complex is en het programma niet veel samenwerkingspartners vereist. Voor grote programma's van enkele miljoenen euro's wordt een heel korte doorlooptijd van aanvraag tot start niet altijd wenselijk bevonden, omdat een zorgvuldig ontwikkel- en beoordelingsproces de tijd nodig heeft¹. Volgens een van de coördinatoren zal een echte verandering van de doorlooptijden daarom duidelijk van bovenaf in de organisatie moeten komen.

5.4 Schaalvoordeel door omvangrijkere programma's

Bij het merendeel van de teams is men begonnen met het opzetten van omvangrijkere programma's en het samenvoegen van kleinere programma's. Men probeert bijvoorbeeld zo veel mogelijk om kleinere bedragen niet als losse programma's neer te zetten. Onder het Open Programma vallen bijvoorbeeld een aantal kleinere programma's en ook de doelmatigheidsprogramma's zijn over het algemeen al groot. En men bekijkt bijvoorbeeld hoe de programma's over priority medicine voor kinderen en volwassenen onder één koepel kunnen worden ondergebracht. Ook ten aanzien van programma's voor de Jeugd en voor de kleinere Kwaliteitsprogramma's geldt dat voor elk een groter en omvattender programma gevormd zal worden².

Binnen de organisatie is men er vrij zeker van dat de herindelingen kostenbesparingen hebben opgeleverd en dat de op handen zijnde herindelingen tot verdere kostenbesparingen zullen leiden. Hoewel het financieel gezien moeilijk te zeggen blijkt hoe groot het schaalvoordeel is, vindt men het logisch dat omvangrijkere programma's een schaalvoordeel zullen hebben opgeleverd. Het systeem voor elke opdracht is immers min of meer hetzelfde, ongeacht de omvang van het programma.

Omdat de herindeling nog niet voor alle programma's is afgerond is nog moeilijk te zeggen of de versnippering minder geworden is. Ook zijn de schaalvoordelen op programmaniveau nog niet duidelijk. Kostenbesparing door bijvoorbeeld grootschaligere projecten lijkt nu niet sterk op te treden, omdat dit nog niet veel voorkomt. ZonMw is wat de omvang van projecten betreft ook afhankelijk van de financiers en van de projectaanvragen die binnenkomen.

Ook is de exacte omvang van de efficiëntievoordelen in financiële termen niet bekend. Hoewel de organisatieoverhead (apparaatskosten) de afgelopen jaren in verhouding zijn afgenomen ten opzichte van de totale omzet, is niet te zeggen in hoeverre deze afname het resultaat is geweest van schaalvoordelen. Dit is niet apart bijgehouden en gedocumen-

¹ Interviews met coördinatoren.

² Interviews met Hoofd F&C en coördinatoren.

teerd. Overigens gaat het bij de herindeling tevens om een efficiëntere manier van organiseren en kennisdelen, waarvan de opbrengsten niet eenvoudig in geld uit te drukken zijn¹.

Zo is bijvoorbeeld meer samenhang ontstaan tussen de programma's. Waar men vroeger vooral binnen de vijf programmaclusters werkte, zijn er nu overal in toenemende mate dwarsverbanden tussen de teams aan het ontstaan. Dit kan kwaliteitsverhogend werken en efficiëntievoordelen opleveren door vermindering van overlap².

5.5 Doelmatigheid bij programmaopzet en –uitvoering

5.5.1 Doelmatigheid bij de programmaopzet

Het opstarten van ZonMw-programma's gebeurde vooralsnog steeds op dezelfde manier, met weinig aandacht voor bedrijfsmatige aspecten. De aandacht bij ZonMw is, net als bij de meeste overheidsorganisaties, altijd vooral gericht geweest op de inhoud en juiste bemensing van programma's en minder op beheersing van de overhead. Bedrijfsmatige aspecten bleven hierdoor wat onderbelicht, maar sinds de laatste vijf jaar is hierin ontwikkeling gekomen.

Naast het inrichten van omvangrijkere programma's wordt de noodzaak voor een extra slag op het gebied van doelmatigheid binnen de organisatie onderkend en hierop wordt ook actie ondernomen³. Bij ZonMw wordt nu bijvoorbeeld nog gewerkt met een inschatting van de personele inzet op basis van ervaringsgegevens. Momenteel is men bezig met het verbeteren van de capaciteitsplanning. Hiertoe wordt navraag gedaan op programmaniveau, om aan te geven hoe mensen werkzaam zijn⁴.

Het merendeel van zowel de programmasecretarissen als -voorzitters meent dat bij het opzetten van het programma specifiek of tenminste deels gestreefd is naar doelmatigheid⁵. Kadercoördinatoren bevestigen dat in toenemende mate aandacht wordt geschonken aan doelmatigheid bij het programmeren (Zie box).

Box 5.1 ZonMw voorbeelden van doelmatiger programmeren

- Programma's zo veel mogelijk samen onder te brengen, zodat niet steeds een aparte commissie en secretaris hoeft worden aangesteld;
- Programma's niet onnodig op te tuigen (met aandacht voor wat reëel en te verantwoorden is);
- Procedures efficiënter maken, zoals jaarrapportages vervangen door Mid-Term rapportages;
- Overwegen om binnen grotere programma's te kiezen voor grotere projecten: Enerzijds vallen dan mogelijk partijen af en wordt het programma minder breed, anderzijds kan het schaalvoordelen opleveren en zou men dan een mooie onderzoekslijn kunnen maken waarmee mogelijk de impact kan worden vergroot (maar wel op minder terreinen).

Bron: Interviews met ZonMw kadercoördinatoren

¹ Bron: interviews met Hoofd F&C en coördinatoren.

² Bron: interviews met Hoofd F&C en coördinatoren en opdrachtgevers.

³ Interviews met Hoofd F&C en ZonMw coördinatoren.

⁴ Interview met Hoofd F&C.

⁵ Enquête programmasecretarissen en –voorzitters.

5.5.2 Doelmatigheid bij de programma-uitvoering

Ten aanzien van een doelmatige inrichting van de organisatie voor extern betrokkenen, valt op dat de belasting van referenten tussen 2007 en 2009 wel is gedaald dankzij een nieuw referentensysteem sinds 2008 (verder bijgesteld in 2009 – zie ook box 5.2).

Box 5.2 Verbeteringen in de belasting referentensysteem

In 2007 werd elke projectaanvraag door gemiddeld 3,3 referenten beoordeeld, in 2009 nog maar door 2,5. Ook daalde in diezelfde periode het aantal referenten dat meer dan 10 aanvragen beoordeelde van 53 naar 9. Het minimum voor iedere subsidieaanvraag is twee referenten en naarmate het bedrag van de aanvraag hoger wordt, wordt ook het minimale aantal referenten hoger.

Daarnaast is het gewogen gemiddelde percentage van subsidieaanvragen die zijn gehonoreerd (i.e. de scoringskans) toegenomen van 39,5% naar 44,0% in de periode tussen 2007 en 2009. Voor voor-aanmeldingen nam de honoreringskans ook ietwat toe, van 19,5% naar 20,4%. Deze honoreringspercentages verschillen sterk per programma en per subsidieronde – voor de subsidieaanvragen in 2009 varieerden deze tussen de 13% en 80%. Deze percentages hangen onder andere af van de grootte van het veld en of gewerkt wordt met vooraanmeldingen (vooraanmelding verhoogt de slagingskans bij subsidieaanvragen).

Bron: ZonMw Bestuursverslag, Jaarrekening 2009, blz. 10-11

Aldus intern betrokkenen kijkt men bij ZonMw - onder andere vanuit Financiën - op verschillende fronten voortdurend hoe de programma uitvoering beter en slimmer kan. Zo is ZonMw momenteel bezig met een Flexpoolplan op basis van de piek- en dalmomenten van programma's om de beheersbaarheid te verbeteren. Dit houdt in dat binnen een team de "rustmomenten" tussen start, mid-term review en eindevaluatie in beeld worden gebracht. Door middel van Flexpools kan men die capaciteit dan benutten om in te springen bij andere programma's. In combinatie met meer kennisdeling is de verwachting dat dit zal leiden tot verdere doelmatigheid, omdat dan minder extern ingehuurd hoeft te worden¹.

Bij Financiën en Controle is echter niet bekend of achteraf gezien een programma tekort of te hoog begroot is gebleken, wat de beheersbaarheid van de capaciteitsinzet beperkt. Tekorten en overschotten van ZonMw programma's zijn alleen zichtbaar op aggregaat niveau². Omdat men niet werkt met tijdschrijven is het niet mogelijk om achteraf te controleren of de capaciteitsinschatting goed was. Men is bij ZonMw wel bezig om meer inzicht te krijgen in hoe mensen zijn ingezet. In dit kader worden in de organisatie ook de voor- en nadelen van een tijdschrijfsysteem overwogen³. Een discussiepunt hierbij is dat veel mensen breed georiënteerd zijn en sommige medewerkers werken voor zo'n tien programma's. Wanneer zij dan stukken lezen of congressen bezoeken hebben die vaak betrekking op meerdere programma's⁴. Er is nog geen ander instrument gevonden dat zonder tijdschrijven de beheersbaarheid sterk kan vergroten.

¹ Interview met Hoofd F&C.

² Interview met Hoofd F&C.

³ Interviews met Hoofd F&C en Coordinator informatisering en automatisering.

⁴ Interview met Hoofd F&C.

Box 5.3 Centrale vernieuwingen in doelmatigheid

Centrale vernieuwingen ZonMw om doelmatigheid te bevorderen

- Het Management Development traject sinds 2006, dat in 2010 een vervolg zal krijgen, voor betere sturing.
- Het Management Informatiesysteem (MIS) dat in 2009 is ontwikkeld om via een interface aan de drie grote systemen binnen ZonMw - ZonMw Delfi, het Personeelsinformatie systeem en het financiële systeem Bestmate -, informatie te onttrekken die enerzijds wordt gebruikt voor de externe verantwoording maar ook stuurinformatie biedt voor leidinggevend. In 2010 wordt hieraan verder gewerkt.
- Een mid-term verslaggeving i.p.v. een jaarverslaggeving door de projecten. Hierdoor hoeft niet meer elk jaar voor ongeveer 1500 projecten een projectverslag te worden opgesteld, door ZonMw gelezen, en beantwoord. Dit scheelt veel leeswerk en correspondentie.
- De bevoorschotting van maandelijks termijnen naar bevoorschotting op jaarbasis.
- Centralisatie van de aanvraagcyclus met de Pilot Front Office: in plaats van twee keer per jaar een ronde van aanvragen door de hele organisatie op, komen alle aanvragen nu gecentraliseerd binnen bij de front office medewerkers. Deze front office medewerkers zijn gespecialiseerd en geroutineerd bezig met aanvragen, zodat aanvragen met meer efficiëntie, service en kwaliteit kunnen worden behandeld.

Bron: ZonMw Bestuursverslag, Jaarrekening 2009, blz. 4; Interview met Hoofd Financiën en Controle

Op programmaniveau¹ is bijna de helft van de secretarissen van mening dat de uitvoering niet doelmatiger kan en iets meer dan een derde vindt dat de uitvoering op een enkel punt doelmatiger kan. De voorzitters zijn overwegend positief over de doelmatigheid van de programma-uitvoering. Overigens zegt 40 % van de voorzitters dat het programma op een of meerdere punten doelmatiger kan worden uitgevoerd². De coördinatoren bevestigen dat ook op kaderniveau aandacht wordt besteed aan doelmatigheid bij programma-uitvoering (zie box 5.3).

Box 5.4 Doelmatigheid op programmaniveau

- Binnen de begrote beheerskosten blijven;
- Procedures zo efficiënt mogelijk inrichten ("Hoe'tjes");
- Programma's en projecten zo veel mogelijk bemensen met optimale deskundigheid en ervaring voor een soepel verloop van de uitvoering;
- Kennisoverdracht stimuleren;
- Doorlooptijden van aanvraag tot start van het project beperken;
- Expliciete afwegingen maken over hoe programma's en projecten doelmatiger kunnen, en eventuele voor- en nadelen van aanpassingen ten bate van efficiëntie.

Bron: Interviews met Kadercoördinatoren

Enerzijds blijkt dat er op centraal, kader- en programmaniveau nog wel ruimte is voor ZonMw om verder te leren op het gebied van doelmatige programma-uitvoering. Er kan bijvoorbeeld nog meer worden gekeken naar wat realistisch is en wie wat moet doen, en wanneer. Als voorbeeld worden de site visits genoemd: deze zijn heel informatief maar tegelijkertijd erg duur, zodat het in bepaalde gevallen efficiënter kan zijn om geen site visits te

¹ Enquête secretarissen.

² Enquête voorzitters.

doen. Personeelstechnisch wordt zwangerschapsverlof genoemd als een van de zaken die de doelmatigheid niet bevorderen.

Ook is het niet altijd mogelijk voor de programma's om hun budgetten in het jaar waarin deze bij de opdrachtgever beschikbaar zijn daadwerkelijk te besteden, wat leidt tot een overlooppост¹. De overlooppост kan per kader verschillen. De meeste patiëntgebonden projecten lopen uit, vaak met 1 tot 2 jaar. Men kan afwegen om in te grijpen bij uitloop van projecten: Om er bovenop te gaan zitten, kost veel tijd en de ervaring leert, dat dat niet zo veel oplevert. Uitloop accepteren is een optie maar dan zet de organisatie het geld niet op tijd uit en dat heeft ook weer consequenties².

Anderzijds wordt dan ook gesteld dat ervoor gewaakt moet worden dat het streven naar doelmatigheid niet het doel voorbij schiet: veel praten over of en hoe alles efficiënter zou kunnen kost tenslotte ook tijd en het blijft belangrijk om oog te houden voor de effectiviteit verderop in de keten (of op langere termijn). Een secretaris merkt in dit verband op dat kleine programma's minder doelmatig lijken omdat ze wel een volledige infrastructuur (commissie, etc.) hebben, maar een relatief klein budget. Echter, een klein programma kan juist effectiever zijn wanneer het erin slaagt een goede relatie met het veld te behouden: *"Het wordt dan ook een beetje het programma van de betreffende doelgroep. Dat vergt een investering maar levert veel meer op"*. Dit zou kunnen helpen bij bijvoorbeeld het betrekken van cliëntervaringen en ervaringen van instellingen bij richtlijnontwikkeling en het uitrollen van best practices, zodat deze meer verspreid en verankerd kunnen worden binnen de instellingen³. Een andere secretaris merkt op dat met minder grootschalige projecten (qua financiën) ook resultaten bereikt kunnen worden. Dit sluit aan bij de vraag van een van de opdrachtgevers, of een programma voor €80 miljoen vier keer effectiever is dan een programma van €20 miljoen? Wat is de ondergrens en wat is de bovengrens? Deze opmerkingen benadrukken het belang van het vinden van de optimale balans tussen het reduceren van onnodige overheadkosten en het benodigde budget voor een goed resultaat.

5.5.3 Doelmatigheid in de programma-evaluatie

Van de programma's die in het kader van dit onderzoek zijn beoordeeld door de secretarissen is het merendeel (60%) nog niet geëvalueerd. Van de 26 programma's die wel zijn geëvalueerd, is aldus de secretarissen in het merendeel (18 programma's, ofwel 70% van de deelpopulatie) wel specifiek aandacht besteed aan doelmatigheid bij de uitvoering van het programma.

¹ Bestuursverslag bij Jaarrekening 2008 en 2009.

² Interviews met coördinatoren.

³ Enquête secretarissen.

Tabel 5.3 Specifieke aandacht aan doelmatigheid in de programma-evaluatie

	Secretaris
Ja	28%
Nee	12%
Het programma is nog niet geevalueerd	60%
Totaal %	100%
Aantal programma's	65

Bron: Enquête secretarissen

Een scan van programma-evaluaties toont aan dat de aandacht voor doelmatigheid in de evaluatierapporten zeer beperkt is. Van de 23 gescande evaluatierapporten werd in 5 evaluaties aandacht geschonken aan doelmatigheid. Voor één programma (Veni, Vidi, Vici - VI) was er een uitgebreidere paragraaf met nuttige aanknopingspunten voor aanpassingen in het (vervolg-)programma¹. In de andere programma-evaluaties waar aandacht werd besteed aan doelmatigheid was de informatie hierover summier. Toch werden in de alinea over doelmatigheid vaak wel een of twee verbeterpunten voor het (toekomstige) programma genoemd.

Echter, aandacht aan doelmatigheid in de evaluatie leidt niet per definitie tot verbeteringen in het (vervolg-)programma. Van de programma's waarin bij de meest recente evaluatie gekeken is naar doelmatigheid, is bij de meerderheid (9 van de 15) geen concrete verbetering doorgevoerd aan het programma.

Tabel 5.4 Concrete verbeteringen in (vervolg-)programma op het punt van doelmatigheid naar aanleiding van de evaluatie

	Secretaris
Ja	40%
Nee	60%
Totaal %	100%
Aantal programma's	15

Bron: Enquête secretarissen

5.6 Doelmatigheid bij beoordeling van subsidievoorstellen

Op projectniveau besteedt ZonMw ook aandacht aan doelmatigheid. Dit gebeurt hoofdzakelijk bij de beoordeling van subsidievoorstellen en gaat als volgt in zijn werk. De programmasecretarissen van de programma's hebben een beeld van de benodigde inzet. Zij worden hierin geassisteerd door de programmacommissie, waar veel ervaring op het gebied van onderzoek- en projectuitvoering gebundeld is. Zij hebben over het algemeen voldoende inzicht om bijvoorbeeld te bepalen of een onderzoek een looptijd van een of twee jaar moet hebben en wat het benodigde aantal FTE van AIO's is. De commissies en drie referenten beoordelen de projectideeën en –voorstellen onder andere op de verhouding tussen kosten en resultaten van een project². Het ZonMw beoordelingsformulier voor een projectidee

¹ Bron: Scan van ZonMw programma-evaluatie rapporten.

² Interviews met Hoofd F&C en ZonMw kadercoördinatoren.

vraagt hiertoe expliciet om een indicatief oordeel over de verhouding tussen de kosten en baten van het voorgestelde project (Voldoende, Matig of Onvoldoende). Omdat bij een projectidee nog geen gespecificeerde begroting zit, wordt in dit stadium een indicatief oordeel gevraagd.

Vervolgens vraagt ZonMw in het beoordelingsformulier voor relevantie van projectvoorstellen¹ een expliciet oordeel over de cost-benefit ratio van het voorgestelde project, namelijk: Wat is de verhouding tussen moeite, input, gebruik van resources en de veronderstelde uitkomsten en opbrengsten van het project (Voldoende, Matig of Onvoldoende)? Ook in de beoordelingsformulieren over de kwaliteit² van onderzoeks-, implementatie- en ontwikkelprojecten wordt steeds gevraagd naar een oordeel over de begroting, namelijk of deze te hoog, reëel of te laag is.

In de praktijk blijkt de vraag of een projectbegroting realistisch is en in verhouding staat tot de resultaten niet altijd eenvoudig te beantwoorden. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar het aantal mensen dat van een project profijt heeft, voor een bepaald bedrag. Het komt wel eens voor dat een projectvoorstel op basis hiervan wordt afgewezen. Echter, bij de formulieren zijn geen criteria of standaarden gegeven op basis waarvan projecten kunnen worden beoordeeld of vergeleken³. Het betreft dus een zeer globale inschatting zonder specifieke nadere onderbouwing.

5.7 Inzichtelijk financieel beheer en subsidieverantwoording

De informatie gepresenteerd in de ZonMw Jaarrekeningen is over het algemeen overzichtelijk en helder. In de periode sinds de vorige evaluatie in 2004 hebben zich geen problemen voorgedaan in de financiële administratie: de organisatie komt steeds goed door de accountantscontrole⁴. In de algemene verantwoording van ZonMw richting VWS en NWO wordt nog weinig expliciet aandacht besteed aan doelmatigheid. De opdrachtgevers vragen hier vooraan ook niet expliciet naar en sturen hier niet gericht op⁵.

De ZonMw subsidievoorwaarden stellen ook eisen aan de financiële administratie bij de aanvrager, aan de aanvraag zelf en aan manier waarop de projectbegroting is opgesteld⁶. Ook controleert men bij F&C of de kosten per FTE voor elke functie in verhouding staan tot de afspraken die hierover gelden⁷. Voor het opstellen van de begroting en afrekening verwijst ZonMw de subsidieaanvragers naar de regelingen en voorwaarden voor subsidieverlening⁸. De Regeling Subsidieverlening ZonMw (2009) geeft nadere aanwijzingen voor het opstellen van de projectbegroting, voor subsidieaanvragers en de financiële administraties van instellingen participierend onder het Bekostigingsbesluit Wetenschappelijk onderzoek

¹ ZonMw beoordelingsformulier voor de relevantie van een subsidieaanvraag.

² ZonMw beoordelingsformulieren over de kwaliteit van subsidieaanvragen voor onderzoeks-, implementatie- en ontwikkelprojecten.

³ Interviews met ZonMw kadercoördinatoren.

⁴ Interview met Hoofd F&C.

⁵ Interview met Hoofd F&C en bevestigd in een interview met een opdrachtgever.

⁶ Subsidievoorwaarden en subsidiebepalingen ZonMw per 1 januari 2009.

⁷ Interview met Hoofd F&C.

⁸ Subsidievoorwaarden en subsidiebepalingen ZonMw per 1 januari 2009.

2008. Hierin zijn onder andere de overeengekomen vergoedingen voor materiële kosten en de personele kosten per personeelscategorie opgenomen¹.

Tijdens de uitvoering dienen de subsidieaanvragers voortgangsverslagen in, conform de verplichtingen in de ZonMw subsidievoorwaarden². Daarnaast worden site visits op projecten ondernomen. Hierbij ligt de focus vooral op rechtmatigheid, voortgang en inzet conform planning³. Bij de afronding wordt ter verantwoording elk projectverslag inhoudelijk beoordeeld door programmamedewerkers – waarbij wordt gekeken of het project heeft opgeleverd wat gepland was. Vervolgens toetst men bij afdeling F&C de financiële eindafrekening tegen de begroting. Over het verschil tussen begroting en realisatie wordt gerapporteerd. Bij grote verschillen checkt men of het verschil acceptabel is. Overigens heeft men meestal tussentijds al contact gehad met de beleidsmedewerker over bijvoorbeeld inzet van b.v. hoger opgeleid personeel, in plaats van extra materieel⁴.

Zolang het budget voor een project of programma toereikend is, is bij ZonMw de noodzaak niet zo groot om te kijken of en hoe het ook met minder kan. Van de andere kant is het zeker niet zo dat men binnen ZonMw persé de budgetten “moet opmaken”⁵.

Om de verantwoording en transparantie, onder andere richting de opdrachtgevers te verbeteren heeft ZonMw sinds 2005 wel een aantal concrete stappen ondernomen:

- Correctere en efficiëntere subsidieverantwoording door verbetering van afstemming met financiële counter parts van gesubsidieerde organisaties (Site visits) sinds 2005⁶;
- Integratie van ZON en MW administratie vanaf 2006⁷;
- Rapporteren (in de Jaarrekeningen) over drie sets van prestatie-indicatoren vanaf 2006 om resultaten beter te kunnen meten en verantwoorden⁸;
- De verslaglegging in de ZonMw Jaarverslagen over doelmatigheid is sinds 2005 op verschillende punten verbeterd, namelijk:
 - Rapporteren over efficiëntieverbeteringen in het algemeen, personeels- en financieel beleid, zoals procedurele vereenvoudiging ten aanzien van vooraanmelding (projectideeën), voortgangsformulieren, VIP (2007) en VRAP⁹ (vanaf 2008), acties ter vermindering van ziekteverzuim (2006, 2007)¹⁰, terugbrengen frequentie bevoorschotting vanaf 2007, bezuinigingstaakstelling en fte's (vanaf 2007), resultaten van meerjarig strategisch beleid;
 - Meer inzichtelijk financieel hoofdstuk, waarin vanaf 2007 ook de begrotingscijfers zijn opgenomen en de balans¹¹;

¹ Regeling Subsidieverlening ZonMw (NWO en SGF) 2009.

² Subsidievoorwaarden en subsidiebepalingen ZonMw 2009, blz. 5-7.

³ Interview met Hoofd F&C.

⁴ Interview met Hoofd F&C.

⁵ Interview met Hoofd F&C.

⁶ ZonMw Jaarverslag 2005, blz. 32.

⁷ ZonMw Jaarverslag 2006, Organisatie en Prestatie, blz. 5.

⁸ ZonMw Jaarverslag 2005, blz. 30.

⁹ Vervolg Resultaten Afgeronde Projecten.

¹⁰ ZonMw Jaarverslag 2006, Organisatie en Prestatie, blz. 4.

¹¹ ZonMw jaarverslagen 2005-2007.

- Uitsplitsing van ZonMw apparaatskosten en programma-overhead vanaf 2006¹, met vanaf 2009 een zeer beknopte toelichting over de grondslag van verdeling;
- Verdeling van ZonMw financiën over de kennisketen inzichtelijk gemaakt.

Van de zijde van de opdrachtgevers wordt bevestigd dat er verbeteringen zijn gemaakt in de verslaglegging van ZonMw. Volgens een opdrachtgever hebben ze meer zicht op de interne organisatie zoals FTE's en overhead, rapporteert ZonMw transparant en eerlijk en werkt de coördinerende rol van de directie goed. Zo is er bijvoorbeeld een discussie geweest over de overlooppost², waar vervolgens in is geïnvesteerd zodat er nu reëlere programmabudgetten worden gemaakt. De omvang van de overlooppost, nadere uitleg over oorzaken ervan en de acties om de overlooppost te verminderen zijn inderdaad beschreven in het Bestuursverslag bij de ZonMw Jaarrekening 2008 (blz. 5-6) en 2009 (blz. 6). Als gevolg van de acties is de overlooppost tussen 2008 en 2009 verminderd van €48 mln naar € 7,4 mln.

Verder noemt een opdrachtgever als positief punt de prestatie-indicatoren over doelmatigheid, die ZonMw in de jaarrekeningen opneemt³. Die ZonMw prestatie indicatoren spelen een rol in het bieden van inzicht in de doelmatigheid van de organisatie. De informatie die ZonMw presenteert over de indicatoren staat vergelijking van de resultaten over verschillende jaren toe. In combinatie met de gegeven toelichtingen bij de resultaten bevordert de indicator-informatie de transparantie van ZonMw. In het Bestuursverslag in de ZonMw Financiële Jaarrekeningen wordt enigszins summier gerapporteerd over de ZonMw prestatie-indicatoren⁴. Deze Jaarrekeningen zijn echter niet beschikbaar via de ZonMw website⁵. Daarnaast zeggen enkele externe respondenten geen zicht te hebben op de doelmatigheid van de individuele programma's. Dit zal mogelijk deels verbeteren wanneer in 2010 met het nieuwe systeem de begeleidingskosten van programma's bepaald kunnen gaan worden.

5.8 Vergelijking doelmatigheid met andere organisaties

Voor deze evaluatie is de doelmatigheid van ZonMw vergeleken met drie organisaties. Omdat deze organisaties niet exact vergelijkbaar zijn met ZonMw en de verschillen van invloed zijn op de doelmatigheid is de vergelijking vooral kwalitatief en gaat in op:

- Manieren waarop soortgelijke organisaties aandacht besteden aan doelmatigheid
- In hoeverre soortgelijke organisaties succesvol zijn in het verbeteren van de doelmatigheid
- Eventuele leerpunten die hieruit naar voren komen om de doelmatigheid bij ZonMw te verbeteren.

Eventuele cijfermatige informatie wordt vooral gebruikt om trends in kaart te brengen en om de overige gegevens in context te plaatsten. Drie min of meer vergelijkbare organisa-

¹ ZonMw Jaarverslag 2005, blz. 32.

² De overlooppost is het verschil tussen het bedrag dat de opdrachtgevers in het boekjaar aan ZonMw voor de programma's ter beschikking hebben gesteld en het bedrag dat ZonMw in het boekjaar daadwerkelijk heeft uitgegeven (Bestuursverslag, Jaarrekening 2008).

³ Interviews met stakeholders.

⁴ Bestuursverslag bij ZonMw Jaarrekening 2008 en 2009.

⁵ Nagegaan op www.zonmw.nl.

ties die onderzoek financieren in de gezondheidssector in Nederland, Canada en het Verenigd Koninkrijk zijn bereid gevonden deel te nemen aan het onderzoek.

5.8.1 Overhead

Wanneer we specifiek kijken naar de uitvoeringskosten van de drie organisaties of – onderdelen voor 2009, is ZonMw qua organisatie-*overhead* vergelijkbaar. Vergeleken met resultaten van een wat oudere studie voor in omvang en taakstelling vergelijkbare non-profit organisaties in de U.S.A. en Canada komt ZonMw positief uit de vergelijking (zie box 5.5). Opvallend is wel dat de drie organisaties in onze vergelijking net als ZonMw over de periode sinds 2005 een relatieve verlaging van de overhead kosten tonen. In de meeste gevallen was dit (zoals bij ZonMw) grotendeels te danken aan een groei van de totale uitgaven terwijl de absolute uitgaven aan overhead gelijk bleven of enigszins daalden dankzij economische beslissingen en efficiëntere inrichting van de organisatie.

Box 5.5 Benchmark Survey Administrative costs

Uit een *benchmark survey* ondernomen vanuit the Canadian Health Services Research Fund (CHSRF, 1999)¹ blijkt dat onderzoekgerelateerde non-profit organisaties in de U.S. en Canada, met een budget boven de \$20 mln. destijds gemiddeld 12% van hun totaalbudget aan administratieve kosten (apparaatskosten) spendeerden. Voor de twee organisaties in deze *benchmark* met de meest vergelijkbare omvang* in verhouding tot ZonMw, geldt dat zij een organisatie overhead van 4% hadden en daarnaast programma exploitatiekosten van nog eens 4%, dus in totaal 8%. ZonMw steekt hier positief bij af, met een organisatie overhead van 1,4% in 2009 en programma-exploitatiekosten van 5,3%, in totaal ongeveer 7%.

Bron: CHSRF (1999). *Benchmarking Administrative costs of research related non profit organizations*.
*\$337 mln en \$268 mln, geconverteerd naar euro's respectievelijk €320 mln. en €200 mln.

De organisaties verschillen in hoe zij overhead (administratie en beheerskosten) in kaart brengen. Een organisatie rekent de administratie en beheerskosten toe aan strategische prioriteiten – min of meer vergelijkbaar met ZonMw's Teams. Een andere organisatie rekent overhead toe aan het hele onderzoeksprogramma (aggregaat van onderzoeken) vergelijkbaar met ZonMw's toerekening van overhead aan het aggregaat van programma's). Eén organisatie kijkt alleen naar overhead op organisatieniveau. De organisaties besteden een relatief groot deel van het programmamanagement uit aan de uitvoerende onderzoeksteams, en zijn mede daarom minder geïnteresseerd in de overheadkosten van individuele programma's.

Twee organisaties besteden net als ZonMw expliciet aandacht aan het verminderen van de overheadkosten en geven hiervoor vergelijkbare redenen, terwijl dit voor de andere organisatie minder sterk geldt. De eerste twee organisaties verwijzen naar de kritische omgeving van goede doelen en non-profit organisaties, bijvoorbeeld de donoren die geld verstrekken en de branche voor fondsenwerving die doelen heeft gesteld, maar ook de Raad van Bestuur.

De manieren waarop de organisaties de overheadkosten in toom houden of reduceren zijn:

- Informatie over prestatie indicatoren publiceren, inclusief over overhead;
- Een minimum vaststellen voor het doelbestedingspercentage;
- Een procesmatige inrichting van de organisatie, waarbij processen zijn vastgelegd (wie doet wat, wanneer);
- De formatie (FTEs) constant houden of laten afnemen;
- Grondige economische analyses op basis waarvan beslissingen (investeringen, materiele aankopen etc.) worden genomen;
- "Evidence-based" risicomanagement en audits.

Opvallend is dat ook ZonMw de bovenstaande stappen neemt of heeft genomen, met uitzondering van *Evidence-based* risicobeheer en audits (zie box 5.6). Net als ZonMw monitort geen van de organisaties overigens hoe veel de ondernomen acties financieel gezien daadwerkelijk opleveren, onder andere omdat te veel factoren hierop van invloed zijn.

Box 5.6 Evidence-based Risico Beheer en Audits

Een van de organisaties heeft een kalender van audits opgesteld. Elke 5 jaar wordt een risico-beheer audit gedaan om de organisatie te informeren over de effectiviteit van de processen en strategieën, en de "value for money". Daarnaast is iedereen in de organisatie (zeker vanuit beheer) verplicht deel te nemen in de discussies over risicobeheer. Het gaat hierbij om het identificeren van risico's en het leveren van de benodigde documentatie om een *evidence-based* beoordeling van risico's te ondersteunen. Tweemaal per maand zijn er senior management vergaderingen, waar risicobeheer een standaard onderwerp is. De eerder geïdentificeerde risico's worden besproken, wat er is ondernomen om deze risico's te verminderen of beperken, welke risico's hoger of lager op de prioriteitenlijst moeten worden gerangschikt, en welke nieuwe risico's zijn geïdentificeerd. Het proces is rigoureuus. Risicobeheer wordt ook op programma-niveau gedaan, waarbij de geïdentificeerde risico's worden beheerd op programma-niveau en worden over het algemeen niet behandeld op *corporate* niveau. Op de korte termijn, kunnen risicobeheer en het adequaat inperken van de risico's hogere administratieve kosten meebrengen. Op de langere termijn wordt echter verwacht dat risicobeheer zal helpen om kosten te verlagen, omdat middelen meer strategisch gericht worden ingezet en kostbare rampen kunnen worden voorkomen.

5.8.2 Doelmatige opzet van onderzoeksfinanciering

Twee organisaties besteden expliciet aandacht aan doelmatigheid bij de opzet / het uitzetten van programma's of thema's. De andere organisatie kijkt overwegend naar klinische noodzaak en vergelijkt aanvragen niet ten aanzien van doelmatigheid. Als drijfveer voor doelmatige programma-opzet wordt genoemd de aandacht van belanghebbende voor doelmatigheid en de budgettaire gevolgen van de financiële crisis.

Manieren waarop de onderzoeksfinanciering zo doelmatig mogelijk wordt ingericht zijn combinaties van:

- Continue open competitie programma's waarin het hele jaar door voorstellen kunnen worden ingediend ("bottom up"), in plaats van 1 of 2 subsidierondes per jaar;
- Met daarnaast enkele specifieke programma's voor prioriteiten met aparte calls; of
- Meer "top down" onderzoekopdrachten (offerteaanvragen) voor door de organisatie nader gespecificeerde (gap gerichte) onderzoeken in relatief meer gevestigde onderzoeksgebieden (zie box 5.7);

- Opzetten van omvangrijkere programma's, met name gericht op samenwerking tussen onderzoeksgroepen – ook internationaal - voor snellere en betere resultaten en snellere translatie en toepassing (dus minder specifiek voor efficiëntie);
- Omvang, vorm en inrichting van programma's aanpassen aan het doel.

Met name het werken met een meer “*top-down*” benadering van door ZonMw nader gespecificeerde onderzoeksopdrachten kan efficiëntie- en effectiviteitsvoordelen opleveren, bij aandachtsgebieden waar ZonMw al een solide expertise heeft opgebouwd.

Box 5.7 Werken met gespecificeerde onderzoeksopdrachten

The Canadian Health Services Research Foundation werkt met een *peer review* systeem waarbij subsidieaanvragen worden beoordeeld op basis van twee componenten: een standaard academische beoordeling en een beoordeling door iemand met beslissingsbevoegdheid uit het veld. De beoordelingen worden gecombineerd tijdens een panelproces. De organisatie maakte voorheen gebruik van twee grote subsidierondes per jaar, wanneer alle aanvragen binnenkwamen. Het proces van beoordeling van voorstellen kon dan makkelijk een knelpunt worden wanneer menige programma's resulteerden in een groot aantal aanvragen op één moment. Nu is dit proces meer variabel: *calls* worden alleen uitgezet wanneer dat nodig is en de meeste programma's werken niet meer met een open competitie, maar alleen nog met vooraf gespecificeerde onderzoeksopdrachten. Omdat er meestal sprake is van maar 3 tot 5 onderzoeksgroepen die het onderzoek kunnen doen, dit is over het algemeen niet problematisch. De organisatie bepaalt de onderzoeksonderwerpen van te voren. Dit kan efficiënter en effectiever zijn dan open programma's waar men groepen uitnodigt om voorstellen te schrijven op het gebied van, zeg, verbetering van de veiligheid. Dit laatste blijkt in de praktijk vaker een '*hit and miss*' proces. Specifieke opdrachten zorgen ervoor dat het onderzoek altijd gaat over de opgegeven prioriteiten en onderzoeksvragen. Of een specifieke opdracht kan worden uitgezet, hangt af van de leeftijd van de organisatie / programma (ervaring om het gebrek aan kennis te kunnen identificeren) en het onderwerp, want het is meer geschikt voor onderzoek waar de kenniskloof enigszins duidelijk is. Wanneer men bekend is met sommige *gaps*, maar niet alle, is een *pilot* meer geschikt, met een meer innovatieve ('*bottom up*') aanpak om kennis te genereren over wat het beste werkt. In een open competitie kan dan een groter aantal voorstellen worden gevraagd over een breder spectrum van mogelijkheden, zonder een bepaald niveau of aanpak te specificeren. Wanneer er meer duidelijkheid over wat werkt en wat niet, kan een meer gerichte opdracht worden uitgezet.

5.8.3 Doelmatigheid bij uitvoering en sturing van programma's

Bij de drie organisaties is men op de hoogte van de belangrijkste knelpunten voor een meer doelmatige uitvoering van de onderzoeksprogramma's en probeert men hier iets aan te doen. Met name de tijdige afronding van (translatie)projecten waarbij patiënten betrokken zijn en het proces van beoordeling van aanvragen als knelpunt voor kortere doorlooptijden worden genoemd. Ten aanzien van het verkorten van het beoordelingsproces wordt ook gesteld dat hieraan grenzen zijn, omdat dan te veel aan kwaliteit verloren gaat (niet de juiste referenten, te weinig tijd voor goede beoordeling). Daarnaast is het meten van effect en impact volgens de organisaties met problemen omgeven, terwijl het bepalen van effect juist een belangrijke voorwaarde is voor doelmatigheid: “wanneer een bepaalde strategie niet effectief is, heeft het ook geen zin om die strategie efficiënt uit te voeren”.

Een van de belangrijkste stappen die twee organisaties noemen is een betere spreiding van de werkdruk (beoordeling en behandeling van aanvragen) en kortere doorlooptijden door specifieke opdrachten en / of continue indiening van aanvragen (zie box 5.8)

Box 5.8 Continue indiening van voorstellen

Bij een van de organisaties is in de afgelopen jaren is het subsidieproces veranderd. In plaats van 1 indieningsronde per jaar, is er nu sprake van een continue mogelijkheid om voorstellen in te dienen, waarbij steeds alleen de beste voorstellen worden gefinancierd. Dit was voor de organisatie nog best ingewikkeld: de processen moesten heel strak worden ingericht met een goed systeem waarbij voor iedereen duidelijk is wie wat doet en wanneer. Door betere spreiding van de werklading is het de organisatie gelukt de doorlooptijd van de beoordeling - van indiening tot bericht over de honorering - te verkorten. Ook zorgt de spreiding voor een betere service richting het onderzoeksveld. Men kan direct een voorstel indienen wanneer men er klaar voor is, en hoeft niet op de indieningsronde te wachten. Er hoeft geen onderzoek langer te blijven liggen en men hoeft niet een voorstel alvast in te dienen voordat men klaar is met een eerder onderzoek. Daardoor wordt de doorlooptijd tussen honorering en start niet onnodig verlengd.

Ter bevordering van een doelmatiger aanvraag- en beoordelingsproces hebben de organisaties daarnaast nog andere stappen ondernomen:

- Een "*full cycle one-stop-shop*" (via web interface) voor het centraal in behandeling nemen van alle aanvragen van alle programma's maar ook voor evaluatie, beoordeling, outputs, impact etc. Het is de bedoeling dat onderzoekers informatie maar een keer hoeven in te vullen: alle reeds beschikbare informatie wordt automatisch ingevuld;
- Meer flexibiliteit in het behandelen en beoordelen van subsidieaanvragen, waarbij de intensiteit wordt aangepast aan de omvang en het belang van projecten: van *peer reviews* voor grotere initiatieven tot een klein honorarium voor een snelle expert opinie over een klein project¹. Formele fysieke panelvergaderingen worden alleen gebruikt voor beoordeling van zeer grote of riskante projectvoorstellen;
- Co-financiering gecombineerd met lumpsummatige projectfinanciering, zonder een detailcontrole op de uitgaven – management door een focus op resultaat plus de accountantsverklaring²;
- Onderzoeksteams mogen een eventueel projectoverschot behouden voor vervolgonderzoek, dit bevordert de efficiëntie en scheelt terug vorderingskosten;
- De laatste betaling (bijv. 10 of 20 percent) inhouden tot het project op tijd afgerond is en het eindverslag is ingediend, met 1 mogelijkheid voor aanvragen van uitstel;
- Subsidievoorwaarden ten aanzien van de startdatum (bijvoorbeeld direct na eerste termijnbetaling) en maximale looptijd van projecten (b.v. maximaal 1 jaar uitloop);
- Kennisdeling en –uitwisseling, bijvoorbeeld door middel van personeel "briefings" en brainstormen etc.;
- Op prioriteitsgebieden kan men onderzoeksteams hele onderzoekslijnen laten ontwikkelen en indienen, in plaats van steeds losse projecten;
- '*Job sharing*' tussen verschillende strategische prioriteiten, teams of programma's (zie box 5.9) of zo veel mogelijk programma's onderbrengen bij de reeds beschikbare coördinatoren.

¹ De organisatie heeft een "pool van expert adviseurs" tot haar beschikking die werken op een "*fee for service*" basis.

² Accountantsverklaringen dienen te worden overlegd ter controle of de besteding van de middelen conform de subsidievoorwaarden heeft plaatsgevonden. In het Bekostigingsbesluit is wel getracht deze controle te stroomlijnen (en hiermee ook de kosten te verminderen) door uniformiteit na te streven bij de wijze waarop diverse subsidiegevers deze controle uitvoeren. Dit lijkt nog niet goed gelukt en behoeft nader overleg.

De One-stop-shop voor het indienen van aanvragen heeft ZonMw ook helemaal geïmplementeerd en ook probeert ZonMw nieuwe programma's in te voegen bij bestaande programma's en onder te brengen bij het beschikbare personeel. Daarnaast kan het voor ZonMw interessant zijn om uitvoering en/of intensivering van een of meer van de bovengenoemde stappen te overwegen, omdat hier mogelijk nog verbeterlagen te behalen zijn.

Box 5.9 Matrix management en job sharing tussen teams

Als gevolg van het afbouwen van enkele grotere programma's, zijn er discussies in een van de organisaties over het aantal FTE dat de organisatie moet behouden. Om optimaal gebruik te maken van de capaciteit, is er een dynamiek op branche (team) niveau waarbij personeel werkzaam is in 'job sharing' bij verschillende strategische prioriteiten. Dit is mogelijk omdat de drie strategische prioriteiten deels met elkaar verbonden zijn en kansen bieden om te werken tussen programma's. Voordelen zijn dat het personeeloverschot en de overlap tussen prioriteiten wordt verminderd, terwijl het personeel een beter inzicht verwerft van hoe de organisatie werkt. Matrix management vermindert ook verticale silo's en "turf wars"* en leidt hierdoor tot betere communicatie en resultaten.

*N.B. "Turf wars" zijn een veel voorkomend probleem van interne competitie in grotere organisaties, wanneer twee afdelingen strijden om bijvoorbeeld een klant, een opdracht, beschikking over kapitaal of personeel, erkenning van hun werk of media-aandacht.

Eén van de organisaties werkt – anders dan ZonMw - zonder programmacommissies en – coördinatoren. Hoewel dit in sommige gevallen efficiëntievoordelen kan opleveren, kan dit in andere gevallen ten koste gaan van de effectiviteit en kwaliteit van projecten. Per programma zou men kunnen afwegen of de voordelen van een programmacommissie en – coördinator opwegen tegen de kosten of nadelen ervan. Een andere organisatie werkt met een vaste beoordelingscommissie per onderzoekstype (fundamenteel, translationeel, toegepast, sociaal-medisch, klinisch) plus enkele niet-vaste commissies.

Bij één organisatie heeft men in het verleden gepoogd de looptijd tussen honorering en start te verkorten. Minder dan een jaar tijd werd destijds door het veld als te krap gezien omdat men tijd nodig heeft om personeel te werven. Er werden dan te veel uitzonderingen nodig. Echter, de focus op een zo kort mogelijke doorlooptijd van de beoordeling en besluitvorming over projectaanvragen maakt het volgens deze organisatie nodig om dit aspect opnieuw te bezien. Het kan interessant zijn voor ZonMw om hierover met deze en andere organisaties van gedachten te wisselen. Een andere – niet-Nederlandse - organisatie slaagt er bijvoorbeeld wel in om projecten direct bij de eerste termijnbetaling te laten starten. Deze organisatie werkt met co-financiering en houdt de laatste termijnbetaling (10 procent) in totdat het project tijdig is afgerond. Indien de afronding niet tijdig is en geen verzoek tot uitstel is ingediend, is sprake van contractbreuk en wordt de laatste termijn niet uitbetaald. De organisaties zijn – anders dan ZonMw - niet specifiek geïnteresseerd in overhead op het niveau van individuele onderzoeksprogramma's, bijvoorbeeld omdat er weinig fluctuatie ten aanzien van de planning mogelijk is (FTE liggen vrijwel vast), omdat dit strategisch voor de organisatie niet van belang is (men kijkt naar de kosten in relatie tot prioriteiten - geaggregeerde programma's) of omdat het management van programma's wordt uitbesteed aan externe 'agents'. Overhead op projectniveau is bij één organisatie minder relevant omdat de uitvoerende onderzoekers zelf verantwoordelijk zijn voor het lumpsumbudget – overblijvende financiering hoeft niet terug worden gestort. Dit bevordert efficiëntie en scheelt de betrokken organisaties in kosten gemoeid met rapporteren, controles en terugvordering.

Net als ZonMw werkt geen van de organisaties organisatiebreed met een tijdschrijfsysteem. Bij geen van de organisaties bestaat er inzicht in de vraag of tijdschrijven de doelmatigheid bevordert. Eén organisatie heeft wel een *pilot* met tijdschrijven gedaan, die over het algemeen positief werd beoordeeld. Vervolgens is of wordt bij enkele organisatieonderdelen waar de teamleider het noodzakelijk vindt en bij bepaalde interne projecten waar de personeelsinzet gemeten moet worden, tijdschrijven ingevoerd. Dit gebeurt bij sommige ZonMw programma's ook al.

5.8.4 Aandacht aan doelmatigheid op projectniveau

Organisaties werken over het algemeen met een beoordeling van voorstellen door een commissie en twee a drie (internationale) referenten. Zoals eerder beschreven levert de beoordeling door commissies en het verkrijgen van voldoende referentenrapporten (door experts op het gebied van het onderzoeksonderwerp) een knelpunt op. Een organisatie past het beoordelingsproces daarom aan de omvang en scope van projecten.

Bij de beoordeling van de projectvoorstellen zorgen de organisaties er over het algemeen voor dat doelmatigheid in ieder geval globaal wordt meegenomen in de beoordeling. Meestal stelt men echter niet – zoals bij ZonMw – een specifieke vraag hierover, maar kijken de beoordelaars of de gevraagde financiering in redelijke verhouding staat tot de aanpak en scope van het onderzoek. Wanneer hierover twijfel bestaat wordt een voorstel ofwel verworpen of, wanneer het verder kwalitatief zeer goed is, gevraagd om een bijgestelde versie of een grotere inbreng van co-financiering. Een organisatie werkt met een vast bedrag voor reguliere projecten, op basis waarvan de aanvragers hun voorstellen ontwerpen, met uitzonderingen tot 2x de reguliere subsidie voor specifieke grote projecten. Men kijkt vanuit de organisaties over het algemeen niet of de bedrijfsvoering bij de uitvoerende partnerorganisaties wel efficiënt is. Een organisatie is hierin wel geïnteresseerd.

Bij de afronding en/of evaluatie van het project zijn de organisaties met name geïnteresseerd of de geplande resultaten zijn bereikt. Doelmatigheid krijgt minder aandacht aangezien van te voren een bedrag was vastgesteld – de organisatie betaalt niet meer dan het overeengekomen bedrag aan de uitvoerders. Het is dus vooral van belang dat projecten naar tevredenheid worden afgerond, met de beoogde (kennis) output en resultaten.

5.8.5 Doorlooptijden

Alle drie de organisaties hebben stappen ondernomen om de doorlooptijden tussen indiening van de aanvraag tot de honorering/start niet onnodig te verlengen en waar mogelijk in te korten. Ook houden zij informatie bij over de gerealiseerde doorlooptijden. De doorlooptijden worden gemonitord en bij twee organisaties wordt gestuurd op het bereiken van de streefwaarden.

De organisaties variëren qua doorlooptijd *tussen indiening en honorering*, van 5 tot 8 weken, tot 3 à 4 maanden. Dit is dus korter dan de doorlooptijden van ZonMw. Echter, tussen programma's komen ook verschillen voor, afhankelijk van het onderwerp, de omvang van projecten, aantal aanvragen en het beoordelingsproces. Op eventuele verschillen tussen

programma's of teams worden over het algemeen verder geen analyses losgelaten (dit wordt ook niet als zinvol beschouwd), zolang men de streefnormen maar niet overschrijdt.

Ook de doorlooptijd *tussen honorering en start* varieert tussen organisaties, van één a twee maanden tot één jaar. Twee organisaties hebben maximale looptijden voor projecten, bijvoorbeeld een 4 jarig project mag maximaal 1 jaar voorbereiding en 1 jaar uitloop hebben, dus maximale totale looptijd is 6 jaar. Een andere organisatie publiceert informatie over projecten die uitlopen, om de druk erop te houden. Alle drie de organisaties zijn erin geslaagd de doorlooptijden enigszins te verkorten en besteden net als ZonMw aandacht aan het verder inkorten ervan. ZonMw team 2 (Preventie) zou als voorbeeld kunnen dienen, maar ook zouden KWF en het CHSRF partners kunnen zijn voor overleg hierover. Projecten worden gemonitord, bijvoorbeeld op basis van een voortgangsrapport na 1,5 jaar. Wanneer het niet goed loopt wordt het project extra in de gaten gehouden, bijgestuurd en meestal nogmaals gecontroleerd. Alleen wanneer een project echt lijkt uit te lopen op een totale mislukking of onoverkoombare vertraging, wordt het afgebroken. Dit gebeurt bij alle drie organisaties alleen bij zeer hoge uitzondering.

5.8.6 Doelmatigheid en programma-evaluaties en verantwoording

Alle drie de organisaties zijn in toenemende mate bezig met evaluaties, waarin aandacht wordt besteed aan de impact en doelmatigheid van de organisaties en hun programma's. Beoordeling van projecten en programma's gebeurt nu nog vaak op basis van eindverslagen van projecten en op organisatieniveau op basis van annual reports. Meestal gaat het vooral om outputs en resultaten. Soms worden programma-evaluaties uitgevoerd –met aandacht aan enkele doelmatigheidsaspecten - maar over het algemeen worden niet alle programma's geëvalueerd. Bij ZonMw worden echte programma- en organisatie-evaluaties meer structureel gedaan dan bij twee van de vergelijkbare organisaties. Bij de andere organisatie meent men dat het efficiënter is om strategische (op risico en prioriteit gebaseerde) keuzen te maken ten aanzien van welke programma's geëvalueerd worden (zie box 5.10). Dit kan ook een interessante benadering zijn voor ZonMw.

Box 5.10 Strategische keuze van programma's voor evaluatie

Bij een van de organisaties gebeurde evaluatie tot 2 jaar geleden sporadisch. Het was vooral gericht op een vijfjaarlijkse organisatorische (hoog niveau) herziening. Alleen wanneer de organisatie enorm *off-track* zou zijn, dan zou dit bij de evaluatie worden opgemerkt. Nu heeft de organisatie een evaluatie-functie ingesteld. De organisatie heeft een op risico gebaseerde evaluatiestrategie op corporatieniveau, met daarnaast thema-gebaseerde evaluaties wanneer dat nodig is. Dit impliceert dat er geen 100% dekking van alle programma's is, wat ook niet mogelijk en niet efficiënt zou zijn, maar tevens ook geen inzicht in het totaalbeeld zou opleveren. De meeste andere organisaties evalueren alleen op individueel programmaniveau, in de veronderstelling dat het totaal gelijk is aan de som van de delen. Toch geven de resultaten van vele verschillende programma-evaluaties meestal juist geen goed inzicht in het totaalplaatje.

De evaluaties betreffen meestal de gebruikelijke evaluatie-onderwerpen, zoals effectiviteit en doelmatigheid. De focus is op het nut van de resultaten van de organisatie: hoe zijn deze gebruikt. Eind volgend jaar hoopt men bijvoorbeeld een evaluatie te hebben over de "opname" van de organisatieresultaten in allerlei verschillende vormen, zoals overname, adaptatie en aanpassing, vertaling en kennis-overdracht, met een focus op gedragsverandering. Dit houdt in dat bepaald moet worden wie de be-

langrijkste belanghebbenden in de prioriteitsgebieden zijn en welk gedrag precies veranderd moet worden. Dit is de basis voor het formuleren van streefdoelen. Wanneer deze zijn bereikt, kunnen de doelen worden opgeschoven of opgevolgd met nieuwe of aangepaste doelen. De focus hierbij is steeds op aggregaat programmaniveau (prioriteitsgebied) in plaats van individueel programma- of projectniveau.

De drie organisaties zijn geïnteresseerd in impact, maar hebben nog niet veel impactstudies laten doen. Eén organisatie bestaat pas enkele jaren, zodat een impactstudie nog niet aan de orde is. De twee andere organisaties hebben wel deelgenomen aan impactstudies over programma's of onderzoeksgebieden. Bij een van deze organisaties bleken de impactstudies minder nuttig dan van te voren gedacht vanwege de complexiteit van impactmeting, en wordt nu meer in termen van "bijdragen" van de organisatie gedacht (zie box 5.11).

Box 5.11 Impactstudie of in kaart brengen van bijdragen van de organisatie?

Een organisatie heeft een studie laten doen van een van hun flag ship programma's. Hoewel kennisoverdracht, attitudeverandering en een verandering van het terminologiegebruik (in de richting van evidence based zorg) konden worden vastgesteld, kon impact van het programma in de zin van feitelijke gedragsverandering niet worden vastgesteld. Omdat er daarnaast wel anecdotische informatie was dat het programma positieve bijdragen leverde, is het programma toch voortgezet. Volgens een respondent van deze organisatie is het meer zinvol om te spreken over een studie van bijdrage, dan over een impactstudie: impact wordt beïnvloed door een complex samenspel van een groot aantal in- en externe factoren, die een organisatie niet kan controleren. Impact aan in de zin van gedragsverandering aan het eind van de kenniscyclus is daarom feitelijk lastig toe te schrijven aan een organisatie of programma aan het begin van de kenniscyclus, waar de kennis gegenereerd wordt.

5.8.7 Eventuele belemmeringen voor verhogen van doelmatigheid

De organisaties noemen verouderde ICT systemen en het personeelsmanagement als voornaamste belemmeringen voor het verhogen van de doelmatigheid. Bij een kleinere organisatie (12 FTE in onderzoeksteam), is het in het verleden soms lastig geweest om personeelwisselingen op te vangen. Men vindt uiteindelijk steeds wel een oplossing, maar het lijkt de respondent dat een grotere organisatie met meer FTE, meer flexibiliteit biedt voor het opvangen om schommelingen in de personeelscapaciteit. Een van de drie organisaties stelt expliciet te maken te hebben met een personeelspopulatie van voornamelijk jonge vrouwen, met als gevolg veel (zwangerschap-)verloven en carrièregerelateerde personeelwisselingen.

Anders dan bij bijvoorbeeld ondersteunende functies zoals Financiën, administratie, HR of ICT, zijn personeelwisselingen of –tekorten meestal niet op te vangen door middel van uitzendbureaus of tijdelijke krachten, omdat het werk te gespecialiseerd is. Een van de organisaties heeft na een wat turbulente periode het verlies van "corporate memory" van de organisatie geïdentificeerd als een belemmering voor doelmatigheid en op basis hiervan een overdrachtsproces ingesteld (zie tekstbox).

Box 5.12 Tegengaan van verlies van 'corporate memory'

De organisatie is door turbulente periode gegaan waarin het een groot deel van het personeel verloor. Omdat er geen overdrachtsproces was leidde dit tot een verlies van het kenniskapitaal. De organisatie heeft nu een overgangsproces ingesteld dat managers en medewerkers moeten volgen:

1. Continue kapitaliseren van kennis door documentatie door het personeel. De mate waarin hieraan wordt voldaan beïnvloedt de beoordeling van het personeelslid.
2. Er is een lijst van zaken die medewerkers die de organisatie verlaten verplicht zijn om te doen.
3. Managers zijn er verantwoordelijk voor dat de medewerkers die de organisatie verlaten aan de verlaten op deze lijst voldoen (op tijd, en niet op de laatste dag) en ervoor te zorgen dat de medewerkers voldoende tijd krijgen om dit te doen. Ook het beoordelingsgesprek van de managers wordt beïnvloed door de mate waarin zij deze procedures volgen.

Daarnaast zijn er omgevingsfactoren die de resultaten van de organisaties beïnvloeden, zoals de nationale en regionale overheden, de private sector en universiteiten, die allen hun eigen set van regels, prioriteiten en administratieve processen hebben, die niet altijd in overeenstemming zijn met de organisaties' streven naar doelmatig beheer.

De belangrijkste manieren waarop met ZonMw vergelijkbare organisaties hun doelmatigheid kunnen verhogen, zijn:

- 1 Het op orde hebben van de randvoorwaarden voor een doelmatige organisatie, namelijk financieel beheer, HR, administratieve ondersteuning en ICT (zodat alle in- en externe organisatiepartners direct met elkaar kunnen communiceren en informatie uitwisselen); en vervolgens
- 2 Het instellen van een evaluatiefunctie die werkt met *evidence based* risicobeheer.
- 3 Beschikbaarheid van gegevens (feedback) voor monitoring en management.

5.9 Conclusies

ZonMw is een lerende organisatie die steeds bezig is zichzelf te verbeteren. Vernieuwingen worden opgepikt en de spirit is er om met de aanwezige middelen zoveel mogelijk te doen.

Het aandeel van totale exploitatiekosten van ZonMw is bijna gehalveerd van 13,1 % in 2004 tot 6,6 % in 2009, door een toename in het projectbudget bij min of meer constante apparaatskosten. Er is nu echter nog weinig zicht op de begrote en gerealiseerde exploitatiekosten op kader- en programmaniveau. ZonMw heeft wel een nieuw systeem ontwikkeld met behulp waarvan (vanaf 2010) de begeleidingskosten van programma's weergegeven kunnen gaan worden. Een aandachtspunt op het gebied van exploitatiekosten is het bedrijfsmatig werken (bijvoorbeeld met urenadministratie) zodat beter gestuurd kan worden op beheerskosten. Tot nu toe kiest ZonMw er nadrukkelijk voor om niet te gaan werken met een urenadministratie. De nadruk ligt op het zorgvuldig en systematisch vooraf inschatten van de benodigde formatie op basis van programmavariabelen.

Doorlooptijden tussen het indienen van een projectaanvraag en de start verschillen sterk per programma en per project, en van jaar tot jaar. Lange doorlooptijden tussen indiening van de aanvraag en start van het project (met name honorering) worden door subsidie- of projectaanvragers soms als problematisch ervaren. Hoewel coördinatoren er op letten dat doorlooptijden niet onnodig verlengd worden en zo kort mogelijk blijven, is het niet een-

voudig deze te verkorten. Indien van bovenaf ingezet, kan het organiseren van een traject mogelijk wel efficiënter - met name het systeem van calls en stuurgroepen die daarop beslissen. Team 4 Zorg en Samenleving heeft bijvoorbeeld consequent kortere looptijden, doordat is afgedwongen dat het geld dient te worden uitgegeven in het jaar dat het geld binnenkomt en de projecten binnen één maand na honorering moeten starten.

Bij het merendeel van de teams is men begonnen met het opzetten van omvangrijkere programma's en het samenvoegen van kleinere programma's. Het is aannemelijk dat dit heeft geleid tot schaalgerelateerde efficiëntievoordelen, maar in financiële termen zijn deze voordelen niet vastgelegd. Bij de herindeling gaat het tevens om voordelen die moeilijk in geld zijn uit te drukken, zoals een efficiëntere manier van organiseren en kennisdelen, kwaliteitsverhoging door samenhang, dwarsverbanden en minder overlap. Op deze samenhang valt nog meer winst te behalen.

Hoewel belanghebbende organisaties nog vragen stellen bij de efficiëntie van ZonMw (b.v. bureaucratie, uitgebreide procedures), valt niet te ontkennen dat ZonMw al een aantal concrete stappen heeft ondernomen om de doelmatigheid van programma's te verhogen – zowel in opzet als in de uitvoering. Aandachtspunten zijn:

- Beheersbaarheid van de gerealiseerde capaciteitsinzet en – kosten
- Aandacht aan doelmatigheid bij de programma-evaluatie
- Het gebruik van evaluatieresultaten om de doelmatigheid van (vervolg-) programma's te verhogen

Ook wordt bij de beoordeling van projectvoorstellen aandacht besteed aan doelmatigheid. In de praktijk blijkt de vraag of een projectbegroting realistisch is en in verhouding staat tot de resultaten niet altijd eenvoudig te beantwoorden. Er zijn geen criteria of standaarden op basis waarvan de doelmatigheid van projecten kan worden beoordeeld of vergeleken.

De informatie gepresenteerd in de ZonMw Jaarrekeningen is over het algemeen overzichtelijk en helder. ZonMw stelt ook eisen aan de financiële administratie bij aanvragers en aan de manier waarop aanvragen en projectbegrotingen zijn opgesteld. Tijdens en na afronding van projecten houdt ZonMw toezicht op de rechtmatigheid van projectuitgaven. Om de verantwoording en transparantie te verbeteren heeft ZonMw sinds 2005 een aantal concrete stappen ondernomen. Aandachtspunten zijn nog:

- De toelichting bij de prestatie-indicatoren
- Inzicht in doelmatigheid op programmaniveau.

Qua uitvoeringskosten voor de gehele organisatie is ZonMw vergelijkbaar met de drie andere organisaties. Aandacht aan doelmatigheid bij beoordeling van projectvoorstellen is bij ZonMw wat verder ontwikkeld (met een specifieke vraag) dan bij de andere organisaties. Alle organisaties zijn net als ZonMw geïnteresseerd in het verder verkorten van doorlooptijden. Het kan interessant zijn voor ZonMw om hierover met de andere organisaties van gedachten te wisselen.

6 Taakverbreding en positionering

6.1 Inleiding

In de laatste jaren heeft bij ZonMw een verbreding van taken plaatsgevonden. Meer aandacht is gegaan naar regie- en zorginnovatietaken. In de beschouwing en vaststelling van de doelmatigheid en doeltreffendheid zijn aspecten van de ontwikkeling van deze taakgebieden deels al aan de orde geweest. Bijvoorbeeld over de interactie met kennisgebruikers.

In dit hoofdstuk gaan we in op de positionering van ZonMw. Volgens de doelstelling van ZonMw moet voor elk onderdeel van de keten ruimte zijn. Aan de verhouding tussen taakgebieden is geen expliciete norm gekoppeld.

In dit hoofdstuk laten wij zien wat de huidige verhouding is tussen de taakgebieden. Vervolgens stellen wij vast in hoeverre de huidige balans en eventuele verschuivingen als wenselijk worden gezien? Dit doen wij vanuit het perspectief van de opdrachtgevers (NWO, VWS) en stakeholders uit de wetenschap, de praktijk en het beleid.

Ten slotte gaan we in op de positioneringmogelijkheden die in deze evaluatie aan de orde zijn gekomen. Waar zou ZonMw zich in de toekomst op moeten richten? Wat is de gewenste ontwikkelrichting volgens de respondenten in deze evaluatie.

6.2 Verdeling tussen taakgebieden

6.2.1 Verdeling van middelen

Onderstaande tabel toont de financiële verdeling van ZonMw over de kennisketen. In absolute financiële termen is het bedrag toegekend aan alle onderzoekssoorten, behalve Translationeel onderzoek, tussen 2005 en 2010 toegenomen. De financiering van ZonMw voor Landelijke implementatie en Toegepast Onderzoek is verdubbeld, terwijl de toekenning aan Ontwikkelingsprojecten meer dan verviervoudigd is. Translationeel onderzoek laat juist een daling in financiering zien.

Dat VWS sinds de evaluatie van 2004 in toenemende mate aanstuurt op meer toepassingsgerichte programma's te starten, is dus gereflecteerd in de verdeling van financiële middelen over de verschillende taakgebieden. In absolute zin zijn alle delen van de kennisketen (5 onderdelen) gegroeid, maar relatief gezien is vooral het ZON (toegepaste) deel enorm toegenomen ten opzichte van het NWO MW deel¹.

¹ Interview opdrachtgever.

Tabel 6.1 Kennisketen ZonMw 2006-2010 in mln. Euro's (afgeronde bedragen)

Jaar	Fundamenteel onderzoek	Strategisch & translationeel onderzoek	Toegepast onderzoek	Ontwikkeling	(landelijke) implementatie	Totaal
2005	19.1	20.7	29.5	12.1	16.6	98.0
2006	19.9	19.4	35.5	18.7	24.4	117.8
2007	22.6	18.4	39.8	21.3	36.4	138.6
2008	21.6	17.5	52.4	24.8	35.6	151.9
2009	27.6	15.0	51.8	35.0	33.5	162.9
2010	29.4	17.2	66.5	57.8	39.5	210.4

Bron: ZonMw Jaarrekening 2008 en Jaarplan 2010

Naast de absolute groei heeft er ook een procentuele verschuiving plaatsgevonden binnen de taakgebieden van ZonMw. Onderstaande tabel toont de relatieve financiële aandelen van de ZonMw projectsoorten binnen de kennisketen. Een verschuiving (verhoudingsgewijs) van Strategisch en Translationeel onderzoek naar Ontwikkeling is waarneembaar. Het aandeel voor Toegepast onderzoek (op ongeveer een derde van het totaal) blijft min of meer constant, terwijl Fundamenteel en strategisch onderzoek verhoudingsgewijs afnemen. Ook het relatieve aandeel besteed aan landelijke implementatie neemt, na een initiële toename tot 2007, sindsdien gestaag af.

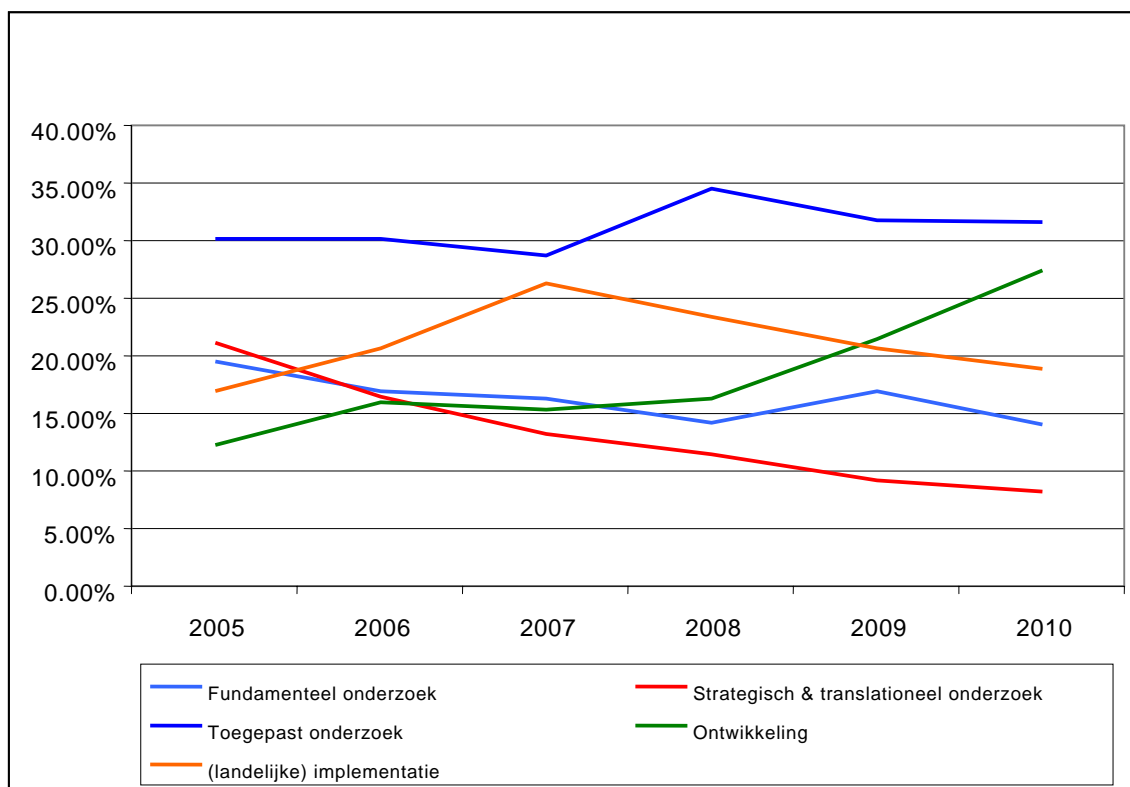
Tabel 6.2 Kennisketen ZonMw 2006-2010

Jaar	Fundamenteel onderzoek	Strategisch & translationeel onderzoek	Toegepast onderzoek	Ontwikkeling	(landelijke) implementatie	Totaal
2005	19.5%	21.1%	30.1%	12.3%	16.9%	100.0%
2006	16.9%	16.5%	30.1%	15.9%	20.7%	100.0%
2007	16.3%	13.3%	28.7%	15.4%	26.3%	100.0%
2008	14.2%	11.5%	34.5%	16.3%	23.4%	100.0%
2009	16.9%	9.2%	31.8%	21.5%	20.6%	100.0%
2010	14.0%	8.2%	31.6%	27.5%	18.8%	100.0%

Berekeningen IOO/RvB

Onderstaande grafiek laat vooral duidelijk de beweging van ontwikkelingsprojecten zien richting het aandeel van toegepast onderzoek.

Grafiek 6.1 Financiële verdeling over kennisketen



6.2.2 Visie op de verdeling van taakgebieden

In algemene zin staat de brede insteek van ZonMw op de vijf taakgebieden niet ter discussie. Zo heeft bijvoorbeeld de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) in een advies (juni 2010) en een brief aan de informateur ZonMw aangehaald als nastrevenswaardig voorbeeld voor andere ministeries¹. Reden is dat ZonMw themagewijs de gehele keten van kennisontwikkeling overziet, van fundamenteel onderzoek tot toepassing en implementatie.

Respondenten die voor meerdere ministeries onderzoek doen noemen de constructie waarbij een deel van het onderzoeksgeld via ZonMw wordt uitgezet een verademing. Dit komt door de onafhankelijke en transparante wijze waarop ZonMw onderzoeksgelden uitzet.

Vrijwel alle respondenten in dit onderzoek (inclusief de opdrachtgevers) geven aan dat de beweging die ZonMw sinds 2005 heeft gemaakt naar het meer toepassen van onderzoek wenselijk is. Als kracht wordt de samenhang genoemd, in plaats van veel verschillende pot-

¹ Briefadvies AWT aan informateur Rosenthal, 18 juni 2010.

jes is er nu meer lijn in de besteding van subsidiegelden. Daarin staat de benutting van kennis, mede dankzij ZonMw, veel beter op de agenda.

Toch valt er in de samenhang van verschillende taakgebieden en tussen programma's nog veel te winnen. Daarnaast is er discussie over hoever de rol van ZonMw moet gaan bij de toepassing van kennis (implementatie). De algemene mening van respondenten is dat nog meer en beter geïnvesteerd moet worden in de benutting van kennis. Hierbij zijn echter wel kanttekeningen geplaatst:

- Succes van implementatie moet beter gemonitord worden. Hierin ligt ook de legitimatie voor de investering. Nu is deze nog onvoldoende aanwezig, er is te weinig zicht op resultaten.
- ZonMw moet opletten zich niet te veel met de implementatie zelf bezig te gaan houden. Het accent zou moeten liggen op kennisontwikkeling over implementatie. ZonMw moet geen implementatie-instituut worden, daarvoor zijn ze onvoldoende geëquipeerd. Hiervoor zijn andere type organisaties nodig. Een aantal kennis- en brancheorganisaties stelt dat ZonMw hierin op dit moment een goede balans heeft en niet in hun vaarwater zit. ZonMw profileert wel haar kennis over implementatie, maar doet het niet zelf. Een ander deel van de respondenten geeft aan dat de ambities in de plannen van ZonMw om zich hier nog meer mee bezig te houden te ver gaan. ZonMw moet bijvoorbeeld niet het coördinatiecentrum voor preventie worden, dit is meer iets voor andere instituten. De winst moet vooral gehaald worden uit een nauwe samenwerking.
- Juist de kennisontwikkeling over wat werkt in implementatie en borging zou hoger op de agenda moeten. Bijvoorbeeld welke strategieën ervoor zorgen dat instellingen innovaties gaan toepassen. De regie over deze kennisontwikkeling past goed bij ZonMw. Het probleem op dit moment is dat hier vanuit de financiers nauwelijks geld voor is.
- Hanteer implementatie niet te dogmatisch, differentieer hierin. Voor het meer fundamentele en strategische onderzoek werkt het te dogmatisch focussen benutting remmend. Een te grote focus op benutting werkt verkokerend, alleen al doordat de benutting in Nederland moet plaatsvinden. Voor goed onderzoek is academische vrijheid van belang. Aan wetenschappers moet ook niet gevraagd worden om een implementatiestrategie te formuleren. Het is niet hun expertise en drive. Hiervoor zou je andere partijen moeten betrekken.
- De NFU zegt in haar brochure "Zaaien en Oogsten"¹ dat de kracht van ZonMw zit in het bestrijken van de hele breedte van het innovatieproces, van fundamenteel onderzoek tot en met de toepassing in de praktijk. "Hierdoor is sprake van een grote mate van maatschappelijke relevantie in de programmering. Ook neemt de kans toe dat resultaten van onderzoek worden toegepast en dat vraagstellingen uit de praktijk doordringen in de wereld van de research". Ook de NFU plaatst een waarschuwing. De eis van maatschappelijke relevantie kan leiden tot een korte termijn visie en daardoor op den duur remmend werken op werkelijke innovatie.

Uit de enquête onder commissievoorzitters blijkt eveneens dat de breedte van de taakgebieden wordt ondersteund. Om een beeld te krijgen waar de kracht het meest ligt, is gevraagd welk taakgebied het meest succesvol is (zie tabel 6.3).

¹ NFU, Zaaien en Oogsten (2010).

Tabel 6.3 Op welk taakgebied acht u ZonMw het meest succesvol

	Voorzitter
Fundamenteel onderzoek	7%
Translationeel onderzoek (pilot-projecten)	10%
Toegepast onderzoek	36%
Ontwikkelpjecten	17%
Implementatieprojecten	5%
De samenhang en kruisbestuiving tussen taakgebieden	12%
Regietaken bij toepassing van nieuwe kennis	2%
Anders	12%
Aantal respondenten	(n=42)

Gepercenteerd op aantal respondenten

Het grootste deel van de voorzitters vindt dat ZonMw aandacht moet blijven besteden aan de verschillende taakgebieden. Waarbij een relatief groot deel (39%) opmerkt dat ZonMw minder aandacht moet besteden aan regietaken.

6.3 Toekomst ZonMw

Duidelijk is dat ZonMw zich in haar 10-jarige bestaan heeft ontwikkeld tot een krachtige organisatie met een stevige positie. De onderwerpen op de kennisagenda hebben een hoge maatschappelijke relevantie. Juist de breedte van de taakgebieden en de aandacht voor toepassing van kennis geeft een substantiële meerwaarde. Onderzoek wordt, zoals beoogd bij het ontstaan van ZonMw, op een transparante, onafhankelijke manier uitgezet. De kwaliteit van het onderzoek is hoog. In die blijkt uit deze evaluatie geen noodzaak voor ingrijpende koerswijzigingen. De bronnen voor deze evaluatie geven vooral aan hoe ZonMw nog verder aan doeltreffendheid kan winnen. Dit kan door meer samenhang en kruisbestuiving tussen de taakgebieden, een focus op kennisontwikkeling over implementatie, het verder versterken van de internationale profilering, het versterken van de publiek private samenwerking en het meer investering in translationeel onderzoek.

6.3.1 Gewenste ontwikkelrichting

Aan de voorzitters van programmacommissies is gevraagd op welke taakgebieden ZonMw zich in de komende jaren moet richten. Belangrijk bij de presentatie van deze cijfers is om te vermelden dat voorzitters een onafhankelijke rol hebben. Zij komen ongeveer eens per drie maanden naar een commissievergadering en zijn verder niet aan ZonMw verbonden. Verder hebben zij een zeer uitgebreide kennis en ervaring in de gezondheidszorg.

Het meest genoemde punt waar ZonMw zich op moet ontwikkelen volgens de voorzitters is de kruisbestuiving tussen taakgebieden. Vervolgens worden implementatieprojecten en translationeel onderzoek genoemd (zie tabel 6.4).

Tabel 6.4 Op welke taakgebieden moet ZonMw zich in de komende jaren richten

	Voorzitter
De samenhang en kruisbestuiving tussen taakgebieden	41%
Implementatieprojecten	34%
Translationeel onderzoek	25%
Ontwikkelpjecten	23%
Fundamenteel onderzoek	20%
Regietaken bij toepassing van nieuwe kennis	14%
Toegepast onderzoek	16%
Anders	9%
Onbekend	2%
Aantal respondenten	(n=44)

Gepercentageerd op aantal respondenten

6.3.2 Samenhang tussen taakgebieden en programma's

Samenhang tussen taakgebieden en programma's komt ook in de interviews met stakeholders, opdrachtgevers en programmacoördinatoren van ZonMw naar voren. Daarbij is het volgende opgetekend:

- Veel programma's werken met een call. Een nadeel is dat een programma dan soms een bonte verzameling projecten wordt. De metaslag is lastig te maken. Daar zijn wel pogingen toe gedaan. Zo is getracht de focus te leggen op het bestendigen van resultaten, onder andere door te eisen dat voorstellen ingediend worden door een consortium met veldpartijen en onderzoeksinstituten. Dit heeft een positief resultaat gehad: universiteit en veld wordt met elkaar verbonden, er is meer kans op borging en bestendiging (de uitvoerders blijven soms investeren).
- ZonMw zou in grote lijnen nog meer een eigen visie kunnen opstellen, bijvoorbeeld op basis van wat de belangrijkste vragen voor de toekomst zijn. Met deze visie moeten ze het gesprek aangaan met de adviesraden en VWS om gezamenlijk tot meer samenhang en lijn te komen. In deze lijn zou maatschappelijke ontwikkeling, publieke gezondheid, preventie, langdurige zorg en curatie meer aaneengesmeed kunnen worden, vanuit het perspectief van de burger.

6.3.3 Rol van ZonMw bij implementatie

In de vorige paragraaf is reeds geschetst dat ZonMw zich volgens stakeholders op implementatie moet blijven richten. De vraag is vooral tot welk niveau? De conclusie uit de vorige paragraaf is dat ZonMw zich zou moeten beperken tot kennisontwikkeling over implementatie en dat ze er voor moet waken om niet te veel op het terrein van kennisinstituten te komen. Een aantal programma-evaluaties geeft aanwijzingen over het doorontwikkelen van kennis en expertise over implementatie:

- "Overwogen zou kunnen worden om op wetenschappelijk niveau experimenten/pilots op te zetten om de communicatie over en implementatie van programma's/resultaten te bevorderen"¹.

¹ De Graaf, R. de. 10 juni 2008.

- “Gebruik een model (veronderstellingen hoe tot implementatie te komen) om ook achteraf te kijken naar doelmatigheid. Zijn theorieën van evidence into practice en evidence into policy gehanteerd?”¹

Bij het verder denken over haar rol in en profilering over implementatie is vanuit een van de onderzoeken vanuit het Kennis en Implementatie Programma (KIP) ook nog het volgende ter overweging meegegeven.

In algemene zin (breder dan alleen ZonMw) zien onderzoekers die in opdracht van ZonMw een analyse van de implementatie-infrastructuur een grote toename in de aandacht voor implementatie². Zij signaleren in de afgelopen decennia een professionalisering binnen de implementatie-infrastructuur. *“Aan de kant van de wetenschap zijn er steeds meer implementatie-onderzoekers, bij kennisinstituten werken implementatie-adviseurs en in zorgorganisaties lopen ‘implementators’ rond. De universitaire medische centra kennen Technology transfer officers voor ondersteuning bij het valoriseren van kennis uit fundamenteel onderzoek en recent zijn er ook implementatiefellows voor het begeleiden en onderzoeken van de implementatie van kennis uit bijvoorbeeld doelmatigheidsonderzoek. Implementatie is een vak apart geworden met en eigen taal, rituelen en samenkomsten”.*

De onderzoekers zien een gevaar in deze ontwikkeling. De kans bestaat dat deze wereld teveel op zichzelf gaat staan en dat er een wij-zij verhouding komt tussen deze wereld en de zorgpraktijk. De onderzoekers zien dit niet alleen als een mogelijk gevaar, maar signaleren het ook in hun onderzoek op basis van interviews en observaties bij bijeenkomsten waar veld en experts bij elkaar komen.

6.3.4 Positionering internationaal

Bij de internationale positionering heeft ZonMw een katalyserende rol met een grote toegevoegde waarde (stakeholder interviews). Internationale profilering past ook in het streven naar een bredere groep opdrachtgevers en het verkrijgen van meer co-financiering.

Een recent wapenfeit is het samen met andere partijen binnenhalen van de hoofdzetel van de European Advanced Translational Research Infrastructure in medicine (EATRIS). De coördinatie van EATRIS wordt verzorgd door ZonMw en het Center for Translational Molecular Medicine (CTMM). Dit gebeurt in nauwe samenspraak met de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU). EATRIS is een consortium van toonaangevende centra op het gebied van geneeskundig translationeel onderzoek. Deze centra gaan intensief samenwerken om de concurrentiepositie van Europa op het gebied van translationeel onderzoek te versterken. EATRIS, dat sinds 2006 in ontwikkeling is, coördineert en ondersteunt deze centra teneinde de Europese onderzoeker toegang te geven tot de benodigde state-of-the-art infrastructuur en faciliteiten voor biomedisch translationeel onderzoek. EATRIS zal ook bijdragen aan verbeterde kennisuitwisseling, standaardisering en harmonisering van biomedische gegevens en regelgeving. Het uiteindelijke doel is een snellere vertaling van fundamenteel biomedisch onderzoek naar concrete producten en diensten ten behoeve van de patiënt.

¹ Goeij, J.I.M. de. e.a. 14 oktober 2009.

² Mul, de M. Bont, A. de. Bal, R 2010.

In de stakeholders noemen kennisgebruikers nog de volgende mogelijkheden voor ZonMw:

- Een van de stakeholders noemt de mogelijkheid voor ZonMw om zich internationaal te positioneren in de kennisontwikkeling over innovatie. De globalisering zou ook zijn reflectie kunnen hebben in onderzoeksagenda's. Behalve zich te richten op de Europese Commissie, zou ZonMw ook een agenda kunnen opstellen in bilaterale samenwerking, bijvoorbeeld met Duitsland.
- Een ander voorbeeld is een intermediaire rol voor ZonMw bij het verkrijgen van onderzoeksgelden uit het buitenland. Het National Institute for Health Research (Groot-Brittannië) geeft bijvoorbeeld fondsen voor onderzoek uit waar ook buitenlandse onderzoeksgroepen op in kunnen schrijven.
- ZonMw zou nog meer kunnen stroomlijnen en afstemmen met EU fondsen. Hiermee kan veel winst gehaald worden qua cofinanciering. Volgens de betreffende respondent staat dit al op de agenda van ZonMw.

6.3.5 Positionering in publiek private samenwerking

De NFU ziet een rol voor ZonMw weggelegd bij de organisatorische inbedding van de publiek private samenwerking tussen UMC's en bedrijfsleven¹. Deze organisatorische inbedding is van belang om de samenwerking met het bedrijfsleven verder uit te bouwen en garanties te bieden voor de wetenschappelijke kwaliteit. De NFU is voorstander van het onderbrengen van deze rol bij ZonMw, NWO en SenterNovum.

Volgens een van de respondenten kan ZonMw nog winnen op publiek private samenwerking. Dit moet verder gaan dan cofinanciering. Private partijen zouden ook actief moeten zijn in de agendasetting. ZonMw zou goed moeten nadenken over de inrichting van publiek private samenwerking (met wie en volgens welke afspraken). Het is van belang dat ZonMw zich realiseert dat samenwerken ook betekent dat ze een bepaalde mate van autonomie inlevert. Een voorbeeld van een publiekprivate samenwerking is het Top Institute Pharma, waarbij de overheid, industrie en universiteiten samenwerken bij het doen van onderzoek.

6.3.6 Investeren in translationeel onderzoek

Verschillende respondenten zien een knelpunt bij de financiering van translationele projecten. Op een aantal gebieden zijn er mogelijkheden, zoals op het gebied van de moleculaire diagnostiek (Center for Translational Molecular Medicine) en op het gebied van geneesmiddelen (Top Institute Pharma). Voor het overige translationele onderzoek bestaan weinig tot geen mogelijkheden voor externe financiering. ZonMw heeft uit eigen middelen een klein pilotprogramma opgezet. Veel onderzoekers doen een beroep op dit programma, maar de kans op honorering is daardoor veel kleiner dan bij andere ZonMw programma's. Volgens een van de stakeholders zou NWO, VWS of EZ een opdracht kunnen geven voor een programma voor translationeel onderzoek. Zonder een dergelijke impuls zullen belangrijke medisch-wetenschappelijke vindingen onvoldoende doordringen in de kliniek en op de markt.

¹ NFU. Zaaien en Oogsten (2010).

7 Overig onderzoeksvragen

Ten slotte zijn er onderzoeksvragen die niet specifiek onder de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid te vatten zijn of die zowel elementen hebben van doelmatigheid als doeltreffendheid.

7.1 Medefinanciering van projecten

De vergroting van de betrokkenheid van de uitvoeringspraktijk is in de vorige paragraaf aan de orde geweest (als onderdeel van interactie met kennisgebruikers). Een aspect dat nog niet is behandeld is betrokkenheid in de vorm van medefinanciering. In deze evaluatie hebben we bekeken of sprake is van een ontwikkeling.

Medefinanciering is een beleidsuitgangspunt dat ZonMw-breed benadrukt wordt. Zo voert ZonMw opdrachten uit van andere departementen en instellingen. Voorbeelden zijn Elektro Magnetische velden in opdracht van het Ministerie van VROM, het programma Dierproeven Begrensd in opdracht van het ministerie van LNV en het Horizonprogramma voor het National Genomics Initiative. Volgens het ZonMw Bestuursverslag (2008) worden opdrachten van andere opdrachtgevers alleen aanvaard als deze passen binnen de doelstellingen van de organisatie ZonMw.

Binnen zowel de ondersteunende afdelingen als de verschillende kaders is men er zich van bewust dat meerdere partijen erbij gebaat kunnen zijn dat ZonMw in toenemende mate financiering van verschillende opdrachtgevers betreft¹. Informatie over medefinanciering in de Jaarrekening is echter niet ingedeeld naar programmakader.

Onderstaande tabellen tonen de toegezegde subsidies voor alle lopende programma's (tabel 7.1) en de toegezegde subsidie per jaar (tabel 7.2). VWS en NWO brengen samen ongeveer 94% van het totale aan ZonMw toegezegde subsidiebedrag voor 2009 in, terwijl andere opdrachtgevers bijna 6 % financieren.

In 2004 en 2005 bedroeg het aandeel van andere opdrachtgevers in lopende programma's nog rond de 10 %. Dit is grotendeels te verklaren doordat de cijfers van NWO in die Jaarrekeningen nog niet volledig geïntegreerd waren. De 10 % bestond voor een substantieel deel uit een bijdrage van de Ziekenfondsraad (CVZ) van 27 mln. voor lopende programma's.

Sinds 2006 ligt de bijdrage van overige financiers jaarlijks rond de 6 %. Een belangrijke andere opdrachtgever vanaf 2006 is het Ministerie van VROM (19 mln. voor lopende programma's). Vanaf 2008 komt daar het Netherlands Genomics Initiative van NWO bij, met een € 28 mln bijdrage aan lopende programma's waaraan in 2009 nog €5,4 mln. wordt toegevoegd.

¹ Interviews met Hoofd F&C.

Tabel 7.1 Toegezegde subsidies (lopende programma's, afgeronde bedragen)

x Mln. Euro	t/m 2004	t/m 2005	t/m 2006	t/m 2007	t/m 2008	t/m 2009
VWS	412	461	732	792	1,035	1,235
NOW (NWO/MW)	15	20	269	294	371	419
Overige financiers	50	51	69	58	96	100
% van overige financiers	10.5%	9.5%	6.5%	5.1%	6.4%	5.7%
Totaal	477	532	1070	1144	1502	1754

Bron: Jaarrekening ZonMW 2004 -2009. Berekening: 100/RvB

Wanneer we alleen kijken naar de subsidie die per jaar is toegezegd, is een sterke fluctuering waarneembaar.

Tabel 7.2 Toegezegde subsidies per jaar (afgeronde bedragen)

x Mln. Euro	2004	2005	2006	2007	2008	2009
VWS	82	64	189	93	243	213
NOW (NWO/MW)	7	3	168	30	77	58
Overige financiers	2	4	26	2	38	8
% van Overige financiers	2.4%	6.3%	6.7%	1.7%	10.7%	2.8%
Totaal	91	72	383	126	358	279

Bron: Jaarrekening ZonMW 2004 -2009. Berekening: 100/RvB

Anno 2009 is, op het totaal, het percentage van andere financiers dan VWS en NWO nog beperkt. Momenteel zet ZonMw onder meer in op de zorgverzekeraars, maar die bron van medefinanciering moet zich nog verder ontwikkelen¹.

Het inzetten op nieuwe opdrachtgevers is wel van bovenaf ingezet, vanuit het MT. Zo worden in toenemende mate mensen aangenomen die acquisitie-ervaring hebben of een netwerk met daarin mogelijke opdrachtgevers. Op programmakaderniveau wordt de inzet op andere opdrachtgevers ook bevestigd en worden hiertoe ook activiteiten ondernomen. De noodzaak voor andere opdrachtgevers en mede-financiers verschilt binnen de programmakaders per cluster en per programma.

Voor sommige programma's, bijvoorbeeld binnen het programmakader Doelmatigheid en Kwaliteit blijven VWS en NWO verreweg de belangrijkste opdrachtgevers. Dan is het vinden van alternatieve financieringsbronnen op de korte termijn niet zozeer van toepassing. Volgens de programmasecretarissen geldt dit voor 41 % van de programma's (zie tabel 7.1). De vraag die gesteld is was: "In hoeverre lukt het (of is het gelukt) om voor het programma nieuwe bronnen van financiering aan te boren, om minder afhankelijk te worden van VWS of NWO." Voor 10 % van de programma's zijn al voldoende alternatieve bronnen gevonden. Voor de andere helft van de programma's is men nog op zoek naar (additionele) bronnen van financiering.

¹ Bron: Interview met Hoofd F&C.

Tabel 7.3 Nieuwe bronnen van financiering

	Aantal	%
Voldoende alternatieve bronnen gevonden	6	10%
Deels alternatieve bronnen gevonden	13	21%
Onvoldoende alternatieve bronnen gevonden	4	6%
Geen alternatieve bronnen gevonden	14	22%
Niet van toepassing	26	41%
Aantal programma's	63	100%

Gepercenteerd op aantal programma's

Voorbeelden van medefinanciering op programmakaderniveau zijn:

- Wetenschap en innovatie: NCI en Ministerie van VROM.
- Preventie: Ministeries van SZW en LNV, en recentelijk haken ook BZK, OCW en bijvoorbeeld de Nederlandse Hartstichting aan. Meestal gebeurt dit aanpalend aan een opdracht van VWS (gezamenlijk opdrachtgeverschap).
- Langdurende zorg: Revalidatie Nederland en zes verschillende opdrachtgevers voor het Disease Management Programma.

7.2 Integratie het ZON- en het MW-deel

In de ZON wet (1998) is opgenomen dat ZON zijn werkzaamheden dient uit te voeren in afstemming met NWO. Deze afstemming heeft in het verleden geresulteerd in een nauwe werkrelatie tussen ZON en MW-NWO. Deze werkrelatie is vervolgens in 2001 geformaliseerd met een gezamenlijk bestuur, de samenvoeging van de ondersteunende bureaus en de invoering van een gezamenlijk financieel beheer en financiële verantwoording.

De integratie van ZON en MW-NWO is in de evaluatie van 2004 aan de orde geweest. Conclusie was dat deze op verschillende gebieden nog aandacht vroeg. Het ging om de integratie van de administratieve organisatie, het werkgeverschap en de rechtspositie van medewerkers. Wat de administratieve organisaties betreft was nog sprake van twee gescheiden begrotingen, jaarrekeningen, onderling niet-transparante financiële administraties en verschillende financiële systemen (NWO baten/lasten, ZON kasstelsel). Op grond van deze evaluatie kunnen we vaststellen dat de administratieve integratie volledig heeft plaatsgevonden¹.

Daarnaast was voor deze evaluatie de vraag of er nu (2010) sprake is van brede programma's waarin zowel fundamentele als toegepaste en praktijkprojecten plaatsvinden. De enquête onder programmasecretarissen laat het volgende beeld zien:

¹ ZonMw Jaarverslag 2006, Organisatie en Prestatie, blz. 5.

Tabel 7.4 Welke typen projecten zijn binnen het programma gesubsidieerd

	Aantal	%
Basaal/fundamenteel onderzoek	25	35%
Translationeel strategisch onderzoek	22	31%
Toegepast onderzoek	38	54%
Ontwikkelingsprojecten	40	56%
Landelijke implementatieprojecten	27	38%
(wets)evaluatieonderzoek	3	4%
Anders	4	6%
Aantal programma's	63	

Gepercenteerd op aantal programma's

Hier waren meerdere antwoorden mogelijk. Tabel 7.4 laat zien dat er binnen programma's projecten op meerdere taakgebieden worden gefinancierd. Om het beeld nog iets scherper te krijgen, hebben we het type project gekruist met de programma's. We maken daarbij een onderscheid in drie groepen programma's:

- 1 uitsluitend projecten die basaal/fundamenteel dan wel translationeel/strategisch zijn;
- 2 uitsluitend toegepast, ontwikkel of implementatieprojecten;
- 3 zowel fundamenteel als toegepast.

De verdeling van de programma's over deze drie categorieën is als volgt.

Tabel 7.5 Typen projecten die binnen een programma vallen

	Aantal	%
Fundamenteel/translationeel	17	24%
Zowel fundamenteel als toegepast	16	23%
Toegepast/ontwikkeling/implementatie	38	54%
Aantal programma's	71	100%

Gepercenteerd op aantal programma's

Op basis van tabel 7.5 kunnen we zeggen dat er duidelijk sprake is van een categorie programma's die fundamenteel onderzoek combineren met ander type onderzoeken.

7.3 Aansturing door de opdrachtgevers

7.3.1 Afstemming tussen NWO en VWS

Op basis van de interviews met opdrachtgevers en ZonMw blijkt dat de afstemming tussen NWO en VWS in het opdrachtgeverschap goed verloopt. Periodiek vindt uitwisseling plaats op bestuurlijk niveau, dat is volgens respondenten sufficiënt. Van geen van de respondenten komen hierover aandachtspunten naar voren.

7.3.2 Opdrachtgeverschap VWS

Wel een aandachtspunt vormt de interne afstemming bij VWS rond het opdrachtgeverschap. Dit komt zowel aan de orde bij interviews binnen VWS als daarbuiten. Ondanks dat verbeteringslagen zijn gemaakt in de interne afstemming is nog winst te behalen.

VWS heeft een departementbrede accounthouder, directie Publieke Gezondheid. Vanuit deze directie is frequent overleg met de directie van ZonMw over bijvoorbeeld de strategie, bedrijfsvoering, taakstellingen en de planning- en controlcyclus. De directie PG, is het schakelpunt tussen de VWS-directies en ZonMw. Elke opdrachtbrief wordt door deze directie geparafeerd. Het instellen van deze accounthouder heeft meer samenhang gebracht.

Inhoudelijke afstemming zou soms eerder kunnen plaatsvinden. Uit interviews blijkt dat andere directies niet altijd goed op de hoogte zijn van het starten van nieuwe programma's in opdracht van VWS. De ZonMw programma's zouden meer in het overleg van de Directeuren Generaal aan de orde moeten komen. Het zou nog meer in de lijn kunnen van: "Wat gaan we het komend jaar doen, zijn we daar blij mee?".

Een respondent bij ZonMw zelf merkt op: "We kunnen als ZonMw nog fors winnen op het punt van samenhang, dit echter in samenspraak met de opdrachtgevers. Verkokering bij de opdrachtgevers leidt tot te veel (soms deels overlappende of zelfs tegenstrijdige) losse en tijdelijke programma's. Meer samenhang is hard nodig".

Ten slotte geven verschillende stakeholders aan dat VWS nog redelijk gefragmenteerd is. Het is in de laatste tijd verbeterd, maar er valt nog winst te behalen. Nu vormt het nog een belemmering voor een goede kennisontwikkeling. "Er zijn nu vier DG's, en daaronder zitten ongeveer 20 beleidsdirecties, die individuele financieringbanden hebben met belanghebbenden in het veld". Dit is niet altijd bevorderlijk voor de samenhang.

7.3.3 Opdrachtgeverschap NWO

Het opdrachtgeverschap van NWO loopt voornamelijk via het programmakader Wetenschap en Innovatie. De kaders in de opdrachtverlening van NWO zijn wat breder dan bij de programmaopdrachten van VWS. Tussen NWO en dit team vindt goede afstemming plaats over het verloop van de programma's.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

ZonMw is in 2001 ontstaan uit een samengaan van Zorgonderzoek Nederland en Medische Wetenschappen-NWO. Voor de oprichting van ZonMw waren publieke onderzoeksbudgetten ondergebracht op diverse plekken binnen ministeries en bij NWO en bereikten de onderzoeksinstellingen via een wirwar van paden. ZonMw is opgezet als intermediair tussen ministeries en het veld, in antwoord op drie tekortkomingen:

- Het ontbreken van een gedegen proces van prioritering in het onderzoek.
- Een gebrek aan degelijke, uniforme en op kwaliteit gebaseerde procedures voor budgettoekenning.
- Onvoldoende aandacht voor de toepassing van onderzoeksresultaten.

De missie van ZonMw is:

ZonMw stimuleert gezondheidsonderzoek en zorginnovatie. Vooruitgang vraagt om onderzoek en ontwikkeling. ZonMw financiert gezondheidsonderzoek én stimuleert het gebruik van de ontwikkelde kennis – om daarmee de zorg en gezondheid te verbeteren¹.

ZonMw heeft een intermediaire rol in een complex en zeer gevarieerd veld. In de afgelopen jaren zijn ongeveer 90 programma's aangestuurd. Al deze programma's samen financierde de afgelopen vijf jaar duizenden projecten en onderzoeken voor gemiddeld 150 miljoen euro² per jaar. Deze variëren van (inter)nationaal top onderzoek tot ontwikkelprojecten op terreinen van de gezondheidszorg waar nog nauwelijks sprake is van een wetenschappelijke traditie. Elk van deze programma's heeft een eigen specifieke context, doelen en ambities. ZonMw heeft de taak om tot een aanpak te komen waarmee de meest gunstige condities gecreëerd worden om deze doelen te behalen en effect te sorteren op beleid, praktijk en wetenschap om daarmee de zorg en de gezondheid te verbeteren.

Evaluatie ZonMw

In artikel 19 van de Wet op de organisatie ZorgOnderzoek Nederland (1998) is vastgelegd dat iedere vier jaar een verslag moet worden opgesteld over het functioneren van de organisatie. In 2004 vond de eerste evaluatie van ZonMw plaats. Deze tweede evaluatie (2010) richtte zich op de volgende vier aspecten:

- a) doeltreffendheid
- b) doelmatigheid
- c) implementatie conclusies 2004
- d) ontwikkeling taakgebied ZonMw

In dit hoofdstuk schetsen wij aan de hand van de onderzoeksvragen de conclusies van deze evaluatie. Het betreft een algemeen en overstijgend beeld van het functioneren van ZonMw. In de aanbevelingen geven wij aan hoe de doeltreffendheid en doelmatigheid versterkt kan worden en hoe ZonMw zich in de toekomst kan positioneren.

¹ Missie ZonMw

² Over de periode 2005 t/m 2010.

8.2 Conclusies

8.2.1 Doeltreffendheid

Onderzoeksvragen

- 1 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?
- 2 Leveren de door ZonMw gefinancierde programma's en projecten een bijdrage aan de wetenschappelijke kwaliteit en vernieuwing van het (Nederlandse) gezondheidsonderzoek?
- 3 Kunnen in termen van outcome-realiserende uitspraken gedaan worden over het doelbereik van ZonMw in het algemeen en de programma's in het bijzonder?

De onderzoeksvragen over de doeltreffendheid hebben wij langs twee lijnen beantwoord. Ten eerste hebben wij bekeken of ZonMw succesvol is in het creëren van condities die de kans op doeltreffendheid vergroten. Ten tweede is bekeken in welke mate ZonMw programma's de beoogde resultaten opleveren en of deze resultaten effect hebben op de praktijk van de gezondheidszorg, het beleid en de wetenschap.

ZonMw is succesvol in het creëren van condities voor doeltreffendheid

Uit wetenschappelijk onderzoek naar de impact van gezondheidsonderzoek en verbeterprogramma's is bekend welke condities bijdragen aan het bereiken van resultaten. De condities die wij in deze evaluatie onderzocht hebben, hebben betrekking op drie kernpunten: de interactie met kennisgebruikers, de kwaliteit de programma's en het onderzoek en de verspreiding van de resultaten.

Uit deze evaluatie blijkt dat ZonMw succesvol is in het creëren van condities die de kans op doeltreffendheid vergroten:

- ZonMw is ontvankelijk voor signalen uit de praktijk, wetenschap en het beleid, brengt deze systematisch in kaart en vertaalt deze in haar programmering. Daardoor is de maatschappelijke relevantie van de gefinancierde onderzoeken en projecten over het algemeen hoog.
- In alle fasen van het onderzoeksproces, van programmering tot en met verspreiding van resultaten, is sprake van samenwerking en interactie met kennisgebruikers. Kennisgebruikers zijn (organisaties en/of personen) voor wie de resultaten van onderzoeken en projecten zijn bedoeld. Dit zijn bijvoorbeeld kennisinstituten, zorginstellingen, zorgprofessionals, ministeries, gemeenten en patiënten(organisaties). Hiermee zijn de resultaten grotendeels bruikbaar voor de organisaties die deelnamen aan de programma's en de gefinancierde onderzoeken en projecten.
- De kwaliteit van het gefinancierde onderzoek is hoog. ZonMw heeft heldere kwaliteitsstandaarden. Slechts in 15% van de programma's komt het wel eens voor dat minder goede voorstellen worden gehonoreerd. Het gaat hierbij altijd om voorstellen met een hoge maatschappelijke relevantie, vaak op terreinen waar nog nauwelijks sprake is van een wetenschappelijke traditie. ZonMw biedt bij dergelijke programma's de aanvragers ondersteuning en zorgt daarmee voor een verbetering van de kwaliteit van de voorstellen.
- De verspreiding van resultaten wordt systematisch aangepakt. ZonMw identificeert doelgroepen en formuleert strategieën. Bij de verspreiding werkt ZonMw samen met een

brede groep van organisaties in beleid, praktijk en wetenschap. Resultaten zijn toegankelijk en worden verspreid via internet, conferenties en artikelen. Het is echter onduidelijk wat de impact van deze activiteiten is. Hiermee doelen we op bereik (wat is de omvang van de beoogde doelgroep en welk deel is daadwerkelijk bereikt) en effect op kennis, houding en gedrag van de doelgroep.

- ZonMw richt zich op het vergroten van de effectiviteit van programmastrategieën door het verbeteren van condities voor het behalen van resultaten en effecten. Ten eerste door op een receptieve wijze contact te houden met een brede groep kennisgebruikers en na te gaan waar behoeften liggen. Daarnaast worden programma's geëvalueerd, bekeken wordt of het programma heeft bijgedragen aan het behalen van resultaten. De lessen worden intern en tussen programmateams gedeeld. Uit deze evaluatie is duidelijk zichtbaar dat ZonMw inzichten uit programma- en meta-evaluaties ook vertaalt in het opzetten en monitoren van nieuwe programma's. Daarmee vergroot ZonMw de effectiviteit van haar programma's.

Beoogde programma- en projectdoelstellingen worden grotendeels behaald

Op het niveau van ZonMw zijn prestatie-indicatoren overeengekomen met VWS en NWO. Sinds 2007 legt ZonMw jaarlijks verantwoording af. De indicatoren geven inzicht in de prestaties van ZonMw op bijvoorbeeld het aantal publicaties, gerealiseerde academische werkplaatsen, het aantal projecten dat een vervolg heeft gekregen.

Programmadoelstellingen zijn grotendeels meetbaar geformuleerd. Om voor financiering in aanmerking te komen moeten ook onderzoeks- en projectaanvragen meetbaar zijn. Het doelbereik van zowel de programma's als de gefinancierde projecten en onderzoeken is hoog (beiden rond de 80%). Op beide niveaus is sprake van outcome realisatie (beoogde doelen worden bereikt). ZonMw presteert dus goed in het behalen van programmadoelstellingen en in het creëren van condities voor het realiseren van project- en onderzoeksdoelstellingen.

Aantoonbare effecten op beleid, wetenschap en praktijk

We stellen vast dat de inzet van ZonMw en de gefinancierde projecten en onderzoeken aantoonbare effecten hebben op gezondheid en zorg. Programma- en projectresultaten hebben effecten op beleid, wetenschap en praktijk. Deze effecten treden op binnen de gefinancierde projecten en zijn bijvoorbeeld terug te zien in kortere wachttijden in ziekenhuizen, minder decubitus in verpleeg- en verzorgingshuizen, meer transparantie voor patiënten over de kwaliteit van zorginstellingen, nieuwe behandel mogelijkheden, nieuwe medisch wetenschappelijke inzichten, kostenbesparingen en de ontwikkeling van methoden om de kwaliteit te verbeteren.

Omvang van de effecten van de resultaten is niet bekend

Effecten op programma- en projectniveau worden dus opgetekend, maar de omvang van de bijdrage aan de verbetering van de zorg, preventie en gezondheid (de impact) is onbekend (met uitzondering van de wetenschappelijke impact). Met omvang doelen wij op de schaal van deze effecten (in daadwerkelijke toepassing, in gezondheidswinst en of de effecten ook op langere termijn zichtbaar zijn). De effecten worden vastgesteld binnen bijvoorbeeld de instellingen die hebben meegedaan aan verbeterprojecten. Onduidelijk is echter of de verbetering blijvend is en of ook andere instellingen die niet mee hebben gedaan goede voorbeelden overnemen.

Dat het onduidelijk is heeft primair te maken met dat het zeer ingewikkeld is om impact te meten. Het is lastig om de maatschappelijke resultaten van onderzoeksprogramma's te koppelen aan de inspanningen die zijn gedaan vanuit een onderzoeksprogramma. De invloeden van buitenaf zijn talrijk en ze vertroebelen het zicht op een eventueel causaal verband. Daarnaast duurt het lang voordat resultaten van onderzoek daadwerkelijk en breed worden toegepast. Niet alleen ZonMw, ook vergelijkbare instituten in Nederland en het buitenland worstelen hiermee. Voor deze evaluatie hebben wij een vergelijking gemaakt met organisaties in Canada, Groot-Brittannië en Nederland. Zij zien het belang van het zichtbaar maken van impact. Twee van deze drie organisaties die hebben deelgenomen aan impactstudies over programma's of onderzoeksgebieden stellen echter vast dat deze minder nuttig waren dan van te voren gedacht vanwege de complexiteit van impactmeting. Impact wordt beïnvloed door een complex samenspel van een groot aantal in- en externe factoren, die een organisatie niet kan controleren. Impact in de zin van gedragsverandering aan het eind van de kenniscyclus is daarom feitelijk lastig toe te schrijven aan een organisatie of programma aan het begin van de kenniscyclus, waar de kennis gegenereerd wordt.

Aantoonbare bijdrage aan wetenschappelijke kwaliteit en vernieuwing

ZonMw levert een aantoonbare bijdrage aan de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek en de vernieuwing van het (Nederlandse) gezondheidsonderzoek. Sinds 2006 is sprake van een sterke toename van publicaties in gerefereerde internationale tijdschriften met een grote impact. ZonMw financiert over het algemeen de beste onderzoekers. In de wetenschappelijke concurrentieslag met andere (westerse) landen doet Nederland het goed. Nederlandse onderzoekers wereldwijd een sterke naam. ZonMw levert hier een substantiële bijdrage aan.

Samenhang tussen programma's kan nog verder versterkt worden

Ondanks dat de samenhang in de financiering van gezondheidsonderzoek met de komst van ZonMw sterk is verbeterd en gunstig afsteekt bij de onderzoeksfinanciering van andere ministeries, kan deze nog verder vergroot worden. Bij het (fundamenteel) medisch wetenschappelijk onderzoek, dat grotendeels via NWO gefinancierd wordt, is al sprake van een samenhangende agenda en een goede synergie met kenniscentra en brancheorganisaties. Het gaat hierbij om het deel van de kennisagenda dat via programmaopdrachten van VWS tot stand komt.

Bij de opdrachtverstrekking vanuit VWS is bij een deel van de programma's nog sprake van enerzijds overlap en anderzijds fragmentatie. Opdrachten komen meestal vanuit beleidsdirecties tot stand. Afstemming tussen beleidsdirecties vindt al plaats. De directie Publieke Gezondheid vervult hierin een coördinerende rol. Dit heeft in de afgelopen jaren al tot meer samenhang geleid. Afstemming kan echter nog eerder plaatsvinden. Beleidsdirecties zijn niet altijd op de hoogte van het starten van nieuwe programma's in opdracht van VWS. Ook vindt vanuit VWS geen metaprogrammering plaats (het programmeren van programma's).

ZonMw kan een actievere rol spelen in het vergroten van de samenhang door (gevoed door kennisgebruikers) nog meer een eigen visie en kennisagenda op te stellen over wat nodig is om tot een betere zorg en gezondheid te komen en hierover in een vroege fase van het programmeringsproces in gesprek te gaan met VWS (proactief). ZonMw heeft namelijk beter zicht op reeds beschikbare kennis en op lopende programma's. In de aanbevelingen zullen we nader ingaan op dit punt.

ZonMw kan flexibiliteit vergroten

De manier waarop programma's tot stand komen en de zorgvuldigheid waarmee voorstellen beoordeeld worden brengt ook een aantal nadelen met zich mee. Een breed gedeeld en sterk beeld dat uit deze evaluatie naar voren komt is dat ZonMw nog kan winnen aan flexibiliteit. Op dit moment wordt de flexibiliteit verminderd door een aantal factoren.

- De tijd die nodig is om tot een nieuw programma te komen. Het opzetten van en programma kost twee á drie jaar, waardoor het niet goed mogelijk is om snel in te springen op actuele kennisbehoeften in het veld. ZonMw verliest hierdoor momentum.
- De strakke thematische uitwerking en het werken met subsidierondes. Het grootste deel van de programma's werkt met een zodanige thematische uitwerking dat er weinig ruimte om (snel) op actuele vraagstukken in te spelen.
- De zorgvuldigheid waarmee programma's worden opgezet en voorstellen worden behandeld. Beoordelingsprocedures nemen veel tijd in beslag (waarover meer in de paragraaf doelmatigheid) en subsidievoorstellen moeten zodanig zijn afgetimmerd dat er weinig ruimte is om gaandeweg bij te sturen en nieuwe wegen in te slaan. Met name de beroeps- en brancheorganisaties signaleren bij hun achterban dat men moeite heeft met de dominante wetenschappelijke insteek. Deze dominantie gaat soms ten koste van de aansluiting bij kennisgebruikers in de praktijk. In programmacommissies is sprake van een sterke wetenschappelijke inbreng. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de beoordeling van voorstellen.

Uit het bovenstaande beeld leiden wij af dat ZonMw de flexibiliteit kan vergroten, waardoor zij beter kan inspelen op actuele ontwikkelingen en nog beter kan aansluiten op de praktijk en het beleid. In onze aanbevelingen komen wij hier op terug.

8.2.2 Doelmatigheid

Onderzoeksvragen

- 1 Besteedt en beheert ZonMw de haar beschikbaar gestelde middelen op een efficiënte manier ten behoeve van een effectieve uitvoering van haar taken?
- 2 Werkt ZonMw doelmatig in vergelijking met soortgelijke organisaties?
- 3 Welke verbeteringen zijn er mogelijk om de doelmatigheid van ZonMw te vergroten?

Financiën transparant en overzichtelijk gepresenteerd

Om de verantwoording en transparantie te verbeteren heeft ZonMw sinds 2005 een aantal concrete stappen ondernomen. De informatie gepresenteerd in de ZonMw jaarrekeningen is nu overzichtelijk en helder. ZonMw stelt ook eisen aan de financiële administratie bij aanvragers en aan de manier waarop aanvragen en projectbegrotingen zijn opgesteld. Tijdens en na afronding van projecten houdt ZonMw toezicht op de rechtmatigheid van projectuitgaven.

De overhead is gehalveerd sinds de laatste evaluatie

Het aandeel van totale exploitatiekosten van ZonMw is bijna gehalveerd van 13,1% in 2004 tot 6,6 % in 2009. De organisatieoverhead van ZonMw in absolute termen zijn redelijk constant is gebleven, ondanks een meer dan 50 % toename van de totale omzet tussen 2007 en 2009. Dit wijst op een aanzienlijke efficiëntieverbetering. Dit betekent niet dat deze verhouding tussen exploitatiekosten en verstrekte subsidies ook automatisch gehandhaafd kan blijven als het bedrag aan verstrekte subsidies zou worden teruggeschroefd. Een organisatie heeft namelijk altijd te maken met minimale vaste lasten (b.v. huisvesting, onder-

steunend personeel en bestuur, personeelscontracten voor onbepaalde duur, vaste afschrijvingen) die niet rechtevenredig afnemen met verminderde organisatieactiviteit.

Qua organisatieoverhead is ZonMw vergelijkbaar met de drie organisaties die wij in het kader van deze evaluatie vergeleken hebben. Ook deze organisaties lieten sinds 2005 een verlaging van de overhead zien, veroorzaakt, net als bij ZonMw door een groei van de totale omzet en het efficiënter maken van de organisatie. De acties die deze organisaties inzetten om de doelmatigheid te vergroten komen overeen met ZonMw. Als enige organisatie besteedt ZonMw bij de project- en onderzoeksaanvraag aandacht aan doelmatigheid van de opzet (beoordelingscriterium).

Opzetten van omvangrijkere programma's levert efficiëntievoordelen

ZonMw is begonnen met het opzetten van omvangrijkere programma's. Hiermee zijn efficiëntievoordelen behaald. De exacte omvang van de voordelen in financiële termen is niet bekend. Hoewel de organisatieoverhead de afgelopen jaren is afgenomen, is niet te zeggen in hoeverre deze afname het resultaat is geweest van schaalvoordelen. Dit is niet apart bijgehouden en gedocumenteerd.

Overigens gaat het bij de herindeling tevens om een efficiëntere manier van organiseren en kennisdelen, waarvan de opbrengsten niet eenvoudig in geld zijn uit te drukken. Vanuit dit motief zetten vergelijkbare instituten in het buitenland in op grotere programma's, en niet zozeer om kosten te besparen.

Grote verschillen in doorlooptijden

De periode tussen het indienen van een aanvraag tot het honoreren van de aanvraag kan variëren van 5 dagen tot 382 dagen. De belangrijkste factor is het systeem met commissiebeoordeling van projectideeën, waarbij vervolgens de voorstellen worden uitgewerkt, gevolgd door een commissiebeoordeling en een wederhoor. Vervolgens kan de periode tussen het honoreren van de aanvraag tot de start van het project, variëren van 2 tot 268 dagen. Voor met name organisaties uit de niet-academische setting zijn lange doorlooptijden problematisch (zie ook conclusie over flexibiliteit). In een academische setting is men meer gewend aan langere doorlooptijden.

ZonMw stuurt wel op doorlooptijden, maar hanteert hierbij geen streefwaarden. Met ZonMw vergelijkbare instellingen sturen nadrukkelijker op het verkorten van doorlooptijden, door deze te monitoren en streefwaarden te hanteren. Daarmee realiseren ze kortere doorlooptijden dan ZonMw. Onze conclusie is dat ZonMw op dit punt nog aan efficiëntie kan winnen. De organisaties die in onze evaluatie zijn vergeleken met ZonMw kunnen daarbij als voorbeeld dienen.

8.2.3 Taakverbreding en positionering

Onderzoeksvragen

- 1 Is de verhouding fundamenteel - translationeel - toegepast onderzoek voldoende in balans in relatie tot de taken?
- 2 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?
- 3 Is, in dat verband, de positie van ZonMw ten opzichte van andere organisaties waarmee raakvlakken in taken bestaan voldoende helder en afgebakend?

- 4 Kan op grond van een sterkte-zwakteanalyse aangegeven worden wat succesvolle positioneringmogelijkheden zijn voor ZonMw?

In deze paragraaf gaan we vooral in op de huidige positionering van ZonMw. Bij de paragraaf aanbevelingen geven wij aan wat mogelijkheden voor ZonMw zijn voor succesvolle positionering.

Verbreding van taken heeft een toegevoegde waarde

In de evaluatie in 2004 is geconcludeerd dat ZonMw zich nog meer moest richten op de toepassing van kennis. De conclusie van deze evaluatie is dat de organisatie zich voldoende heeft verbreed en dat er sprake is van een toegevoegde waarde. ZonMw wordt nationaal en internationaal als een nastrevenswaardig voorbeeld gezien. Het draagvlak in de gezondheidszorg voor de huidige positionering van ZonMw is groot. De kracht van ZonMw ligt in het bestrijken van de hele breedte van het innovatieproces, van fundamenteel onderzoek tot en met de toepassing in de praktijk. De inzet van ZonMw heeft er voor gezorgd dat implementatie (de toepassing van kennis) vergeleken met vijf jaar geleden steviger op de agenda staat in een breed veld (praktijk, beleid en wetenschap).

Beperkte middelen voor translationeel onderzoek

Uit bovenstaande concluderen wij dat er voldoende balans is in de verhouding fundamenteel- translationeel en toegepast onderzoek. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat meer focus op ontwikkeling en implementatie heeft geleid tot een verzwakking op de andere taakgebieden. Wel valt op dat relatief weinig middelen gaan naar translationeel onderzoek. Veel onderzoekers doen een beroep op deze middelen en de kans op honorering is relatief klein. Het translationele onderzoek dat verricht wordt is van hoge kwaliteit en levert veel rendement. In onze aanbevelingen komen wij hier op terug.

Positie ZonMw is op dit moment voldoende afgebakend

Vooraf bij het taakgebied implementatie bestaat het risico op een onduidelijke afbakening. Waar houdt de rol van ZonMw op en waar begint de rol van bijvoorbeeld intermediaire organisaties (zoals kennisinstellingen, beroeps- en branche-organisaties), zorginstellingen en professionals? Allereerst merken we op dat er nooit sprake kan zijn van een strak gedefinieerde afbakening. De afbakening is situationeel bepaald en er is altijd een overlappend gebied. Deze overlap is functioneel, omdat dit kans dat intermediaire organisaties onderzoeksresultaten en resultaten van verbeterprojecten kunnen oppakken vergroot. Op basis van deze evaluatie stellen wij vast dat er op dit moment sprake is van een goede balans in de positionering van ZonMw. ZonMw profileert wel het belang en haar kennis over implementatie, heeft binnen haar programma's een regierol, maar implementeert niet zelf.

8.2.4 Overige onderzoeksvragen

Onderzoeksvragen

- 1 Zijn de aanbevelingen uit de vorige evaluatie opgevolgd en heeft dat bijgedragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van ZonMw?
- 2 Hoe heeft de aansturing van de opdrachtgevers zich ontwikkeld en hoe kan de aansturing verder worden geoptimaliseerd?

Aanbevelingen evaluatie 2004 zijn opgevolgd

Aanbevelingen uit de vorige evaluatie hadden onder meer betrekking op:

- Het opdrachtgeverschap van VWS en NWO
- De integratie Zon en Mw
- Het opstellen van prestatie-indicatoren
- Het verhelderen van de implementatiefunctie

In de vorige paragrafen zijn we reeds ingegaan op een deel van deze aanbevelingen. Overall kunnen we zeggen dat ZonMw de aanbevelingen uit de vorige evaluatie heeft opgevolgd en dat dit een bijdrage heeft geleverd aan de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Afstemming VWS en NWO opdrachtgeverschap loopt naar tevredenheid

In de evaluatie van 2004 is vastgesteld dat de afstemming tussen VWS en NWO voor verbetering vatbaar was. Op grond van deze evaluatie kunnen we concluderen dat de afstemming nu naar tevredenheid van de betrokken partijen verloopt. Regelmatig vindt bestuurlijk afstemming plaats tussen beide organisaties en ZonMw.

In de paragraaf over doeltreffendheid gaven wij al aan dat VWS de aansturing kan optimaliseren door meer samenhang te brengen in de opdrachtverlening door de verschillende beleidsdirecties. Bij de aanbevelingen zullen wij aangeven hoe de aansturing verder geoptimaliseerd kan worden.

Integratie Zon en Mw heeft plaatsgevonden

De administratieve integratie van Zon en Mw is volledig doorgevoerd. Ook inhoudelijk (programmatisch) is er geen scheiding meer tussen Zon en Mw. Binnen een van de ZonMw programma's worden verschillende onderzoekstypen gefinancierd. Dit is van belang om tot een goede kruisbestuiving tussen verschillende onderzoekstypen (fundamenteel onderzoek, toegepast onderzoek, etc.).

Toename medefinanciers, maar geen toename in aandeel van medefinanciering

ZonMw zet aantoonbaar in op het verkrijgen van medefinanciering door in gesprek te gaan met bijvoorbeeld andere ministeries, bedrijven en gezondheidsfondsen. Dit leidt tot nieuwe programma's op bijvoorbeeld het gebied van preventie, langdurige zorg en wetenschap & innovatie. ZonMw is er in geslaagd om naast VWS ook de ministeries van EZ, SZW, LNV, BZK en OCW te betrekken als medefinancier. Deze medefinanciering is van belang met het oog op intersectoraal onderzoek en beleid. ZonMw heeft hierin dus een belangrijke stimulerende functie.

Het aandeel van financiering van andere opdrachtgevers dan VWS en NWO fluctueert. In 2008 was bijvoorbeeld sprake van een grote toename, maar in 2009 nam dit weer af. Op basis van onze evaluatie kunnen we dus vaststellen dat het ZonMw lukt om een bredere groep van opdrachtgevers en medefinanciers aan te trekken. Het is echter niet duidelijk of er structureel meer subsidie van andere opdrachtgevers komt.

8.3 Aanbevelingen

Als inleiding op onze aanbeveling willen wij twee opmerkingen maken. Ten eerste is het veld waarin ZonMw opereert zeer gevarieerd. Dit maakt dat veel van de flexibiliteit van

ZonMw wordt gevraagd in het opzetten van effectieve programma's. De ene keer is het bijvoorbeeld nodig om tot een stringente en strakke opzet van een programma te komen, waarbij het accent ligt op het bereiken van een zo hoog mogelijke kwaliteit. In een andere situatie geeft de maatschappelijke relevantie de doorslag, en moet een programma ondersteuning bieden aan indieners om tot kwalitatief goede voorstellen te komen. Per situatie en afhankelijk van de programmadoelen en ambities, moet ZonMw bezien wat de meest gepaste aanpak is. Zo is bijvoorbeeld een aanbeveling om meer topdown te programmeren vooral van toepassing als er een sterke link is met specifieke vraagstukken vanuit beleid of praktijk, waarbij direct bruikbare kennis nodig is. Bij vernieuwend wetenschappelijk onderzoek is juist weer de ruimte nodig en kan een te strakke thematische afbakening remmend werken. Ondanks dat ZonMw nu al bij elk programma bekijkt wat de beste strategie is, is de kern van onze aanbevelingen dat ZonMw nog kan winnen aan doeltreffendheid en doelmatigheid door een meer flexibele en gedifferentieerde aanpak. In onze aanbevelingen proberen wij uit te leggen wat we hier precies mee bedoelen.

Een tweede inleidende opmerking is dat wij ook aanbevelen om bepaalde werkwijzen te behouden. Wij doen deze aanbevelingen omdat uit de evaluatie naar voren komt dat deze ter discussie staan. Dit geldt bijvoorbeeld voor de samenstelling van de programmacommissies en het hanteren van uitgebreide kwaliteitsprocedures.

8.3.1 Aanbevelingen over programmering

Zorg voor meer samenhang in de programmering

Om tot meer samenhang in programma's te komen verdient het de aanbeveling aandacht te geven aan het meer programmeren van programma's of liever gezegd van de onderwerpen/thema's die op de kennisagenda worden gezet. Daarmee kan een optimale inzet van de onderzoeksbudgetten van ZonMw worden bereikt. Vragen die bij een dergelijke programmering van thema's kunnen worden beantwoord zijn:

- Welke onderwerpen verdienen prioriteit gelet op urgentie, actualiteit, verwacht rendement in relatie tot de kosten, samenhang met andere programma's?
- Welke onderwerpen verdienen nadere bestudering alvorens er een fors programmabudget voor te voteren?
- Hoe kunnen reeds afgeronde programma's wellicht verder worden gevaloriseerd?
- Hoe kunnen nieuwe programma's gebruik maken van lopende en afgeronde programma's?
- Hoe kunnen nieuwe programma's elkaar onderling versterken?
- Hoe kan een optimale budgetallocatie worden verwezenlijkt?
- Wat is het beoogde rendement van de te alloceren budgetten voor: de patiënten, de professionals in de zorg, het beleid, de wetenschap.

Vergroot flexibiliteit door meer vrije ruimte en grotere programma's

De huidige wijze van programmeren (grotendeels in de vorm van losse programmaopdrachten), maakt dat het lang duurt voordat ZonMw kan reageren op actuele ontwikkelingen en op kennisbehoeften in het praktijkveld. Daarnaast hebben de vierjarige programma's vaak een vrij strak thematisch kader, waardoor er weinig ruimte is om snel op nieuwe thema's in te gaan. Hierdoor is de aansluiting bij vooral het praktijkveld nog niet helemaal optimaal. Vrije ruimte kan op verschillende manieren gecreëerd worden. Dit kan door het uitbreiden van het strategisch budget (vrije beleidsruimte) en door het opzetten van grotere pro-

gramma's. Grotere programma's bieden doorgaans meer ruimte om flexibiliteit in te bouwen, bijvoorbeeld door een bredere thematische insteek en meer mogelijkheden om de toepassing van kennis mee te programmeren. Ook met ZonMw vergelijkbare instituten zetten om deze redenen grotere programma's op.

Bezuinigingen en cofinanciering

Het ziet ernaar uit dat ZonMw net als vele andere organisaties te maken krijgt met bezuinigingen. Het is over het algemeen niet verstandig 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 nog meer geld uit te trekken voor onderzoek dan om minder geld ter beschikking te stellen. In dit verband zij opgemerkt dat veel uitstekende voorstellen voor medisch wetenschappelijk onderzoek die zijn ingediend door topwetenschappers niet zijn toegekend wegens budgetkrapte.

Los hiervan verdient het aanbeveling dat ZonMw zich nog steviger inspant om cofinanciering te verwerven voor de programma's die zich daarvoor lenen. Naast de overheid kan ZonMw zich nog meer dan ze nu doet, richten op publiekprivate samenwerking.

Bij cofinanciering gaat het niet alleen om een hoger budget maar ook om het commitment van samenwerkingspartners en het opzetten van meer intersectoraal onderzoek.

Samenstelling programmacommissies

Uit deze evaluatie blijkt dat de samenstelling van programmacommissies regelmatig discussie oproept. Hoewel diverse stakeholders lijken aan te dringen op een minder sterke rol van de wetenschappers in de programmacommissies is het niet aanbevelenswaardig om hun rol in deze commissies te verminderen. De ambachtelijke kern van de programma's bestaat immers uit (toepassingsgerichte) wetenschappelijke activiteiten. Die kern dient niet op losse schroeven te worden gezet, omdat daarmee risico's zouden ontstaan m.b.t. een essentiële voorwaarde voor het rendement van onderzoek, namelijk de wetenschappelijke kwaliteit. Dit laat onverlet dat in de commissies een adequate vertegenwoordiging vanuit het veld dient te zijn opgenomen die ervoor kan zorgen dat alle relevante invalshoeken die in het veld van belang zijn worden ingebracht. De meest geschikte samenstelling moet per programma bekeken worden.

Kwaliteitsprocedures

De vraag is hoever ZonMw moet gaan in het flexibiliseren van procedures, omdat deze tegelijkertijd een kwaliteitswaarborg geven (transparantie, methodologische kwaliteit en onafhankelijkheid). Het dwingt indieners tot het maken van kwalitatief goede voorstellen, hetgeen (tot op zekere hoogte) bijdraagt aan de doeltreffendheid. Op dit moment is al ruimte om per programma aanpassingen te doen in de procedures en beoordelingscriteria. Onze aanbeveling is dus om in de kern vast te houden aan de huidige werkwijze en kwaliteitsprocedures, maar wel te bezien of meer differentiatie mogelijk is.

8.3.2 Aanbevelingen over vergroten van het rendement

Terugkoppeling naar het beleid

Een groot deel van de programma's van ZonMw heeft een beleidskant. Ten eerste komen deze programma's over het algemeen voort uit de beleidsagenda van het ministerie. Ten tweede heeft het doorvoeren van veranderingen vaak een relatie met beleid. De financie-

ringsystematiek kan bijvoorbeeld belemmerend dan wel bevorderend werken in het verbeteren van ketenzorg. Vanuit de uitvoering van programma's ontstaat vaak een beter inzicht in de werking van beleid. Dit inzicht kan nog beter teruggekoppeld worden naar het ministerie.

Een goede benutting van deze inzichten in beleid begint met een samenhangende kennisagenda (aanbeveling 1). Met name de adviesraden spelen hierin een belangrijke rol (zoals de Raad voor Volksgezondheid en Zorg, de Gezondheidsraad en de Raad voor Gezondheidsonderzoek, de Nederlandse Zorgautoriteit en het College voor Zorgverzekeringen). Met deze raden en met VWS kan ZonMw een kennisagenda voor beleid maken. Programmering en een goede verdeling van rollen tussen deze verschillende organisaties die het ministerie van beleidskennis voorzien, kan vervolgens op basis van deze agenda plaatsvinden. Belangrijk daarbij is dat ook de benutting van de resultaten meegenomen wordt in de programmering. Daarbij moet nagedacht worden over hoe en wanneer tijdens en na het programma de kennis het best aangeleverd kan worden.

Valorisatie wetenschappelijk onderzoek

De doorwerking van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek in de keten naar uiteindelijke toepassing is niet zozeer een taak voor de wetenschappers zelf als wel voor kennismakelaars die in staat zijn de resultaten van het onderzoek te begrijpen en door te vertalen in veranderingen in de praktijk van de zorg waardoor ze vatbaar worden voor implementatie. Het verdient aanbeveling te investeren in nog meer kennis en nog meer professionaliteit in dit lastige deel van de kennisketen, waardoor het rendement van wetenschappelijk onderzoek nog systematischer kan worden benut.

Zicht op impact

Het uiteindelijke effect van implementatie c.q. veranderingstrajecten is niet makkelijk vast te stellen en mede daardoor ontbreekt het aan voldoende inzichten hoe een optimale impact kan worden bereikt. Dat is in de meeste kennisgebieden het geval, maar er zijn gebieden waarop men hier al verder mee is gekomen, zoals landbouwonderzoek, technische wetenschappen en onderzoek op het gebied van de waterhuishouding. Het verdient aanbeveling om mede op basis van de ervaringen in dit soort kennisgebieden meer inzichten te verwerven over de manier waarop de impact kan worden vastgesteld en hoe de impact kan worden geoptimaliseerd. Systematisch experimenteren met uiteenlopende vormen van implementatie moet uiteindelijk de empirische onderbouwing leveren voor een optimale implementatiestrategie. Naast de optimalisering van de implementatiestrategie zorgt inzicht in impact ook voor extra legitimatie voor investeringen in onderzoek.

8.3.3 Aanbevelingen over positionering

Positie in het medisch wetenschappelijk onderzoek

De positie van ZonMw met betrekking tot het medisch wetenschappelijk onderzoek behoeft weinig verbetering, want op dit punt vervult ZonMw zijn rol zeer goed. Mogelijkheden tot versterking zijn nog gelegen in grotere inspanningen richting internationale samenwerking en internationale programma's. Dit kan in financieel opzicht zowel leiden tot extra financieringsruimte als besparingen op de eigen onderzoekinspanning. Belangrijker is dat hiermee een nadere inhoudelijke afstemming kan worden bereikt met onderzoek in het buitenland, waardoor de kennisgroei kan worden geoptimaliseerd. Het is aanbevelenswaardig om voor het tot stand brengen van internationale samenwerking voldoende budgetruimte te schep-

pen, zodat optimaal gebruik kan worden gemaakt van de kansen die zulke samenwerking biedt.

Positie op de kennisketen

De positie van ZonMw op de gehele kennisketen is redelijk uitgebalanceerd, waarbij kan worden opgemerkt dat ZonMw de verleiding moet blijven weerstaan om verder door te dringen in het veld. Niet alleen omdat ZonMw daardoor uit evenwicht zou geraken, maar vooral omdat het veld zelf in staat moet worden gesteld de implementatie te optimaliseren. De balans bij ZonMw kan nog verder worden verbeterd door het in de keten zo essentiële translationele onderzoek in omvang nog verder te versterken.

Samenwerking

Samenwerking met het complexe veld in de zorg gaat niet vanzelf. Het is van belang de samenwerking met het veld zo structureel mogelijk te regelen, zodat niet steeds nieuwe allianties behoeven te worden gevormd en de in het veld verspreide kennis niet wegvloeit maar stevig wordt verankerd bij instellingen zowel als bij individuele professionals. De neiging bij onderzoekprogramma's bestaat om zoveel mogelijk geld in de kennisproductie te stoppen, dus het verdient aanbeveling na te gaan of er voldoende budget resteert voor de kennisconsumptie. Alleen dan kan de samenwerking met het veld uitgroeien tot een kennisbenuttingsstructuur zoals we die onder meer aantreffen in de landbouwsector.

8.3.4 Aanbevelingen over doelmatigheid

Overheadkosten

Gelet op de enorme doelmatigheidsverbetering ten gevolge van de forse vergroting van de omzet van ZonMw verdient het aanbeveling na te gaan welke vaste lasten niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn (de zgn. nullast), wat de variabele kosten zijn die fluctueren naar gelang de ontwikkeling van de totale omzet en wat de kosten zijn die specifiek per programma worden gemaakt.

Daarmee kan worden voorkomen dat in tijden van bezuiniging de overhead zozeer wordt gekort dat er risico's ontstaan voor de kwaliteit van het werk van ZonMw.

Doelmatigheid programma's

ZonMw heeft al een aantal concrete stappen ondernomen om de doelmatigheid van programma's te verhogen – zowel in de opzet als in de uitvoering van programma's. Het verdient aanbeveling nader aandacht te besteden aan het beheersen van de capaciteitsinzet op basis van nader inzicht in de taken die door ZonMw medewerkers voor de programma's worden uitgevoerd. Op basis van de vergelijking met buitenlandse organisaties kan ZonMw mogelijk nog aan doelmatigheid winnen door:

- Uitdrukkelijker aandacht te besteden aan risicobeheer. Dit kan bijvoorbeeld door periodiek een risico-audit te doen op processen en strategieën, en de 'value for money'.
- Streefwaarden te koppelen aan doorlooptijden. De aanbeveling is om dit gedifferentieerd te doen en per programma of categorie van programma's te kijken wat reële streefwaarden zijn.
- Mogelijk onnodige bureaucratie in de programma's kan worden voorkomen door aan de programmacommissies enige beslissingsruimte te geven in situaties waarin men dreigt vast te lopen in procedures/regels.

- Meer zicht te krijgen op de daadwerkelijke inzet van ZonMw medewerkers is het aan te bevelen een pilot te doen met tijdschrijven. Het primaire doel is hiermee gericht inzicht te verwerven in factoren die van invloed zijn op de inzet. Met dit inzicht kan ZonMw bekijken waar doelmatigheidswinst valt te behalen.

Bijlage 1 Gebruikte bronnen

Bakker C.H. Roommans, C. - Evaluation Report, Research Institute of Diseases in the Elderly 2004 – 2008. December 2009

Boerboom, L. Ouwens, M. Wensing, M. - Internationaal implementatieonderzoek en implementatiebeleid van onderzoeksfinanciers: een overzicht anno 2010. IQ healthcare, Nijmegen. 30 juni 2010

Bongers, F. e.a. - Evaluatie Vernieuwingsimpuls 2000 – 2006, in opdracht van NOW. Dialogic, Utrecht. 28 juni 2007

Buxton, M., Hanney, S. - How can payback from health services be assessed? *J Health Services Res Policy*. Nummer 1, 1996. pp. 35-43

Carden F. - *Issues in assessing the policy influence of research. International Social Science Journal*. 2004; 26 (179): 3-4.

Drummond, MF. Schwartz, JS. Jonsson, B. Luce, BR. Neumann, PJ. Siebert, U. e.a. - *Key principles for the improved conduct of health technology assessments for resource allocation decisions. Int J Technol Assess Health Care*. 2008. 24(3): 244-58 & pp. 362-368.

Externe evaluatiecommissie - *Assessment of the self-evaluation and of the individual projects by external referees*. October 2008

Externe Evaluatiecommissie Doelmatigheidsonderzoek - Evaluatie van het ZonMw-programma DoelmatigheidsOnderzoek 1999 t/m 2005. ZonMw, Den Haag. 2005

Externe evaluatiecommissie KIZO - externe evaluatie programma Kiezen in Zorg. Juli 2008

Externe Evaluatiecommissie LLC - Rapport externe evaluatie, ZonMw-programma Landelijke Leefstijl Campagnes 2003 – 2008. Juli 2008

Externe Evaluatiecommissie M/V - EXTERNE EVALUATIE ZonMw-PROGRAMMA m/V, de factor sekse in de gezondheidszorg 2000 – 2006. Juni 2007

Externe evaluatiecommissie programma InZicht - Externe evaluatie programma InZicht, Augustus 2008

Gangaram Panday, U. Zandvoort, R. - Tussentijdse evaluatie Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid. ZonMw, Den Haag. Juni 2008

Graaf, R. de - Programma Diabetes Ketenzorg, Evaluatie rol ZonMw. DE GRAAF strategie- & beleidsadvies B.V. Zoetermeer. 5 oktober 2009

De Graaf, R. de - Externe evaluatie programma Kiezen in Zorg; een aanvullend onderzoek. De Graaf strategie- & beleidsadvies B.V., Zoetermeer. 10 juni 2008.

Graaf, R. de - LAK GGZ/VZ, Resultaten en leerpunten . DE GRAAF strategie- & beleidsadvies B.V., Zoetermeer. 4 december

Goeij, J.I.M. de. e.a. - Externe Evaluatie Commissie: Externe Evaluatie Programma Gezond Leven 2001–2008. 14 oktober 2009

Heiligers, P.J.M. Niet, v.d. A. Friele, R.D. - Contextfactoren voor succesvolle implementatie, NIVEL, Utrecht. 2010

Hivon M, Lehoux P, Denis J-L, Tailliez S. - *Use of health technology assessment in decision making: coresponsibility of users and producers?* Int J Technol Assess Health Care. 2005; 21(2): pp. 268-75.

Horizon publicatie - brochure: Onderzoekers verbreden de Horizon. NGI, Den Haag. verwachte publicatie eind 2010

Holleman, G. Slijper, M. - Eindevaluatie; Tussen weten en doen, programma voor verpleegkundige en verzorgende beroepsgroepen. ZonMw, Den Haag. Mei 2008

Hubers, M. - Tussentijdse evaluatie Seksuele Gezondheid van de Jeugd. ZonMw, Den Haag. December 2008

Kemp S.A. van der. Noordhuizen, E.P.L.G. Poortvliet, E.P. - Evaluatie van het programma Beter Voorkomen, een onderzoek in opdracht van ZonMw. Research voor Beleid, Zoetermeer. 24 augustus 2009

Kleisen en Partners. - Rapport evaluatie ZonMw. 2004.

Landry R, Amara N, Lamari M. - *Utilization of social science research knowledge in Canada. Research policy* 2001; 30(2): pp. 333-49.

Leeuwen, T.N. van - *To which extent does ZonMw financially support scientific excellence? A bibliometric analysis of the funding policies of ZonMw. Leiden: Centre for Science and Technology Studies (CWTS).* Leiden Universiteit, Leiden. 2010.

Linden, Barbara v.d. e.a. - Grootschalige kwaliteitsverbetering: lessen uit 10 ZonMw namens de regiegroep ZonMw programma's. ZonMw, Den Haag.

Macor, G. – Procesevaluatie Team Wetenschap en Innovatie 2004-2007. ZonMw, Den Haag. November 2008

Meagher L, Lyall C, Nutley S. - *Flows of knowledge, expertise and influence: a method for assessing policy and practice impacts from social science research. Research Evaluation.* 2008; 17 (3): pp. 163-73.

Molleman, G. Keijsers, J. Pos, S. - KENNIS BETER BENUTTEN IN DE GEDRAGSGERICHTE PREVENTIE, een analyse van het implementatiepotentieel van ZonMw projecten. Nationaal Instituut voor Gezondheidsbevordering en Ziektepreventie (NIGZ), Woerden. Juli 2007

Mootz, M. - Negen ZonMw-programma's onder de loep, Over infrastructurele samenwerking tussen wetenschap en praktijk. ZonMw, Den Haag. Juni 2008

Mul, de M. Bont, A. de Bal, R. - Implementatie op een tweekoppig, Analyse van de implementatie-infrastructuur in Nederland. Deelrapport: Kennis van Implementatie Programma (KIP, Actielijn 3). IBMG, Rotterdam. 1 juli 2010

Netherlands Genomics Initiative.- Programmametekst Horizon: Valorisation Project Grant. ZonMw, Den Haag. April 2010

Oortwijn, W.J. e.a. - *The returns from Health Care Efficiency Research in the Netherlands. Programma; Doelmatigheids Onderzoek, deelprogramma effecten en kosten*, projectnummer: 945-15-001. 1 oktober 2006

Oortwijn, W.J. - De maatschappelijke impact van het ZonMw programma Doelmatigheids-onderzoek. Artikel in: Spectrum jaargang 87, nummer 8. 2009

Øvretveit, J Klazinga, - *N Meta-evaluation of the ten national quality improvement programmes in The Netherlands 2004-2009. The Hague: The Netherlands Organisation for Health Research and Development (ZonMw).* 2010

Poortvliet, E.P. Vijfvinkel, D. Vennekens, A. - *Study into the impact of the Belgian Health Care Knowledge Centre. Research voor Beleid.* 2010.

Poortvliet, E.P. Vree, F.M. van. - Procesevaluatie Sneller Beter, Een onderzoek in opdracht van ZonMw. Research voor Beleid, Zoetermeer. 30 oktober 2009

Programmcommissie Doelmatigheidsonderzoek - Zelfevaluatie van het ZonMw-programma DoelmatigheidsOnderzoek 1999 t/m 2005. ZonMw, Den Haag. 2006

Programmacommissie Verantwoorde Voeding - *Self-evaluation report of the ZonMw programme Nutrition; health, safety and sustainability (Verantwoorde Voeding).* ZonMw, Den Haag. Oktober 2008

Programmacommissie Voeding en Chronische Ziekte - *Self-evaluation of the research programme Nutrition and Chronic Diseases; the role of genetic predisposition NWO Priority programme 1997-2005.* ZonMw, Den Haag. Oktober 2008

Projectgroep team 5. Doelmatigheid. - Dwars Onderwerp Doelmatigheid. ZonMw, Den Haag. 2010

Raad voor Gezondheidsonderzoek. - Kennisinfrastructuur Public Health – kennisverwerving en kennistoepassing. RGO, Den Haag. 2003

Raad voor Gezondheidsonderzoek. - Gezond Zorgonderzoek. De toekomst van het gezondheidszorgonderzoek in Nederland. RGO, Den Haag. December 2008

Rol, van der M. Duchateau, D.S. - Herbezinning procedures ZonMw Resultaten enquêtes projectleiders, commissieleden en referenten. LSJ Medisch Projectbureau, Leiden. 2010

Slijper, M. Megchelen, P. van. – Eindevaluatie; Onderzoek Complementaire Behandelwijzen. ZonMw, Den Haag. April 2009

Staa, A. Van. e.a. - Op eigen benen, jongeren met chronische aandoeningen: wat willen en kunnen zijn in de zorg? – Hogeschool Rotterdam, Rotterdam. 2007

Soeting, H. - Concept tussentijdse evaluatie ZonMw programma Patiëntveiligheid Soeting projecten. 15 mei 2008

Steenland, E., Wever, K. - Rapport Resultaten Veldraadpleging DoelmatigheidsOnderzoek 2010-2012. ZonMw, Den Haag. 2008

Struijs, J.N. Til J.T. van. Baan C.A. - Experimenteren met de keten-dbc diabetes De eerste zichtbare effecten. RIVM, Sector Volksgezondheid en Zorg, Bilthoven. 2009

Stryer D, Tunis S, Hubbard H, Clancy C. - *The outcomes of outcomes and effectiveness research: impacts and lessons from the first decade. Health Serv Res. 2000; 35 (5 Pt 1): pp. 977-93.*

Subcommissie Gezond Leven ZonMw - Interne eindevaluatie Programma Gezond Leven. ZonMw, Den Haag. Juni 2009

National Health Service - The impact of the NHS Service Delivery and Organisation Research and Development Programme 2001–2006. National Coordinating Centre for the Service Delivery and Organisation (NCCSDO), Londen. 2006. Beschikbaar op: <http://www.sdo.nihr.ac.uk/files/adhoc/impact-study-full.pdf>

Vos, L. Dückers, M. Wagner, C. - Evaluatie Sneller Beter pijler 3: Resultaten van een verbeterprogramma voor ziekenhuizen. NIVEL, Utrecht. 2008

ZonMw - 10 jaar langer gezond leven, Het programma preventie van ZonMw is jarig. Den Haag, ZonMw. 2008

ZonMw - Analyse Procesevaluatie, Team Wetenschap en Innovatie 2004-2007. ZonMw, Den Haag. November 2008

ZonMw - "Een goed begin..." Evaluatierapport van het ZonMw-programma Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR). ZonMw, Den Haag. Oktober 2008

ZonMw – Eindevaluatie ZonMw programma Rampenopvang Ziekenhuizen. ZonMw, Den Haag. Juli 2009

ZonMw - intern document: Monitoring Horizon Programma I, – RDCS. The Hague. 2009.

ZonMw - Horizon: Programma, Historie, Valorisatie, Gehonoreerde projecten, ZonMw website. ZonMw, Den Haag. 2010

ZonMw. - Meerjarenbeleidsplan ZonMw 2007-2010. ZonMw, Den Haag. 2010 –
Beschikbaar op: <http://www.zonmw.nl/nl/organisatie/over-zonmw/beleidsplan/>.

ZonMw - PET gepast gebruik(t). ZonMw, Den Haag. Januari 2007

ZonMw. - Programma Academische Werkplaatsen 2005-2008, Aan tafel! Den Haag, ZonMw. 2005

ZonMw. - Programmavoorstel DoelmatigheidsOnderzoek 2010-2012. ZonMw, Den Haag. 2008.

ZonMw - Subsidieronde 2012, informatiebrochure DoelmatigheidsOnderzoek. ZonMw, Den Haag. 2010.

ZonMw. - Subsidievoorwaarden en Subsidiebepalingen ZonMw per 1 januari 2009. ZonMw, Den Haag. 2009

ZonMw - Tweede Tussentijdse zelfevaluatie ZonMw-programma Sport, Bewegen en Gezondheid. ZonMw, Den Haag. December 2008

ZonMw - Interne informatie: Doorlooptijden Horizonprogrammam, Analyse door Research voor Beleid. Research voor Beleid, Zoetermeer. 2010

ZonMw - Intersectorale programma's van ZonMw. Januari 2010

ZonMw - Vervolgprogramma Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid. Verankeren en verbreden 2009-2012. Den Haag, ZonMw. 2009.

ZonMw - QUICKSCAN Kostenbesparende projecten van ZonMw – 10 september 2009

ZonMw - Zelfevaluatie Programma M/V, de factor sekse in de gezondheidszorg 2000 – 2006. ZonMw, Den Haag. Oktober 2006

ZonMw - Zelfevaluatie, tweede fase programma InZicht (2005-2008). ZonMw, Den Haag. 2008

Bijlage 2 Lijst met respondenten

Opdrachtgevers

<i>Respondent</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Functie</i>
Mw. Prof. Dr. M. de Visser –Overberg	NWO	Bestuurslid
Dhr. Prof. Dr. J.J. Engelen	NWO	Voorzitter
Dhr. Drs. L. van der Heijden	VWS, Openbare gezondheid	Hoofd afdeling
Mw. Mr. Y. de Nas	VWS, cluster strategie	Beleidsmedewerker
Mw. Drs. I. Vossenaar	VWS, Langdurige zorg	Hoofd afdeling
Dhr. R. den Os	VWS, Jeugd en gezin	Beleidsmedewerker
Mw. Mr. M. Eenshuistra	VWS, Jeugd en gezin	Senior beleidsmedewerker
Dhr. Drs. Fred Krapels	VWS, Curatieve zorg	Hoofd afdeling
Mw. A. Van Vessem	VWS, Curatieve zorg	Beleidsmedewerker
Mw. Drs. C.L. Goebel	VWS, Publieke gezondheid	Plaatsvervangend directeur
Dhr. Drs. H. Borsboom	VWS, Publieke gezondheid	Financieel adviseur

Brancheorganisaties

<i>Respondent</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Functie</i>
Mw. Drs. E. van der Bent	Actiz	Manager cliënt, kwaliteit en innovatie
Mw. Drs. M. Kersten,	VGN	Senior beleidsmedewerker
Dhr. Dr. J. Coolen	NPCF	Manager team kosten
Dhr. Drs. W. Brunenberg	Platform GGz	Directeur zorg en innovatie
Dhr. W. Drooger	Platform VG	Directeur a.i.
Dhr. Dr. M.A. Dutrée	NEFARMA	Directeur
Dhr. L.F.L. de Vries	GGD Nederland	Directeur
Mw. Margot van der Starre	NVZ	Directeur
Dhr. Drs. R. Gorter	Samenwerkende Gezondheidsfondsen	Voorzitter
Dhr. N.F.M. Groenenwegen	STZ	Directeur

Kenniscentra

<i>Respondent</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Functie</i>
Dhr. Prof. Dr. R.D. Friele	NIVEL	Adjunct-directeur
Mw. Dr. Ir. M.N. Pieters	RIVM	Sectordirecteur Volksgezondheid en Zorg
Mw. Drs. L. Den Broeder	RIVM	Adviseur
Dhr. Prof. Dr. R.A. Coutinho	RIVM	directeur Centrum Infectieziektebestrijding
Dhr. Dr. G.H.A. Siemons	CBO	Directeur
Mw. Dr. M. Steenbergen	Movisie	Lid. Raad van Bestuur
Mw. Ir. S. Kortbeek	Movisie	Directeur
Dhr. Dr. J.A. Walburg	Trimbos-instituut	Voorzitter Raad van Bestuur
Dhr. dr. H.L.G.R. Nies	Vilans	Voorzitter Raad van Bestuur

Beroepsorganisaties

<i>Respondent</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Functie</i>
Dhr. A.E. Timmermans, arts	NHG	Bestuursvoorzitter
Dhr. B. Vogel	V&VN	Adjunct-directeur
Dhr. Dr. L. Wigersma	KNMG	Directeur beleid
Dhr. Dr. A Boer	CVZ	Lid raad van bestuur

Overige

<i>Respondent</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Functie</i>
Dhr. Drs. J. Crasborn	AGIS	Directeur strategie
Dhr. Drs. J.I.M. de Goeij	VWS	Adviseur van de Minister
Dhr. Prof. dr. J.W. Coebergh	Erasmus MC	Hoogleraar
Dhr. Drs. D.C. Kaasjager	Zelfstandig ondernemer	Beleidsadviseur
Dhr. Prof. drs. M.H. Meijerink	RVZ	Voorzitter
Dhr. Drs. P. Vos	RVZ	Algemeen Secretaris

ZonMw

<i>Respondent</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Functie</i>
Mw. Prof. Dr. P.L. Meurs	ZonMw	Voorzitter
Dhr. H.J. Smid	ZonMw	Directeur
Mw. Drs. M. van Velzen	ZonMw	Stafmedewerker communicatie
Dhr. W. Joling	ZonMw	Stafmedewerker kwaliteit en strategie
Dhr. Ing. B. el Bouchtaoui	ZonMw	Hoofd ICT
Dhr. P. van Daalen de Jel	ZonMw	Hoofd F&C
Mw. Drs. H. Dijkhuis	ZonMw	Coördinator team 1
Mw. Dr. J. Bruil	ZonMw	Coördinator team 2
Mw. A. Rühl	ZonMw	Coördinator team 3
Mw. Drs. K. van Gorp	ZonMw	Coördinator team 4
Mw. Dr. E. Steenland	ZonMw	Coördinator team 5

Bijlage 3 Beschrijving cases

De criteria voor selectie:

- a) Tenminste 1 casus uit elk van de 5 programmakaders:
 1. Wetenschap en innovatie
 2. Preventie
 3. Langdurende zorg
 4. Zorg en samenleving
 5. Kwaliteit en doelmatigheid

- b) De casussen beslaan elk van de 5 onderzoekstypen (o.b.v. zelf-rapportage):
 1. Fundamenteel
 2. Translationeel
 3. Toegepast
 4. Ontwikkelprojecten
 5. Implementatieprojecten

- c) In de casussen komen een of meer programma's voor die expliciet gericht zijn op de volgende doelgroepen (o.b.v. zelf-rapportage):
 1. Beleidsmakers lokaal en regionaal (gemeenten, zorgregio's)
 2. Patiënten en patiëntenorganisaties (zo mogelijk ook lokaal)
 3. Multidisciplinariteit (bij voorkeur ook een casus waarin andere wetenschapsdisciplines zijn getrokken).

- d) De geselecteerde casussen zijn als volgt gespreid naar mate van succes/effectiviteit (o.b.v. zelf-rapportage):
 1. Ten minste een casus waar het merendeel tot alle van de beoogde resultaten is behaald (succesvol tot z. succesvol)
 2. Ten minste een casus waar minder dan de beoogde resultaten is behaald (Matig succes)
 3. Ten minste een casus waar weinig tot geen van de beoogde resultaten is behaald (niet zo tot helemaal niet succesvol)

- e) De geselecteerde casussen bestrijken zowel omvangrijke projecten als kleinere projecten, waarbij budget als indicatie wordt gehanteerd. Minimaal een van elk van de volgende categorieën:
 1. Groot: Totaalbudget > €12 mil. OF doorlopend jaarlijks budget > €3 mil.
 2. Middel: Totaalbudget €3,5 tot 11 mil. OF doorlopend jaarlijks €500,000 tot 3 mil.
 3. Klein: Totaalbudget < €3,5 mil. OF doorlopend jaarlijks < €500,000

- f) Gecontroleerd wordt voor voldoende spreiding over verschillende programmasecretarissen

Toelichting selectie

Bij de selectie hebben we rekening gehouden met alle criteria. Basis voor de selectie zijn de uitkomsten van de vragenlijsten onder de programmasecretarissen (ZonMw) en de voorzitters van de programmacommissies (extern). Daarnaast zijn over alle ZonMw programma's gegevens verzameld. De kerngegevens zijn per casus gegeven. Ter verduidelijking:

- Doelgroepen staan per geselecteerde casus in volgorde van belangrijkheid gerangschikt (zoals ingeschat door de secretaris).
- Mate van succes is zoals ingeschat door de secretaris en de voorzitter.

Selectie

1. Horizon

Programmakader:	Wetenschap & Innovatie
Taakgebied:	fundamenteel onderzoek
Omvang:	20 miljoen
Looptijd:	2008-2012
Doelgroep:	Tech. transfer offices van medische universiteiten (Wetenschap)
Mate van succes:	succesvol/zeer succesvol

Beschrijving:

Het programma Horizon wordt gefinancierd door het Netherlands Genomics Initiative (NGI) en wordt in opdracht uitgevoerd door ZonMw. Het programma dient op de onderzoeksgebieden Genomics en Bioinformatica als een kweekvijver voor het talent van morgen.

Het doel van dit onderzoeksprogramma is het stimuleren en coördineren van hoogwaardig en visionair fundamenteel onderzoek, dat zich kan bewegen op de grensgebieden van verschillende disciplines. Grensverleggend onderzoek wordt gestimuleerd en onderzoekstalent wordt in staat gesteld de eigen visie vorm te geven en te testen. Dit biedt de onderzoeker de mogelijkheid snel in te springen op nieuwe hypothesen of technologieën. Op deze wijze krijgt een nieuwe generatie onderzoekers de ruimte om eigen nieuwe ideeën in vrijheid te ontwikkelen, een belangrijk element voor het versterken van de kennisbasis.

Met het programma Horizon heeft NGI als doelstellingen:

- Focus op de ontwikkeling van individuele, getalenteerde onderzoekers;
- Ondersteuning van innovatief onderzoek; en
- Stimulering van valorisatie van onderzoeksresultaten

Het programma is in twee fasen onderverdeeld:

In de eerste fase krijgen onderzoekers de mogelijkheid om hun talent te tonen tijdens een kortdurend onderzoeksproject: het Doorbraakproject. De focus van een Doorbraakproject ligt in het ontwikkelen van een innovatief concept tot een proof of concept. Drie rondes Doorbraakprojecten zijn gepland.

In de tweede fase krijgen onderzoekers met bewezen talent de mogelijkheid een groter onderzoeksproject aan te vragen: het Zenith project. Om in aanmerking te komen voor een Zenith project is een proof of concept (al dan niet uit een Doorbraakproject) noodzakelijk. Zenith projecten zijn derhalve bedoeld om een proof of concept uit te werken tot een vol-

wassen onderzoekslijn. Zenith projecten ondersteunen getalenteerde onderzoekers bij het opzetten of uitbouwen van een eigen onderzoeksgroep. Twee rondes Zenith projecten zijn voorzien.

Horizon heeft een onderscheidend karakter door:

- Het financieren op basis van een innovatief idee of visie, zonder voorafgaand voorwerk (Doorbraakprojecten)
- Het streven naar [Valorisatie](#) onderzoeksresultaten en kennis (Doorbraakprojecten en Zenith projecten).

Onder valorisatie wordt verstaan: doorstroming van nieuwe kennis richting gebruikers, met als doel te komen tot toepassingen van die kennis in producten, processen en diensten. Gebruikers kunnen zowel een commercieel als een niet-commercieel oogmerk hebben. Mogelijke gebruikers zijn onder andere industrie, ziekenhuizen, patiënten(verenigingen), etc.

Toelichting keuze:

Dit programma is sterk gericht op vernieuwing en op toepassing van onderzoekresultaten.

2. Academische werkplaatsen publieke gezondheidszorg

Programmakader:	Preventie
Taakgebied:	Toegepast, ontwikkeling en implementatie
Omvang:	Groot (14,3 miljoen)
Looptijd:	5 jaar
Doelgroep:	Beleidsmakers regionaal en lokaal (criterium c1). Wetenschappers en kennisinstututen, brancheorganisaties, beleidsmakers landelijk.
Mate van succes:	Succesvol

Beschrijving

Een AWPG is een samenwerkingsverband tussen tenminste één GGD (mogelijk met andere praktijkinstelling) en een (buiten) universitaire instelling, met als doel gegenereerde kennis te vertalen in voor de praktijk bruikbare producten, diensten en voorzieningen.

Dit doel kan ondermeer worden behaald door:

versterken en verankeren van de (kennis)infrastructuur in een gelijkwaardige relatie tussen praktijk en wetenschap;

bijdragen aan de opleiding van (aanstaande) onderzoekers werkzaam in de GGD praktijk; bevorderen van kwalitatief hoogstaand wetenschappelijk onderzoek dat tegelijkertijd relevant is voor de praktijk;

borging van kennistransfer en implementatie van onderzoeksresultaten;

verbetering van het 'evidence based' handelen bij GGD'en.

Met 'academisering' wordt beoogd dat uitvoeringsinstellingen werkzaam in de publieke gezondheid meer evidence based werken, onderzoeksinstellingen meer vraaggestuurd onderzoek uitvoeren en dat er een goede wisselwerking tussen beide is. Het gaat om academisering van de praktijkinstellingen en vermaatschappelijking van de onderzoeksinstellingen.

Toelichting keuze:

In de stakeholder interviews zijn door zowel respondenten aan de meer wetenschappelijke kant als aan de kant van de branche- en beroepsorganisaties de academische werkplaatsen genoemd als een goed voorbeeld van hoe de interactie tussen wetenschap, beleid en praktijk nog beter vorm kan krijgen. Het instituut Beleid Management Gezondheidszorg (Eras-

mus Universiteit) is betrokken en doet nader onderzoek naar de academische werkplaatsen (criterium c3).

3. Chronisch vermoeidheidssyndroom

Programmamakader:	Langdurende zorg
Taakgebied:	Toegepast en implementatie
Omvang:	Klein (1,9 miljoen)
Looptijd:	3 jaar
Doelgroep:	Patiënten (criterium c3), zorgprofessionals, beleidsmakers landelijk, Kennisinstituten.
Mate van succes:	Niet zo succesvol

Beschrijving

ZonMw heeft de opdracht van het ministerie van VWS gekregen een programma gericht op het Chronisch Vermoeidheidssyndroom (CVS) op te zetten, uit te voeren en te evalueren. De programmeeropdracht is gericht op ontwikkeling en toetsing van interventies voor de behandeling, begeleiding en beoordeling van personen met CVS en moet leiden tot concrete resultaten voor patiënten. Deze opdracht vloeit voort uit het advies van de Gezondheidsraad (2005).

Toelichting keuze:

De belangrijkste reden om voor dit programma te kiezen is dat het bijdraagt aan de spreiding (grootte programma's, mate van succes, doelgroep).

4. Kiezen in zorg

Programmamakader:	Zorg en Samenleving
Taakgebied:	Toegepast, ontwikkeling en implementatie
Omvang:	Middel (10,1 miljoen)
Looptijd:	6 jaar
Doelgroep:	Patiënten (criterium c3), zorgprofessionals. Beleidsmakers landelijk, Zorgaanbieders, zorgverzekeraars.
Mate van succes:	Succesvol

Beschrijving

ZonMw heeft met het programma Kiezen in Zorg een impuls gegeven aan meer transparantie in de zorg en een bijdrage geleverd aan een grotere invloed van de zorgconsument, en daarmee ook aan een meer vraaggericht zorgstelsel.

Met Kiezen in Zorg is een goede aanzet gegeven voor transparantie en keuze-informatie in de zorg. Voor de volgende stap, het uitwerken van de uitkomsten van dit programma, is inzet van vele partijen nodig. Aan hen draagt ZonMw het stokje over.

Niet alleen de realisatie van transparantie verdient volop de aandacht. Ook is verder onderzoek nodig naar keuzegedrag, versterking van collectieve zorggebruikers en (maatschappelijke) effecten. Daarnaast moet onderzoek naar validiteit, betrouwbaarheid en invoering in de praktijk plaatsvinden. De ontwikkeling naar meer transparantie is nieuw, en voor een effectieve implementatie in de Nederlandse situatie ontbreekt het momenteel nog aan kennis.

Als aanzet voor gestructureerd vervolgonderzoek heeft ZonMw, samen met het Fonds PGO, opdracht gegeven aan de Erasmus Universiteit/iBMG om een inventarisatie uit te voeren.

Toelichting keuze:

Bij dit programma vormt de zorgconsument duidelijk het uitgangspunt (selectie criterium c3).

5. Doelmatigheidsonderzoek: Effecten en kosten

Programmakader:	Kwaliteit en Doelmatigheid
Taakgebied:	Toegepast onderzoek
Omvang:	Middel (7,3 miljoen)
Looptijd:	doorlopend
Doelgroep:	Beleidsmakers landelijk, Wetenschappers en kennisinstellingen, Branche- en beroepsorganisaties, medische industrie, zorgverzekeraars.
Mate van succes:	Matig

Beschrijving

De doelstellingen voor dit deelprogramma zijn:

- Het verkrijgen van kennis over de doelmatigheid van zorginterventies of de organisatie ervan;
- Het bevorderen van het gebruik van kennis en inzicht over doelmatige zorginterventies binnen de gezondheidszorg.

Achtergrond

Dit deelprogramma is de kern van het programma Doelmatigheids Onderzoek. De kosteneffectiviteitsvraag staat centraal. Deze vraag komt voort uit een geconstateerde ondoelmatigheid in de huidige zorgpraktijk en het bestaande zorgbeleid. Onderzoek binnen dit deelprogramma is gericht op het oplossen van dit doelmatigheidsprobleem door een afweging te maken tussen de effecten en kosten waarbij 'doelmatige zorg' gedefinieerd wordt als kwalitatief hoogstaande, goede zorg tegen aanvaardbare kosten in geld, menskracht, tijd en apparatuur.

Voor de rondes 2010-2012 kent het deelprogramma een aantal thema's en aandachtsgedebieden:

- Optimalisatie van diagnostiek
- Optimalisatie van therapie
- Optimalisatie van geneesmiddelengebruik
- Psychische stoornissen
- Optimalisatie van verpleegkundig handelen
- Optimalisatie van organisatie van zorg

Toelichting keuze:

Doelmatigheid, effecten en kosten zijn actuele beleidsmatige thema's. Daarnaast is dit programma door zowel de voorzitter als de secretaris als matig beoordeeld.

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 32 22 222
fax: 079 32 22 212
e-mail: info@research.nl
www.research.nl