



BOSMAN & VOS

GEVOEL VOOR MENSEN, VERSTAND VAN ORGANISATIES

EVALUATIE ZONMW 2010-2015

Bosman & Vos

drs. E.P. Poortvliet, drs. Y.C. Gagliardi mcm, drs. W.J. Lameris en prof.dr. P.H.M. van Hoesel

7 april 2017



INHOUD

Samenvatting en Conclusies	1
1. Inleiding	12
1.1. Aanleiding voor deze evaluatie.....	12
1.2. Taakopdracht Evaluatie ZonMw	12
1.3. Evaluatievragen	12
1.4. Aanpak op hoofdlijnen	12
1.5. Leeswijzer	13
2. Opdrachtverlening aan Zonmw	14
2.1. Opdrachtverlening vanuit VWS aan Zonmw	14
2.2. Relatie NWO en ZonMw	19
2.3. Andere opdrachtgevers en financiers.....	23
2.4. Vergelijking met twee buitenlandse instituten	25
2.5. Conclusies	27
3. Doeltreffendheid en impact	30
3.1. Opzetten van brede, samenhangende en langer lopende programma's	33
3.2. Betrekken van doelgroepen en aansluiten op beleid, praktijk en onderwijs	37
3.3. Creëren flexibiliteit om in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen	43
3.4. Kennis ontwikkelen over implementatie	48
3.5. Inzetten op implementatie	49
3.6. Stimuleren kennisinfrastructuur.....	53
3.7. Ruimte voor talent, excellent onderzoek en grensverleggende ideeën	58
3.8. Internationaliseren	64
3.9. Zicht hebben op impact en hiervan leren.	68
4. Doelmatigheid	74
4.1. Financieringssystematiek	74
4.2. Aandacht voor doelmatigheid bij opdrachtverlening	76
4.3. Beheer en besteding van middelen	77
4.4. Schaalvoordelen door grotere programma's	80
4.5. Doelmatigheid bij programmaopzet en -uitvoering.....	82
4.6. Transparantie: inzichtelijk financieel beheer en subsidieverantwoording	86
4.7. Vergelijking doelmatigheid met Buitenlandse instituten	87
5. Positionering en ontwikkeling taakgebieden ZonMw	89
5.1. Profiel en positionering ZonMw	89
5.2. Verhouding tussen de taakgebieden	94
6. Aanbevelingen.....	99



Bijlage 1: Begeleidingscommissie	105
Bijlage 2: Geraadpleegde documenten	106
Bijlage 3: Operationalisering van vraagstelling	109
Bijlage 4: Aanpak van de evaluatie	114
Bijlage 5: Respondenten evaluatie ZonMw	117
Bijlage 6: Programma-evaluaties	118
Bijlage 7: Programma's uit kader Wetenschap en Innovatie.....	120
Bijlage 8: Systematiek Berenschot.....	122



SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), hebben Bosman & Vos opdracht gegeven om ZonMw te evalueren over de periode 2010-2015. De evaluatie is verplicht vanuit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Deze wet schrijft voor dat vijfjaarlijks een evaluatie plaatsvindt.

In de evaluatie komen de volgende aspecten aan de orde:

- A. Opdrachtverlening aan ZonMw
- B. Doeltreffendheid
- C. Doelmatigheid
- D. Ontwikkeling van de taakgebieden en positionering van ZonMw

Het doel van de evaluatie is niet alleen om vast te stellen hoe ZonMw heeft gefunctioneerd in de evaluatieperiode, maar ook om aanbevelingen te geven over doorontwikkeling.

A. OPDRACHTVERLENING AAN ZONMW

Hoofdpijndragers en belangrijke financiers van ZonMw zijn het ministerie van VWS (69%) en NWO (25%). Overige financiers (6%) zijn bijvoorbeeld andere departementen, gezondheidsfondsen en zorgverzekeraars.

Opdrachtverlening van VWS aan ZonMw

Op basis van de vorige evaluatie heeft de minister van VWS, in overleg met het algemeen bestuur van NWO, de volgende aanbevelingen gedaan:

- verdere verbetering van het opdrachtgeverschap van VWS (interne afstemming).
- bij de opdrachtverlening dient VWS nadrukkelijk een koppeling blijven leggen met de beleidsdoelstellingen van VWS.

Uit de huidige evaluatie blijkt dat de huidige manier van aansturen duidelijk is ingericht en goed functioneert. Het overleg met de ambtelijke top verloopt naar ieders tevredenheid. De manier waarop ZonMw VWS informeert over de voortgang wordt als ruim voldoende beoordeeld. Opdrachtgever en opdrachtnemer kunnen hun rol goed vervullen.

De sturing vanuit de beleidsstrategie van VWS is in de evaluatieperiode versterkt ten opzichte van de vorige evaluatie en in programmaopdrachten wordt meer nadruk gelegd op samenhang tussen programma's. Verder is in de opdrachtverlening aandacht voor kennisontwikkeling over de toepassing van resultaten in praktijk, beleid en onderwijs (implementatie) en voor het betrekken van de praktijk bij programmering.

Over programmaopdrachten is vrijwel altijd interactie met het veld (onderzoek en praktijk). Het veld is betrokken bij de pré-programmafase en bij het nader invullen van de programma's.

De toegenomen sturing wordt positief ervaren, zowel door ZonMw als door VWS. Het veld geeft aan dat het een positieve kant heeft doordat er betrokkenheid is vanuit het departement, maar dat het er ook voor kan zorgen dat maatschappelijke vragen met een hoge relevantie *niet* worden opgepakt doordat de kaders te strak geformuleerd zijn of omdat het niet past binnen het overheidsbeleid.



Een aandachtspunt is dat de betrokkenheid bij de opdrachtverlening niet alleen van belang is aan de voorkant (bij aanvang) van de programma's, maar ook tijdens een programma en in de eindfase van een programma. De betrokkenheid van het ministerie neemt soms af in de eindfase. Verder is de gecompartmenteerde opdrachtverlening vanuit de verschillende departementen nog een aandachtspunt.

Relatie NWO en ZonMw

De relatie ZonMw en NWO is niet te karakteriseren in termen van opdrachtgever en opdrachtnemer. In essentie is ZonMw met Medische wetenschappen voor NWO één van negen wetenschapsgebieden. ZonMw voert voor NWO een aantal activiteiten en programma's uit. NWO-gebieden en ZonMw voeren ook gezamenlijk programma's uit.

De ZonMw speerpunten sluiten goed aan op de plannen van NWO. De verbinding tussen ZonMw en NWO is in de evaluatieperiode versterkt. Over het geheel genomen zijn er vooral voorbeelden waarin ZonMw proactief met NWO samenwerkt. Winst valt nog te behalen in het elkaar sneller vinden en in bredere en meer structurele samenwerking. De basis is echter goed en de verwachting is dat dit nog verder verbetert met de integratie van ZonMw en NWO.

Een intensivering van de samenwerking heeft ook plaatsgevonden met de NWO regie-organen, in het topsectorenbeleid en de Nationale Wetenschapsagenda. Bij NWO zijn brede topsectorenteams gevormd, steeds onder leiding van één van de wetenschapsgebieden. ZonMw is trekker geworden van Life Sciences & Health (LSH), samen met een NWO-breed team. ZonMw vervult een positieve en constructieve rol bij de topsector. Met de topsectoren is ook op het NWO deel van de ZonMw programmering meer sturing gekomen, bijvoorbeeld op het stimuleren van publiek-private samenwerking.

Verbreiding opdrachtgevers en financiers

In de vorige evaluatieperiode is al geïnvesteerd in een verbreding van opdrachtgevers. In de evaluatieperiode zijn hier de vruchten van geplukt. Andere opdrachtgevers zijn ministeries (zoals Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Onderwijs Cultuur & Wetenschap en Infrastructuur & Milieu), gezondheidsfondsen (zoals de Nederlandse Hartstichting en de Nierstichting), zorgverzekeraars, bedrijven en internationale financiers.

B. DOELTREFFENDHEID VAN ZONMw

De doeltreffendheid van ZonMw hebben we in deze evaluatie bepaald op basis van de doelstelling van ZonMw en in hoe zij streeft naar het bereiken van impact.

In haar beleidsplan stelt ZonMw: *“Onze belangrijkste maatstaf is dat we aantoonbaar willen maken dat de kennis en producten die de projecten hebben voortgebracht, bruikbaar zijn en ook daadwerkelijk de partijen in de praktijk en het beleid hebben bereikt”* (maatschappelijke impact).

Naast een sterke focus op toepassing in de praktijk, stelt ZonMw zich als doel om ruimte te blijven bieden aan fundamenteel en strategisch onderzoek. Het gaat om beleidsvrij onderzoek en risicovol en grensverleggend onderzoek. ZonMw stelt dat het van groot belang is dat onderzoek wordt uitgevoerd waarin wetenschappers in alle vrijheid hun talent kunnen benutten en zelf bepalen wát ze onderzoeken (wetenschappelijke impact).



Voor beide vormen geldt dat ZonMw invloed heeft op het bereiken van impact, maar dat vooral maatschappelijke impact een gelaagd begrip is, met verschillende dimensies voor bijvoorbeeld zorginstellingen, professionals, burgers, beleid en politiek.

Doeltreffendheid hebben we in deze evaluatie op twee manieren in kaart gebracht. Ten eerste keken we naar de condities die de kans op impact vergroten en ten tweede of er voorbeelden zijn van bereikte impact. De onderstaande aspecten zijn in de evaluatie aan de orde gekomen.

1. Opzetten van brede, samenhangende en langer lopende programma's (paragraaf 3.1)
2. Betrekken van doelgroepen en aansluiten op beleid, praktijk en onderwijs (paragraaf 3.2)
3. Creëren van flexibiliteit om in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen (paragraaf 3.3)
4. Kennis ontwikkelen over implementatie (paragraaf 3.4)
5. Inzetten op implementatie (paragraaf 3.5)
6. Stimuleren kennisinfrastructuur voor onderzoek, praktijk, beleid en onderwijs (paragraaf 3.6)
7. Ruimte creëren voor talent, excellent onderzoek en grensverleggende ideeën (paragraaf 3.7)
8. Internationaliseren (paragraaf 3.8)
9. Zicht hebben op impact en hiervan leren (paragraaf 3.9)

Ad B 1. Opzetten van brede, samenhangende en langer lopende programma's

In de evaluatie periode zijn programma's gemiddeld groter geworden. Daarnaast is meer aandacht besteed aan de samenhang tussen programma's en vond aan het einde van de evaluatieperiode een clustering van programma's plaats. Het perspectief voor de komende jaren is dat binnen deze clusters afstemming plaats vindt in programmering en in de kennisinfrastructuur. Verder is de bedoeling om hiermee tot een meer cyclische manier van werken te komen (zie ook volgende onderdelen).

Ad B 2. Betrekken van doelgroepen en aansluiten op beleid, praktijk en onderwijs

In het betrekken van doelgroepen bij de programmering en financiering van onderzoek en ontwikkeling is ZonMw nationaal en internationaal een van de voorlopers. Zowel in de totstandkoming van programma-opdrachten van VWS als bij de invulling en uitvoering van programma's zijn doelgroepen betrokken. In haar subsidievoorwaarden stelt ZonMw eisen aan indieners over het betrekken van doelgroepen. Het perspectief van cliënten/patiënten en burgers krijgt steeds meer een plek in programma's en projecten. Ook in dit opzicht is ZonMw een van de koplopers.

Bepaalde doelgroepen, zoals cliënten en patiënten zijn weliswaar betrokken, maar nog te weinig (mede) bepalend bij de totstandkoming en uitvoering van programma's en projecten. Vanuit de ambitie om onderzoek beter aan te laten sluiten bij de leefwereld van de patiënt/cliënt en impact te realiseren, is dit belangrijk.

Mogelijkheden voor doorontwikkeling liggen vooral in hoe doelgroepen betrokken worden. ZonMw kan de interactie structureler en breder organiseren, meer op basis van gezamenlijke toekomst visie (op



basis van maatschappelijke vraagstukken). Bestuurlijk commitment van een langdurige betrokkenheid van doelgroepen en stakeholders is hierin van belang (praktijk, beleid, onderzoek en onderwijs).

Ad B 3. Creëren van flexibiliteit om in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen

ZonMw wordt over het algemeen ervaren als een open, receptieve, actief betrokken, snel reagerende en meedenkende organisatie. Op het niveau van de organisatie, boven de programma's, is de flexibiliteit van ZonMw om snel in te spelen op vraagstukken uit beleid of praktijk beperkt. Dit komt omdat zij zelf niet substantiële middelen kan mobiliseren en voor een groot deel afhankelijk is van programma-opdrachten. Dit geldt vooral voor het VWS gefinancierde deel, bij financiering vanuit NWO is meer ruimte.

Op het niveau van programma's is een deel van het budget gereserveerd voor een flexibele inzet. Bij de uitvoering is er flexibiliteit om tussentijds bij te sturen op basis van voortschrijdend inzicht en nieuwe ontwikkelingen. Toch zijn er ook nog belemmeringen. Daarbij komen vooral de uitgebreide en zorgvuldige procedures aan de orde, waarbij de vraag is of dit altijd nodig is. Deels worden programmakaders nog als knellend ervaren en is er bij een (kleiner) deel van de programma's sprake van een beperkte flexibiliteit.

Mogelijkheden in het vergroten van flexibiliteit liggen in een groter 'naar eigen inzicht te besteden' budget voor ZonMw en het meer differentiëren in programma-instrumenten (manier van beoordelen van voorstellen, fasering van financiering, actief zoeken en op maat financieren van praktijkinitiatieven).

Ad B 4. Kennisontwikkeling over implementatie

In deze evaluatieperiode is veel aandacht voor kennisontwikkeling over implementatie. Het varieert van het inventariseren van factoren die van invloed zijn op implementatie tot effectstudies naar implementatiestrategieën. De kennis over implementatie die hier uit voortkomt, wordt door ZonMw nader geanalyseerd en bediscussieerd. ZonMw zorgt voor een synthese van deze kennis en dit leidt tot publicaties. ZonMw vertaalt inzichten in haar positionering en in de manier van programmeren. Dit leidt weer tot nieuwe kennisvragen over implementatie. Belangrijk is om de aandacht voor implementatieonderzoek ook in de komende periode vast te houden, om (cyclisch) te bepalen welke strategieën het meest effectief zijn om te zorgen dat resultaten van onderzoek & ontwikkeling benut worden in praktijk, beleid, onderzoek en onderwijs.

Ad B. 5 Inzet op implementatie

In de taakopdracht voor deze evaluatie is de vraag gesteld in hoeverre programma's van ZonMw implementeerbare resultaten opleveren.

Het antwoord heeft meerdere aspecten. Kennisontwikkeling en –toepassing is geen lineair proces. Het werkt (over het algemeen) niet zo dat een onderzoek leidt tot implementeerbare kennis (bijvoorbeeld in de vorm van een publicatie of een product), die vervolgens vanzelf door de praktijk, beleid of het onderwijs opgepakt en geïmplementeerd wordt. Het komen tot implementeerbare resultaten is eerder een cyclisch proces, waarbij uitgegaan wordt van de kennisgebruiker. Het gaat over het organiseren van interactie en co-creatie binnen onderzoeken en projecten, van het begin (vraagarticulatie) tot het 'einde'. Hoe ZonMw dit doet kwam deels al bij de vorige aspecten aan de orde.

In de evaluatieperiode heeft ZonMw stappen gezet om kennis uit onderzoek beter te ontsluiten, op plekken die vindbaar en herkenbaar zijn voor doelgroepen (bijvoorbeeld op digitale kennispleinen),



zoals onder B1 en B2 beschreven. Deze plekken en de website van ZonMw hebben hoge bezoekersaantallen. Het bezoek aan de ZonMw website is in de periode van 2013 t/m 2015 substantieel gestegen.

De informatie die wordt aangeboden wordt als relevant voor praktijk en beleid ervaren. Het rendement is te vergroten door in meer programma's een groter deel van het budget te besteden aan kennisinfrastructuur, kennissynthese en ontsluiting en in het stimuleren van het gebruik van kennis en daarbij nauw samen te werken met doelgroepen en stakeholders.

Ad B 6. Stimuleren van kennisinfrastructuur

In de vorige evaluatieperiode heeft ZonMw eerste stappen gezet met het ontwikkelen van de Academische Werkplaatsen. Inmiddels wordt op veel bredere schaal geïnvesteerd in het stimuleren van de opbouw van regionale en landelijke kennisinfrastructuren. De eerste evaluaties laten zien dat dit ook tot opbrengsten leidt, zowel in de borging van infrastructuur na de subsidieperiode als in het implementeren van resultaten in beleid en praktijk.

Voor de doorontwikkeling van de bovengenoemde kennisinfrastructuur is een aantal zaken van belang. Een versteviging van de samenwerking tussen belanghebbende partijen uit onderzoek, praktijk, beleid en onderwijs. Bij onderwijs is specifiek aandacht nodig voor het breder betrekken van het hogere beroepsonderwijs. In deze evaluatieperiode is dit vooral in de sector Verpleging & Verzorging gebeurd, voor andere velden is de verbinding met het hoger beroepsonderwijs ook van belang.

Verder is een goede verbinding tussen landelijke en regionale infrastructuur van belang. Tenslotte is goed (vervolg)onderzoek nodig naar de veronderstelde werking en de impact van deze infrastructuur en om hiervan te leren.

Ad B. 7 Ruimte voor talent, excellent onderzoek, grensverleggende ideeën en Ad B. 8 Internationalisering

ZonMw draagt samen met NWO bij aan de wetenschappelijke kwaliteit en vernieuwing van het (Nederlandse) gezondheidsonderzoek en aan de ontwikkeling en carrière van talentvolle onderzoekers. Het is in de evaluatieperiode gelukt om meer middelen te krijgen voor translationeel onderzoek, onder meer uit publiek-private samenwerking en internationale bronnen.

ZonMw heeft haar internationale netwerk flink uitgebreid. Dit heeft geleid tot participatie in verschillende internationale consortia en tot cofinanciering vanuit de EU. Gezien de aard van de consortia (deelnemers, thema's waarop zij gericht zijn en financiering) is het aannemelijk dat deelname bijdraagt aan excellent en grensverleggend onderzoek.

Een deel van het potentieel (ideeën en talenten) wordt niet benut. Dit is het gevolg van schaarse middelen en van de keuze om de investering in onderzoek niet te verhogen. Hierdoor kan een deel van de excellente voorstellen en talenten niet gehonoreerd worden. Verder is de betrokkenheid vanuit beleid (verschillende departementen) op internationaliseren gering, hierdoor mist ZonMw kansen om op internationale onderzoeks- en innovatieagenda's aan te haken die relevant zijn voor Nederland en de mogelijkheid om extra financiering te krijgen voor excellent en grensverleggend onderzoek.

Nederland heeft in vergelijking met Canada en Zweden relatief weinig vrije ruimte voor 'investigator driven research'.



Ad B 9. Zicht hebben op impact en hiervan leren

ZonMw besteedt veel aandacht aan het evalueren en zichtbaar maken van maatschappelijke impact. Het accent ligt daarbij op het in kaart brengen van condities die de kans op impact vergroten. De aanname is dat hoe beter deze condities zijn ingevuld, hoe groter de kans is op maatschappelijke impact. Condities zijn grotendeels de aspecten die hiervóór aan de orde zijn gekomen, zoals het betrekken van doelgroepen en het flexibel inspelen op vraagstukken.

Inzichten uit evaluaties en reflecties gebruikt ZonMw in haar strategie. Deze evaluatie laat zien dat ZonMw elke keer weer vervolgstappen zet in het creëren van condities, zoals bijvoorbeeld het clusteren van programma's, nieuwe programma-instrumenten en het stimuleren van de kennisinfrastructuur.

Maatschappelijke impact in termen van veranderingen in beleid, praktijk en gedrag of leefstijl van burgers én impact op bijvoorbeeld gezondheid of kwaliteit van leven, maakt ZonMw zichtbaar op programma- en projectniveau door het geven van voorbeelden. De schaal van deze impact is doorgaans niet duidelijk, doordat het complex is om deze te meten en omdat het bereiken van impact tijd kost. Het meten van impact op lange termijn is een belangrijk aandachtspunt. Deze mogelijkheden ontstaan wellicht als er meer in thematische clusters wordt gewerkt.

C. DOELMATIGHEID

Aandacht voor doelmatigheid bij de opdrachtverlening

Aandacht voor doelmatigheid begint aan de voorkant van het proces, te weten de opdrachtverlening. De conclusie is dat er zeker aandacht is voor sturing op doelmatigheid bij de opdrachtverlening, toegespitst op het percentage doorbelaste kosten. ZonMw kan nog verbeteren door meer informatie en inzicht te geven in de inzet die nodig is om een programma tot een succes te maken.

Overheadkosten

Het percentage overheadformatie van ZonMw (in 2015 24%) is lager vergeleken met de benchmark voor de sector ZBO's (28,8%). Langs deze meetlat gemeten is de ZonMw organisatie efficiënt.

De exploitatiekosten blijven in absolute bedragen op hetzelfde niveau in de evaluatieperiode, terwijl er grote schommelingen zijn in toegezegde programmabudgetten en in programmalasten (verstrekke subsidies en programmakosten). Uitgedrukt als percentage van de programmalasten is er sprake van een stijgende trend.

Van belang is om in de komende jaren rekening te houden met de gevolgen van de gewenste ontwikkelrichting voor ZonMw. Het vergroten van de doeltreffendheid (zie voorgaande) vraagt om een grotere inzet van ZonMw (en eventueel hogere programmakosten). Het gaat dan bijvoorbeeld om samenwerking in consortia, het acquireren van onderzoeksgeld uit andere bronnen, nauwere en bredere samenwerking met het veld en nog meer programmeren vanuit doelgroepen.

Efficiency winst door grotere programma's

De conclusie is dat er sprake is van een groei van de gemiddelde grootte van de nieuw gestarte programma's. In deze evaluatie is niet vastgesteld of de veronderstelde voordelen van grotere programma's zich ook feitelijk hebben voorgedaan. In een zelfevaluatie van het beleidsplan 2012-



2015 merkt ZonMw op dat vooral het doel om via grote programma's efficiënter te gaan werken (nog) niet overal is gelukt. Het maken van een groot programma door losse opdrachten samen te voegen lijkt eenvoudiger dan het is. Losse opdrachten hebben vaak een eigen dynamiek en vereisen vanwege de benodigde expertise toch een eigen commissie of in ieder geval een eigen beoordelingscommissie. Dat zorgt ervoor dat de beoogde efficiëntiewinst niet zonder meer te behalen is.

Doelmatigheid bij programma-opzet en uitvoering

ZonMw kan haar procedures nog verder flexibiliseren om nog efficiëntiewinst te boeken. De nadruk ligt nu vooral op zorgvuldigheid en protocollering.

De honoreringspercentages zijn ten opzichte van de vorige evaluatie omlaag gegaan. Dit blijft een punt van zorg: vanuit het oogpunt van efficiency wordt er relatief veel tijd van opstellers en beoordelaars ondoelmatig besteed (een deel van de goede voorstellen wordt niet gehonoreerd, zie ook paragraaf 3.7).

ZonMw heeft normen voor de doorlooptijden bepaald en actief onder de aandacht gebracht bij alle programmateams. Gerealiseerde doorlooptijden voldoen aan de norm en zijn vergelijkbaar met onderzoeksfinanciers in binnen- en buitenland.

D. POSITIONERING EN ONTWIKKELING TAAKGEBIEDEN

Positionering

Het profiel van ZonMw heeft zich ontwikkeld volgens de door de opdrachtgevers aangegeven doelen en randvoorwaarden. De positie ten opzichte van andere organisaties waarmee raakvlakken zijn, zijn voldoende helder en afgebakend. De onafhankelijke en intermediaire makelaarsrol van ZonMw wordt breed (h)erkend. ZonMw is professioneel in het betrekken van verschillende partijen en belangen, biedt een programmakader en een instrumentarium om geldstromen in goede banen te leiden en om uitkomsten verder te brengen. Daarmee is ZonMw voor veel maatschappelijke en wetenschappelijke stakeholders een geaccepteerde partij.

ZonMw heeft een belangrijke en constructieve rol binnen de topsectoren. Verder is in de evaluatie periode geïnvesteerd in het leggen van verbindingen met andere stakeholders en consortia die bijdragen aan valorisatie en innovatie. Hiermee worden ook resultaten geboekt.

De conclusie is dat de rol en taakopvatting van ZonMw over de afgelopen periode uitstekend was. Het is van belang dat ZonMw hierin verder doorgroeit, ook in verbinding met de andere wetenschapsgebieden binnen NWO. In de positionering en doorgroei zijn medewerkers cruciaal. ZonMw ontwikkelt zich als een netwerkorganisatie, die steeds nauwer aansluit bij onderwijs, praktijk en beleid. Om alle medewerkers hierin mee te laten groeien is ZonMw met een HRM traject gestart.

Verhouding tussen de taakgebieden

ZonMw slaagt er in om de verschillende typen onderzoek aan elkaar te koppelen. Hiervan zijn meerdere succesvolle voorbeelden. Een vraag voor deze evaluatie was of de verhouding tussen fundamenteel, translationeel en toegepast onderzoek voldoende in balans is in relatie tot de taken van ZonMw. Hierop is geen eenduidig antwoord te geven. In grote lijnen wordt de taakbreedte van ZonMw positief beoordeeld en internationaal als nastrevenswaardig voorbeeld gezien. Er is echter geen norm voor een optimale balans.



Over de ontwikkeling van de investeringen in de verschillende typen van onderzoek zijn geen cijfers beschikbaar. Over de volle breedte zijn in de evaluatieperiode de middelen voor onderzoek & ontwikkeling afgenomen. Verder is er een lichte verschuiving van vrij en basaal onderzoek naar strategisch en toegepast onderzoek. Dit heeft vooral te maken met de beleidskeuze voor de topsectoren. Mogelijk blijft hierdoor excellent onderzoek en talent onbenut (we weten niet of dit onderzoek en of deze onderzoekers elders wel financiering krijgen).

De vraag wat de optimale balans is, kan pas goed beantwoord worden als het doel helder is. Dit raakt aan de eerder genoemde behoefte aan het verder ontwikkelen van een gezamenlijke visie. Wat zijn de belangrijkste wetenschappelijke en maatschappelijke vraagstukken op het vlak van gezondheid? Hoe kan onderzoek & ontwikkeling bijdragen aan het oplossen van vraagstukken? Welk onderzoek is hierin nodig, welke prioriteiten stellen we en hoeveel ruimte is nodig voor 'investigators driven research' vanuit de gedachte dat ruimte voor vrij en grensverleggend onderzoek ook bijdraagt aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken.

SAMENVATTING VAN DE AANBEVELINGEN

ZonMw is een doeltreffende en doelmatige organisatie en zowel nationaal als internationaal één van de voorlopers in het financieren en stimuleren van onderzoek en innovatie. ZonMw heeft in de periode 2010-2015 succesvol de aanbevelingen uit de vorige evaluatie 2005-2010 opgepakt.

We adviseren ZonMw in het algemeen om door te gaan op deze koers en geven een aantal aanbevelingen om deze verder te versterken. Dit doen we puntsgewijs aan de hand van de thema's uit de taakopdracht voor deze evaluatie: opdrachtverlening aan ZonMw, doelmatigheid, doeltreffendheid en impact en als laatste onderwerp positionering en taakontwikkeling ZonMw. Een uitgebreide toelichting op deze aanbevelingen staat in hoofdstuk 6.

Aanbevelingen over de opdrachtverlening aan ZonMw

1. Ontwikkel een lange termijn visie met ZonMw, NWO en het ministerie van VWS

Bepaal met ZonMw, NWO en het ministerie van VWS hoe een lange termijn visie het beste tot stand kan komen en wie hierbij betrokken kunnen worden zodat de belangrijkste maatschappelijke vragen goed op tafel komen.

2. Maak lang lopende programma's mogelijk

Onderken in de visie dat de innovatieketen lang duurt en niet erg voorspelbaar verloopt. Om de onderzoek-toepassing-implementatie cyclus rond te maken is daarom veel tijd nodig. ZonMw kan nog meer impact realiseren door minder, maar langer lopende programma's op te zetten.

3. Zorg voor een grotere betrokkenheid van VWS bij de afronding van programma's

Bepaal aan het begin van het programma, gekoppeld aan de ambities van een programma (of een cluster programma's) gezamenlijk wat het belang is van de betrokkenheid en actieve rol van beleid in het bereiken van maatschappelijke impact. Deze aanbeveling geldt ook voor andere departementen die met ZonMw werken.



4. Ondersteun de internationale positie en activiteiten van ZonMw

Zorg ervoor dat ZonMw een van de koplopers blijft binnen Europa in het stimuleren van gezondheidsonderzoek en zorginnovatie. Ondanks dat deelname aan verschillende Europese programma's op hoog politiek niveau is beslist, kost het moeite om betrokken ministeries op werkniveau aangehaakt te houden bij het internationale ontwikkelingen en hier ook structureel voldoende middelen voor beschikbaar te stellen.

5. Zorg voor voldoende flexibel inzetbaar budget

Zorg voor voldoende flexibel inzetbaar budget voor vernieuwing en grensverleggend fundamenteel onderzoek en hoog-risico projecten. Bepaal op basis van een gezamenlijke visie hoeveel ruimte nodig is voor 'investigator driven research'.

6. Zet in op een verdere verbreding van opdrachtgevers

ZonMw heeft in de evaluatieperiode het aantal opdrachtgevers uitgebouwd. Ga door met deze verbreding. Richt je nog meer op het vinden van medefinanciers op programmaniveau, ook op regionaal niveau.

Aanbevelingen over doeltreffendheid en impact

1. Bepaal op clusterniveau wat de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken zijn

ZonMw werkt sinds het einde van de evaluatieperiode in clusters van programma's. Voorbeelden van clusters zijn 'Geestelijke Gezondheidszorg', 'Jeugd', 'Palliatieve Zorg' en 'Sport en Beweging'. Bepaal op het niveau van clusters samen met stakeholders en doelgroepen wat de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken zijn voor de komende 10 jaar.

2. Richt je nog meer op disruptieve veranderingen en innovaties

Richt je als ZonMw nog meer op disruptieve veranderingen, innovaties en innovaties van interventies (van producten/diensten van medisch, technische handelen, kwaliteits- en doelmatigheidsinstrumenten) en de organisatie van zorg. Initieer onderzoek naar nieuwe technologieën en ontwikkelingen zoals big data, 'quantified self' en aanpalende ontwikkelingen die van grote invloed zijn op de gezondheidszorg. Leer hierbij van innovatieketens in het bedrijfsleven.

3. Investeer in een dynamisch, passend kennisecosysteem

Investeer vanuit de clusters samen met stakeholders in een dynamisch, regionaal kennis-ecosysteem. Met dynamisch bedoelen wij niet zozeer een geïnstitutionaliseerde, maar een netwerkvorm. Ga zowel op het niveau van projecten (indienende consortia) als het niveau de programma's (ZonMw) op zoek naar financieringsbronnen en impactvolle samenwerkingen (regionaal, nationaal en internationaal, publiek en privaat). Ga zowel op het niveau van projecten (indienende consortia) als het niveau de programma's (ZonMw) op zoek naar financieringsbronnen en impactvolle samenwerkingen (regionaal, nationaal en internationaal, publiek en privaat).

4. Organiseer experts binnen de clusters

Zorg binnen de clusters, in samenwerking met stakeholders, voor experts die dicht bij de praktijk staan en die meekijken, meedenken en reflecteren. Deze vormen een belangrijke aanvulling op de kennispleinen en websites waar kennis wordt ontsloten, omdat een expert, in een directe dialoog met



de doelgroep, kan helpen om kennis te vertalen naar het primaire proces van een specifieke praktijk, beleids- of onderwijssituatie.

5. Experimenteer met andere vormen van programmeren

Richt je nog meer op innovatieve wijzen van programmering. Experimenteer met financieringsvormen waarbij actief op zoek gegaan wordt naar initiatieven in het veld. Dus niet zozeer door een programma of een thema te definiëren en door calls uit te zetten, maar door veelbelovende bewegingen op te sporen, die samen met andere partijen te bekrachtigen en hiervan te leren.

6. Richt je als ZonMw nog meer op onderzoek van onderzoek.

Kijk bij 'onderzoek van onderzoek' (meta-onderzoek) niet alleen naar praktijkgericht onderzoek maar ook naar fundamenteel onderzoek. Typen meta-onderzoek die overwogen kunnen worden zijn: onderzoek naar het programmeringsproces zelf, onderzoek naar de praktijkimpact van onderzoek op langere termijn c.q. evaluatie van de implementatie, onderzoek naar wetenschappelijke impact, onderzoek naar de mate waarin ZonMw-programma's ontwikkelingen in het veld beïnvloeden en onderzoek naar het hoe financiering het innovatieproces al dan niet stimuleert.

7. Onderzoek impact

Investeer in het vaststellen van de maatschappelijke impact van (de financiering van) gezondheidsonderzoek en zorginnovatie. Ontwikkel daarvoor een systematiek met de daarbij passende theorieën en modellen waarbij vergelijkbaarheid en eenduidigheid ontstaat. Werk hierbij, waar mogelijk samen met andere organisaties en het veld.

Aanbevelingen over doelmatigheid

1. Maak bij het werken aan doelmatigheid geen gebruik van normpercentages

Bij doelmatigheid kwam naar voren dat het lastig is om ZonMw vanwege haar unieke karakter te vergelijken met andere programmerings-organen, instituten of sectoren. Alleen al grote verschillen in omvang en werkzaamheden vertekenen het beeld. Een benchmark met andere organisaties is weinig zinvol. Maak daarom geen gebruik van normpercentages voor programmakosten. Juist met een flexibele en gedifferentieerde inzet van ZonMw werkt dit alleen maar belemmerend.

2. Licht het programmeringsproces door

Maak vooraf, tijdens en achteraf beter zichtbaar waaruit de programmakosten bestaan, waartoe ze dienen en welke resultaten daarmee zijn behaald (of behaald moeten worden). Nu is dat nog onvoldoende transparant. Evalueer vaker op doelmatigheid. Gebruik dit inzicht om te bepalen of een aanpak efficiënter kan.

3. Experimenteer met nieuwe vormen van programmeren

Het indienen- en beoordelingsproces kost veel tijd van veel partijen. Grotendeels is dit functioneel en draagt het bij aan de doelstelling. Toch pleiten wij voor meer aandacht voor alternatieve procedures. Hierbij passen ook goed opgezette experimenten met (delen van) procedures.



Aanbevelingen over positionering en ontwikkeling van taakgebieden

1. *Laat het klassieke onderscheid tussen taakgebieden los. Gebruik bij voorkeur de term 'fases' en 'cycli'*

In de taakopdracht voor deze evaluatie is bij de vraagstelling gebruikt gemaakt van de term 'taakgebieden'. Kies in plaats hiervan voor de term 'fases' of cycli, dit doet meer recht aan het dynamisch karakter van de wetenschap.

2. *Bepaal op basis van de eerder genoemde visie in welke fases van onderzoek (basaal t/m implementatie) in welke mate geïnvesteerd moet worden*

De vraag over de optimale balans kan pas beantwoord worden als helder is wat je met elkaar wil bereiken.

3. *Verhoog de investering in de toepassing van wetenschappelijke kennis in de praktijk*

Er is een bredere en meer bewuste ontwikkeling van talent nodig om translationeel onderzoek vorm te kunnen geven.

Staatssecretaris Dekker van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap geeft in zijn brief aan de Tweede Kamer 'Wetenschap met Impact' op 17 januari 2017 aan dat wetenschappelijke kennis kan bijdragen aan de grote maatschappelijke vraagstukken en economische kansen van dit moment. Om daadwerkelijk die impact te hebben, is meer aandacht voor valorisatie noodzakelijk.

4. *Investeer in medewerkers*

In de evaluatieperiode heeft de wijze van financiering geleid tot veel tijdelijke functies. Dit is niet bevorderlijk voor de continuïteit, kwaliteit en efficiëntie van ZonMw. Het vervullen van een intermediaire rol en het programmeren van onderzoek en innovatie is een vak. Investeer in medewerkers en faciliteer de ontwikkeling van een vaste groep medewerkers.



1. INLEIDING

1.1. AANLEIDING VOOR DEZE EVALUATIE

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), hebben Bosman & Vos de opdracht gegeven om ZonMw te evalueren over de periode 2010-2015. De evaluatie is verplicht vanuit de Kaderwet 'zelfstandige bestuursorganen'. Deze wet schrijft voor dat vijfjaarlijks een evaluatie plaatsvindt om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisatie te kunnen beoordelen.

1.2. TAAKOPDRACHT EVALUATIE ZONMW

De evaluatie dient informatie op te leveren voor de Minister van VWS zodat zij, in overeenstemming met het algemeen bestuur van NWO, kan voldoen aan de wettelijke verplichting een oordeel te geven over het functioneren van ZonMw in de periode 2010-2015. Een periode waarin door de economische crisis en overheidsbezuinigingen het programmabudget van ZonMw sterk is verlaagd en een verschuiving heeft plaats gevonden van programmabudget naar de Topsector Life Sciences and Health.

De evaluatie is geen opdracht om na te gaan hoe ZonMw het beste gepositioneerd kan worden in de toekomst. Dat neemt niet weg dat de bevindingen van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van de relatie met NWO in het kader van de voorgenomen inbedding van ZonMw in NWO per 2019.

Het evaluatierapport en de daaraan door de Minister verbonden conclusies worden aan de Tweede Kamer toegezonden.

1.3. EVALUATIEVRAGEN

De evaluatie is gericht op de volgende aspecten:

- A. doeltreffendheid
- B. doelmatigheid
- C. implementatie van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie
- D. ontwikkeling van de taakgebieden van ZonMw op het continuüm van fundamenteel onderzoek tot en met implementatie

De vraagstelling uit de 'Taakopdracht Evaluatie ZonMw 2016', (TOR) en de operationalisering van de vragen is opgenomen in bijlage 3.

1.4. AANPAK OP HOOFDLIJNEN

Bij de evaluatie zijn we uitgegaan van drie niveaus:

1. Het overall ZonMw-niveau, hier gaat het om zaken als de strategie, algemene werkwijze, verhouding met de opdrachtgevers, de samenhang tussen programma's, relatie met stakeholders.
2. Het niveau van de programma's. In de periode 2010-2015 liepen bij ZonMw ruim 90 programma's, elk met een andere looptijd (gestart, lopende of afgerond).
3. Het niveau van de projecten en onderzoeken die (mede) vanuit ZonMw-programma's gefinancierd worden (rond de 5.500).

Elk niveau komt in de evaluatie aan bod, het accent ligt op de eerste twee niveaus. Voor het projectniveau en programmaniveau maakten we grotendeels gebruik van secundaire bronnen.



De aanpak bestond uit vijf fases (een uitgebreide verantwoording van de aanpak staat in bijlage 4):

1. *Documentenanalyse (zie bijlage 2 en 6) en verdiepende gesprekken ZonMw*
2. *Digitale vragenlijsten en groepsbijeenkomsten.*
Onder programmasecretarissen, commissievoorzitters en opdrachtgevers bij VWS is een vragenlijst uitgezet. De uitkomsten zijn geduid in twee aparte bijeenkomsten met programmasecretarissen en met opdrachtgevers van VWS.
3. *Stakeholderinterviews en interviews met opdrachtgevers van VWS en met NWO.* In bijlage 5 is een overzicht van respondenten opgenomen.
4. *Documentenanalyse en interviews met twee internationale instituten.*
5. *Synthese onderzoeksresultaten en rapportage*

Onderzoeksteam

Het onderzoek is uitgevoerd door een team met drie leden: Prof. Dr. Peter van Hoesel, emeritus hoogleraar Erasmus Universiteit, drs. Paul Poortvliet en drs. Yolanda Gagliardi MCM (projectleider).

Deze evaluatie is begeleid door een externe begeleidingscommissie onder leiding van Prof. Dr. Mr. Rianne Letschert. Een overzicht van de leden van de commissie is opgenomen in bijlage 1.

1.5. LEESWIJZER

In de volgende vijf hoofdstukken staan de bevindingen van deze evaluatie. In hoofdstuk 2 beginnen we met de opdrachtverlening en financiering van ZonMw. In hoofdstuk 3 komt doeltreffendheid aan de orde en gaan we in op de bereikte impact. In hoofdstuk 4 beantwoorden we vraag hoe doelmatig ZonMw is, in hoofdstuk 5 schetsen we de ontwikkelingen in de taakgebieden (van fundamenteel onderzoek tot en met implementatie) en de positionering van ZonMw. Tenslotte doen we in hoofdstuk 6 aanbevelingen.



2. OPDRACHTVERLENING AAN ZONMW

Hoofdpijdrachtgevers en belangrijkste financiers van ZonMw zijn het ministerie van VWS en NWO. Daarnaast zijn er andere opdrachtgevers, publiek, privaat, nationaal en internationaal.

Op basis van de vorige evaluatie, zijn de volgende aanbevelingen door de minister gedaan (in overleg met het algemeen bestuur van NWO):

- verdere verbetering van het opdrachtgeverschap van VWS (interne afstemming).
- bij de opdrachtverlening dient VWS nadrukkelijk een koppeling te blijven leggen met de beleidsdoelstellingen van VWS¹.

Wij richten ons in dit hoofdstuk op hoe de aansturing van de opdrachtgevers zich in de evaluatieperiode (2010-2015) heeft ontwikkeld en we zoomen in op de volgende aspecten:

- Is de invulling van de relatie (zowel bestuurlijk, management- als programmaniveau) ondersteunend voor het bereiken van de doelstellingen van de organisatie zoals in het beleidsplan verwoord?
- Hoe kan de aansturing verder worden geoptimaliseerd?

Wij beantwoorden de vragen uit de taakopdracht aan de hand van een aantal onderwerpen: de aansturing vanuit VWS, de rollen die de opdrachtgevers en ZonMw vervullen, de samenhang in de opdrachtverlening, de focus op kennisontwikkeling, het betrekken van doelgroepen in de opdrachtverlening, de aansluiting in de beleidsplannen van ZonMw bij de strategienota's van NWO, de samenwerking met de NWO-regieorganen en tussen NWO, ZonMw en de topsectoren, de verbinding met andere opdrachtgevers en de verbreding naar andere opdrachtgevers.

2.1. OPDRACHTVERLENING VANUIT VWS AAN ZONMW

Opdrachtgeverschap voor ZonMw als geheel

De rol van opdrachtgever en eigenaar voor ZonMw is bij het ministerie belegd, namelijk bij de Directeur Generaal Volksgezondheid (DGV). Op het niveau van ZonMw als geheel is contact tussen de DGV en de directeur van ZonMw². Voor deze contacten haalt de DGV voeding bij de verschillende directies en de bewindslieden van VWS.

In de aansturing is verder sinds 2013 een splitsing gemaakt tussen financiën en inhoud. Dit is een verandering ten opzichte van de vorige evaluatie met als doel de verschillende verantwoordelijkheden te verduidelijken. De *financiële accounthouder* (coördinerend financieel adviseur) richt zich op de financiën van ZonMw en de *inhoudelijke accounthouder* draagt zorg voor de coördinatie van de opdrachtverlening voor het hele ministerie en voor coördinatie met andere departementen. Deze functionaris coördineert ook de opdrachtverlening aan het RIVM en de Gezondheidsraad. De inhoudelijk en financieel adviseur werken nauw samen.

Er is periodiek overleg op bestuurlijk niveau tussen VWS, NWO en ZonMw.

¹ VWS i.s.m. NWO Taakopdracht Evaluatie ZonMw 2010-2015 ZonMw | 19-04-2016 – externe versie 17-05-2016

² Vanaf 2015 zijn de rol van opdrachtgever en de rol van eigenaar binnen VWS gescheiden georganiseerd, de DGV treedt evenwel naar ZonMw mede namens de eigenaar op



Opdrachtverlening via programma-opdrachten

De financiering vanuit VWS vindt plaats in de vorm van programma-opdrachten die op basis van interactie met het veld en ZonMw tot stand komen. In de evaluatieperiode kwam gemiddeld 69% van de financiering van ZonMw van programma-opdrachten en projectopdrachten van het ministerie van VWS, waarbij ZonMw voor een groot deel zelf de programma's ontwikkelt

Opdrachten worden gegeven vanuit verschillende directies bij het ministerie. Elk programma of project heeft een contactpersoon vanuit het ministerie. Vaak is deze contactpersoon ook waarnemer in de programmacommissie. ZonMw heeft voor elk programma een ondersteunend team, waarin de ZonMw programmasecretaris de spil is.

Sturing vanuit beleid is toegenomen

De sturing op ZonMw vanuit de beleidsstrategie van VWS is in de evaluatieperiode versterkt. VWS legt in haar programmaopdrachten meer nadruk op samenhang in de programmering³. Ook in programma-evaluaties is de toegenomen sturing vanuit beleid terug te zien⁴.

VWS geeft aan dat programmaopdrachten grotendeels worden bepaald in interactie met de praktijk. Over programmaopdrachten is vrijwel altijd interactie met de praktijk, bijvoorbeeld in gesprekken met doelgroepen en wetenschappelijke verenigingen en/of (netwerk)bijeenkomsten. Behalve dat het veld betrokken is in de pré-programmafase, vervult ZonMw een rol om binnen de kaders van programma-opdracht, tot een nadere invulling te komen. Ook komt het voor dat stakeholders het initiatief nemen en een voorstel doen bij VWS. Ook op deze manier kan een programmaopdracht ontstaan.

In de voorliggende evaluatie komt naar voren dat de toegenomen sturing positief wordt ervaren, zowel door ZonMw als door VWS⁵. De grotere betrokkenheid van VWS zorgt ervoor dat het departement meer gecommitteerd is en meer met de programma's doet.

Stakeholders geven aan dat de toegenomen sturing zowel een positieve kant heeft zoals hierboven geschetst, maar dat de sturing er ook voor kan zorgen dat bepaalde vragen uit het veld *niet* worden opgepakt doordat de kaders te strak geformuleerd zijn⁶.

De verbinding met VWS wordt door de meeste stakeholders als bepalend ervaren, doordat het grootste deel van de opdrachten van het ministerie komt. De verwachting is dat als ZonMw deel uitmaakt van NWO, meer gebruikt kan worden gemaakt van de breedte van NWO. Dit maakt het mogelijk om een bredere opdracht te formuleren en een beroep te doen op een bredere financieringsstroom, namelijk middelen die beschikbaar zijn bij NWO zelf, het ministerie van OC&W of bij de kennisinstituten van NWO⁷.

VWS en ZonMw zijn beiden tevreden over opdrachtverlening en aansturing

Zowel VWS als ZonMw vinden dat de huidige manier van aansturen duidelijk is ingericht en goed functioneert. Het overleg met de ambtelijke top verloopt naar ieders tevredenheid. De planning & control cyclus voldoet en de manier waarop ZonMw VWS informeert over de voortgang wordt als ruim

³ Opdrachtbrieven VWS aan ZonMw 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 en 2015. Brochure Maatschappelijke opgaven 2009 en Kennisagenda

⁴ Bijvoorbeeld bij de evaluatie van het programma doelmatigheid, de preventieprogramma's en de academische werkplaatsen publieke gezondheid.

⁵ Stakeholderinterviews en internetenquête onder voorzitters en secretarissen.

⁶ Stakeholdersinterviews en internet enquête programmasecretarissen ZonMw

⁷ Stakeholdersinterviews



voldoende beoordeeld. Vanuit VWS komen zelden aanvullende vragen op de formele stukken (zie ook paragraaf 4.5 over transparantie, inzichtelijk financieel beheer en subsidieverantwoording).

Ook op programmaniveau is de opdrachtverlening helder⁸. De contacten en afstemming tussen VWS en ZonMw tijdens de programmaperiode verlopen goed. Als bij de uitvoering alsnog blijkt dat er verschillende percepties zijn over gemaakte afspraken, wordt dit verschil tussen de betreffende beleidsdirectie en het programmateam opgelost⁹.

Een belangrijke wens die door ZonMw naar voren is gebracht, is om samen met VWS een visie te ontwikkelen op lange termijn. De huidige termijn van vier jaar wordt hierin als te kort ervaren. Ook vanuit stakeholders komt deze behoefte naar voren (komt uitgebreider aan de orde in paragraaf 3.3 en paragraaf 5.1).

Betrokkenheid VWS bij de afronding van programma's

Ook een belangrijk aandachtspunt is de betrokkenheid van VWS bij de afronding van programma's¹⁰. In deze fase neemt de betrokkenheid van het ministerie soms af, terwijl deze voor de doorwerking en de impact van het programma vaak nog relevant is^{11 12}. Op de vraag aan VWS-respondenten in hoeverre bij het programma afstemming tussen VWS en andere organisaties van belang is, is het antwoord dat deze bij driekwart van de programma's relevant is en dat deze bij de opdrachtverlening en uitvoering goed verloopt¹³.

Bij de afronding van het programma geeft 67% van de VWS-respondenten aan dat afstemming met andere organisaties *niet* relevant is. Bij de duiding van deze uitkomst in de groepsbijeenkomst bij VWS is door respondenten aangegeven dat dit inderdaad een aandachtspunt is. VWS kan immers in de eindfase en na een programma nog een belangrijke rol vervullen in de afstemming met andere organisaties over de doorwerking van de resultaten van een programma.

Andersom zijn er voorbeelden waarbij een actieve rol van VWS gedurende en bij afloop van het programma bijdraagt aan de doeltreffendheid van het programma.

De vraag van de programmasecretarissen van ZonMw is¹⁴ of de rol van het ministerie bij de afronding van programma's niet groter moet zijn, ook met het oog op het bereiken van maatschappelijke- en wetenschappelijke impact (zie ook paragraaf 3.5 en 5.1)?

Verklaringen voor een afnemende betrokkenheid van VWS bij de afronding van programma's zijn:

- 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

⁸ Internetenquête: een gering percentage 3% van de programmasecretarissen en 4% van de voorzitters van de commissies vonden de programma-opdracht niet duidelijk.

⁹ Internetenquête: het komt dat achteraf verschillende percepties zijn over gemaakte afspraken (secretarissen 13%, voorzitters 17%, VWS 28%). Uit de open antwoorden in de enquête en in de duiding tijdens de groepsbijeenkomsten met de secretarissen (16-1-207) en de VWS'ers (17-1-2017) blijkt dat dit altijd in goed overleg wordt opgelost.

¹⁰ Internetenquête: hierin is een onderscheid gemaakt tussen afstemming bij opdrachtverlening, uitvoering en afronding. Bij de opdrachtverlening beoordeelt 3% van de secretarissen en 3% van de VWS'ers de afstemming als onvoldoende. Bij de uitvoering is dat 5% van de secretarissen en geen van de VWS'ers. Bij afronding is het 18% van de secretarissen en 4% van de VWS'ers.

¹¹ Groepsbijeenkomst Secretarissen ZonMw.

¹² Programma-evaluaties

¹³ Internetenquête VWS: Afstemming is niet goed verlopen bij de opdrachtverlening (7%) en bij de uitvoering (10%).

¹⁴ Groepsbijeenkomst voor duiding internetenquête bij ZonMw op 17 januari 2017.



loop van het programma naar een minder grote betrokkenheid van het departement. De dynamiek op een ministerie verhoudt zich niet altijd goed met langlopende programma's.

- Een programmasecretaris met een goed gevoel voor politiek bestuurlijke verhoudingen en de dynamiek op een departement kan beter inspelen op ontwikkelingen en daarmee beter verbinding houden met het ministerie.
- Onder contactpersonen bij het ministerie zijn veel wisselingen¹⁵. ZonMw merkt op¹⁶ dat VWS niet altijd goed weet wat ZonMw doet en kan.

Samenhang in opdrachtverlening vanuit verschillende directies

In de vorige evaluatie is vastgesteld dat de opdrachtverlening voor programma's vanuit verschillende directies van VWS soms versnipperd was. Eerder lieten we zien hoe de coördinatie binnen het ministerie is veranderd met het instellen van een inhoudelijke en een financiële accounthouder. De accounthouders toetsen de opdrachtbrieven voor programma's. Het beleidskader is richtinggevend. De opdrachtgevende directies hebben het primaat over de inhoud van de programma's. Daarbij ondersteunen de twee accounthouders het proces. Elke directie heeft kenniscoördinatoren, die komen regelmatig bij elkaar. Hier vindt eveneens afstemming plaats. De inhoudelijke accounthouder sluit hierbij aan. Verder is in de opdrachtbrieven aan ZonMw (overall) de samenhang tussen programma's als aandachtspunt meegegeven¹⁷.

De samenhang in de programmering is in de evaluatieperiode duidelijk verbeterd¹⁸. Bij een beperkt deel van de programma's is het nog onvoldoende¹⁹. Er is nog ruimte voor verbetering. Afstemming van de opdrachtverlening is niet alleen iets dat aan de voorkant (bij aanvang) van de programma's plaats moet vinden maar ook tijdens en in de eindfase van een programma.

Afstemming met andere departementen in opdrachtverlening

Een aandachtspunt is de afstemming met andere departementen. Zo blijkt uit de externe evaluatie van het programma "Zorg voor de Jeugd"²⁰ dat interdepartementale afstemming tussen VWS en OCW grotendeels ontbrak. "Op basis van een voorafgaand aan het programma uitgevoerde programmeringsstudie formuleerde ZonMw voor kennisontwikkeling aanvankelijk zes prioriteiten. Het ministerie van VWS ging uiteindelijk met vier van de voorgestelde prioriteiten akkoord. De oorspronkelijke derde en zesde prioriteit (onderwijs respectievelijk justitie) werden buiten de opdracht voor het programma gehouden. Gedurende de looptijd van het programma werden ook door anderen, waaronder het ministerie van OCW, trajecten gestart die zich eveneens op (onderzoek naar) de psychische en sociale ontwikkeling van het kind richtten. Omdat op dit punt de interdepartementale afstemming grotendeels ontbrak, bleek het voor ZonMw lastig om in het onderzoek binnen het gehele jeugddomein de beoogde samenhang te realiseren". De evaluatie pleit voor een actief interdepartementaal beleid, met een intersectoraal, praktijkgestuurd onderzoeksprogramma.

¹⁵ Enquête VWS: 42% van de contactpersonen van VWS is gedurende de hele programma-duur betrokken.

¹⁶ Groepsbijeenkomst voor duiding internetenquête bij ZonMw op 17 januari 2017.

¹⁷ Opdrachtbrief ZonMw 2010.

¹⁸ Gebaseerd op een vergelijking van de evaluatie van 2010 en deze evaluatie.

¹⁹ Internetenquête: Bij 12% van de programma's vinden de voorzitters dat onvoldoende afstemming heeft plaatsgevonden. Bij de contactpersonen van het ministerie en de programmasecretarissen is een onderverdeling gemaakt naar de verschillende fases van het programma. Bij opdrachtverlening vindt 6% van de secretarissen dat onvoldoende tussen directies is afgestemd en 7% van de VWS'ers. Gedurende het programma vindt 21% van de secretarissen dat onvoldoende is afgestemd en 14% van de VWS'ers. Bij afronding vindt 6% van de secretarissen dat onvoldoende is afgestemd en geen van de respondenten vanuit VWS vindt dat in deze fase sprake is van onvoldoende afstemming.

²⁰ ZonMw – Programma Zorg voor de Jeugd. Externe evaluatie. Maart 2016.



Ook uit de evaluatie van het programma “Participatie & Gezondheid”²¹ blijkt dat vooral gedurende de loop van het programma samenhang ontbrak. “Het draagvlak voor het programma stond binnen het ministerie van SZW onder druk door reorganisatie, personele wisselingen en een veranderende koers. Dit bleek bijvoorbeeld uit initiatieven die het ministerie nam los van het programma, die soms ook door elkaar heen liepen en belemmerend werkten. De relaties tussen ZonMw en SZW op directieniveau waren beperkt en niet bestendig gedurende het programma (mede door de genoemde personele wisselingen en een veranderende koers in het beleid). Dit heeft mogelijk belemmerend gewerkt bij het creëren van blijvend commitment voor het programma. Inmiddels is de opdrachtverlening vanuit het ministerie van SZW versterkt en is sprake van een nauwere samenwerking (zie paragraaf 2.3).

Kennisontwikkeling over implementatie

In de vorige evaluatie is gezegd dat het accent van de inzet van ZonMw niet zozeer op implementatie, maar op kennisontwikkeling over implementatie zou moeten liggen. Juist de kennisontwikkeling over wat werkt in implementatie en borging, zou hoger op de agenda moeten staan. De regie over deze kennisontwikkeling past goed bij ZonMw. Het probleem was op dat moment dat hier vanuit de financiers nauwelijks geld voor was²².

Uit verschillende bronnen blijkt dat hier nu veel meer aandacht en financiering voor is. Bij ruim de helft van de programma's komt dit bij de opdrachtverlening aan de orde²³ (zie ook paragraaf 3.4).

Aanwijzingen bij de opdrachtverlening over het betrekken van doelgroepen

In deze paragraaf is vooral de vraag of bij opdrachtverlening van VWS aan ZonMw aandacht is voor het betrekken van doelgroepen. Op het niveau van ZonMw als geheel²⁴ en in de opdrachtverlening voor bijna alle programma's²⁵ worden aanwijzingen gegeven voor het betrekken van doelgroepen. ZonMw vertaalt deze afspraken onder meer in voorwaarden bij subsidie calls. In paragraaf 3.2 gaan we uitgebreider in op de betrokkenheid van doelgroepen.

VWS als gebruiker van kennis

Naast dat VWS opdrachtgever is, is VWS tegelijkertijd een van de doelgroepen van ZonMw (kennisgebruiker). Bij de vorige evaluatie kwam naar voren dat ZonMw beperkt aansloot op actuele beleidsontwikkelingen en dat VWS dit ook niet verwachtte: “ZonMw moet niet inspringen op actuele beleidsontwikkelingen, omdat dit voorbij gaat aan hun primaire taak om kennis te ontwikkelen. De nadruk in de programma's ligt op de praktijk en de wetenschap met uitzondering van een klein aantal programma's”²⁶.

In de periode waarin deze evaluatie plaats heeft gevonden is dit duidelijk veranderd. Niet alleen omdat de sturing vanuit beleid is toegenomen, maar ook omdat de resultaten relevanter zijn geworden voor beleid. Een grote meerderheid van VWS-respondenten geeft aan dat uitkomsten van programma's

²¹ Kemp, S. van der. Belder, M. Engelen, M. Poortvliet, P. - Evaluatie Programma Participatie en Gezondheid. Panteia. September 2015

²² Evaluatie ZonMw 2010

²³ Internetenquête VWS: 56% geeft aan dat in de opdrachtverlening aandacht is besteed aan kennisontwikkeling over implementatie.

²⁴ VWS opdrachtbrief aan ZonMw 2010, 2011, 2015

²⁵ Internetenquête: het percentage programma's waar bij opdrachtverlening geen afspraken zijn gemaakt over het betrekken van doelgroepen is laag: secretarissen 13%. Voorzitters 6% en VWS 5%.

²⁶ Evaluatie ZonMw 2010



(deels) relevant zijn voor beleid²⁷. In paragraaf 3.10 komt aan de orde in hoeverre resultaten worden gebruikt voor beleid.

Strategisch budget ZonMw

Tenslotte is vanuit VWS financiering nog een strategisch budget van € 900.000 per jaar. Het strategische budget gebruikt ZonMw onder meer om zelf te programmeren, al dan niet met co-financiers 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 maatschappelijke ontwikkelingen. ZonMw hanteert een lijst met onderwerpen voor agendering en financiering, daarmee zoeken ZonMw medewerkers contacten met financiers en mogelijke partners. In paragraaf 5.1 over de positionering van ZonMw staan voorbeelden van resultaten.

2.2. RELATIE NWO EN ZONMW

In totaal 25% van de financiering van ZonMw komt van NWO. De relatie ZonMw en NWO is niet te karakteriseren in termen van opdrachtgever en opdrachtnemer. In essentie was ZonMw met Medische wetenschappen voor NWO één van negen wetenschapsgebieden. ZonMw voert voor NWO een aantal activiteiten en programma's uit.

De directeur van ZonMw, of een door hem aangewezen vervanger, nam deel aan het directeurenberaad van NWO en de directeur van NWO sluit regelmatig aan bij het bestuur van ZonMw. Over hoe ZonMw de programma's en activiteiten uitvoert is NWO in grote lijnen tevreden, ZonMw doet dit zorgvuldig en goed.

Uit de analyse van de beleidsplannen van NWO^{28 29} en ZonMw^{30 31} die we voor deze evaluatie uitvoerden, blijkt dat ZonMw in speerpunten goed aansluit op de plannen van NWO. Alle speerpunten van NWO komen terug in de plannen van ZonMw. In de goedkeuringsbrief van VWS en NWO over het ZonMw jaarplan voor 2017 en de ZonMw begroting voor 2017 stemt het NWO-bestuur in met de plannen³².

Tegelijkertijd constateert NWO dat de afstand tot ZonMw in de evaluatieperiode groter was dan bij de andere wetenschapsgebieden³³, dit komt grotendeels doordat ZonMw als onafhankelijk ZBO is georganiseerd. Dit geldt ook vice versa. Als ZBO heeft ZonMw een grote mate van zelfstandigheid. Die keuze impliceerde het risico dat de onderlinge samenwerking en doorontwikkeling van het wetenschapsgebied 'Medische Wetenschappen' minder vanzelfsprekend zou zijn. Door de voorbereidingen op de voorgenomen integratie van ZonMw en NWO per 1 januari 2019, is de onderlinge samenwerking geïntensiveerd, de verwachting is dat de afstand daarmee afneemt.

Bij het zoeken naar mogelijkheden om nieuwe programma's te starten of uit te breiden komt naar voren dat het per wetenschapsdomein varieert of ZonMw proactief NWO betreft in de

²⁷ Internetenquête VWS: 94% geeft aan dat resultaten van programma's relevant zijn voor beleid.

²⁸ NWO. Groeien met Kennis. Strategienota NWO 2011-2014. Juni 2010.

²⁹ NWO. Strategie 2015-2018. Uitwerking. April 2015

³⁰ ZonMw. Investeren loont. Beleidsplan 2012-2015. Juni 2011.

³¹ ZonMw. Kennis op maat, samen met betrokken partners. Beleidsplan ZonMw 2016-2020. Mei 2016.

³² VWS. Goedkeuringsbrief 2017. 23 december 2016, waarin ook de reactie van het Algemeen Bestuur van NWO zijn meegenomen. In deze brief staat: "Uit het plan blijkt ook op welke punten het werk van ZonMw en NWO elkaar raken en samenvloeien.

³³ Stakeholderinterviews



onderzoeksprogrammering³⁴. Dit leidt er in een aantal gevallen toe dat beide organisaties eigenstandig programmeren daar waar ze samen kunnen optrekken. Het komt voor dat een onderzoek plaats vindt vanuit ZonMw zonder dat de collega deskundigen bij NWO worden geraadpleegd³⁵. Hierdoor blijft wederzijds expertise onbenut.

Respondenten noemen ook voorbeelden waarin ZonMw juist proactief de samenwerking met NWO aangaat. Twee voorbeelden zijn: “Innovative Medical Devices Initiative (IMDI)”, waarmee nieuwe technologieën worden ontwikkeld. Dit was in oorsprong een strategisch thema bij NWO waarbij ZonMw het voortouw heeft genomen. Inmiddels is het een groot programma, ook in het kader van de topsectoren.

Een ander voorbeeld is het programma “Take off”. Dit is een samenwerking met STW, MaWG en Geesteswetenschappen dat middelen ter beschikking stelt voor financiering van de vroege fase (vroege fase financiering) van innovatieve bedrijvigheid en ondernemerschap vanuit de Nederlandse universiteiten en hogescholen en de door NWO erkende onderzoeksinstituten.

ZonMw maakt gebruik van diensten en het secretariaat van de NWO bezwarencommissie. Deze samenwerking is functioneel en plezierig³⁶. ZonMw zoekt uitdrukkelijk aansluiting bij de NWO-richtlijnen (subsidieregeling gedragscode etc.).

Topsectorenbeleid en de Nationale Wetenschapsagenda

Een intensivering van de samenwerking heeft ook plaatsgevonden bij de ontwikkelingen van het topsectorenbeleid en de Nationale Wetenschapsagenda.

In het kader van het topsectorenbeleid hebben vertegenwoordigers van het kabinet, het bedrijfsleven en de kennisinstellingen in april 2012 het Nederlands Kennis & Innovatiecontract ondertekend voor twee jaar (2012/2013). In 2013 is een tweejarig contract ondertekend 2014/2015. En in 2015 voor de periode 2016/2017.

Publiek-private samenwerking krijgt vorm binnen Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI's).

In het kennis- en innovatiebeleid van de overheid is een aantal prioritaire ‘topsectoren’ benoemd die mede invloed hebben op de programmering van ZonMw. Van de acht topsectoren is de topsector Life Sciences & Health voor ZonMw van belang, maar er zijn ook raakvlakken met andere gebieden zoals Hightech Systemen & Materialen, Agri & Food en Creatieve Industrie.

In de samenwerking met NWO rond de topsectoren en internationale onderwerpen, wordt vooral aangegeven dat de samenwerking constructief en actief verloopt³⁷. Er is geen sprake van afstand tussen ZonMw en NWO (zie ook paragraaf 3.8).

In het topsectorenbeleid is de relatie tussen NWO en ZonMw versterkt. Bij NWO zijn brede topsectorenteams gevormd, steeds onder leiding van één van de wetenschapsgebieden van NWO. Bij elk wetenschapsgebied zijn relevante regieorganen en instituten betrokken. Hiermee zijn innovatiecontracten gesloten en is een matrixstructuur ontstaan. ZonMw is trekker geworden van Life Sciences & Health, samen met een NWO-breed team.

³⁴ Interviews met NWO stakeholders (zie bijlage 3)

³⁵ Interviews met NWO stakeholders

³⁶ Stakeholder interview

³⁷ Stakeholderinterviews



Met de topsectoren is ook op het NWO-deel van de ZonMw-programmering meer sturing gekomen, bijvoorbeeld op het stimuleren van publiek-private samenwerking. Ook zijn er programma's die ten behoeve van de topsectoren (tijdelijk) gestopt zijn, zoals het programma TOP (zie ook paragraaf 5.2 over de taakgebieden van ZonMw).

De 'executive office' van de topsector LSH (Health Holland) is gezeteld bij ZonMw in het kantoorpand van ZonMw. Er is veel contact met ZonMw over calls die Health Holland doet. Bijvoorbeeld de call Create Health die door twee topsectoren is vorm gegeven namelijk CLICKNL (creatieve industrie) en Life Sciences & Health. ZonMw voert deze call uit en zorgt onder meer voor de begeleiding van de call, informatie naar partijen en de organisatie van matchingsbijeenkomsten.

De opzet van de topsector LSH was bij aanvang moeizaam³⁸. Het topsectorenbeleid werd ingezet met het weghalen van alle FES-middelen³⁹. De Life Sciences en Health sector had met FES middelen structuren opgebouwd (instituten). Deze structuren accepteerden ZonMw niet direct in de algemene regiefunctie. ZonMw heeft zich daar geleidelijk in gepositioneerd. Het laatste innovatiecontract (2014/2015) heeft geen problemen opgeleverd.

Over hoe ZonMw haar rol heeft opgepakt zijn stakeholders positief. ZonMw heeft een constructieve rol vervuld en is altijd bereid om samen te werken. ZonMw heeft reeds enkele jaren geleden proactief geïnvesteerd om medewerkers met expertise op het vlak van het bedrijfsleven aan te trekken.

Naast de topsectoren is de Nationale Wetenschapsagenda ontwikkeld, waarin verschillende routes onderscheiden. Bij de drie routes op het vlak van gezondheid heeft ZonMw samen met Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU) de regie genomen. Dit zijn:

- Personalized medicine
- Regeneratieve geneeskunde
- Gezondheidszorgonderzoek, preventie en behandeling

ZonMw is de erkende speler in dit veld en positioneert zich volgens stakeholders volstrekt vanzelfsprekend als trekker. Daarbij is wel opgemerkt door de andere betrokken partijen dat het voor ZonMw niet mogelijk is om zelf op korte termijn mee te financieren, omdat zij daarin afhankelijk is van VWS en het niet mogelijk is om op korte termijn middelen te mobiliseren. Dit komt vanwege de wijze waarop ZonMw door VWS wordt gefinancierd, zoals in paragraaf 2.1 al aan de orde kwam. Het is wel mogelijk als een onderwerp binnen een bestaand (of meerdere programma's) past en er binnen die bestaande programma's financiële ruimte is.

Samenwerking met de regieorganen

ZonMw werkt samen met een aantal regie-organen die onder NWO vallen. In deze evaluatie besteden we aandacht aan de samenwerking met het Nationaal Regieorgaan Praktijkgericht Onderzoek SIA (NRPO-SIA), het Nationaal Initiatief Hersenen en Cognitie (NIHC) en het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).

³⁸ Stakeholderinterviews

³⁹ Het Fonds Economische Structuurversterking (FES) was een Nederlands begrotingsfonds dat gefinancierd werd uit een deel van de aardgasbaten. Het geld was bestemd voor investeringen in de infrastructuur en sinds 2005 ook voor investeringen in de Nederlandse kenniseconomie. Het beheer van het fonds lag in handen van de ministers van Economische Zaken en van Financiën.



NIHC en ZonMw stemmen regelmatig af, ook in bredere netwerken met onder meer de Gezondheidsfondsen en de Hersenstichting⁴⁰. Deze samenwerking is goed. Het NIHC ziet ZonMw ook als een infrastructuur om vanuit de kennis die bij het NIHC wordt opgedaan, tot toepassingen te komen. NIHC zit meer aan de ontwikkelkant en werkt graag samen met ZonMw, omdat zij veel ervaring hebben met programmeren en kennistoepassing en veel stakeholders goed kennen. Aandachtspunt is dat het soms moeite kost om verbinding te leggen met ZonMw⁴¹. Dat heeft te maken met hoe ZonMw is georganiseerd. Het kost moeite om de juiste mensen te vinden en te mobiliseren, daardoor komen initiatieven moeizamer vooruit. Een andere oorzaak is dat ZonMw in programma's is opgebouwd: "dat maakt dat als je bij ZonMw op zoek bent naar inhoud en doorzettingsmacht voor de inzet van middelen, je bijna altijd in programma's terecht komt en er weinig vrije ruimte is om op ontwikkelingen in te spelen (zie ook onderwerp flexibiliteit in paragraaf 3.3).

Ook NRPO-SIA werkt in toenemende mate samen met ZonMw. Bij hogescholen zelf is de aandacht voor praktijkgericht onderzoek gegroeid. Rond de eeuwwisseling bestonden er nog nauwelijks lectoren, maar in 2016 zijn er ruim zeshonderd lectoren. Er werd in 2014 € 171 miljoen in de lectoraten geïnvesteerd (zie ook onderstaand kader).

Voor hogescholen is gezondheid een belangrijk thema en veel onderzoeksprojecten zijn hierop gericht. Vanuit NRPO-SIA is contact gelegd met ZonMw om agenda's op elkaar af te stemmen. Samen zijn arrangementen ontwikkeld. Het resultaat is een handboek over hoe de verbinding tussen praktijkgericht onderzoek en zorgonderzoek op een hoger niveau gebracht kan worden. Samen met de topsector LSH is een nieuw concept ontwikkeld waarbij bij hogescholen focus en massa komt in het uitvoeren van praktijkgericht onderzoek.

In de vorige evaluatie van ZonMw was praktijkgericht onderzoek⁴² nog niet vanzelfsprekend. Inmiddels wordt gezamenlijk geprogrammeerd. De visies van NRPO-SIA en ZonMw komen overeen. Doordat NRPO-SIA nu regieorgaan is bij NWO kan ook beter nagedacht worden over organisatorische oplossingen. Omdat NRPO-SIA een brede thematische focus heeft, ook buiten de zorg, biedt samenwerking aan ZonMw ook extra mogelijkheden om vraagstukken rond zorg en welzijn te verbinden met andere domeinen, zoals bedrijfsleven, gemeenten en andere ministeries.

ZonMw heeft tenslotte een adviserende rol gespeeld bij de opzet van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). In de opzet van dit orgaan fungeerde ZonMw als voorbeeld. Vooral met het oog op de praktijkoriëntatie⁴³. Ook is het samenwerking met NRO vanuit het ZonMw preventieprogramma rond het thema Gezond Onderwijs.

Voorgenomen inbedding ZonMw in NWO

Een belangrijke ontwikkeling tijdens de evaluatieperiode is het voornemen om per 1 januari 2019 samen met NWO één organisatie te vormen. ZonMw zal dan één van de vier domeinen worden. Het

⁴⁰ Stakeholder interviews

⁴¹ Stakeholder interviews

⁴² Praktijkgericht onderzoek naast universiteiten ook op hogescholen uitgevoerd door lectoren en hun kenniskringen. Lectoren zijn netwerkers; ze hebben netwerken in het eigen werkveld maar ook bij andere kennisinstellingen in binnen- en buitenland. Hun inspiratie halen ze uit het werkveld en de praktische toepassingen die daar met hun kennis geleverd worden. Het publiceren in internationaal erkende tijdschriften staat bij hen wat lager op de agenda. De vragen waaraan ze werken zijn vooral door het werkveld ingegeven

⁴³ Commissie Nationaal Plan Toekomst Onderwijswetenschappen. Nationaal Onderwijs/leerwetenschappen. Januari 2011.



eigenaarschap van ZonMw gaat daarbij van VWS naar OCW. Daarbij heeft VWS als voorwaarde aangegeven dat beide organisaties in de komende transitieperiode naar de nieuwe situatie toe groeien. Een andere voorwaarde is dat ZonMw zich naar het veld toe kan blijven profileren onder de naam ZonMw. In een brief aan de Tweede Kamer zijn afspraken vermeld die zijn gemaakt voor de inbedding van ZonMw. De minister van VWS behoudt de volledige zeggenschap over het eigen budget van Zon en voor de daaraan gekoppelde programmering⁴⁴.

De verwachting van NWO is dat de transitie maakt dat de afstand tot ZonMw zal afnemen. Per 1 januari 2017 neemt ZonMw volwaardig deel in het directeurenoverleg van NWO en is de voorzitter van ZonMw lid van de Raad van Bestuur van NWO.

Mede hierdoor zal de kruisbestuiving tussen domeinen toenemen, waarbij ook de verworvenheden van ZonMw een inspiratie zullen vormen voor andere wetenschapsgebieden. Andersom kan ZonMw ook veel leren van de andere wetenschapsgebieden. Als voorbeeld wordt de stichting voor Fundamenteel Onderzoek der Materie (FOM, vanaf 2017 onderdeel van NWO) genoemd. Deze organisatie is ook goed in het verbinden van kennis vanuit fundamenteel onderzoek naar toepassing binnen bedrijven. FOM werkt in een brede keten van partnerships.

2.3. ANDERE OPDRACHTGEVERS EN FINANCIERS

ZonMw heeft zich ten doel gesteld om meer financiering uit andere bronnen te verkrijgen. In het Beleidsplan 2012-2015⁴⁵ geeft ZonMw aan dat zij streeft naar meer samenwerking en cofinanciering door andere partijen dan de hoofdopdrachtgevers VWS en NWO. *“Door de activiteiten en programma’s meer als een investeringsagenda op te zetten biedt dit kansen voor het verkrijgen van (co)financiering anders dan dat van onze hoofdopdrachtgevers. Daartoe voeren we gesprekken met gezondheidsfondsen, zorgverzekeraars, patiëntenverenigingen, andere departementen, lokale overheden en publiek-private samenwerkingspartijen. Ook samenwerking met andere NWO gebieden staat hoog in ons vaandel. Daarnaast moedigen wij aanvragers aan om te zoeken naar cofinanciering naast een ZonMw project toekenning”.*

Het is ZonMw gelukt om te verbreden in opdrachtgevers en financiers. Andere opdrachtgevers zijn ministeries, zoals Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Onderwijs Cultuur & Wetenschap en Infrastructuur & Milieu. Maar ook de Gezondheidsfondsen (zoals de Nederlandse Hartstichting en de Nierstichting), zorgverzekeraars, farmaceutische industrie en internationale fondsen behoren tot de financiers. Zij financieren (mee) op programmaniveau. De verbreding is niet direct zichtbaar in de begroting van ZonMw. Daar maken andere bronnen 6% uit van de toekenningen, dit is hetzelfde percentage als bij de vorige evaluatie.

Op projectniveau is de toename en verbreding van financiering wel zichtbaar. Uit analyse van de cijfers van ZonMw komt naar voren dat de projecten die gestart zijn in de periode 2013 tot en met 2015 over deze periode gemiddeld 38,2 % aan cofinanciering hebben verkregen van andere organisaties, verenigingen, gemeenten, etc., die overigens niet altijd in de rol van opdrachtgever participeren in de financiering.

Uit de cijfers blijkt dat het percentage in 2013 gemiddeld 32,4% bedroeg, in 2014 gemiddeld 34,5% en in 2015 gemiddeld 45,6%. Hier is dus duidelijk sprake van een groei. De cofinanciering kan bestaan uit “in kind” (uren van medewerkers) of uit “in cash” (financiële bijdrage).

⁴⁴ Brief Ministerie VWS en Ministerie OCW aan Algemeen Bestuur NWO . Kenmerk: 955423-149298 –BPZ. 19 april 2016.

⁴⁵ Investeren Loont, Beleidsplan ZonMw 2012-2015



Hierdoor heeft ZonMw meer middelen voor onderzoek en ontwikkeling voor gezondheid en welzijn uit de markt gehaald. Meer partijen zijn geïnteresseerd aan de programma's door middel van deze financiële bijdrage. Dat is van belang, ook met het oog op het bereiken van wetenschappelijke en maatschappelijke impact (zie hoofdstuk 3).

Zorgverzekeraars

De gedachte is dat zorgverzekeraars belang hebben bij bijvoorbeeld doelmatigheidsonderzoek. Verzekeraars investeren op dit moment al in programma's⁴⁶. Naast programma's waarbij de financiering via ZonMw loopt wordt geïnvesteerd in het programma "Zorgevaluaties", waarbij ZonMw de programmeerfunctie vervult (de financiering verloopt niet via ZonMw).

Daarnaast hebben zorgverzekeraars in de afgelopen jaren in toenemende mate meegefinancierd in projecten in de zorg⁴⁷.

Een van de respondenten geeft aan dat de vraag is of dit in de toekomst ook gewaarborgd is. Hij ziet eerder het omgekeerde. Zorgverzekeraars zetten in op het verlagen van premies. De mogelijkheden om te investeren nemen af, en daarmee staan ook de middelen voor innovatiefondsen ter discussie. Hij verwacht dat investeringen in de toekomst gericht worden. Wel hebben zorgverzekeraars een belangrijke rol in het ondersteunen van implementatie (zie paragraaf 3.3)⁴⁸.

Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid

Voor SZW is ZonMw een logische partner omdat ZonMw uitgebreide ervaring heeft met het programmeren van onderzoek & ontwikkeling. SZW is al een tijd bezig om in het domein van werk en inkomen de professionaliteit en het evidence based werken te stimuleren. Zo was er behoefte om meer te weten over de effectiviteit van re-integratie. In 2010 is een aantal experimenten gestart. Tegelijkertijd liep het programma vakmanschap. SZW constateerde dat in het veld veel gedacht wordt dat een aanpak effectief is, maar dat er nauwelijks onderbouwing is. De financiering van effectiviteitsonderzoek was niet samenhangend en de resultaten van onderzoek werden niet breed verspreid.

De vraag was of het effectiviteitsvraagstuk van Werk & Inkomen bij ZonMw zou passen. Daarop is snel doorgepakt door SZW. Er was draagvlak bij Divosa en de VNG. Ook het UWV is aangesloten bij het nieuwe programma 'Vakkundig aan het werk'. Ook VWS stond hier achter, omdat gezondheid en werk & inkomen nauw samen hangen. Het beschikbare budget voor het programma is 10 miljoen (de uitvoering vindt plaats in 2015-2022). Het inhoudelijk opdrachtgeverschap ligt bij een stuurgroep met vijf organisaties zitten (SZW, UWV, Divosa, VNG, VWS).

SZW is te spreken over hoe ZonMw het opdrachtnemerschap invult. ZonMw is deskundig in vraagarticulatie in co-creatie en in staat om als drijvende kracht binnen afzienbare tijd een programma op te zetten. Ondanks dat er meerdere partijen en belangen betrokken waren lukte het ZonMw goed om vorm te geven aan het programma. ZonMw bewaakt ook de samenhang met andere programma's. Zo is er bijvoorbeeld een top-down ronde rond vluchtelingen. Daar is het ZonMw gelukt om het budget van VWS en SZW samen te brengen, waardoor de call veel meer impact kan hebben. ZonMw heeft daar een actieve en goede rol in⁴⁹.

⁴⁶ Zilveren Kruis stimuleert bijvoorbeeld samen met ZonMw en KWF het wetenschappelijk onderzoek om de doelmatige implementatie van Personalized Medicine in de Nederlandse Gezondheidszorg te waarborgen.

⁴⁷ Gesprek met directie ZonMw

⁴⁸ Stakeholdersinterviews

⁴⁹ Stakeholderinterview



De afspraak is nu dat effectiviteitsonderzoek vanuit SZW via ZonMw loopt. TNO krijgt op het thema Arbeid nog subsidie. SZW heeft aangegeven dat dat aan moet aansluiten op hetgeen ZonMw doet. Het moet een integraal geheel zijn. Ook met UWV is afgesproken dat haar onderzoeksprogrammering aansluit op ZonMw. SZW wil ook experimenten uitvoeren met de participatiewet. Het idee is dat ZonMw een toetsingskader ontwikkelt voor deze experimenten.

Gezondheidsfondsen

In de evaluatieperiode is de samenwerking tussen de gezondheidsfondsen en ZonMw versterkt. Op bestuurlijk niveau, tussen de voorzitter van de Samenwerkende Gezondheidsfondsen (SGF) en ZonMw, zijn structurele contacten. De samenwerking heeft geleid tot het starten van gezamenlijke programma's met een gedeelde financiering, onder meer op de programma's 'Disease management' en 'Translationeel onderzoek'. De gezondheidsfondsen zijn te spreken over de samenwerking met ZonMw.

ZonMw kent cofinanciering op programmaniveau met gezondheidsfondsen. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking met de Hartstichting. Alhoewel dit net buiten de evaluatieperiode 2010-2015 valt, noemen we hier het feit dat investeringen in de relatie in de evaluatieperiode 2010-2015 ertoe hebben bijgedragen dat in 2016 de Hartstichting 7 miljoen beschikbaar heeft gesteld voor de financiering van een aantal grote consortia die zich richten op lang gezond leven. De bijdrage van ZonMw bestond uit de inzet van expertise om dit programma vorm te geven en een financiële bijdrage van 500.000 euro. In totaal zijn 3 consortia gehonoreerd.

In 2013 hebben de Samenwerkende Gezondheidsfondsen (SGF) en ZonMw voor het eerst een gezamenlijke ronde translationeel onderzoek uitgezet. Deze samenwerking is gecontinueerd en uitgebreid met de topsector LSH (2016).

Op projectniveau wordt ook samengewerkt met gezondheidsfondsen. Binnen het programma Medische Producten Nieuw en Nodig heeft ZonMw samen met KWF een traject proeftuin innovatie opgezet (zie onderstaand kader).

Samenwerking met KWF traject proeftuin innovatie

Klassieke geneesmiddelenontwikkelmethoden schieten te kort voor de ontwikkeling van veelbelovende cel- en genterapeutische medicinale producten (Advanced Therapy Medicinal Products; ATMP's) tot (reguliere) behandelopties voor patiënten. Het bedenken, ontwikkelen en de productie van ATMP's is complex en vindt doorgaans plaats in een academische setting. ZonMw en KWF zoeken gezamenlijk uit wat de optimale ontwikkelroute van een ATMP voor de patiëntenzorg is. In Leiden is een project gestart om met minimaal twee cases deze route in kaart te brengen.

Internationale samenwerking en financiering

ZonMw kent verder veel internationale samenwerkingsverbanden. In paragraaf 3.8 gaan we nader in op internationalisering.

2.4. VERGELIJKING MET TWEE BUITENLANDSE INSTITUTEN

Voor deze evaluatie vergelijken wij ZonMw met twee buitenlandse instituten. In de alle hoofdstukken in dit rapport komt deze vergelijking aan de orde.



In deze paragraaf behandelen we de opdrachtverlening aan deze instituten en de samenwerking tussen verschillende wetenschapsgebieden in Canada en Zweden. Het laatste is interessant in het licht van de toekomstige integratie van ZonMw binnen NWO.

Canadian Institutes for Health Research (CIHR)

De CIHR is in 2000 opgericht onder de "Canadian Institutes of Health Research Act". Het is een onafhankelijk instituut dat via de Minister van Gezondheid verantwoording aflegt aan het Parlement. De missie van CIHR is vergelijkbaar met die van ZonMw: "to create new scientific knowledge and to enable its translation into improved health, more effective health services and products, and a strengthened Canadian health care system".

De invloed van de Federale overheid op de onderzoekagenda is relatief klein. De overheid vindt het haar rol om de CIHR te financieren en laat het aan het instituut over om de onderzoekagenda te formuleren. Echter, kabinetten hebben verschillende benaderingen. Het vorige kabinet heeft het budget voor wetenschappelijk onderzoek verhoogd. Deze verhoging was volledig geormerkt met bijvoorbeeld patiënt-georiënteerde onderwerpen (zie ook paragraaf 3.2 over het betrekken van doelgroepen).

In totaal 72% van het onderzoeksgeld van CIHR is 'investigators driven'. Bij dit percentage zit ook het budget voor talentprogramma's. Ongeveer 23% van het budget is geprogrammeerd en is 'priority driven'. Het grootste deel van deze prioriteiten wordt bepaald door het instituut, in samenwerking met het veld (zie paragraaf 3.2).

Samenwerking met andere wetenschapsgebieden vindt plaats en is een actueel onderwerp in Canada. De overheid heeft een commissie ingesteld die zich richt op de vraag hoe de 'interface' versterkt kan worden tussen CIHR en de twee andere funding agencies voor fundamenteel onderzoek, 'Natural Science & Engineering' en 'Social Science'. Er is al interactie tussen deze gebieden, maar niet voldoende volgens veel mensen. Het advies kan elk moment publiek worden en is relevant voor ZonMw en NWO.

Swedish Research Council

De Swedish Research Council is vooral vergelijkbaar met NWO. Medicine and Health' van de SRC heeft dezelfde taakopdracht als het 'Mw-deel van ZonMw', maar heeft geen verantwoordelijkheden over de hele waardeketen.

Voordat de Swedish Research Council ontstond (2001), waren er onafhankelijke research councils op verschillende gebieden, bijvoorbeeld medisch wetenschappelijk onderzoek, voor 'humanity', 'engineering sciences' en 'social sciences'. Deze zijn samengevoegd. Dit heeft niet automatisch geleid tot meer samenwerking tussen de wetenschapsgebieden. Zeker in het begin was het meer een administratieve/facilitaire constructie en werkten de verschillende gebieden nog nauwelijks samen.

SRC heeft feitelijk geen onderzoekagenda. Door de overheid wordt elke vier jaar een Onderzoek Wet vastgesteld. Deze wet is ruim geformuleerd, op enkele punten wordt meer richting gegeven. Binnen de kaders van deze wet kan de SRC zijn eigen strategische agenda maken. De wet definieert geen gebieden waar onderzoek naar gedaan moet worden, maar bepaalt dat het onderzoek 'research driven' moet zijn en 'investigator initiated'.



In essentie zijn geen andere stakeholders betrokken bij het bepalen van onderzoeksprioriteiten. Voor het terrein van Medicine & Health is er een wetenschappelijke raad, die is het meest bepalend voor de calls die uitgaan. De wetenschappelijke raad staat open voor signalen uit de maatschappij. Zo presenteert de SRC regelmatig wat ze doet en vraagt om voeding. Er is dus een uitwisseling van zienswijzen met stakeholders. Dit is echter geen geformaliseerde voeding voor de onderzoekagenda.

Conclusie

Bij de Canadian Institutes of Health Research wordt de onderzoeksagenda bepaald door het instituut zelf. De SRC heeft feitelijk geen onderzoekagenda maar een ruime Onderzoek Wet waarbinnen de SRC zijn eigen strategische agenda maakt. De onderzoeksaanpak bij deze beide instituten is voornamelijk 'investigator driven' in tegenstelling tot de wijze waarop het onderzoek plaatsvindt bij ZonMw.

ZonMw richt zich echter nadrukkelijk op het programmeren van onderzoek in interactie met de doelgroepen en stakeholders waarbij de onderzoeksagenda door de beleidsmakers in interactie met ZonMw wordt bepaald.

2.5. CONCLUSIES

De aansturing vanuit VWS is verstevigd. Er is echter wel sprake van een spanningsveld.

De sturing op ZonMw vanuit de beleidsstrategie van VWS is in de evaluatieperiode versterkt. VWS legt in haar programma-opdrachten meer nadruk op samenhang in de programmering. De toegenomen sturing wordt positief ervaren, zowel door ZonMw als door VWS. De grotere betrokkenheid van VWS zorgt dat het departement meer gecommitteerd is en meer met de programma's doet.

Tegelijkertijd is er sprake van een spanningsveld tussen praktijkgericht programmeren en programmering vanuit het beleid. Ondanks dat sprake is van interactie tussen praktijk en VWS in een pre-programmafase en dat het veld na opdrachtverlening betrokken is bij het invullen van programma's, ervaren veldpartijen dat er soms geen ruimte is voor onderwerpen die voor de maatschappij uitermate relevant zijn.

De sturing door het ministerie van VWS van ZonMw is groter in vergelijking met de sturing door de overheden in Zweden en Canada van 'hun' onderzoekfinanciers. In die landen wordt de agenda vooral bepaald door de wetenschappelijke gemeenschap. Wel is een groei in de betrokkenheid van de overheid en de praktijk te zien. Maatschappelijk wordt dit als een gewenste richting gezien om te zorgen voor een betere verbinding tussen onderzoek en praktijk.

Oprachtgevers en opdrachtnemer kunnen rollen goed invullen

VWS en ZonMw zijn beiden tevreden over opdrachtverlening en aansturing

Zowel VWS als ZonMw vinden dat de huidige manier van aansturen duidelijk is ingericht en naar tevredenheid functioneert. Het overleg met de ambtelijke top verloopt naar ieders tevredenheid. De planning & control cyclus voldoet en de manier waarop ZonMw VWS informeert over de voortgang wordt als ruim voldoende beoordeeld. Vanuit VWS komen zelden aanvullende vragen.

Ook op programmaniveau is de opdrachtverlening helder. De contacten en afstemming tussen VWS en ZonMw tijdens de programmaperiode verlopen goed. Als bij de uitvoering alsnog blijkt dat er verschillende percepties zijn over gemaakte afspraken, wordt dit verschil tussen de betreffende beleidsdirectie en het programmateam opgelost.



De verbinding tussen NWO en ZonMw is in de evaluatieperiode versterkt.

ZonMw participeert volwaardig in het bestuurlijk en directieoverleg bij NWO. Over het geheel genomen zijn er vooral voorbeelden waarin ZonMw proactief de samenwerking met NWO aangaat. In de komende jaren vindt een intensivering plaats.

De samenhang in de opdrachtverlening vanuit VWS is verbeterd

De samenhang in de programmering is in de evaluatieperiode duidelijk verbeterd. Bij een beperkt deel van de programma's is het nog onvoldoende. Aandachtspunt is dat de opdrachtverlening niet alleen van belang is aan de voorkant (bij aanvang) van de programma's, maar ook tijdens en in de eindfase van een programma. Verder is de gecompartmenteerde opdrachtverlening vanuit de verschillende departementen nog een aandachtspunt.

Het doel om in de opdrachtverlening meer focus te leggen op kennisontwikkeling over implementatie is gerealiseerd.

Bij ruim de helft van de programma's wordt hier bij opdrachtverlening aandacht aan besteed. Uit de programma-evaluaties blijkt dat bij 63% van de programma's aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling van kennis over implementatie (zie ook paragraaf 3.4).

Het betrekken van doelgroepen krijgt structureel aandacht in de opdrachtverlening

Op het niveau van ZonMw als geheel en in de opdrachtverlening voor bijna alle programma's worden aanwijzingen gegeven voor het betrekken van doelgroepen (zie ook paragraaf 3.2).

ZonMw sluit met haar beleidsplannen goed aan bij de strategienota's van NWO

De ZonMw speerpunten sluiten goed aan op de plannen van NWO. ZonMw en NWO werken in toenemende mate samen, ZonMw neemt hierin regelmatig het voortouw.

Samenwerking met NWO-regieorganen is geïntensiveerd

ZonMw werkt samen met een aantal regie-organen die onder NWO vallen, in de evaluatieperiode is dit geïntensiveerd. Winst valt nog te behalen in het elkaar sneller vinden en in bredere en meer structurele samenwerking (zie ook paragraaf 3.6). De basis is echter goed en de verwachting is dat dit nog verder verbetert met de integratie van ZonMw en NWO.

Samenwerking tussen NWO en ZonMw is versterkt met komst topsectorenbeleid

Een intensivering van de samenwerking heeft ook plaatsgevonden in het topsectorenbeleid en de Nationale Wetenschapsagenda. Bij NWO zijn brede topsectorenteams gevormd, steeds onder leiding van één van de wetenschapsgebieden van NWO. ZonMw is trekker geworden van Life Sciences & Health, samen met een NWO breed team. ZonMw vervult een positieve en constructieve rol bij de topsector LSH. Met de topsectoren is ook op het NWO deel van de ZonMw programmering meer sturing gekomen, bijvoorbeeld op het stimuleren van publiek-private samenwerking.

ZonMw versterkt de verbinding met andere opdrachtgevers

In de vorige evaluatieperiode is al geïnvesteerd in een verbreding van opdrachtgevers en hier worden nu de vruchten van geplukt. Het is ZonMw gelukt om te verbreden in opdrachtgevers. In de huidige evaluatieperiode komt circa 6 % van de financiering op programma niveau van andere opdrachtgevers en is op het niveau van de programma's hetzelfde gebleven als in de vorige evaluatieperiode. Andere opdrachtgevers zijn ministeries, zoals Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Onderwijs Cultuur & Wetenschap en Infrastructuur & Milieu. Maar ook de Gezondheidsfondsen (zoals



de Nederlandse Hartstichting, KWF en de Nierstichting), zorgverzekeraars, farmaceutische industrie en internationale fondsen behoren tot de financiers.

Op projectniveau is sprake van een groei in cofinanciering. In 2015 was dit gemiddeld bijna 46%. Hierdoor zijn meer middelen voor onderzoek en ontwikkeling voor gezondheid en welzijn uit de markt gehaald. Meer partijen zijn geïnteresseerd aan de projecten. Dat is van belang, ook met het oog op het bereiken van maatschappelijke impact. Tegelijkertijd legt het realiseren van cofinanciering ook meer druk op de onderzoekers, waarbij de vraag is wat het effect is op het onderzoek?



3. DOELTREFFENDHEID EN IMPACT

In dit hoofdstuk behandelen we de volgende vragen uit de taakopdracht voor deze evaluatie:

- Is de ontwikkeling naar grotere programma's, meer focus op kennisontwikkeling over de implementatie, meer aandacht voor aansluiting bij praktijk goed in de praktijk gebracht?
- Leveren de ZonMw-programma's en -projecten implementeerbare resultaten en is aannemelijk dat deze bijdragen aan de verbetering van de zorg preventie en gezondheid?
- Leveren de door ZonMw gefinancierde programma's en projecten een bijdrage aan de wetenschappelijke kwaliteit en vernieuwing van het (Nederlandse) gezondheidsonderzoek?
- Zijn de aanbevelingen uit de vorige evaluatie opgevolgd en heeft dit bijgedragen aan de doeltreffendheid van ZonMw?

We starten dit hoofdstuk met het kader dat we gebruiken om de doeltreffendheid van ZonMw te beoordelen. Onderdelen van dit kader zijn de doelstelling van ZonMw, de definitie van maatschappelijke en wetenschappelijke impact en de condities die van belang zijn voor het bereiken van impact.

Doelstelling van ZonMw

ZonMw heeft de uitkomsten van de vorige evaluatie en een daarop volgende veldraadpleging en consultatie, verwerkt in doelstellingen voor de periode 2012 – 2015. Daarbij zijn speerpunten en beoogde resultaten gedefinieerd. Deze bepalen de inzet van ZonMw.

Speerpunten van beleid 2012-2015 waren:

1. Ruimte voor talent, excellent onderzoek en grensverleggende ideeën
2. Praktijkgericht programmeren, kennis voor beleid en praktijk
3. Investeren in gebruik van kennis
4. Kennis verbinden door brede, langer lopende open programma's
5. Internationalisering

In haar beleidsplan stelt ZonMw: *“Onze belangrijkste maatstaf is: eind 2015 willen we aantoonbaar maken dat de kennis en producten die de projecten hebben voortgebracht, bruikbaar zijn en ook daadwerkelijk de partijen in de praktijk en het beleid hebben bereikt”* (condities voor maatschappelijke impact).

Verder wil ZonMw open staan voor andere manieren om kennis te ontwikkelen en stelt daarbij: *“Innovatie in de zorg is lang niet altijd het gevolg van een vooraf geprogrammeerd, cyclisch proces, maar komt veel vaker tot stand via een lerende, al werkende weg aanpak”*. Zo wil ZonMw de komende jaren (nog) beter aansluiten op de vragen en behoeften van de praktijk. *“Dat wil zeggen: passende kennis leveren voor vraagstukken en opgaven van zorginstellingen, beroepsbeoefenaren, patiënten en cliënten”*.

Naast een sterke focus op toepassing in de praktijk, stelt ZonMw zich als doel om ruimte te blijven bieden aan fundamenteel en strategisch onderzoek. Het gaat om vrij onderzoek en risicovol en grensverleggend onderzoek. ZonMw stelt dat het van groot belang is dat onderzoek wordt uitgevoerd waarin wetenschappers in alle vrijheid hun talent kunnen benutten en zelf bepalen wát ze onderzoeken (condities voor wetenschappelijke impact).

In haar doelstelling streeft ZonMw dus naar het creëren van condities voor zowel maatschappelijke als wetenschappelijke impact.



Maatschappelijke en wetenschappelijke impact

We definiëren impact als volgt:

Een significante verandering – onder aannemelijke invloed van de inzet van ZonMw - in:

- Wetenschappelijk onderzoek (wetenschappelijke impact)
- Beleid gericht op gezondheid; (maatschappelijke impact)
- Praktijk (organisatie van de zorg, uitvoeringen van behandelingen, zorgverlening, etc.)
- Onderwijs (maatschappelijke impact)
- Gedrag of leefstijl van burgers of patiënten (maatschappelijke impact).

Waarvan bij maatschappelijke impact aannemelijk te maken is dat deze veranderingen een positief effect hebben, in de vorm van:

- Hogere levensverwachting;
- Kwaliteit van leven; en / of
- Vermindering van de maatschappelijke kosten (van zorg & welzijn, preventieve interventies of bredere maatschappelijke kosten gerelateerd aan ziekte zoals ziekteverzuim).

Maatschappelijke impact brengen we in deze evaluatie op twee manieren in kaart. Ten eerste kijken we naar de condities die de kans op maatschappelijke impact vergroten. Niet toevallig stuurt ZonMw al op deze condities (zie doelstelling) en ook in de vraagstelling voor de evaluatie komen deze inzichten terug.

Bij *wetenschappelijke impact* gaat het om kwalitatief hoogstaand, vernieuwend en grensverleggend onderzoek. Dit is bijvoorbeeld te meten in publicaties, citaties en presentaties. Verder is het Standard Evaluation Protocol (SEP) gewijzigd⁵⁰, waarbij breder wordt gekeken naar wetenschappelijke impact dan publicaties. Daarbij kan het zowel om kwantitatieve als kwalitatieve parameters gaan en krijgen universiteiten meer ruimte om te bepalen (en te meten) hoe zij naar impact streven. 'Relevance for society' is een belangrijk onderdeel in het Standaard Evaluatie Protocol.

Voor beide vormen geldt dat ZonMw invloed heeft op het bereiken van impact, maar dat vooral maatschappelijke impact een gelaagd begrip is, met verschillende dimensies voor bijvoorbeeld zorginstellingen, professionals, burgers, beleid en politiek. Het ultieme doel is dat de patiënt/cliënt/ burger er beter van wordt, zonder al te hoge maatschappelijke kosten.

Het is lastig om een causaal verband te vinden tussen de ultieme impact en de inzet van ZonMw. Veel verschillende factoren zijn van invloed, de inzet van ZonMw en van de gesubsidieerde onderzoeken en projecten zijn slechts een deel van de factoren. Daarnaast kost het tijd voordat sprake is van impact. Afhankelijk van het soort onderzoek (fundamenteel, strategisch, toegepast) kan het wel decennia duren voordat een bepaalde uitkomst praktisch effect heeft op de volksgezondheid en de gezondheidszorg⁵¹.

⁵⁰ Standard Evaluation Protocol. Ontwikkeld door KNAW, NWO en VSNU voor de beoordeling van wetenschappelijk onderzoek.

⁵¹ Zie bijv. A. Burdorf, S.M.F. Pluijm, C.H. Langeveld, J.M. Bensing, L.M. Bouter, P.J. van der Maas, J.P. Machenbach (2009): "Het zichtbaar maken van de maatschappelijke impact van gezondheidsonderzoek", Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde, vol. 153 (7), p. 304-309.



Het is wel mogelijk om vast te stellen welke factoren (mogelijk) bijdragen aan impact. Een deel van deze condities ligt binnen de invloedssfeer van ZonMw. De aanname is dat hoe beter ZonMw in staat is deze condities te creëren, hoe aannemelijker het is dat de inzet van ZonMw tot maatschappelijke en wetenschappelijke impact leidt.

Voorbeelden van condities die kunnen bijdragen aan wetenschappelijk impact zijn: het goed opleiden van onderzoekers, talentmanagement, het selecteren en financieren van excellent onderzoek en het vormen van een goede infrastructuur.

Over factoren die bijdragen aan de maatschappelijke impact is ook steeds meer bekend. Een belangrijk aspect is het nauw betrekken van degenen die iets met de onderzoeksresultaten gaan doen en het goed aansluiten op de praktijk:

- Het tijdens de programmering formuleren van specifieke en voor de doelgroepen relevante doelen vergroot de kans dat het uiteindelijke resultaat bruikbaar is⁵².
- Het voor de start formuleren hoe doelgroepen betrokken worden tijdens en na het programma vergroot de kans dat de resultaten van een programma effectiever verspreid worden⁵³.
- Het actief betrekken van relevante doelgroepen tijdens een onderzoeksproject zorgt voor een grotere acceptatie van de bevindingen en daarmee de kans op implementatie⁵⁴.
- Voor het bereiken van impact zijn vooral de productieve interacties tussen onderzoek, beleid en praktijk van belang⁵⁵.

In meer recente bronnen ligt het accent op een *nog nauwere samenwerking* tussen onderzoek, praktijk en beleid. Het beeld van een lineair proces met aan de ene kant de kennisontwikkelaars en verspreiders en aan de andere kant de kennisgebruikers past daar niet goed bij. Het gaat veel meer om een nauwe samenwerking (coproductie/cocreatie) in netwerkverband tussen onderzoek, beleid, praktijk en opleiden. Het richt zich op het uitwisselen van ervaringen, het overbrengen van innovaties en het organiseren van een groter adaptief en lerend vermogen van (teams van) professionals⁵⁶. De uitvoeringspraktijk (en beleidspraktijk) vormt daarmee de basis van deze kennisnetwerkstructuur.

Inzet en resultaten

Om te bepalen in hoeverre ZonMw doeltreffend is en condities creëert voor maatschappelijke en wetenschappelijke impact behandelen we de aspecten in het onderstaande kader.

1. Opzetten van brede, samenhangende en langer lopende programma's (paragraaf 3.1)
2. Betrekken van doelgroepen en aansluiten op beleid, praktijk en onderwijs (paragraaf 3.2)
3. Creëren van flexibiliteit om aan te sluiten op ontwikkelingen (paragraaf 3.3)
4. Kennis ontwikkelen over implementatie (paragraaf 3.4)
5. Inzetten op Implementatie (paragraaf 3.5)
6. Stimuleren kennisinfrastructuur voor interactie onderzoek, praktijk, beleid en onderwijs (paragraaf 3.6)

⁵² Drummond, 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.

⁵³ Landry, e.a. Utilization of social science research knowledge in Canada. *Research policy* 2001; 30(2): pp. 333-49.

⁵⁴ Hivon, e.a. Use of health technology assessment in decision making: co responsibility of users and producers? *Int J Technol Assess Health Care*. 2005; 21(2): pp. 268-75.

⁵⁵ Spaapen, J. Drooge, L. Introducing 'Productive Interactions' in social impact assessment'. *Research Evaluation*. September 2011. 'Social Impact Assessment Methods through Productive Interactions' (SIAMPI)

⁵⁶ Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Oktober 2013



7. Ruimte creëren voor talent, excellent onderzoek en grensverleggende ideeën (paragraaf 3.7)
8. Internationaliseren (paragraaf 3.8)
9. Zicht hebben op impact en hiervan leren (paragraaf 3.9)

In de volgende paragrafen komt bij elk aspect het volgende aan de orde:

- a. Inzet van ZonMw
- b. Behaalde resultaten
- c. Mogelijkheden voor doorontwikkeling
- d. Conclusies

3.1. OPZETTEN VAN BREDE, SAMENHANGENDE EN LANGER LOPENDE PROGRAMMA'S

In de vorige evaluatie is geadviseerd om grote langer lopende programma's⁵⁷ te financieren met als doel gedurende een periode van minimaal 8 maar bij voorkeur 12⁵⁸ jaar te werken aan onderzoek en het creëren van condities t.b.v. wetenschappelijke- en maatschappelijke impact.

In de vorige evaluatieperiode 2005-2010 werd grotendeels geprogrammeerd in periodes van vier jaar, met een grote variatie aan thema's.

Als een programma langer duurt en groter is, zijn meer mogelijkheden om (cyclisch) in te spelen op nieuwe vraagstukken uit de praktijk. Als hiervoor elke keer een nieuw programma moet worden gedefinieerd gaat er tijd verloren en lukt het niet om snel te reageren op actuele ontwikkelingen en op kennisbehoeften in het praktijkveld. Daarnaast hebben vierjarige programma's vaak een vrij strak thematisch kader, waardoor er weinig ruimte is om snel op nieuwe thema's in te gaan. Hierdoor was de aansluiting bij vooral het praktijkveld niet altijd optimaal.

In de vorige evaluatie is gesteld dat op verschillende manieren vrije ruimte kan worden gecreëerd. Door het uitbreiden van het strategisch budget (vrije beleidsruimte) en door het opzetten van grotere programma's. Grotere programma's bieden doorgaans meer mogelijkheden om flexibiliteit in te bouwen, bijvoorbeeld door een bredere thematische insteek en meer mogelijkheden om de toepassing van kennis mee te programmeren⁵⁹. Verder kan het streven naar minder, maar grotere programma's een manier zijn om versnippering en inefficiëntie tegen te gaan. Kleine programma's hebben relatief gezien meer overhead (zie ook paragraaf 4.3 over schaalvoordelen).

Of het ZonMw gelukt is om tot grotere programma's is een vraag uit de taakopdracht voor deze evaluatie.

3.1.1. Inzet bij het opzetten van brede, samenhangende en langer lopende programma's

Het opzetten van grotere programma's is een van de speerpunten in het beleidsplan (2012-2015). Naast de bovengenoemde voordelen noemt ZonMw ook nog dat het bij grotere programma's beter mogelijk is om te zorgen voor samenhang in de kennis- en innovatiecyclus. Andere doelen van grotere programma's zijn het verbinden van fundamenteel onderzoek en toegepast onderzoek; het samenbrengen van wetenschappelijke kennis en praktijkkennis en het bundelen van kennis op het niveau van thema's en vraagstukken.

⁵⁷ Onder lang lopende programma's verstaan we een looptijd van minimaal 8 jaar.

⁵⁸ Gesprek met directie ZonMw

⁵⁹ Evaluatie 2010.



In hoofdstuk 2 is al aan de orde geweest dat in de opdrachtverlening en opdrachtneming aandacht wordt besteed aan de samenhang tussen programma's. In de evaluatie periode heeft ZonMw vooral ingezet op het verbinden en clusteren van programma's (onderlinge afstemming bij opdrachtverlening en uitvoering van programma's).

3.1.2. Resultaat

Bij resultaten kijken we primair of het is gelukt om bredere, samenhangende en langer lopende programma's op te zetten. Bij de andere onderdelen komt terug welke resultaten hiermee zijn behaald qua flexibiliteit (3.3), doelmatigheid (paragraaf 4.3), verbinding van taakgebieden (5.2) en aansluiting op doelgroepen (3.2).

Samenhang en afstemming tussen programma's is terug te zien in de programma-evaluaties. In drie kwart komt de samenhang met andere programma's aan de orde. Bij 70% van deze programma-evaluaties is geconstateerd dat er sprake is van afstemming en samenhang (bijvoorbeeld in gecombineerde subsidierondes en door gezamenlijke activiteiten). Bij de overige 30% gaat het vrijwel altijd over programma's die gericht zijn op een specifiek onderwerp.

In het volgende kader staat een voorbeeld van het initiatief 'Zorg en Ondersteuning in de buurt', waarbij activiteiten rond acht programma's zijn gecombineerd.

Ruim de helft van de geëvalueerde programma's loopt 8 jaar of langer doordat er vervolprogramma's of programma's vooraf waren. Dit is niet altijd vooropgezet, voor een deel (niet nader gekwantificeerd) valt het besluit tot verlenging in de eindfase van het programma.

Ten opzichte van de vorige evaluatie is een trend te zien naar programma's met grotere budgetten. In hoofdstuk over doelmatigheid, paragraaf 4.3 staat een kwantitatieve onderbouwing van deze trend.

Voorbeeld clustering van verschillende ZonMw programma's⁶⁰

Het ZonMw initiatief Zorg en Ondersteuning in de Buurt (ZOiB) is een samenwerkings- en begeleidingsexperiment, waarbij de resultaten uit acht verschillende ZonMw programma's met elkaar werden verbonden en naar het veld zijn toegebracht (in zeven regio's).

ZOIB formuleerde doelen op drie niveaus:

1. Concrete resultaten in deelnemende regio's op verbetering van samenwerking, samenhang in zorg en ondersteuning in de buurt, afgestemd op de werkelijke behoeften van burgers.
2. Een beter inzicht bij ZonMw in de werkelijke informatie- en kennisbehoefte in de regio als basis voor het ontwikkelen van verbeterde werkwijzen in praktijkgerichte programmering en ontsluiting van beschikbare (gebundelde) kennis en ervaring.
3. Inzicht voor landelijke beleidspartijen in de opties om de verbinding van vraag en aanbod van kennis en ervaring rond zorg en ondersteuning in de buurt op de langere termijn te borgen. Welke rollen moeten de verschillende landelijke en regionale spelers hierin op zich nemen? Wat zijn de aandachtspunten en/of effecten van verandering van financiering?

⁶⁰ Kernteam Zorg en Ondersteuning in de Buurt – Evaluatie Zorg en Ondersteuning in de Buurt #ZOiB. ZonMw. Mei 2015



Subsidieverstrekking stond binnen ZOIb niet op de voorgrond, wel het verbinden, versnellen en delen van kennis en ervaring. Hierbij heeft ZOIb zeven regio's ondersteund en gestimuleerd.

Vanaf 2013 zoekt ZonMw naar een nieuwe clustering van programma's⁶¹. Het ontwikkelde zich in de idee-vorming van 10 naar 13 clusters en aan het einde van de evaluatieperiode zijn 14 clusters gedefinieerd (2016)⁶² (zie volgende pagina).

3.1.3. Doorontwikkeling in opzetten van brede, langlopende en samenhangende programma's
Het streven naar brede, langer lopende programma's is ook weer opgenomen in het nieuwe beleidsplan (2016-2020). De 14 clusters zijn de komende jaren basis voor doorontwikkeling en vormen mogelijk het uitgangspunt voor een nieuwe organisatiestructuur.

- | | |
|--------------------------------------|------------------------------|
| 1. Doelmatigheidsonderzoek | 8. Kwaliteit van Zorg |
| 2. Fundamenteel onderzoek | 9. Life Sciences & Health |
| 3. Geestelijke Gezondheid | 10. Ouderen |
| 4. Gehandicapten en Chronisch Zieken | 11. Palliatieve Zorg |
| 5. Geneesmiddelen | 12. Preventie |
| 6. Gezondheidsbescherming | 13. Sport en Bewegen |
| 7. Jeugd | 14. Translationeel Onderzoek |

De clusters zijn bedoeld om beter aan te kunnen sluiten bij de behoeften van het veld, versnippering tegen te gaan en meer flexibiliteit te creëren in programmering en zo meer wetenschappelijke en maatschappelijke impact te realiseren. Per cluster definieert ZonMw doelen, activiteiten, stakeholders en beoogde gebruikers. De clusters zijn dynamisch, het kan dus zijn dat er in de loop van de tijd clusters bij komen of verdwijnen.

Het achterliggende idee is dat deze structuur de continuïteit in de kwaliteitscyclus⁶³ vergroot (zie toelichting kader en afbeelding op de volgende pagina). Ook het onderzoek zou op deze manier beter gevoed worden vanuit de praktijk.

“Door programma's meer te clusteren, kunnen stimuleringsactiviteiten rond vernieuwing en verbetering over een langere periode beter op elkaar worden afgestemd”. Samenwerkingspartners⁶⁴ binnen de kwaliteitscyclus stellen gezamenlijk doelen vast die geadresseerd kunnen worden met onderzoek, ontwikkeling en implementatie. Hiermee wil ZonMw nieuwe mogelijkheden creëren om de resultaten op een aansprekende en effectieve manier voor het voetlicht te brengen; meer vanuit de behoefte van de ontvanger, en minder vanuit het programma. Ook is het idee dat samenwerkingspartners in de kwaliteitscyclus per onderwerp ook structureel samenwerken in onderzoek, praktijk, beleid en onderwijs en gericht investeren in een kennisinfrastructuur⁶⁵.

ZonMw heeft op de terreinen 'Jeugd' en 'Sport', enige ervaring met het werken in clusters. De les is dat het de samenwerking van onderzoek met beleids- en veldpartijen vergemakkelijkt. Daarbij gaat het

⁶¹ Jaarverslag 2013

⁶² ZonMw heeft in de programmaperiode (vanaf 2012) vier programmakaders: 1. Kwaliteit en Doelmatigheid, 2. Preventie, 3. Wetenschap en Innovatie en 4. Zorg en Welzijn.

⁶³ ZonMw ordent kenniscirculatie in twee overlappende cycli: een onderzoekscyclus en een kwaliteitscyclus. Bij de kwaliteitscyclus komt daadwerkelijke toepassing en vervolgens evaluatie van kennis aan de orde. De kwaliteitscyclus geeft weer voeding aan de onderzoekscyclus (dus er is sprake van wederzijdse voeding).

⁶⁴ Wat samenwerkingspartners zijn komt in het volgende onderdeel (betrekken van doelgroepen) aan de orde.

⁶⁵ ZonMw. Versterken van Impact. Discussiestuk over het ZonMw implementatiebeleid. Mei 2016.



om vaststellen van gezamenlijke doelen, agenderen van kennisbehoefte, het uitzetten van wetenschappelijk en/of praktijkgericht onderzoek én het verder brengen van resultaten via relevante middelen en kanalen, soms inclusief een (gezamenlijke) investering in de infrastructuur daarvoor.

In deze evaluatie geven stakeholders aan dat ZonMw ook goed zou moeten kijken naar vervolprogrammering en financiering elders. Dit kan door met andere financiers om tafel te gaan. Zij vinden het zinvol om voor de doorontwikkeling naar grotere programma's een aantal onderzoekagenda's structureel aan elkaar te verbinden. Als voorbeeld van een verbinding worden de Societal Challenges (Horizon 2020), de Nationale Wetenschapsagenda en de ZonMw programma's genoemd. Hierdoor ontstaat meer diepgang en het voorkomt kleine programma's zonder vervolfinanciering.

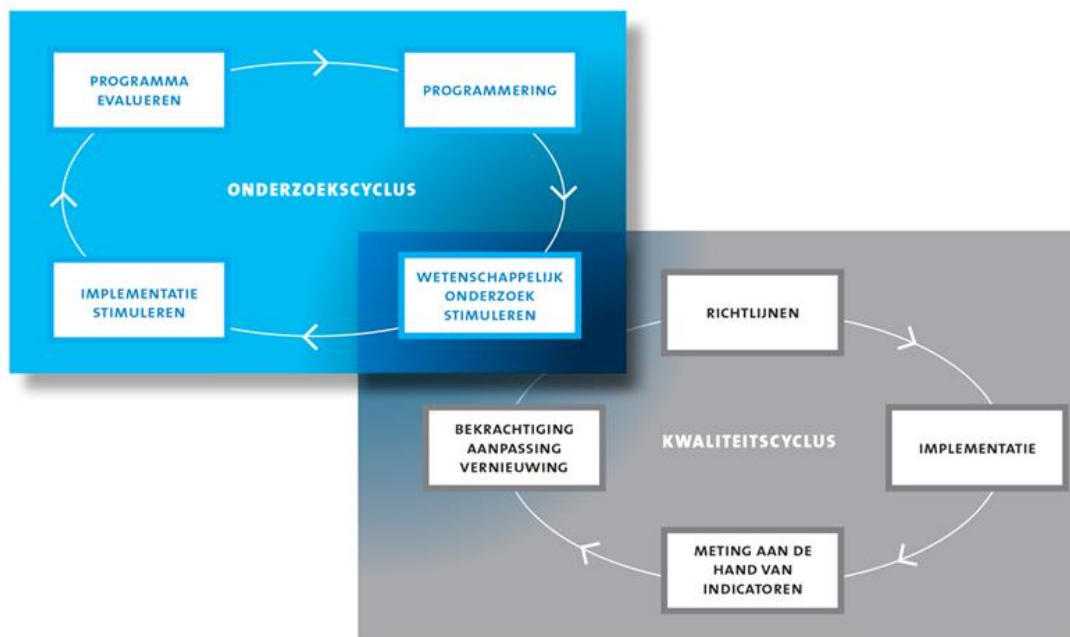
In paragraaf 3.8 staat hoe ZonMw succesvol aanhaakt bij internationale agenda's, maar dat daar ook nog mogelijkheden liggen voor doorontwikkeling.

Toelichting kwaliteitscyclus

ZonMw ordent kenniscirculatie in 2 overlappende cycli: een onderzoekscyclus en een kwaliteitscyclus. Onderzoek maakt duidelijk wat zinnige, effectieve zorg is en implementatieonderzoek maakt duidelijk hoe dit in de praktijk gebracht moet worden. Onderzoek kan ook het bewijs leveren voor welke zorg niet langer geleverd moet worden. Onderzoeksuitkomsten kunnen hun beslag krijgen in kwaliteitsstandaarden, richtlijnen en handreikingen. Richtlijnevaluatie biedt zicht op waar ze nog verbeterd kunnen worden, maar ook waar er nog kennislacunes bestaan. Het is van groot belang voor het succes van beide systemen, dat er een goede interactie tussen bestaat (zie afbeelding).

De kwaliteitscyclus is sterk gericht op interventies en richtlijnen voor de praktijk. Een dergelijke cyclus is echter ook denkbaar voor bijvoorbeeld organisatieontwikkeling, of onderzoek naar het doen van onderzoek.

Afbeelding kwaliteitscyclus





3.1.4. Conclusies over opzetten brede, samenhangende en langer lopende programma's

Gemiddeld zijn programma's groter geworden. In opdrachtverlening en tussen programma's vindt afstemming plaats, bij VWS en vooral bij ZonMw.

ZonMw heeft in de evaluatieperiode ingezet op clustering van programma's. Dit leidde uiteindelijk tot 14 programmaclusters. Het perspectief is dat binnen deze clusters afstemming plaats vindt in programmering en infrastructuur en een meer cyclische manier van werken (zie ook volgende onderdelen).

3.2. BETREKKEN VAN DOELGROEPEN EN AANSLUITEN OP BELEID, PRAKTIJK EN ONDERWIJS

Om impact te realiseren is het van belang om in de programmering doelgroepen te betrekken, zowel voor, tijdens als na het programma. Een aanbeveling die de minister uit de vorige evaluatie heeft overgenomen, is om nadrukkelijk aandacht te besteden aan de aansluiting bij de praktijk en het betrekken van doelgroepen bij de programmering. De vraag voor deze evaluatie is of dit is gelukt?

3.2.1. Inzet bij het betrekken van doelgroepen en aansluiten op beleid, praktijk en onderwijs

In het beleidsplan 2012-2015 staat dat ZonMw met kennis ontwikkeling wil aansluiten bij de behoefte van de praktijk, de toepassing ervan wil stimuleren en beroepsbeoefenaren wil betrekken bij het maken van de onderzoeksagenda. Dat wil ZonMw doen door vertegenwoordigers van de praktijk nauw te betrekken en kennisvragen door de praktijk te laten formuleren. ZonMw wil kennisagenda's tot stand brengen waarbij beleidsmakers of praktijkwerkers zelf het voortouw nemen, in samenspraak met onderzoekers en inhoudelijk deskundigen.

In paragraaf 2.1 kwam naar voren dat programma-opdrachten voor een groot deel (69%) vanuit het ministerie van VWS komen. Hierbij is in een voorstadium vrijwel altijd sprake van interactie met het veld.

Verder heeft ZonMw met de decentralisatie ingezet op de rol van regionale partijen. Naar aanleiding van de gemeentelijke transitie heeft ZonMw bekeken hoe haar inhoudelijke en organisatorische rol verandert ten opzichte van gemeenten en de kennisinfrastructuur sociaal domein⁶⁶. Belangrijk daarbij is dat kennis (ook) bijdraagt aan oplossingen van gemeentelijke/regionale vraagstukken. Daarbij is samenwerking met gemeenten zélf een voorwaarde (zie ook 3.6. Kennisinfrastructuur).

3.2.2. Resultaat betrekken van doelgroepen en aansluiten op beleid, praktijk en onderwijs

ZonMw vult bij een programma-opdracht samen met stakeholders, doelgroepen en experts het programma in. Welke groepen dit zijn is bij elk programma weer anders. Het gaat om beroepsverenigingen, brancheorganisaties, kennisinstellingen, overheden (landelijk en gemeenten), patiëntenorganisaties, (groepen) patiënten, professionals, verzekeraars, bedrijfsleven en onderwijs, gezondheidsfondsen⁶⁷. Ook ZBO's als de Nederlandse Zorgautoriteit en het Kwaliteitsinstituut zijn bij programma's betrokken (zie voorbeeld in onderstaand kader).

⁶⁶ ZonMw. Kennisinfrastructuur in transitie. Rapport reflectiebijeenkomst Zorg en Ondersteuning in de Buurt. September 2014.

⁶⁷ Enquête en programma-evaluaties



Samenwerkingsverband Zorg voor innoveren

Zorg voor innoveren is een samenwerkingsverband van Zorginstituut Nederland, Nederlandse Zorgautoriteit, ministerie van VWS en ZonMw. Het verbindt kennis en initiatieven van deze verschillende organisaties met elkaar en faciliteert zorgvernieuwers. Het doel is dat zij het innovatieproces sneller kunnen doorlopen en om innovatiedoelstellingen te stimuleren. Aangesloten bij 'Zorg voor Innoveren' zijn: zorgonderzoekers, zorgorganisaties en zorgvernieuwers uit bijvoorbeeld het midden- en kleinbedrijf. ZonMw stelt dat deze mix van inhoudelijke expertise en ondernemerschap synergie oplevert die innovatie in de zorg verder brengt dan de wereld van de wetenschap.

Vrijwel alle stakeholders zijn grotendeels positief over hoe zij door ZonMw betrokken worden in programma's. Aangegeven is dat ZonMw, vergeleken met andere landen⁶⁸ een van de voorlopers is in het betrekken van doelgroepen. Verder geven stakeholders aan dat de maatschappelijke relevantie van het onderzoek daarmee is versterkt.

Bij bijna alle programma's wordt vooraf bepaald welke doelgroepen bij de uitvoering van het programma betrokken worden⁶⁹. Zij zijn vervolgens betrokken in programmacommissies, klankbord- of expertgroepen, als referent om voorstellen te beoordelen en bij de afronding van programma's. Daarvoor wordt steeds meer een infrastructuur opgezet (zie 3.6).

Ook aan de betrokkenheid van doelgroepen op het niveau van onderzoeken en projecten besteedt ZonMw aandacht. Veel programma's stellen bij de subsidieoproep eisen aan het betrekken van doelgroepen⁷⁰ en vrijwel alle programma-evaluaties laten zien dat doelgroepen⁷¹ betrokken zijn.

Een andere vorm van betrokkenheid is het mede financieren van onderzoek en innovatie. ZonMw ziet dit zelf als een factor die de kans op benutting van onderzoeksresultaten vergroot. In paragraaf 2.3 lieten we al zien dat cofinanciering op projectniveau in de evaluatieperiode is toegenomen.

Een stakeholder noemt dat als meerdere stakeholders betrokken zijn, de uitkomst vooralsnog het product van de arena is (het gaat om macht en invloed). Onderzoekers, artsen en farmaceutische industrie staan daarin bijvoorbeeld sterker dan patiënten.

In de aanbevelingen van de externe evaluatiecommissie bij de vorige evaluatie is specifiek aandacht gevraagd voor het betrekken van patiënten en cliënten. Ook ZonMw zelf, de opdrachtgevers en stakeholders die voor deze evaluatie zijn gesproken, noemen dit in deze evaluatie als een belangrijk punt⁷². Met de decentralisatie en met de toenemende aandacht voor preventie, is hier ook de 'burger' aan toegevoegd, maar we spreken hier verder over patiënten en cliënten.

In twee derde van de programma-evaluaties wordt melding gemaakt van de betrokkenheid van (organisaties) van patiënten en cliënten. In het kader hieronder staat een voorbeeld van de samenwerking tussen ZonMw en de Nederlandse Patiënten Federatie (NPF).

⁶⁸ Waaronder Zweden en Canada

⁶⁹ Enquête voorzitters, secretarissen en VWS.

⁷⁰ Enquête secretarissen, bij 17% worden geen eisen gesteld aan het betrekken van doelgroepen.

⁷¹ In 97% van de programma-evaluaties komt de betrokkenheid van doelgroepen aan de orde.

⁷² Bij de open antwoorden in de enquête onder voorzitters, secretarissen en contactpersonen van VWS is dit door alle drie groepen het meest genoemd als doelgroep die nog meer betrokken kan worden.



Voorbeeld betrokkenheid patiënten bij ZonMw programma's

De NPF en ZonMw hebben in 2015 een convenant opgesteld om patiënten participatie in verschillende onderzoekslijnen meer vorm te geven en te structureren.

De NPF heeft een panel ingesteld voor ZonMw voor de beoordeling van voorstellen. In zes programma's wordt hiermee gewerkt. Het panel beoordeelt de aanvragen in een call op relevantie en haalbaarheid. Bij haalbaarheid is bijvoorbeeld de vraag of patiënten een bepaald onderzoek goed aan kunnen. Verder kijkt het panel hoe patiënten zijn betrokken, niet alleen als onderzoeksobject, maar ook vanuit de ervaringskennis die de individuele panelleden hebben met de aandoening. Tevens kijkt het panel wanneer patiënten in het proces betrokken zijn (bij de formulering van het voorstel, of pas op het moment dat het voorstel al helemaal geschreven was). Het initiatief heeft een Parel⁷³ gekregen van ZonMw.

Daarnaast nemen vanuit de NPF mensen zitting in programmacommissies. Zij leveren vanuit patiëntperspectief inbreng in de beoordelingen.

Verder heeft ZonMw ingezet op verdere samenwerking bij het opstellen van onderzoekagenda's vanuit patiëntperspectief. De NPF heeft meegedacht over de checklist van ZonMw over de kennisagenda's. Deze is gepresenteerd en er is overleg en afstemming met het nieuwe Programmaliijnen binnen Medische Producten, waarvan een van de pijlers de ontwikkeling van onderzoek agenda's is.

Vergelijking betrokkenheid doelgroepen met de twee buitenlandse instituten

Canadian Institutes for Health Research (CIHR)

Bij de CIHR is de betrokkenheid van patiënten en burgers bij het bepalen van onderzoeksprioriteiten in ontwikkeling. Dit gaat gepaard met veel discussie. "Het risico is dat participatie al snel leidt tot 'window dressing' of symboliek, waarbij het weinig waarde toevoegt in het bepalen van de onderzoeksprioriteiten".

Daarom is door CIHR een strategie bepaald voor multi-disciplinair patiënt georiënteerd onderzoek (Strategy for Patient Oriented Research, SPOR). Via deze strategie worden niet alleen burgers en patiënten betrokken, maar ook beroepsgroepen zoals artsen en verpleegkundigen. De strategie heeft vijf onderdelen:

1. Het opzetten van provinciale en regionale 'support units'. Dit zijn partnerschappen met- en cofinanciering vanuit regionale en lokale partijen (waaronder de decentrale overheid).
2. Het oprichten van vijf nationale netwerken van chronisch zieken (o.a. pijn, diabetes en nierziekten). Ook hierin was sprake van cofinanciering. Voor elk netwerk is 25 miljoen Canadese Dollar (C\$) voor onderzoek beschikbaar⁷⁴. Voorstellen voor het oprichten van de netwerken is in concurrentie ingediend. Elk indienend netwerk kreeg 50.000 C\$ om een voorstel te ontwikkelen. De competitie was groot.
3. Een innovatief 'clinical trial' programma om tot alternatieven van de RCT's te komen (moderne en adaptieve designs om dichterbij klinische toepassing te komen).
4. Een carrière programma en trainingsprogramma's.
5. En een onderdeel voor het betrekken van patiënten en burgers.

Professionals en patiënten/burgers worden in verschillende stadia betrokken⁷⁵.

1. Voor de prioritering vormen gelijke aantallen van patiënten en beroepsbeoefenaren met elkaar een stuurgroep. Met een vragenlijst wordt via partners (Gezondheidsfondsen, NGO's, patiëntenorganisaties,

⁷³ Een Parel is een ZonMw prijs voor uitzonderlijk goede projecten.

⁷⁴ Ongeveer 18 miljoen euro

⁷⁵ Hiervoor heeft de CIHR de methodologie gebruikt van de 'James Lind Alliance' (Verenigd Koninkrijk).



2. beroepsorganisaties) voeding verkregen van een brede groep van burgers en professionals. Deze voeding wordt verwerkt tot een clustering van thema's. De stuurgroep gaat vervolgens aan de slag met 40 of 50 van deze thema's. In een workshop van een dag wordt hieruit een top tien van prioriteiten gegenereerd.
3. Het volgende stadium is de betrokkenheid van patiënten in het vinden van financieringsmogelijkheden. Dit is gedaan met een patiënten ambassadeurs programma. Dit zijn gekwalificeerde burgers en patiënten die door CIHR getraind zijn over wetenschappelijke methodologie. Zij werken samen met het instituut om elementen in de onderzoek financiering te krijgen rond onderwerpen als implementatie en 'Knowledge translation'. Zij spelen een belangrijke rol in het creëren van financieringsmogelijkheden door te lobbyen bij financiers.
4. Het derde stadium is de rol van patiënten en burgers in de uitvoering van het onderzoek. Daar gaat het om de verbinding tussen patiënten en de onderzoekers zelf. Bij SPOR is het verplicht om patiënten of burgers te betrekken in het onderzoek zelf. Hoe ze dat doen wordt aan de onderzoekers zelf overgelaten. Er zijn ook andere programma's waar het *niet* verplicht is om ze te betrekken, maar waar het wel gestimuleerd wordt.
5. Het vierde gebied is het betrekken van patiënten als "reviewers". Dit wordt gedaan met modules waarbij patiënten en burgers in "peer review panels" zitten. Dit wordt gedaan op een manier waarbij sprake is van een echte meerwaarde in plaats van dat het pro forma is.
6. Het vijfde stadium is de betrokken van patiënten bij het interpreteren van uitkomsten van onderzoek en te kijken naar de impact van de uitkomsten.

Tenslotte is er nog een voorbeeld van een samenwerkingsverband tussen verschillende teams over gezondheidsgelijkheid voor de oorspronkelijke bevolking van Canada. Gezondheid van deze groep is een van de speerpunten. Dit is vrijwel geheel gericht op 'implementation science', waarbij met plaatselijke gemeenschappen gewerkt wordt.

Swedish Research Council (SRC).

De SRC stelt geen voorwaarden aan onderzoekers om stakeholders te betrekken. Dat geldt eigenlijk voor alle onderzoek financiers in Zweden, met uitzondering van een aantal particuliere fondsen. Deze vinden de betrokkenheid van doelgroepen belangrijk en zien het als een meerwaarde als dit is opgenomen in een voorstel.

SRC plaatst soms wel een subsidieoproep waarin zij onderzoekers vragen om te overwegen om stakeholders (zoals patiëntengroepen) te betrekken. In Zweden, ook vanuit de SRC, is de notie dat onderzoeker gedreven onderzoek beschermd moet worden. Vooralsnog staat dit nauwelijks onder druk, omdat academische vrijheid in Zweden bijna heilig is.

Het verandert wel langzaam, ook internationaal (EU) en in andere landen zie je dat overheden meer te zeggen willen hebben over hoe onderzoeksgeld besteed wordt. Verschillende stakeholders in Zweden doen een beroep op de wetenschappelijke gemeenschap en daar dringt ook langzaam het besef door dat het betrekken van belanghebbenden goed kan zijn. "De verandering moet ook vanuit de wetenschappelijke gemeenschap zelf komen en moet niet worden afdgedwongen door de overheid. Dit zou contraproductief kunnen zijn", aldus de respondent.

Aandachtspunt is dat indicatoren voor samenwerking met stakeholders vrij makkelijk in te vullen zijn, zonder dat er sprake is van een betekenisvolle samenwerking met stakeholders. Als je het gaat formaliseren werkt het ook niet goed. Dan wordt het betrekken al snel symbolisch.



3.2.3. Doorontwikkeling

Over de richting waarin ZonMw zich ontwikkelt is vrijwel iedereen positief. Toch liggen er mogelijkheden om nog beter aan te sluiten op doelgroepen⁷⁶. Punten die naar voren zijn gebracht:

- Laat de praktijk nog meer dan nu de vraagstelling bepalen, prioriteren en de relevantie beoordelen. Veronderstel daarbij dat het veld de resultaten dan ook oppakt.
- Zorg voor een structurele brede interactie met praktijk, beleid, wetenschap en onderwijs, organiseer dit niet per programma. Er wordt onder andere gepleit voor intensief en bestuurlijk overleg om de koers in kennisontwikkeling en innovatie te bepalen voor de volgende 8 á 10 jaar. Dit zou plaats moeten vinden op een aantal overstijgende thema's, bijvoorbeeld analoog aan de clusters.
- Bepaal of programmacommissies in de huidige samenstellingen geschikt zijn om te zorgen dat de meest praktijkrelevante onderwerpen onderzocht worden.
- Betrek doelgroepen (eindgebruikers) nog meer bij de formulering van onderzoeksvoorstellen en projectplannen. Stel bij het beoordelen van voorstellen hogere eisen aan de uitwerking van hoe doelgroepen betrokken worden. Tijdens de formulering van een project zou samen met eindgebruikers nagedacht moeten worden over hoe de (mogelijke) resultaten in de praktijk te implementeren zijn.

Uit een meta-evaluatie onder een voor ZonMw representatieve groep van 16 programma's blijkt dat maatschappelijke relevantie in de meeste programma's goed is uitgewerkt. Verbetering is echter nog mogelijk in het duurzaam inzetten van 'belanghebbenden/ervaringsdeskundigen' in de gehele kennisketen, 'van vraagarticulatie tot valorisatie'. In het artikel wordt gepleit voor een meer actieve rol van ZonMw (het geven van goede voorbeelden op de website en voorlichtingsbijeenkomsten over hoe je als onderzoeker de praktijk het beste kan betrekken)⁷⁷.

De stakeholders die we in het kader van deze evaluatie hebben gesproken houden een soortgelijk pleidooi.

Een van de stakeholders benadrukt de noodzaak van een 'multi-level' samenwerking. "Een programma is eindig, de intenties van het programma blijven nog bestaan. De aanpak van een maatschappelijk probleem dat aanleiding was voor het programma heeft meestal nog tijd nodig". Om de aanpak door te voeren, is het van belang om de aanpak na het programma bestuurlijk ook goed in te richten. "Hoe ga je verder met de aanpak van het maatschappelijke probleem dat je bij aanvang constateerde? Dat is vervolgens niet aan ZonMw, maar aan andere stakeholders. ZonMw en betrokken stakeholders kunnen hier wel al vroeg op voorsorteren".

Dit sluit gedeeltelijk aan bij de ambitie van ZonMw om te gaan werken in clusters. Een idee van ZonMw is bijvoorbeeld om het cluster 'Sport en Bewegen' als uitgangspunt te nemen en te bekijken hoe ZonMw hiermee binnen zowel VWS als de eigen organisatie de gewenste verbindingen gaat leggen. Vragen die daarbij nog open staan zijn wat dit betekent voor de organisatie, werkwijzen en verantwoording, maar ook hoe je afspraken kunt maken en hoe je partijen daarop kunt 'afrekenen'?⁷⁸

⁷⁶ Verbetermogelijkheden komen in 19% van de programma-evaluaties aan de orde en in de internetenquête ziet ook een deel van de respondenten mogelijkheden om doelgroepen nog meer te betrekken (programmasecretarissen 45%. Commissievoorzitters 30% en contactpersonen bij VWS 29%. Ongeveer een derde van de stakeholders ziet mogelijkheden om stakeholders te betrekken.

⁷⁷ Reijmerink, W en Oortwijn, W. 'Bevorderen van verantwoorde onderzoekspraktijken door ZonMw', Beleidsonderzoek Online januari 2017.

⁷⁸ ZonMw. Versterken van Impact. Discussiestuk over het ZonMw implementatiebeleid. Mei 2016.



Uit een raadpleging die ZonMw zelf heeft gedaan onder stakeholders over de versterking van de maatschappelijke impact, komt naar voren dat opdrachtgevers en programmapartners nog meer zouden moeten bepalen wat zij met elkaar kunnen bereiken in de vernieuwing en verbetering van zorg en gezondheid en welke middelen zij daarvoor gezamenlijk in kunnen zetten⁷⁹.

Ook verzekeraars kunnen partners zijn. In paragraaf 2.3 kwam deze partij al aan de orde. De conclusie was dat er voor cofinanciering op programmaniveau minder mogelijkheden zijn. Zorgverzekeraars kunnen wel een stimulerende rol vervullen bij het stimuleren van implementatie. “Daarvoor moet het een plek krijgen in de zorginkoop door bepaalde eisen te stellen. Daarmee kan de zorgverzekeraar de toepassing van bijvoorbeeld bewezen zorg stimuleren. Daarin werkt de zorgverzekeraar samen met de wetenschappelijke verenigingen van de beroepsgroepen en met patiëntenverenigingen. Als deze partijen gezamenlijk iets heel relevant vinden, kan het aanleiding zijn voor de zorgverzekeraar om het op te nemen. Dus niet primair omdat onderzoek het heeft aangetoond. De verzekeraar kan daar niet solistisch iets afdwingen, leidend is wat door de beroepsorganisaties en patiëntenorganisaties als state of the art wordt gezien⁸⁰”.

Ondanks dat ZonMw internationaal ook een van de voorlopers is in het betrekken van patiënten en cliënten zijn ook hier nog belangrijke punten voor doorontwikkeling. Ten eerste kan de betrokkenheid nog verder vergroot worden⁸¹, daarnaast is het van belang om goed te kijken hoe partijen dat met elkaar het best kunnen inrichten. Ervaringen met het eerder genoemde patiënten panel staan in het onderstaande kader.

Ervaringen met het patiënten panel⁸²

Het advies van het patiënten panel wordt samen met de beoordeling van andere referenten naar de programmacommissie gestuurd. De onderzoekers zien het advies, maar daarover is geen directe interactie met panelleden en de commissie. Daardoor blijven er verschillende werelden bestaan: die van de onderzoekers, commissie en van het panel.

Het risico is dat patiënten participatie te instrumenteel wordt, dat met de inzet van een panel “patiënten participatie” kan worden afgevinkt, maar waarbij het realiseren van een substantiële bijdrage toch ingewikkeld is (zie ook kader met vergelijking met het Canadese en Zweedse instituut). In tweede instantie blijkt het incorporeren van het patiënten perspectief soms netelig en hebben de referenten uit het panel echt een andere visie dan commissieleden. Dit kan een visie zijn die niet eens complementair, maar soms zelfs compleet revolutionair is. Er dient balans te zijn in de aanwezigheid (bijvoorbeeld in commissies) en de mate van invloed van patiënten in verhouding tot die van onderzoekers. Het gaat er hierbij om dat patiënten impact hebben en het onderzoek kunnen beïnvloeden.

Van belang is dat patiënten participatie ook verder gaat dan alleen de beoordeling en ook een plek krijgt in het onderzoek, de onderzoeksresultaten en bij de toepassing van onderzoeksresultaten. ZonMw zou ook structureel moeten kijken (monitoren) hoe patiënten participatie in de uitvoering van een project zit. Niet alleen ter controle maar vooral ook om van te leren.

⁷⁹ ZonMw. Versterken van Impact. Discussiestuk over het ZonMw implementatiebeleid. Mei 2016.

⁸⁰ Stakeholderinterview

⁸¹ Komt als meest genoemde groep naar voren bij de enquête onder secretarissen, voorzitters en contactpersonen van VWS en wordt aangegeven door stakeholders.

⁸² Uit interview stakeholders.



Stakeholders geven ook aan dat je niet alles kunt neerleggen bij ZonMw, want ook de intrinsieke motivatie van onderzoekers is van belang. Deze wordt als wisselend ervaren. ZonMw biedt patiënten het podium om mee te denken en de mogelijkheid om met onderzoekers in gesprek te gaan. “Maar je loopt ook tegen de harde kern van de wetenschap aan. Op het moment dat in een commissievergadering vanuit het patiënten perspectief de relevantie ter discussie wordt gesteld, stuit dat op weerstand of op argumenten dat het voorstel moet worden toegekend omdat het bijvoorbeeld is ingediend door een sterke onderzoeksgroep. In commissies met tien wetenschappers en één afgevaardigde vanuit het patiëntperspectief, is het moeilijk om tot een evenwichtig oordeel te komen”.

Een voorbeeld waar duidelijk verbetering is gerealiseerd is bij de doelmatigheidscommissie. In deze commissie wordt heel duidelijk gecommuniceerd wat het panel heeft geoordeeld. Vervolgens wordt dit oordeel naast andere oordelen gelegd en wordt hier goed over doorgesproken. Hierbij wordt tevens over de monitoring nagedacht.

Het advies is vanuit de stakeholders om over een aantal jaar de betrokkenheid van cliënten op programma- en projectniveau te evalueren. Wanneer is het echt kwaliteit verhogend en waar is het vertragend? Zitten vanuit cliënten de juiste geledingen aan tafel? Is het evenwichtig? Is de manier waarop cliënten betrokken worden effectief?

3.2.4. Conclusies over het betrekken van doelgroepen

Zowel in de totstandkoming van programma-opdrachten van VWS als bij de invulling en uitvoering van programma's zijn doelgroepen betrokken. Hierin is ZonMw nationaal en internationaal een van de voorlopers. Op het niveau van onderzoeken en projecten stelt ZonMw voorwaarden aan indieners over het betrekken van doelgroepen. Het cliënten - en patiënten perspectief krijgt steeds meer een plek in programma's en projecten. Ook in dit opzicht is ZonMw een van de koplopers.

Mogelijkheden voor doorontwikkeling liggen vooral in de wijze waarop doelgroepen betrokken worden. ZonMw kan de interactie structureler en breder organiseren, meer op basis van gezamenlijke toekomst visie (op basis van maatschappelijke vraagstukken). Bestuurlijk commitment en een langdurige betrokkenheid van doelgroepen en stakeholders is hierin van belang.

Bepaalde doelgroepen (zoals cliënten en patiënten) zijn weliswaar betrokken, maar zijn nog te weinig (mede) bepalend bij de totstandkoming en uitvoering van programma's en projecten. Vanuit de ambitie om onderzoek beter aan te laten sluiten bij de leefwereld van patiënten/cliënten, zijn dit belangrijke groepen. Aandachtspunt hierbij is het risico op 'window dressing', waardoor de betrokkenheid van deze doelgroepen niet leidt tot een wezenlijke invloed op onderzoeksprogrammering en het uitvoeren en benutten van onderzoek. ZonMw heeft een rol in het vinden van een goede balans in de inbreng (met het oog op het bereiken van impact). Het is duidelijk dat ZonMw hier ook naar zoekt en in deze evaluatieperiode weer stappen heeft gezet.

3.3. CREËREN FLEXIBILITEIT OM IN TE SPELEN OP MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN

In het bereiken van impact is flexibiliteit van belang om in te kunnen spelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Flexibiliteit is nodig om ruimte te geven voor een al werkende weg aanpak en verbinding te leggen met doelgroepen en stakeholders. Programmasecretarissen, commissievoorzitters en contactpersonen van VWS vinden flexibiliteit voor driekwart van de programma's van belang⁸³ en vrijwel alle stakeholders geven aan flexibiliteit belangrijk te vinden.

⁸³ Enquête secretarissen ZonMw, commissievoorzitters en opdrachtgevers VWS.



Het gaat enerzijds om ruimte om vanuit ZonMw en/of de onderzoekers zelf onderzoeksvragen te formuleren gedurende een programma. Anderzijds wordt de ruimte bedoeld om op een onderzoeksprogramma op een andere wijze in te richten.

Het doel van het flexibiliseren is het op gang brengen van de beweging in het veld en de praktijk. Bijvoorbeeld door te experimenteren met aanvraagprocedures en het op nieuwe manieren uitvoeren van het onderzoek. Het kan echter ook zitten in het ondersteunen van aanvragers die niet behoren tot de groep academische onderzoekers of de aanvraagprocedure creatiever maken door bijvoorbeeld ook gebruik te maken van pitches in plaats van uitsluitend gebruik te maken van uitgebreide schriftelijke procedures. Hiermee ontstaat meer ruimte voor ander type kwaliteiten, die ook van belang zijn voor een innovatieve en ondernemende aanpak.

3.3.1. Inzet op flexibiliteit

In haar beleidsplan 2012-2015 stelt ZonMw: "Om (nog) beter aan te sluiten op de vragen en behoeften van de praktijk, moet er meer vrije ruimte komen in de programma's. Op die manier kunnen we sneller inspelen op vragen die zich aandienen tijdens de looptijd van een programma". Om dit te bereiken zet ZonMw in op:

- Grote programma's (reeds besproken bij 3.1).
- Flexibel budget binnen programma's. In totaal 10% van het budget wordt vrij gehouden voor tussentijdse vraagstukken vanuit praktijk of beleid.

VWS geeft in haar opdrachtverlening ruimte om binnen programma's te her-prioriteren. Ook in de ZonMw jaarplannen kunnen accenten veranderd worden. Verder heeft ZonMw middelen in reserve waarover zij voorstellen kan doen bij VWS. VWS toetst deze voorstellen om te zorgen dat uitvoering en beleid niet teveel uit elkaar lopen.

Van NWO krijgt ZonMw ruimte om haar programma's zelf in te richten en richting te geven (zie ook paragraaf 2.2. over de relatie tussen ZonMw en NWO).

3.3.2. Resultaat op flexibiliteit

In deze evaluatie kijken we naar flexibiliteit van ZonMw op het niveau van de gehele organisatie (bijvoorbeeld om los van programma's in te spelen op ontwikkelingen) en op het niveau van programma's.

Voor ZonMw als geheel gaan we vooral uit van het beeld van stakeholders en opdrachtgevers. Hieruit blijkt vrijwel unaniem dat zij ZonMw zien als een receptieve, open en welwillende organisatie. Medewerkers zijn actief betrokken en reageren snel. Zij denken mee en zoeken naar oplossingen en mogelijkheden voor vraagstukken die vanuit praktijk, beleid, wetenschap en onderwijs komen. Vooral de top van de organisatie (directie en hoger management) is goed vertegenwoordigd in netwerken. ZonMw pakt actuele onderwerpen op en voedt en faciliteert discussies (bijvoorbeeld over wetenschap, bruikbaarheid van kennis en de kennisinfrastructuur voor de decentralisatie).

Tegelijkertijd merken ook vrijwel alle stakeholders op dat ZonMw boven programmaniveau beperkte mogelijkheden heeft om snel in te spelen op ontwikkelingen. ZonMw spant zich in om goed aan te sluiten, maar heeft niet altijd de mogelijkheid om hier voldoende middelen voor vrij te krijgen.



Ook als ZonMw zelf overtuigd is van de meerwaarde van (co) financiering, kan zij zelf niet snel handelen. Als voorbeeld wordt de Nationale Wetenschapsagenda genoemd. ZonMw is wel betrokken bij de NWA, maar heeft geen directe financiering vanuit VWS om delen uit de NWA te financieren en zo onderdeel uit te maken van de programmering van de NWA. Andere stakeholders komen ook met voorbeelden.

Op programmaniveau is het beeld gunstiger. Uit de enquête komt dat bij 80% van de programma's voldoende flexibiliteit is. In totaal besteedt 64% van de programma evaluaties aandacht aan flexibiliteit. Ruim twee derde van deze evaluaties evalueert de flexibiliteit als voldoende en een derde ziet nog verbeterpunten. In het onderstaande kader staan voorbeelden van flexibiliteit uit programmaevaluaties.

Voorbeelden van flexibiliteit in geëvalueerde programma's:

- In goed overleg met de opdrachtgever heeft het programma zich gaandeweg en aansluitend bij actuele ontwikkelingen in de programmaperiode, meer ingezet op integraal werken, op mensen en processen. Hoewel dit soms andere expertise vereiste, hebben de programmacommissie en het programmateam zich erg goed aan de gewijzigde omstandigheden en inzichten aangepast. Omdat de derde subsidieoproep geen projecten heeft opgeleverd, heeft de programmacommissie andere, bij de actualiteit aansluitende, keuzes gemaakt. De externe evaluatiecommissie is onder de indruk van de flexibiliteit waarmee ZonMw dit programma heeft vormgegeven (programma Gezonde Slagkracht)⁸⁴.
- Tijdens het programma is na elke subsidieronde geëvalueerd en bijgestuurd door thema's beter af te bakenen (programma Participatie en Gezondheid)⁸⁵.
- Voor alle geprioriteerde onderwerpen zijn projecten opgestart en daarnaast boden de Preventieprogramma's buiten deze onderwerpen ruimte voor acute of minder voorkomende maar ernstige gezondheidsproblemen (2^e en 3 Preventieprogramma)⁸⁶.
- ZonMw bleek uiteindelijk voldoende flexibel om in het lopende programma nieuwe elementen op te nemen. Vanwege de noodzakelijk geachte flexibiliteit werd voor het programma geen vaste programmacommissie ingesteld voor de inhoudelijke sturing van het programma, maar werd gebruik gemaakt van onafhankelijke experts. Bij de start van het programma werd een expertpool gevormd van deskundigen op voor het programma relevante terreinen. De leden van de expertpool waren afkomstig uit de wetenschappelijke wereld, de praktijk, gezondheidsfondsen, beleid en patiëntenorganisaties. Zij werden uitgenodigd te participeren in ad hoc commissies, bijvoorbeeld voor de formulering van de calls, voor de beoordeling van de subsidieaanvragen, voor het geven van adviezen, etc. Zoals bij de reguliere programmacommissies bij ZonMw participeerden de experts op persoonlijke titel, zonder last of ruggespraak (programma Diseasemanagement en Chronisch Ziekten)⁸⁷.
- Er is waardering voor de inspanningen van alle betrokken partijen om de beste weg te zoeken. Hiervoor was flexibiliteit nodig. Waar ZonMw in het begin bijvoorbeeld dacht aan twee rondes waarbij in elke ronde een aantal consortiaaanvragen gehonoreerd zouden worden, is uiteindelijk gekozen voor één ronde waarin tien consortia zijn gevormd (programma Zwangerschap & Geboorte).⁸⁸

⁸⁴ Wit, J. de. Graaf, R. de - Programma Gezonde Slagkracht. ZonMw. Februari 2015

⁸⁵ Kemp, S. van der. Belder, M. Engelen, M. Poortvliet, P. - Evaluatie Programma Participatie en Gezondheid. Panteia. September 2015

⁸⁶ Poortvliet, P. Vennekens, A. Kleijn, M. de. Hoesel, P.H.M. van - Evaluatie 2e en 3e Preventieprogramma. Panteia. December 2012

⁸⁷ Graaf, R. de - Programma Diseasemanagement Chronische Ziekten. ZonMw. November 2013

⁸⁸ ZonMw- Evaluatierapport tussentijdse evaluatie programma Zwangerschap en Geboorte. Juli 2014.



Beperkingen in flexibiliteit op programmaniveau worden veroorzaakt door⁸⁹:

- Beperkte mogelijkheden om te schuiven met het budget binnen de kaders van het programma.
- Gekozen prioriteiten en kaders vanuit de opdrachtgever.
- Bureaucratie, hanteren van strakke regels door ZonMw in procedures (zie ook hoofdstuk 4).
- Door verschillende belangen en veel betrokken partijen.
- Lange doorlooptijden van opzet van de subsidieoproep tot het resultaat, procedures van ZonMw (zie ook hoofdstuk 4 over doelmatigheid).

Tegelijkertijd is er ook continu sprake van balanceren tussen het bieden van enerzijds flexibiliteit en ruimte en anderzijds prioriteren, verdelen van schaarse middelen en zorgvuldig beoordelen van voorstellen. Deze balans komt zowel uit de stakeholderinterviews als in de programma-evaluaties naar voren (zie onderstaand kader).

Voorbeelden van balans in flexibiliteit bij programma-evaluaties:

- Tegelijkertijd heeft de actieve programmering gezorgd voor een stok achter de deur en is het aannemelijk dat de beoogde resultaten niet waren bereikt zonder deze betrokkenheid en inzet vanuit de programmacommissie en het ZonMw bureau. Bij programmeren is het dus altijd zaak om vooraf en tussentijds goed stil te staan bij de balans tussen sturen en ruimte geven (programma Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid)⁹⁰.
- Alhoewel in het algemeen zeer is gewaardeerd dat het programma ruimte bood voor een breed scala aan kennisvragen, werkte deze diversiteit niet bevorderlijk voor het samenbrengen van de projecten tot één onderzoekslijn. Eén respondent vatte dit krachtig samen: “de breedte van het onderwerp alledaagse ziekten was enerzijds een sterke en anderzijds ook een zwakke kant van het programma (Programma Alledaagse Ziekten)⁹¹”.
- Bepaalde programma’s, zoals over wetsevaluaties, vragen juist (methodologisch) om strakke kaders.

3.3.3. Doorontwikkeling in flexibiliteit

Mogelijkheden die worden genoemd om de flexibiliteit te vergroten zijn⁹²:

- Meer handelingsvrijheid voor ZonMw, bijvoorbeeld door de mogelijkheid te geven om reserves sneller in te zetten voor onderbelichte onderwerpen binnen programma’s.
- Door op het niveau van gesubsidieerde onderzoeken en projecten budget te alloceren voor flexibele inzet.
- Door budget in te zetten voor kortlopende projecten en onderzoeken of door het in delen financieren van projecten (gefaseerd).
- Flexibel betekent niet meteen los en alles goed vinden, maar ook strak bij sturen op het moment dat tussentijds duidelijk is dat een bepaald onderzoek of traject onvoldoende op gaat leveren. Ook dat pleit voor een gefaseerde financiering.
- Meer flexibiliteit in financieringsinstrumenten.

⁸⁹ Enquête voorzitters, secretarissen en VWS’ers.

⁹⁰ Poortvliet, P. Lameris, P. Pasman, H. - Evaluatie en impact analyse programma Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid. Bosman & Vos. Maart 2015

⁹¹ Gastel, W. van - Eindevaluatie Alledaagse Ziekten. ZonMw. December 2014

⁹² Uit enquête secretarissen, voorzitters en contactpersonen VWS



- Meer flexibiliteit inbouwen in de programmateksten.

Verbeterpunten uit programma-evaluaties staan in het volgende kader:

Verbeterpunten die uit programmaevaluaties komen

Bied de mogelijkheid om projectsubsidies te verlenen zonder dat de uitkomsten helder zijn of de richting vaststaat. ZonMw zou daartoe met opdrachtgevers in gesprek kunnen gaan om (nog) meer flexibiliteit in programma's in te bouwen zodat voortschrijdend inzicht en externe ontwikkelingen direct kunnen worden meegenomen (programma Op één Lijn)⁹³.

Creëer voor een programmacommissie voldoende ruimte om een gedegen uitvoeringsstrategie te bepalen met voldoende vertegenwoordiging vanuit verschillende relevante disciplines voor implementatie en borging. Het betreft ruimte om te reflecteren op de doelen en aanpak van het programma, de voortgang in het programma en de borging van de resultaten. Op basis daarvan kan de strategie tussentijds zo nodig bijgesteld worden al naar gelang de veranderende wensen of eisen van de politiek-maatschappelijke context (programma Zichtbare Schakel. De wijkverpleegkundige voor een gezonde buurt).⁹⁴

Zorg voor een meer dynamisch, flexibeler programma, dit zou beter aansluiten bij een veld dat nog volop in beweging is. Projectvoorstellen die vanuit voortschrijdend inzicht tot stand zijn gekomen genieten de voorkeur. De aanbeveling voor een nieuw programma is om minder, maar grotere en langdurigere projecten te honoreren. Promotieplaatsen zijn nodig voor kritische massa. Anderzijds moet het programma ook een meer dynamisch en flexibel karakter hebben. Projectvoorstellen die vanuit voortschrijdend inzicht tot stand zijn gekomen genieten de voorkeur. Aanbeveling is om de focus te verschuiven van kleine projecten op regionaal niveau naar het aansluiten bij grotere projecten met internationale consortia (programma Palliatieve Zorg)⁹⁵.

Maak het programma meer praktijk gericht. De organisatie is vooral in de ogen van praktijkvertegenwoordigers nog onvoldoende toegankelijk, traag en bureaucratisch. Deze kritiek is voor ZonMw niet onbekend, maar men stelt slechts beperkt ruimte te hebben om van geldende procedures af te wijken. Desalniettemin is de commissie van mening dat ZonMw in de toekomst nog meer kan doen om echt praktijk gestuurd (effectiviteits)onderzoek mogelijk te maken. Stel daarbij andere eisen aan een onderzoeksdesign en beoordelingscriteria, die passen bij het ontwikkelingsstadium van de sector en de te onderzoeken interventies (programma Zorg voor de Jeugd)⁹⁶.

Verlaag de drempel voor de praktijk om voorstellen in te dienen⁹⁷. Een sterk onderzoeksvorstel is een voorwaardelijke basis voor goed onderzoek, maar het komen tot een goed voorstel is ook een drempel voor veelbelovende en waardevolle praktijk-initiatieven om bij ZonMw aan te kloppen. Mogelijkheden om die drempel te verlagen zijn (programma Participatie en Gezondheid):

- Actief (top down) benaderen en uitnodigen van veelbelovende praktijkinitiatieven (bijvoorbeeld via stakeholders zoals beroeps- en brancheorganisaties).
- Organiseren van een matchmakingsbijeenkomst waar onderzoek en praktijk elkaar ontmoeten om vervolgens een voorstel te formuleren (doet ZonMw deels al).

⁹³ Toorn, S. van den. Graaf, R. de. - Evaluatieprogramma Op één lijn. ZonMw. Juli 2015

⁹⁴ Evaluatiecommissie programma Zichtbare schakel. De wijkverpleegkundige voor een gezonde buurt. ZonMw. Mei 2014

⁹⁵ Hackenitz, E. Kellert, I. Arentsen, P. Dijkhuis, H - Programma Palliatieve zorg, eindevaluatie. ZonMw. Augustus 2014

⁹⁶ ZonMw – Programma Zorg voor de Jeugd. Externe evaluatie. Maart 2016.

⁹⁷ Poortvliet, P. Engelen, M. Kemp, S. van der - Advies opzet ontwikkel- en implementatieprogramma's. Bosman & Vos. Juni 2015



- Bieden van ondersteuning bij het formuleren van een voorstel. Dit kan bijvoorbeeld met een kleine subsidie (tussen 5 en 10 k). Hiermee is eerder gewerkt binnen ZonMw programma's en programma's van andere financiers. Aanvullend kun je nog een pool van schrijvers beschikbaar stellen en/of een expertteam dat in de voorstelfase meedenkt.
- Laten pitchen van veelbelovende projectideeën (bijvoorbeeld tijdens een aantal beoordelingsdagen). Nodig voor deze pitch het project/onderzoeksteam uit (zowel onderzoek als praktijk/beleid/onderwijs). Toets daarbij ook op samenwerking (rolverdeling in het project, draagkracht, motivatie). Dit geeft meer mogelijkheden dan een beoordeling van enkel schriftelijk voorstel.

Een aantal stakeholders schetst nog de wenselijkheid en mogelijkheid om op een andere manier te programmeren door aan te sluiten bij initiatieven in het veld. Dus niet zozeer door een programma te definiëren en door calls uit te zetten, maar door op zoek te gaan naar veelbelovende bewegingen en die samen met andere partijen te bekrachtigen.

“Bij een klassieke call kan het vrij lang duren van vraag naar programmeren, uitzetten van calls en het toekennen van subsidies. Aansluiten bij een initiatief gaat sneller. Je hebt sneller de partijen bij elkaar. Bij de klassieke manier moeten indieners zich ook aanpassen bij het kader dat is bedacht, bij een initiatief uit het veld past het kader zich aan aan het initiatief. Draai het om”.

Tenslotte geven stakeholders en de opdrachtgevers aan dat de mate van flexibiliteit ook sterk afhangt van het ZonMw-programmateam. Programmering en het uitvoeren van programma's is een vak op zich. Daarbij kan een programmteam zich strak vasthouden aan procedures en kaders, maar is er ook mogelijkheid om juist wat meer de grenzen op te zoeken en te bekijken wat er nog mogelijk is. Dit punt komt terug in paragraaf 5.1 over Profiel en positionering.

3.3.4. Conclusies over flexibiliteit

Directie en medewerkers van ZonMw worden over het algemeen ervaren als open, receptief, actief betrokken, snel reagerend en meedenkend. Op het niveau van de organisatie, boven de programma's, is de flexibiliteit van ZonMw om snel in te spelen op vraagstukken uit beleid of praktijk beperkt. Dit komt omdat ZonMw niet zelf substantiële middelen kan mobiliseren en voor een groot deel afhankelijk is van programma-opdrachten. Dit geldt vooral voor het VWS gefinancierde deel, bij financiering vanuit NWO is voldoende ruimte.

Op programmaniveau is een deel van het budget gereserveerd voor een flexibele inzet. Bij de uitvoering is er flexibiliteit om tussentijds bij te sturen op basis van voortschrijdend inzicht en nieuwe ontwikkelingen. Dit gebeurt ook in veel programma's en hierover is het grootste deel van de betrokkenen tevreden.

Mogelijkheden om de flexibiliteit te vergroten liggen in een grotere vrijheid en een ruimer bijbehorend budget voor ZonMw, meer differentiëren in programma-instrumenten (manier van beoordelen van voorstellen, fasering van financiering, actief zoeken en op maat financieren van praktijkinitiatieven).

3.4. KENNIS ONTWIKKELEN OVER IMPLEMENTATIE

Uit de vorige evaluatie kwam naar voren dat het accent van de inzet van ZonMw niet zozeer op implementatie, maar op kennisontwikkeling over implementatie zou moeten liggen. Juist de kennisontwikkeling over wat werkt in implementatie en borging, zou hoger op de agenda moeten



staan. De regie over deze kennisontwikkeling past goed bij ZonMw. Het probleem was op dat moment dat hier weinig ruimte voor was⁹⁸.

Een vraag uit de taakopdracht voor deze evaluatie is of er inmiddels meer focus ligt op kennisontwikkeling over implementatie.

3.4.1. Inzet op kennisontwikkeling over implementatie

Uit verschillende bronnen blijkt dat hier nu veel meer aandacht voor is. In paragraaf 2.1 kwam dit al bij de opdrachtverlening vanuit VWS aan de orde. Programma-evaluaties laten hetzelfde beeld zien, 63% van de programma's zet in op kennisontwikkeling over implementatie. Het varieert van het inventariseren van factoren die van invloed zijn op implementatie tot effectstudies naar implementatiestrategieën. De kennis over implementatie die hier uit voortkomt, wordt door ZonMw nader geanalyseerd en bediscussieerd.

3.4.2. Resultaten in kennisontwikkeling over implementatie

ZonMw zorgt voor een synthese van deze kennis en dit leidt tot publicaties^{99 100}. Inzichten leiden tot vervolgstappen in positionering en programmering en tot nieuwe kennisvragen over implementatie. ZonMw stelt: "In tien jaar hebben we veel geleerd over het succesvol stimuleren van het gebruik van kennis en het doorvoeren van innovaties. Er zullen echter steeds nieuwe vragen ontstaan en er zullen zich nieuwe oplossingen aandienen. Ook de komende jaren moeten we blijven experimenteren en nieuwe wegen zoeken die we ondersteunen met begeleidend evaluatief onderzoek".

3.5. INZETTEN OP IMPLEMENTATIE

In de taakopdracht voor deze evaluatie is de vraag gesteld in hoeverre programma's van ZonMw implementeerbare resultaten opleveren.

Het antwoord heeft meerdere aspecten. In de inleiding op dit hoofdstuk schetsten we al dat kennisontwikkeling en toepassing geen lineair proces is. Het werkt (over het algemeen) niet zo dat een onderzoek leidt tot implementeerbare kennis (bijvoorbeeld in de vorm van een publicatie of een product), die vervolgens vanzelf door de praktijk, beleid of het onderwijs opgepakt en geïmplementeerd wordt. Hiervoor is een extra inspanning nodig. Het komen tot implementeerbare resultaten is eerder een cyclisch proces, waarbij de praktijk het uitgangspunt is. Het gaat over het organiseren van interactie en co-creatie binnen onderzoeken en projecten, van het begin (vraagarticulatie) tot het 'einde'.

Dit neemt niet weg dat resultaten uit dit proces ook elders tot toepassingen kunnen leiden. Bij dit onderdeel gaan we in op de inzet van ZonMw in dit proces.

In haar beleidsplan (2012-2015) stelt ZonMw: "Implementatie' is steeds meer verworden tot een containerbegrip. Dat zorgt voor verwarring en verkeerde verwachtingen. ZonMw ziet zichzelf niet als de implementerende partij maar wil condities creëren"

Een aantal van deze (veronderstelde) condities komt aan de orde in de andere onderdelen van dit hoofdstuk, zoals: grotere programma's, betrekken van doelgroepen, kennisontwikkeling over implementatie en het stimuleren van de kennisinfrastructuur.

⁹⁸ Evaluatie ZonMw 2010

⁹⁹ Bijvoorbeeld: Linden, B.A. Implementatie, vakgebied dat volwassen wordt. *Kwaliteit in Zorg*. 2016 nummer 2.

¹⁰⁰ Bijvoorbeeld: ZonMw. Versterken van Impact. Discussiestuk over het ZonMw implementatiebeleid. Mei 2016



Bij dit onderdeel behandelen we aspecten die niet in de andere onderdelen aan de orde komen, maar toch van invloed zijn op de implementeerbaarheid van resultaten. Het gaat om het integreren en ontsluiten van resultaten van programma's (kennis toegankelijk maken) en het stimuleren en ondersteunen van project- en onderzoeksleiders om al na te denken over een uitbreiding van de (mogelijke) toepassing van resultaten.

3.5.1. Inzet op implementatie

In haar beleidsplan zegt ZonMw: "Afhankelijk van de aard van een programma, kan ZonMw verschillende rollen vervullen. ZonMw is de ervaren programmeur, die samen met de opdrachtgever programma's formuleert. Zij fungeert als netwerkorganisatie, die de partijen kent die het beste bij de uitvoering van een programma betrokken kunnen worden. Maar ZonMw is ook vaak de partij die anderen aanzet tot verandering. Daarnaast is ZonMw regelmatig de implementatiedeskundige: de partij die weet wat nodig is om interventies succesvol uit te voeren".

ZonMw-strategieën om het gebruik van programmaopbrengsten praktijk, beleid en onderwijs te stimuleren zijn:

- adviseren van aanvragers en projectleiders, onder meer door implementatiemedewerkers
- trainingen en workshops over implementeren voor projectleiders
- organiseren van conferenties en expertmeetings over specifieke innovatievraagstukken
- publiceren van nieuwe inzichten over implementatie
- bundelen van projectopbrengsten en publiceren van 'kennissyntheses'
- ontsluiten van kennis die is toegesneden op specifieke gebruikersgroepen
- stimuleren dat resultaten van onderzoek in richtlijnen, standaarden en onderwijsmodules opgenomen worden.
- etaleren van opvallende resultaten door het toekennen van ZonMw Parels¹⁰¹
- stellen van voorwaarden aan het percentage dat projecten moeten reserveren voor communicatie en implementatie
- verstrekken van extra subsidie via een Verspreidings- en Implementatie-impuls (VIMP)
- ondersteunen bij het uitwerken van een businesscase
- digitaal ontsluiten van kennis in bijvoorbeeld kennispleinen.

3.5.2. Resultaat inzet op implementatie

Of deze inspanningen leiden tot implementeerbare resultaten bepalen we op grond van de mening van stakeholders en illustreren we aan de hand van een aantal voorbeelden.

De inzet van ZonMw om te komen tot implementeerbare resultaten wordt door stakeholders, op een enkeling na, vrij breed erkend en gewaardeerd. De waardering ligt in aspecten die ook al in andere onderdelen van deze paragraaf aan de orde komen: in de wijze waarop ZonMw doelgroepen betreft, netwerken (mede) organiseert en resultaten ontsluit.

Aan de hand van een aantal voorbeelden schetsen we tot welke resultaten deze inspanningen leiden (zie onderstaand kader). De voorbeelden laten zien hoe ZonMw in (netwerkverband) zorgt voor een kennissynthese en kennis ontsluit voor specifieke doelgroepen.

¹⁰¹ ZonMw reikt regelmatig 'Parels' uit voor opvallende projecten.



Voorbeelden van het toegankelijk maken van resultaten

Samen bouwen aan betere ouderenzorg

Met de ronde Samen bouwen aan het veranderend zorglandschap voor ouderen wil ZonMw een bredere toepassing en borging van bestaande innovaties in de ouderenzorg stimuleren. Praktijk- en onderwijsinstellingen op het gebied van ouderenzorg konden hiervoor plannen indienen. Een voorbeeld is EasyCare, een instrument voor zelfonderzoek naar welzijn en zorg voor ouderen. Met EasyCare vragenlijsten gaan zij zelf met hun gezondheid aan de slag of bereiden zij zich voor op keukentafelgesprekken. In de regio van initiatiefnemer Netwerk100 is 75% van de wijkverpleegkundigen en ouderenwelzijnswerkers ermee bekend.

Aan de Samen bouwen-ronde werken zeven ZonMw-programma's mee. Kennis voor de beleids(praktijk) wordt onder meer beschikbaar gemaakt in de reeks digitale publicatie Kennis voor gemeenten.

Onderzoeksprogramma Zorg voor de Jeugd

In onderzoeksprogramma's 'Zorg voor de Jeugd' is geïnvesteerd in een bundeling en 'praktijkvertaling' van inzichten over actuele problemen als ADHD en opvoedingsproblemen. Beleidsadviezen zijn onder meer samengevat in 'gouden regels voor diagnostiek en behandeling' en zijn gericht op bovenregionale samenwerkingsverbanden voor de transitie jeugdzorg en voor gemeenten.

Zorg voor Beter

Zorg voor Beter is een voorbeeld van een groot verbeterprogramma waarbij de financiering voor een groter deel aan implementatieactiviteiten wordt besteed dan bij de meeste programma's. Het is een initiatief van Vilans (kennisinstituut), ActiZ (Branche-organisatie), Verpleegkundigen & Verzorgenden Nederland (beroepsorganisatie) en ZonMw. Veel informatie over ouderenzorg is versnipperd over verschillende websites en publicaties. Op het Kennisplein www.zorgvoorbeter.nl is kennis gebundeld, met betrouwbare en actuele informatie die zorgmedewerkers in de praktijk kunnen gebruiken om de ouderenzorg en zorg aan chronisch zieken te verbeteren. Een groeiend aantal bezoekers (80.000 bezoekers per maand), interactie en een kennismarkt laten zien dat Zorg voor Beter een veel bezocht platform is.

ZonMw onderzoekt wat behoeftes van doelgroepen zijn en is in de evaluatieperiode meer thematische kennis gaan ontsluiten op haar website. De website wordt steeds beter bezocht. Het aantal bezoekers en bekeken pagina's steeg afgelopen drie jaar substantieel¹⁰²:

Jaar	Bezoekers	Aantal pagina's
2013 ¹⁰³	37.713	594.342
2014 ¹⁰⁴	341.754	1.430.449
2015 ¹⁰⁵	445.664	1.763.261

In 2015 is ook een onderzoek naar de toegankelijkheid van de site gedaan. Conclusie was dat ZonMw voldoet aan de web richtlijnen die de rijksoverheid voorschrijft voor alle (semi)publieke websites.

¹⁰² In de jaarverslagen van 2010 t/m 2013 zijn geen bezoekersaantallen en paginabezoeken opgenomen. In het jaarverslag van 2014 staan cijfers over 2013.

¹⁰³ ZonMw jaarverslag 2014

¹⁰⁴ ZonMw jaarverslag 2014

¹⁰⁵ ZonMw jaarverslag 2015



Eind 2015 is de website aangepast. De eerder genoemde clusters worden ook gebruikt om kennis te ontsluiten. De website biedt op de veertien clusters inhoudelijke informatie (bijvoorbeeld over Gehandicapten en Chronisch Zieken, Geestelijke Gezondheidszorg, Jeugd en Sport & bewegen).

3.5.3. Doorontwikkeling

ZonMw constateert zelf dat de inspanning op het verkrijgen van implementeerbare resultaten en het ontsluiten van resultaten nog beter en gericht kan. Hiervoor benoemt zij twee niveaus:

- Het niveau van de onderzoeksprojecten: ZonMw constateert dat onderzoekers van te voren vaak onvoldoende nadenken over de stappen die nodig zijn voor uiteindelijke implementatie. “Ondanks de subsidievoorwaarden, die voorschrijven om implementatie expliciet te adresseren in de aanvraag, blijven onderzoekers vaak afhoudend omdat ze niet worden beloond voor implementatie”. Als een voorbeeld van hoe het beter kan noemt ZonMw het programma ‘Palliantie. Meer dan zorg.’, waarin elk project 50% van het budget aan implementatie moet besteden. Een suggestie is om projectleiders te verplichten om zich actief op kennispleinen te begeven en daar hun kennis te bundelen (en actueel te houden).
- Het niveau van programma’s. Nog te weinig wordt programmabudget ingezet voor het opzetten van kennispleinen, werkplaatsen en kennissynthesen. Soms lukt het een substantiëler deel van het programmabudget te reserveren voor een 'echte' implementatieronde.

Hier ligt overigens op verschillende punten een spanningsveld. In paragraaf 3.7 over ruimte voor excellent onderzoek komt aan de orde dat wetenschappers de toenemende (dwingende) druk op implementatie als knellend ervaren.

Verder bestaat het risico op ‘window dressing’. Zowel de internationale instituten waarmee we ZonMw hebben vergeleken als de ervaringen met patiënten participatie laten zien dat afdwingen niet altijd productief is. Het vraagt ook een cultuurverandering en een verandering in het beloningssysteem voor wetenschappers.

Het is vooral van belang om elkaar te vinden en op systeemniveau te kijken hoe meer rendement gehaald kan worden uit het systematisch toegankelijk maken van kennis. Dit wil ZonMw doen door als onderzoek, praktijk, beleid en onderwijs nauwer samen te werken (zie ook paragraaf 3.1 over het betrekken van doelgroepen). ZonMw stelt: “Deze kansen kunnen we samen pakken, te beginnen bij een versnelde heroriëntatie op de onderlinge relaties binnen de kwaliteitscyclus”.

Vanuit respondenten van NWO is aangegeven dat ook andere wetenschapsgebieden zich richten op het implementatievraagstuk. Daarin is het goed om niet alleen succesverhalen en goede voorbeelden te delen, maar juist de punten waar ook ZonMw nog mee worstelt. Daar zitten allerlei uitdagingen die bijvoorbeeld vanuit verschillende wetenschapsgebieden opgepakt kunnen worden.

3.5.4. Conclusies over implementatie

In de evaluatieperiode heeft ZonMw stappen gezet om kennis uit onderzoek beter te ontsluiten, op plekken die vindbaar en herkenbaar zijn voor doelgroepen (bijvoorbeeld op digitale kennispleinen). Deze plekken en de website van ZonMw hebben hoge bezoekersaantallen. Het bezoek aan de ZonMw website is in de periode van 2013 t/m 2015 substantieel gestegen. De informatie die wordt aangeboden wordt als relevant voor praktijk en beleid ervaren.



Rendement is te halen door in meer programma's een groter deel van het budget te besteden aan kennisinfrastructuur, kennissynthese en ontsluiting en in het stimuleren van het gebruik van kennis en daarbij nauw samen te werken met doelgroepen en stakeholders (zie volgende paragraaf).

Samenwerken in het ontwikkelen van implementatiestrategieën met andere wetenschapsgebieden kan helpen om tot vernieuwing te komen.

3.6. STIMULEREN KENNISINFRASTRUCTUUR

In de inleiding op dit hoofdstuk kwam aan de orde dat recente studies over maatschappelijke impact aanwijzingen geven dat een nauwe samenwerking in een netwerkverband tussen onderzoek, praktijk, beleid en onderwijs bevorderlijk kan werken voor het bereiken van impact. Het gaat daarbij om een samenwerking die gericht is op genereren van kennis, het uitwisselen van ervaringen, het overbrengen van innovaties en het organiseren van een groter adaptief en lerend vermogen van (teams van) professionals.

Een van de manieren om dit te stimuleren is het faciliteren van kennisinfrastructuren waar:

- gemeenschappelijke visievorming plaatsvindt.
- onderling vertrouwen wordt opgebouwd.
- vraagarticulatie vanuit de praktijk en beleid plaatsvindt.
- vertaalslagen naar onderzoek worden gemaakt (daar waar onderzoek een bijdrage kan leveren).
- een variatie aan typen onderzoek plaatsvindt (van langlopend meer fundamenteel- tot praktijkgericht onderzoek).
- kennissynthese en ontsluiting plaatsvindt die nauw aansluit bij de doelgroep.
- integratie van kennis in het primaire proces wordt gestimuleerd. Onder meer via onderwijs aan zowel studenten (initiële opleidingen wo, hbo, mbo) als professionals (na- en bijscholing).
- evaluatie plaatsvindt dicht bij de praktijk (cyclisch).

De Raad voor Gezondheidsonderzoek (RGO)¹⁰⁶ geeft daarbij nog aan dat naast goede inhoudelijke en bestuurlijke afspraken, infrastructuren een passende onderzoeksfinanciering vragen. In het ideale geval steekt de opgebouwde infrastructuur zo in elkaar dat ze na verloop van tijd zichzelf in stand kan houden uit een combinatie van werfkracht (financiering) en eigen inbreng vanuit de academische en niet-academische participanten¹⁰⁷.

3.6.1. Inzet op kennisinfrastructuur

ZonMw stimuleert de opbouw en borging van dergelijke infrastructuren. Dit blijkt uit onder meer de programma-evaluaties. In totaal 85% van de programma's zet in op het stimuleren en opzetten van- of aansluiten bij een kennisinfrastructuur. Daarnaast is bij vrijwel alle programma's sprake van activiteiten met onderzoekers en doelgroepen waarbij kennis wordt uitgewisseld en van elkaar wordt geleerd.

Bij de overige 15% programma's is de inzet primair gericht op het versterken van de onderzoeksinfrastructuur, hier gaat het vooral om academische netwerken (universiteiten nationaal en internationaal). Doelen van deze infrastructuren zijn het verstevigen van onderzoekslijnen,

¹⁰⁶ In 2008 samengevoegd met de Gezondheidsraad.

¹⁰⁷ Raad voor Gezondheidsonderzoek. Gezond zorgonderzoek. De toekomst van het gezondheidszorgonderzoek in Nederland. RGO, december 2008.



multidisciplinaire en internationale academische samenwerking, opbouwen van 'research capacity' en brengen van meer samenhang (zie ook 3.7 en 3.8).

In de analyse van programma-evaluaties hebben we ook nog specifiek gekeken naar de betrokkenheid van onderwijs bij de kennisinfrastructuur. Bij ruim 40 % van de programma's wordt het onderwijs (wo/hbo/mbo) als stakeholder genoemd. Meestal als partner in de kennisinfrastructuur.

3.6.2. Resultaten in het opzetten van een kennisinfrastructuur

ZonMw programmering heeft de opzet van een keur van praktijkgerichte infrastructuren opgeleverd. In de zelfevaluatie van haar beleidsplan 2012-2015 geeft ZonMw een samenvatting van de vorderingen:

- Met een aantal beroepsgroepen is structurele samenwerking gerealiseerd. Met medisch-specialistische beroepsgroepen, (wetenschappelijke) verenigingen van specialisten en huisartsen zijn afspraken over aansluiting van ZonMw programma's bij hun kennisagenda's.
- Deze afspraken ontwikkelen zich ook voor verpleegkundigen, academische centra, topklinische ziekenhuizen, andere zorgsectoren en gemeenten.
- Een landelijke kennisagenda voor de ggz resulteert de komende jaren in een groot meerjarig programma.
- Met kenniscentra als Nederlands Jeugdinstituut en Vilans zijn afspraken gemaakt over het gebruik van kennispleinen.
- Open access en Datamanagement is in de procedures van ZonMw opgenomen.
- De structuren van het Topsectorenbeleid en de nieuwe Nationale Wetenschapsagenda zijn eveneens platforms die zich (kunnen) ontwikkelen als kanalen voor programmering en kennisbenutting naar de samenleving.

Bij het opzetten van kennisinfrastructuren wordt ook uitdrukkelijk ingezet op regionale infrastructuren. Het onderstaande kader laat voorbeelden zien.

Voorbeelden van regionale kennisinfrastructuren:

Het ZonMw programma Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid (2005 t/m 2014). Het programma leverde elf regionale werkplaatsen op. Na afloop van subsidie zijn de werkplaatsen door gegaan, gefinancierd door de betrokken partijen. Landelijke stakeholders in de publieke gezondheidszorg¹⁰⁸ hebben een intentieverklaring getekend: 'Op weg naar een landelijk dekkend netwerk van regionale kennisnetwerken publieke gezondheid'. Goede verbindingen tussen de regionale netwerken en het landelijke zullen moeten zorgen voor kennisuitwisseling, een betere benutting van kennis, inzicht in de scholingsbehoeften in de regio's en een landelijke kennisagenda die aansluit bij de regionale en lokale kennisbehoeften.

Het ZonMw programma Academische Werkplaatsen Jeugd (2009 t/m 2017). Deze negen regionale werkplaatsen hebben als doel om praktijkgerichte onderzoeksactiviteiten in de jeugdsector structureel te versterken. Zoals bij andere werkplaatsen speelt ook hier de samenwerking en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van praktijk, onderzoek, beleid en opleidingen een belangrijke rol. Aan de negen academische werkplaatsen neemt dan ook een groot aantal universiteiten, hogescholen, praktijkinstellingen, bureaus jeugdzorg, GGD'en en gemeenten deel.

¹⁰⁸ Deze intentieverklaring werd in het najaar van 2013 ondertekend door GGD Nederland, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Netherlands School of Public & Occupational Health en een vertegenwoordiger van de hoogleraren die participeren in de Werkplaatsen Publieke Gezondheid.



Academische Werkplaatsen Transformatie Jeugd. Voor de periode (2015-2020) zijn twaalf werkplaatsen beoogd. Zij gaan werken met (en voor) gemeenten en regionale organisaties vanuit praktijk, beleid, onderzoek en onderwijs aan de ondersteuning van de transformatie jeugd. De focus ligt op de vijf transformatiedoelen uit de Jeugdwet. De werkplaatsen ontsluiten hun opbrengsten en kennis zowel binnen de eigen werkplaats en regio als daarbuiten (landelijk). Landelijk gaat ZonMw met gemeenten en alle voor jeugd relevante ZonMw-programma's kennis en resultaten verspreiden. Ook op het gebied van onderwijs verkent ZonMw de mogelijkheid van het opnemen van kennis in diverse curricula van opleidingen op het gebied van jeugd.

Acht regionale netwerken vanuit het Nationaal Programma Ouderenzorg. "In deze netwerken werken multidisciplinaire teams (avant garde 'sociale wijkteams'), aan het ontwikkelen van een samenhangend, kwalitatief en betaalbaar zorgaanbod, afgestemd op individuele behoeften". Daarbij zijn partijen uit de sectoren wonen, zorg, welzijn en preventie en de zorgverzekeraar betrokken.

Met ondersteuning van het *programma Zwangerschap & Geboorte* wordt een kennisinfrastructuur opgezet waarin professionals van de nulde, eerste, tweede en derde lijn vertegenwoordigd zijn. Doel is gezamenlijke kennisontwikkeling te stimuleren om daarmee de perinatale en maternale sterfte en morbiditeit te verminderen. Daarbij wordt ingezet op kennisontwikkeling in multidisciplinaire, lijn overstijgende regionale consortia: 'Door regionale consortia te vormen, kan praktijkgericht onderzoek worden uitgevoerd dat direct aansluit op de knelpunten in de regio en kunnen de resultaten van het onderzoek direct worden toegepast in de praktijk.

In het programma Doelmatigheid zijn 'Implementatiefellows' opgeleid. Deze bevinden zich in verschillende (academische) ziekenhuizen. De evaluatie van dit programma¹⁰⁹ vermeldt dat het aanstellen en opleiden van tien implementatiefellows heeft geleid tot verbetering van de implementatie infrastructuur binnen ziekenhuizen. Ook is gebouwd aan een lokaal (binnen het ziekenhuis en deels de regio) en een landelijk (met name fellows onderling) netwerk van deskundigheid op het gebied van implementatie(onderzoek). Het deelprogramma heeft een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de implementatiekennisinfrastructuur binnen en tussen de (academische) ziekenhuizen. "Doordat de fellows een aanstelling bij hun eigen instelling behouden, is hier sprake van een structurele verbetering".

3.6.3. Doorontwikkeling

Niet alle initiatieven komen goed van de grond. Er zijn ook evaluaties die laten zien dat het niet direct lukt om een kennisinfrastructuur op te zetten of dat er nog steeds een gebrekkige infrastructuur is. Dit is het geval bij ruim 20% van de evaluaties. Twee voorbeelden staan in het volgende kader. Ze laten vooral zien dat de samenwerking nog verstevigd en uitgebreid moet worden door het vergroten van bestuurlijk draagvlak en sturing, een sterkere verbinding met het onderwijs, zorgen voor meer samenhang in de inspanningen van verschillende organisaties en het verbinden van het landelijke en regionale niveau.

Doorontwikkeling van kennisinfrastructuur in programma's

*Tussenevaluatie Tussen Weten en Doen II*¹¹⁰:

Het programma heeft als doel het bevorderen van de kwaliteit van het verpleegkundig en verzorgend handelen. Naast kennisontwikkeling zet dit programma fors in op het versterken van de kennisinfrastructuur.

¹⁰⁹ ZonMw – Evaluatie Deelprogramma Implementatie. ZonMw. Juli 2015

¹¹⁰ Gastel, W. van - Tussentijdse zelfevaluatie, Tussen Weten en Doen II (2010-2018). ZonMw. April 2016



De tussenevaluatie concludeert dat deze versterking vruchten afwerpt, maar dat voor een duurzame kennisinfrastructuur is meer nodig is. “Ook is het gewenst dat de commissie zich inspant om meer bestuurlijk draagvlak en sturing te realiseren voor dit vakgebied zodat de relevantie van het verpleegkundig en verzorgend handelen in alle sectoren wordt herkend en gewaardeerd”.

Bij de doorontwikkeling gaat het om het vergroten van de kritische massa en het realiseren van sterke verbindingen tussen wo, hbo en mbo onderling en met de zorginstellingen.

Evaluatie Zorg voor de Jeugd¹¹¹

Een doel van het programma is de organisatie en versterking van een kennisinfrastructuur voor de jeugdsector, Het bevorderen van de onderzoeksrijpheid en onderzoeksbereidheid van de jeugdsector vroeg hierbij expliciet om aandacht en inzet. De conclusie van de evaluatie is dat onderzoekers erin geslaagd zijn de expertise van professionals op het gebied van onderzoek te vergroten, waardoor ook het draagvlak voor onderzoek op de langere termijn is vergroot. De projecten hebben ook bijgedragen aan het besef dat implementatie van onderzoeksresultaten niet vanzelf gaat.

Desalniettemin is de commissie van mening dat ZonMw meer samenhang had kunnen aanbrengen. Nu lijkt het begrip ‘kennisinfrastructuur’ binnen het programma relatief beperkt opgevat. De commissie onderschrijft het belang van deze Academische werkplaatsen, maar is van mening dat deze werkplaatsen slechts een onderdeel uitmaken van de noodzakelijke kennisinfrastructuur.

Naar het oordeel van de commissie ligt er ook nadrukkelijk een taak voor de kennisinstututen in de jeugdzorg om gezamenlijk binnen het jeugddomein de kennis infrastructuur verder te versterken. Samen met gemeenten zouden de kennisinstututen daarnaast een visie kunnen ontwikkelen op hoe de infrastructuur op regionaal niveau verder vorm gegeven moet worden. Hierbij moeten de uitvoeringspraktijk, beroepsverenigingen (inzet kennisprofessionals) en cliëntenorganisaties (inzet ervaringsdeskundigheid) actief betrokken worden. Zo kan in de jeugdsector een kennisinfrastructuur ontstaan waarin het landelijke en het regionale niveau nauw met elkaar verbonden worden en (verdere) kennisontwikkeling en het beheer en gebruik van deze kennis worden bevorderd (halen én brengen).

Eerder meldden we al dat onderwijs ook steeds meer onderdeel uitmaakt van de kennisinfrastructuur. Ook hier valt nog meer winst te boeken. Vooral in het nog meer betrekken van praktijkgericht (hbo-) onderzoek. “De afgelopen jaren is sprake geweest van een ontwikkeling van het hbo als onderwijsinstelling naar het hbo als kennisinstelling waarin onderzoek een structurele plaats krijgt. Dit sluit aan bij de maatschappelijke behoefte aan professionals die kunnen reflecteren op hun handelen en kunnen bijdragen aan het ontwikkelen van toepasbare kennis voor het werkveld. Werken vanuit de praktijk vergt een ontwerpgerichte aanpak en andersoortige onderzoeksmethodologie, waarbij onderzoekers en professionals intensief samen optrekken bij het verbeteren van de werkpraktijk¹¹²”.

Inzet van ZonMw en het regie-orgaan NRPO-SIA is om de verbinding tussen praktijkgericht onderzoek en zorgonderzoek op een hoger niveau te brengen. Aan de kant van NRPO-SIA en aan de kant van ZonMw wordt bekeken of daar niet meer op geprogrammeerd kan worden. Zo kan kennis die voortkomt uit zorgonderzoek meer plek krijgen in curricula en breder aandacht krijgen in lectoraten. Programma’s zijn hier nog niet op gericht. “Daarin is het zoeken naar de juiste mechanismen. Als deze mechanismen gevonden worden is er potentieel veel impact. Als het bijvoorbeeld lukt om duizend docent-onderzoekers te betrekken bij de programmering, dan zal de impact groot zijn. Omdat

¹¹¹ ZonMw – Programma Zorg voor de Jeugd. Externe evaluatie. Maart 2016

¹¹² Reijmerink, W en Oortwijn, W. 'Bevorderen van verantwoorde onderzoekspraktijken door ZonMw', Beleidsonderzoek Online januari 2017



je bijvoorbeeld echt de verpleegkundige van de toekomst opleidt. Dan kun je ook werken aan de gewenste gedragsontwikkeling¹¹³.

ZonMw merkt zelf nog op dat het onderwijs vooral geconcentreerd was op de sector Verpleging & Verzorging en dat de aanvankelijk beoogde verbreding naar andere sectoren nog niet is gerealiseerd¹¹⁴.

Een ander vraagstuk is het organiseren van een goede en zinvolle verbinding tussen de regionale en landelijke infrastructuur. In het vorige kader is dit benoemd bij het programma Zorg voor de Jeugd. Bij de evaluatie van de Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid (AWPG)¹¹⁵ kwam dit ook naar voren als ontwikkelpunt, omdat elke werkplaats sterk gericht is op de eigen organisatie en de regio, kwam de onderlinge verbinding en samenwerking minder aan de orde kwam.

Respondenten van GGD/GHOR Nederland noemen daarbij programmering als knelpunt. Deze gaat vaak over de band van de GGD'en en de gemeenten, terwijl er landelijke vraagstukken zijn. De respondenten adresseren deze bij ZonMw, die daar ontvankelijk voor is, maar zelf niet veel kan initiëren omdat ze daar maar heel beperkte financiering voor heeft en daarin afhankelijk is van VWS (zie ook paragraaf 2.1).

Een laatste ontwikkelpunt is dat verder onderzoek nodig is naar de effectiviteit van de infrastructuren die hier aan de orde zijn gekomen. Inmiddels is een aantal evaluaties beschikbaar, waaronder die van de Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid. Deze zijn acht jaar via ZonMw gefinancierd en staan sinds twee jaar op eigen benen. Het zou goed zijn om de stand van zaken opnieuw te bekijken, om te beoordelen of de strategie van ZonMw, het stimuleren van een infrastructuur en het vervolgens overlaten aan het veld, ook werkt.

3.6.4. Conclusies over kennisinfrastructuur

In de vorige evaluatieperiode heeft ZonMw eerste stappen gezet met het ontwikkelen van de academische werkplaatsen. Inmiddels wordt op veel bredere schaal geïnvesteerd in het stimuleren van de opbouw van regionale en landelijke kennisinfrastructuren. De eerste evaluaties laten zien dat dit ook tot opbrengsten leidt. Zowel in de borging van infrastructuren na de subsidieperiode als in het implementeren van resultaten in beleid en praktijk.

Voor de doorontwikkeling van de kennisinfrastructuur is een aantal zaken van belang:

- Een versteviging van de samenwerking tussen belanghebbende partijen uit onderzoek, praktijk, beleid en onderwijs. Bij onderwijs is specifiek aandacht nodig voor het breder betrekken van het hogere beroepsonderwijs. In deze evaluatieperiode is dit vooral in de sector Verpleging & Verzorging gebeurd, voor andere velden is de verbinding met het hoger beroepsonderwijs ook van belang.
- Een goede verbinding tussen landelijke en regionale infrastructuren.
- Goed (vervolg)onderzoek te doen naar de veronderstelde werking en de impact van deze infrastructuren en hier van te leren.

¹¹³ Stakeholderinterview

¹¹⁴ ZonMw jaarverslag 2015

¹¹⁵ Poortvliet, P. Lameris, P. Pasman, H. - Evaluatie en impact analyse programma Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid. Bosman & Vos. Maart 2015



3.7. RUIMTE VOOR TALENT, EXCELLENT ONDERZOEK EN GRENSVERLEGGENDE IDEEËN

Een vraag uit de taakopdracht voor deze evaluatie is of door ZonMw gefinancierde programma's en projecten een bijdrage leveren aan de wetenschappelijke kwaliteit en vernieuwing van het (Nederlandse) gezondheidsonderzoek? In de taakopdracht is aangegeven dat NWO vooral stuurt op versterking van het vrije academische onderzoek en talentontwikkeling als basis voor wetenschappelijke vernieuwing, en tegelijkertijd inzet op maatschappelijke uitdagingen. Deze aspecten komen in dit onderdeel aan de orde.

3.7.1. Inzet om ruimte te creëren voor talent, excellent onderzoek en grensverleggende ideeën

In haar beleidsplan 2012-2015 stelt ZonMw dat zij doorgaat met het stimuleren van wetenschappelijk talent en excellent onderzoek. "Nederland wil tot de mondiale top vijf van kenniseconomieën behoren. Om de vernieuwing in de gezondheidszorg te stimuleren zijn bovendien grensverleggende ideeën en onderzoek essentieel". ZonMw ziet dit als essentiële voorwaarde voor het oplossen van gezondheidsproblemen en voor vernieuwing. Verder wil ZonMw ruimte bieden voor experimenteel onderzoek en risicovol onderzoek. In het beleidsplan wordt opgemerkt dat de budgetten onvoldoende zijn om alle kwalitatief hoogwaardige projecten op deze terreinen te ondersteunen. ZonMw stelt zich daarom ten doel om financiële middelen te vergroten.

ZonMw wil ook de middelen voor translationeel onderzoek vergroten om de overgang van preklinisch naar klinisch onderzoek te versnellen. "Het belang daarvan is groot: de kwaliteit van Nederlands onderzoek is weliswaar hoog, maar het aantal producten dat eruit voortkomt, is relatief klein. Translationeel onderzoek kan helpen om deze innovatieparadox te doorbreken".

Tenslotte ziet ZonMw het stimuleren van nationale en internationale consortiumvorming als middel om tot excellent onderzoek en vernieuwing te komen (zie ook paragraaf 3.6 over kennisinfrastructuur en 3.8 over internationaliseren).

Vrijwel alle ZonMw programma's financieren onderzoeksprojecten die moeten leiden tot wetenschappelijke producten.

In een deel van de programma's wordt ingezet op wetenschappelijk talent, excellent onderzoek en grensverleggende ideeën. Deze vallen grotendeels in het programmakader Wetenschap & Innovatie, ongeveer 25% van het budget van ZonMw gaat naar dit type programma's. Een compleet overzicht van de programma's staat in bijlage 7. In de onderstaande tabel staat een selectie. Het laat zien hoe ZonMw investeert in fundamenteel en translationeel onderzoek, in valorisatie en in talentontwikkeling.

Programma	Doel van het programma
Life Sciences Pre-seed Grant	Ondersteunen potentiële starters bij eerste stappen naar commerciële toepassing van kennis op life sciences gerelateerde onderwerpen (valorisatie).
Horizon	Stimuleren en coördineren van hoogwaardig en visionair fundamenteel onderzoek over Genomics en Bioinformatica (talentontwikkeling, innovatief onderzoek, valorisatie).
TOP subsidies	Gelegenheid bieden aan excellente onderzoeksgroepen voor vernieuwing van hun onderzoekslijnen qua inhoud en samenwerking. Ruimte creëren voor samenwerking tussen onderzoeksgroepen die moet leiden tot innovatieve (grensverleggende) wetenschap van excellente kwaliteit van gezondheidswetenschappelijk onderzoek.



Klinische Fellows	Ondersteunen getalenteerde jonge gepromoveerde klinici die klinische vervolgopleiding recent hebben afgerond en de klinische praktijk willen (blijven) combineren met wetenschappelijk onderzoek.
Vernieuwingsimpuls Veni, Vidi, Vici	Mogelijkheid bieden aan talentvolle, excellente en creatieve onderzoekers bij wetenschappelijke onderzoekinstellingen om hun ideeën en onderzoek naar eigen inzichten uit te voeren.
Innovative Medical Devices Initiative	Toekomstbestendig maken zorg door technologie sociale én organisatorische veranderingen in de zorg op gang te brengen, te ondersteunen én voort te sturen. Samenwerkingsverband tussen onderzoek, bedrijfsleven en zorg. Ontwikkeling van technologieën en creëren van samenwerking.
LSH IMPULS	Stimuleren samenwerking tussen (MKB) bedrijven, gezondheidsfondsen en kennisinstellingen. Direct patiënten belang wordt gekoppeld aan wetenschappelijke expertise en de kennis en ervaring in producten op de markt brengen.
LSH 2Treat	Financieren van onderzoek waar nadruk ligt op onderzoeksfase waarin een fundamenteel concept van een nieuwe methode, behandeling of product bekend is, maar waar nog onderzoek nodig is voor de eerste testen bij mensen. Projecten gaan over moleculaire diagnostiek en regeneratieve geneeskunde.
Dierproeven Begrensd II&III	Financieren van onderzoek naar alternatieven voor dierproeven. Nadruk ligt op toepassing van alternatieven in de praktijk.
Systeembio NL: Centres for Systems Biology Research	Opzetten onderzoekscentra systeembio. Faciliteren van de ontwikkeling van duurzame systemen biologische onderzoeksinfrastructuur in Nederland.

3.7.2. Resultaat in creëren van ruimte voor talent, excellent en grensverleggend onderzoek

De resultaten van al deze inspanningen zijn gevarieerd. Uit de enquête onder programmasecretarissen komt naar voren dat het grootste deel van de ZonMw programma's tot doel heeft om bij te dragen aan het vergroten van wetenschappelijke kennis (86%) en dat dit voor het grootste deel ook lukt¹¹⁶. Dit beeld wordt bevestigd in de jaarverslagen van ZonMw, waarin staat dat uit vrijwel alle programma's wetenschappelijke publicaties voortkomen.

Op de hoofddoelen heeft ZonMw in een zelfevaluatie de volgende resultaten vermeld¹¹⁷:

- *Excellent, translationeel en grensverleggend onderzoek*: budget voor het doorzetten van translationele programma's is gerealiseerd, ook voor deelname aan internationale subsidieoproepen en samenwerking met Gezondheidsfondsen.
- *Consortiumvorming*: in een stijgend aantal programma's worden consortia gefinancierd en door het topsectorenbeleid is er steeds meer financiering van publiek-private samenwerkingen.
- *Talent*: programma's voor talentontwikkeling worden gecontinueerd. Iedere ronde is er ruimschoots wetenschappelijk toptalent voorhanden. Als knelpunt wordt genoemd dat een

¹¹⁶ Enquête secretarissen: meer dan beoogd 10%, zoals beoogd 68%, minder dan beoogd 6%, onbekend 14%, nvt 2%.

¹¹⁷ ZonMw - Zelfevaluatie Beleidsplan 2012-2015. ZonMw. 2015



relatief groot aantal hooggekwalificeerde kandidaten niet via ZonMw/NWO kan worden gefinancierd (door beperkt budget).

Of ZonMw onderzoekers voldoende vrijheid biedt om hun talent te benutten en zelf te bepalen wat ze onderzoeken hebben we ook in deze evaluatie bekeken. Bij een kwart van de programma's is deze ruimte beperkt en bij 4% is het onvoldoende¹¹⁸. Deze antwoorden zijn te verwachten, omdat veel programma's thematisch zijn gekaderd en niet 'investigator driven' zijn.

Redenen die secretarissen en voorzitters aangeven waarom onderzoekers *niet* in alle vrijheid kunnen bepalen wat ze onderzoeken sluiten daar deels bij aan:

- Gebrek aan budget voor talent en goede voorstellen. Dit punt komt ook terug in andere bronnen (programma-evaluaties, jaarverslagen en stakeholders). Het is een gevolg van middelen die per definitie beperkt zijn, maar ook het gevolg van keuzes om meer of minder in onderzoek en ontwikkeling te investeren. De Europese Commissie geeft de laatste jaren aan dat Nederland in vergelijking met vergelijkbare landen weinig investeert en dat investeringen sinds 2014 afnemen¹¹⁹.
- Programmadoelen maken dat er sprake is van een afbakening.
- De nadruk op praktijkrelevantie, de verschuiving van budget naar toegepast onderzoek en de invloed van stakeholders.
- De focus van programmacommissies ligt op het honoreren van voorstellen op het terrein van de eigen deskundigheid en daardoor is minder ruimte voor andere gebieden en expertises (verrassende inzendingen).

Talentprogramma's

Voor deze evaluatie heeft het CWTS in 2016 op verzoek van het algemeen bestuur van NWO een bibliometrische studie uitgevoerd waarin een vergelijking wordt gemaakt tussen de bibliometrische prestaties van gehonoreerden met die van niet-gehonoreerden. Dit is gedaan voor de instrumenten Veni, Vidi, Vici en TOP-subsidies.

Veni, Vidi en Vici subsidies zijn Talentbeurzen voor individuele respectievelijk pas gepromoveerde, ervaren en zeer ervaren onderzoekers. TOP-subsidies bieden aan excellente onderzoeksgroepen de gelegenheid tot vernieuwing van hun onderzoekslijnen en het aangaan van nieuwe samenwerkingen.

In het volgende kader staan de resultaten.

Resultaten onderzoek naar bibliometrische prestaties gehonoreerde onderzoekers¹²⁰

De studie periode 2010-2015. Het meetmoment is dat van beoordeling bij NWO, dus de studie is retrospectief.

Resultaten:

- De bibliometrische performance van alle aanvragers (gehonoreerd en niet-gehonoreerd) is hoger dan het internationale gemiddelde.
- De bibliometrische performance van gehonoreerden is hoger dan van niet-gehonoreerden. Dit geldt voor alle programma's. Gehonoreerden laten een hogere productie zien, een hogere citatie-impact,

¹¹⁸ Enquête secretarissen en voorzitters

¹¹⁹ Council Recommendation on the 2016 national reform programme of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2016 stability programme of the Netherlands

¹²⁰ Bibliometric evaluation of grantees versus non-grantees in the period 2010-2015 of four ZonMw individual funding instrument, 5 September 2016, CWTS Leiden



publicatie in tijdschriften met een hogere impact en hogere scores voor publicaties met een of meer coauteurs. Het verschil tussen gehonoreerden en niet-gehonoreerden is het grootst bij de Veni, en het kleinst bij TOP-subsidies.

- In het algemeen is bij gehonoreerden een toename van bibliometrische performance te zien van Veni via Vidi naar Vici, maar de TOP-subsidies scoren lager dan alle drie. De opgaande lijn binnen de VI is niet te vinden bij de niet-gehonoreerden: Vici's presteren daar niet beter dan Vidi's en Veni's. Bij TOP zien we dat een hoge productie van publicaties niet wordt vergezeld van hoge citatie-indices.

De volgende kaders laat voorbeelden zien van opbrengsten uit talentprogramma's. De verschillende voorbeelden laten zien dat ZonMw, samen met NWO, een breed instrumentarium heeft om talent, excellent onderzoek en grensverleggende ideeën te stimuleren. De ZonMw en NWO programma's trekken de beste onderzoekers aan in Nederland. ZonMw en NWO gaan beiden voor excellentie¹²¹.

Voorbeelden van opbrengsten uit talentprogramma's

Programma Vernieuwingsimpuls¹²²

"De Vernieuwingsimpuls slaagt er in om toptalent te kweken voor leidende rollen in het onderzoeksbestel. De Vernieuwingsimpuls heeft een positief effect op de loopbaan van de laureaten, doordat men een eigen onderzoeklijn kan opzetten en uitbouwen en minder tijd hoeft te besteden aan onderwijs. Het succes van Nederlandse onderzoekers bij de European Research Council (ERC) rondom wijst er op dat Nederland veel toptalent heeft. De minder positieve aspecten van de Vernieuwingsimpuls zijn het relatief lage budget en de toenemende nadruk op utilisatie. De positie van de Vernieuwingsimpuls is uniek. Ook buiten Nederland zijn weinig vergelijkbare subsidievormen (NWO strategienotitie en evaluatie Vernieuwingsimpuls).

Een belangrijk doel van de Vernieuwingsimpuls is talentvolle onderzoekers de kans te bieden door te stromen in de carrièreladder bij hun instelling. Laureaten wordt gevraagd hun carrièrevoortgang op te geven gedurende en aan het eind van hun project. In veel projecten wordt dit doel ook bereikt. Voor Veni-onderzoekers is de subsidie vaak de stap van postdoc naar een positie als universitair docent of zelfs universitair hoofddocent. Vidi-laureaten bereiken zelfs regelmatig al een positie als hoogleraar. Vici-laureaten zijn vaak bij honorering al hoogleraar, voor deze groep is de groei meer gericht op versterking van de internationale positie en bekendheid".

Evaluatie Horizon¹²³

Met het programma zijn kortlopende innovatieve hoog-risico projecten gefinancierd voor individuele getalenteerde jonge onderzoekers (maximaal 10 jaar na promotie). Het was voornamelijk gericht op het veld van genomics en bio informatica. Bij de Doorbraakprojecten werden onderzoekers onder andere gevraagd na te denken over valorisatie van onderzoekersresultaten. De maximale looptijd van de projecten was 1 ½ jaar met een maximaal aan te vragen bedrag van 100.000 euro. Verdeelt over drie rondes zijn binnen het Horizon-II programma in totaal 92 Doorbraakprojecten gehonoreerd van de in totaal 273 aanvragen (honoreringspercentage van 34%).

Een groot aantal van de projecten heeft geleid tot publicaties en er zijn veel onderzoekslijnen van het Doorbraakproject voortgezet met nieuw verkregen financiering. Daarnaast hebben de doorbraakprojecten geleid

¹²¹ Stakeholderinterview

¹²² ZonMw Jaarverslag 2015

¹²³ Selhorst, J. Beuning, S. van - Evaluatie Horizon-II Doorbraakprojecten. ZonMw. November 2016



tot een nieuw en/of verbeterd contact met het bedrijfsleven en hebben een aantal projecten geleid tot patenten. De totale output is als hoog te beschouwen gezien het risico volle karakter van de projecten. Veel projectleiders geven aan dat het Doorbraakproject een belangrijke rol heeft gespeeld in hun carrière. Het gaf de gelegenheid om nieuwe innovatieve ideeën om te zetten in een onderzoekslijn en data te creëren voor het aanvragen van vervolgsubsidie. Alle betrokkenen geven aan dat het in de toekomst blijvend stimuleren van kort lopende hoog-risico projecten van groot en gewenst belang is.

Dit blijkt ook uit de hoge aanvraagdruk in het huidige Off-Road programma (honoreringspercentage van 6%). Uit de evaluatie blijkt dat alle doelstellingen van het Horizon-II Doorbraak subsidieprogramma zijn behaald. Daarnaast zijn de resultaten van de evaluatie dermate positief dat het programma als succesvol kan worden aangemerkt. Voorkomend uit deze evaluatie – met name het succes en de blijvend hoge vraag naar vergelijkbare subsidieprogramma's – is de grootste aanbeveling dat er voldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld voor het financieren van kortlopende hoog-risico projecten.

Evaluatie Klinische Fellows¹²⁴

In het programma Klinische Fellows (KF) krijgen gepromoveerde klinici (medisch specialisten, klinisch chemici, ziekenhuisapothekers of dierenartsen) subsidie om wetenschappelijk onderzoek te kunnen doen naast hun klinische taken.

Het programma Klinische Fellows is onderdeel van het Open Programma, maar heeft ook een aantal specifieke eigenschappen. Binnen het eigen domein van klinisch wetenschappelijk onderzoek door gepromoveerde klinici – bruggenbouwers tussen lab en kliniek - beoogt het programma hetzelfde te doen als het Open Programma: het financieren van innovatief toponderzoek door toponderzoekers en het investeren in de wetenschappelijke infrastructuur.

De aanvraagdruk bleef de laatste jaren hoog en het honoreringspercentage laag. Het aantal honoreerbare aanvragen ligt in (vrijwel) elke ronde hoger dan het aantal aanvragen waarvoor budget beschikbaar is. In een aantal rondes is dit opgelost door extra budget in te zetten dat resteerde uit een ander programma of uit restbedragen van afgeronde subsidies.

De evaluatie concludeert dat:

- Het Klinisch Fellowship grotendeels voldoet aan de programmadoelen.
- Klinisch onderzoekers voldoende terecht kunnen binnen Veni/Vidi mits zij veelal fundamenteel en innovatief translationeel onderzoek doen, maar niet (of veel minder) met klinisch patiëntgebonden onderzoek.
- Er bepaalde disciplines zijn die zonder Klinische Fellows geen of weinig kansen creëren, de radiologie is daar een duidelijk voorbeeld van.
- Klinische Fellows een uniek programma is met een duidelijke meerwaarde in het Nederlandse subsidielandschap.

3.7.3. Doorontwikkeling ruimte voor talent, excellent onderzoek en grensverleggende ideeën

Het belangrijkste aandachtspunt is de omvang van financiering voor dergelijke programma's. Een deel van het talent en van de excellente voorstellen blijft onbenut. Daarnaast is de breedte van de doelgroep een aandachtspunt. Door bezuinigingen en andere prioriteiten vanuit de opdrachtgevers

¹²⁴ Macor, G. Verhave, J. Stockhammer, O. Oort, E. van. Kenter, M. - Evaluatie Klinische Fellows 2014-2015. ZonMw. Juni 2015



zijn bepaalde programma's gestopt (zoals Agiko Stipendia, dat vooral gericht was op klinisch onderzoekers, met als eindpunt een proefschrift en promotie). Stakeholders geven ook aan dat dit een verlies is. Zij pleiten voor een programma dat voor het Veni-Vidi-Vici programma zit. Als voorbeeld worden programma's in Zweden, Schotland en Vlaanderen genoemd. Het gaat daarbij om het opleiden van academisch medisch specialisten. Verder noemt een stakeholder de mogelijkheid om nog vroeger in te steken op talentvolle jongeren, bijvoorbeeld door ZonMw summer schools te starten: "Laat studenten werken aan problemen als overgewicht en roken".

Aanbevelingen van de evaluaties van een aantal van deze programma's komen de volgende punten voor doorontwikkeling naar voren (zie onderstaande kaders):

Aanbevelingen uit de evaluatie van het Horizon programma:

- Een specifiek subsidieprogramma voor jonge talentvolle onderzoekers kan het huidige gat opvullen tussen promotie en subsidie mogelijkheden.
- Financier Doorbraakprojecten bij voorkeur zonder een verplichte bedrijfsbijdrage zodat nieuwsgierigheid gedreven onderzoek met een hoog risicoprofiel gestimuleerd kan worden zonder dat een private partij alleen projecten wil financieren waarvan de risico's afgedekt kunnen worden. Het veld is van mening dat een verplichte PPS structuur ten koste kan gaan van innovatie.
- Eventuele samenwerking met de industrie zou gedaan kunnen worden op programmaniveau waarbij een industriële partner of branchevereniging een programma sponsort zonder deel te nemen aan het formuleren van de vraagstelling, beoordelingsproces en sturing van de projecten.
- Bij een samenwerking met fondsen en/of de industrie is het mogelijk om met deze partijen op programmaniveau wetenschappelijke en maatschappelijke vraagstukken op te stellen. Hierbij kan gekeken worden naar bijvoorbeeld het Innovative Medicines Initiative van de EU.
- Als een kortlopende hoog-risico subsidie onderdeel uitgaat maken van een groter programma met mogelijkheden voor een vervolgsubsidie, dan is het wenselijk dat projecten die een proof-of-concept bereikt hebben meer kans maken op vervolgsubsidie. Dit is te bereiken door bijvoorbeeld bij deze aanvragen de vooraanmelding over te laten slaan en direct een uitgewerkte aanvraag in te laten dienen. Dit kan ook de valorisatie bevorderen.
- Een optie is om een ZonMw- of NWO-breed nieuw Horizon-Doorbraak programma op te starten. Daarnaast is het mogelijk om binnen thematische programma's een deel van het budget te reserveren voor kortlopende hoog-risico projecten voor jonge onderzoekers

Aanbevelingen uit evaluatie programma Klinische Fellows

- Onderzoek de mogelijkheid voor de financiering door NWO of VWS door te zetten (het programma is beëindigd).
- Pas het programma aan om meer onderscheidend te zijn van de Vernieuwingsimpuls, dus gericht op patiëntgebonden, klinisch onderzoek.
- Onderzoek of er (sub)disciplines zijn die speciaal gestimuleerd zouden moeten worden, bijvoorbeeld door geoormerkt geld of een voorkeursregeling bij gelijke geschiktheid.
- Overweeg een matchingsplicht vanuit de instellingen, ofwel om de bijdrage van ZonMw per project te verminderen waardoor er meer aanvragen gehonoreerd kunnen worden, of om per honorering meer budget beschikbaar te maken voor de laureaat.
- Kom met een extra stimulering voor vrouwelijke arts-onderzoekers;
- Overweeg het herinvoeren van de Agiko-stipendia of dit te combineren met het Klinische Fellowship (combinatie-aanvraag Klinisch Fellow en Agiko)



3.7.4. *Conclusies over ruimte voor talent, excellent onderzoek en grensverleggende ideeën*

Samen met NWO draagt ZonMw bij aan de ontwikkeling en carrière van talentvolle onderzoekers. Deze onderzoekers voeren excellent onderzoek uit. Een deel van het potentieel (ideeën en talenten) wordt niet benut, doordat voorstellen en talenten niet gehonoreerd kunnen worden door een gebrek aan financiering. Dit is het gevolg van schaarse middelen en van de keuze om de investering niet te verhogen. Er is behoefte aan een bredere ontwikkeling van talent. Bijvoorbeeld van klinisch onderzoekers/onderzoekers uit de praktijk. Ook is gepleit voor het vroeger en innovatiever stimuleren van talenten.

Het is ZonMw wel gelukt om meer middelen te krijgen voor translationeel onderzoek, onder meer uit publiek-private samenwerking en internationale bronnen.

De grote nadruk in de sturing van de financiers op toepassing van kennis (en rendabel maken van kennis) wordt door een deel van de stakeholders als belemmerend ervaren voor het vrije onderzoek. In vergelijking met Canada en Zweden (zie paragraaf 2.4) heeft Nederland relatief minder vrije ruimte voor onderzoekers (investigators driven research). Belangrijk is om na te gaan wat hiervan de gevolgen zijn.

3.8. INTERNATIONALISEREN

Internationalisering is geen thema in de taakopdracht voor de evaluatie, maar speerpunt van ZonMw. Het is tevens een middel om tot een hoge wetenschappelijke kwaliteit, vernieuwend onderzoek en talentontwikkeling te komen.

Dit kan vanuit 'nationale' programma's, door gebruik te maken van internationale kennis en door kennis internationaal te delen en door internationaal samen te werken.

Een belangrijke ontwikkeling is dat het Europese beleid op het gebied van onderzoek en innovatie meer wordt ingezet op grote maatschappelijke vraagstukken en de competitiviteit van Europa's kenniseconomie.

Op financieringsniveau is Europees in de laatste jaren meer samenwerking ontstaan. Achterliggende gedachte is dat de vraagstukken in de meeste (ontwikkelde) landen op dezelfde manier aan de orde zijn. Het samenbrengen van kennis, ervaring én geld kan dan versnippering van inspanningen tegengaan. Deze versnippering wordt algemeen als een van de belangrijkste belemmeringen van innovatie gezien. Het nieuwe adagium in Europa is dan ook "alignment", tussen disciplines, tussen nationale beleidsstrategieën, tussen funding systemen, tussen publieke en private partners, tussen onderzoek en implementatie, tussen wetenschap en maatschappij.

3.8.1. *Inzet op internationalisering*

ZonMw stelt dat gezondheidsonderzoek steeds meer internationaal wordt uitgevoerd en wil haar nationale programmering zo goed mogelijk afstemmen op internationale ontwikkelingen. Zo wil ZonMw toegang hebben tot kennis die in het buitenland is ontwikkeld, zodat deze kennis ook in Nederland toepassing vindt. Verder is de inzet om Nederlandse sterktes zo goed mogelijk aan te laten haken bij de internationale programmering. En tot slot is het doel om het Nederlandse veld zo goed mogelijk te laten profiteren van internationale programma's en de fondsen die daarbij horen¹²⁵.

¹²⁵ Beleidsplan ZonMw 2012-2015



In het volgende kader staat hoe ZonMw inzet op Europese en mondiale fondsen.

Inzet Europees en Mondiaal¹²⁶

Europees

ZonMw zet in de European Research Area (ERA) in op twee typen financieringsbronnen:

- De eerste type is het budget uit de Europese begroting beschikbaar heeft voor “Research & Innovation”. Met dit budget worden de Europese Kaderprogramma’s gefinancierd, het lopende (achtste) KP is Horizon 2020 met circa 80 miljard euro voor de periode 2014-2020. Het werkterrein van ZonMw valt grotendeels binnen het thema gezondheidszorg, demografische veranderingen en welzijn. ZonMw behoort tot de expertgroep voor de ministeriële vertegenwoordigers (OCW, VWS en EZ) die zitting hebben in de programmacommissie voor gezondheidszorg, demografische verandering en welzijn. ZonMw heeft daarmee een adviserende stem voor de vormgeving en uitvoering van dit thema van Horizon 2020 en de bijbehorende tweejaarlijkse werkprogramma’s. ZonMw is met de ministeries en RVO mede-organisator van de nationale klankbordgroep, waarin vele stakeholders op dit thema zijn vertegenwoordigd. Via het door NWO geleide programma Vernieuwingsimpuls streeft ZonMw er naar de Nederlandse deelname aan het European Research Council-programma op het gebied van gezondheid te stimuleren.
- Het tweede type budget wordt door de lidstaten zelf bij elkaar gelegd om hun nationale programma’s op elkaar af te stemmen en gezamenlijke transnationale calls for proposals en andere ‘alignment actions’ mogelijk te maken. De instrumenten die in dit type financiering worden gebruikt zijn o.a. ERA-NET (gericht op joint calls), Joint Programming Initiatives (JPI’s, gericht op joint programmes) en research infrastructures (RI’s, gericht op joint grand research infrastructures). Een ERA-NET kan ook op nationaal niveau tot cofinanciering van de land-bijdrage leiden. Zo financiert ZonMw samen met de Hartstichting aan ERA-Cardio Vascular Diseases en samen met het KWF aan ERA-Translational Cancer Research. Als de deelnemende lidstaten gezamenlijk 10 miljoen of meer voor een call weten in te leggen, kunnen zij via een CoFund opteren voor een top-up van de EC van 30%.
Joint Programming Initiatives richten zich op de lange termijn door het ontwikkelen van een gezamenlijke Strategische Research and Innovation Agenda. ZonMw is direct betrokken bij de governance van vier van de tien JPI’s, o.a. als chair c.q. vice-chair.
De research infrastructures (RI’s) richten zich op (semi)permanente financiering van grootschalige infrastructuur die de draagkracht van een enkel land te boven gaat. ZonMw heeft met de NFU het initiatief genomen tot het instellen van een werkgroep voor de ontwikkeling van een research infrastructuur voor personalized medicine aangeduid met Health RI.

Mondiaal

ZonMw is lid van de Heads of International (biomedical) Research Organisations (HIRO’s). Leden van research organisaties van de Verenigde Staten, Canada, Mexico, Brazilië, Australië, Nieuw-Zeeland, India, Zuid-Afrika, China, Japan, Singapore, Zuid-Korea, alsmede funders zoals Bill and Melinda Gates Foundation, Wellcome Trust, Pasteur, en enkele NGO’s, zijn lid. Naast een zetel voor de Europese Commissie zijn slechts vijf Europese Research Organisations als leden toegelaten, waaronder Nederland. De HIRO’s als zodanig is geen funding body. ZonMw heeft onderwerpen als stamcelonderzoek, systeemfalen, replicatieonderzoek, alternatieven voor dierproeven ingebracht. In voorkomende gevallen leiden besprekingen binnen de HIRO’s tot bilaterale contacten zoals tussen ZonMw en het CIHR van Canada en de Wellcome Trust.

¹²⁶ Interne informatie aangedragen door ZonMw, maart 2017



Rond internationale initiatieven stemt ZonMw nationaal af en werkt samen met NWO, VWS, OCW, EZ, NFU, VSNU, SGF¹²⁷ en RVO. Vanuit de stakeholderinterviews komt naar voren dat ZonMw duidelijke strategische keuzes maakt binnen het beperkte budget dat beschikbaar is. Vanuit NWO worden centrale middelen beschikbaar gesteld voor internationaal onderzoek. Hierbij dienen de NWO kwaliteitsnormen te worden toegepast; dit doet ZonMw uitstekend: transparant, goede doorlooptijd en uitstekende referenten¹²⁸.

3.8.2. Resultaten van internationalisering

Uit de programma-evaluaties blijkt dat bij 87% van de programma's kennis internationaal wordt gedeeld (publicaties, presentaties) en dat bij 80% gebruik wordt gemaakt van internationale kennis. Bij een derde van de geëvalueerde programma's is ook sprake van internationale samenwerking. De enquête onder secretarissen bevestigen dit beeld. De programma's waarbij in de evaluaties geen vermelding wordt gemaakt van internationale publicaties, het gebruik van internationale kennis en/of samenwerking, zijn programma's met een sterk nationaal karakter¹²⁹.

De internationale rol van ZonMw is in de evaluatieperiode gegroeid¹³⁰. ZonMw is coördinator van twee 'Joint Programming Initiatives' en een Eranet en er zijn meerdere nieuwe Eranetten verworven met actieve betrokkenheid van ZonMw¹³¹. Door NWO zijn middelen verstrekt voor meerdere internationale programma's vanuit het voor internationaal beleid gereserveerde budget en daarnaast hebben de topsectoren LSH en Agri&Food apart geïnvesteerd in meerdere programma's.

ZonMw is binnen Europa sterk strategisch en leidend in onderzoeksprogramma's. Het programma Veni, Vidi, Vici is overgenomen binnen Europa¹³².

In het volgende kader staan nog meer voorbeelden van programma's die leiden tot het internationaal delen van resultaten door te publiceren en voorbeelden waarin internationaal wordt samengewerkt.

Voorbeelden van resultaten van internationale samenwerking uit programma-evaluaties

Evaluatie Infectieziekten en Q Koorts¹³³

Vanuit internationaal perspectief gezien hebben beide programma's voornamelijk bijgedragen aan kennisoverdracht en -uitwisseling op internationale congressen. Daarnaast heeft een aantal projecten internationale onderzoekers geïnspireerd om in het eigen land soortgelijke onderzoeksmethoden toe te passen.

Het programma heeft geleid tot 38 artikelen, waarvan 35 in internationale tijdschriften er is op 21 congressen in binnen- en buitenland een (poster)presentatie gegeven over de projectresultaten. Een kanttekening hierbij is dat dit aantal waarschijnlijk een onderschatting is van het totaal aantal publicaties en presentaties.

¹²⁷ Samenwerkende Gezondheidsfondsen

¹²⁸ Stakeholdersinterviews

¹²⁹ zoals "Zichtbare Schakel. De wijkverpleegkundige in een Gezonde buurt" en "Vernieuwing van de uitvoeringspraktijk Jeugdgezondheidszorg" en "Gezonde Slagkracht" (het laatste programma is gericht op gemeenten).

¹³⁰ Zelfevaluatie Beleidsplan 2012-2015

¹³¹ zie ook 3.7: Ruimte voor talent, excellent onderzoek en grensverleggende ideeën

¹³² Stakeholdersinterviews

¹³³ Ecorys - Externe eindevaluatie onderzoeksprogramma's Infectieziektebestrijding en Q-koorts. Ecorys. September 2015



Evaluatie Programma Health Technologie Assessment¹³⁴

The programme has also contributed to a good international reputation of Dutch HTA methodology. This is evidenced by prominent presence of Dutch researchers at HTA congresses, successful acquisition in international funding (e.g. Horizon 2020) and the involvement of Dutch researchers in the technology appraisals of the National Institute for Health and Care Excellence (NICE) in the United Kingdom.

Evaluatie Horizon II, doorbraakprojecten¹³⁵

De opdracht was te zorgen voor de opbouw van een internationaal toonaangevende kennisinfrastructuur voor genomics, maatschappelijk en economisch gebruik van onderzoeksresultaten (valorisatie) vormgeven en maatschappelijke verankering van het genomics-onderzoek stimuleren en verzorgen. Onderzoeken in het programma hebben onder meer geleid tot publicaties in internationale tijdschriften, o.a. in Nature.

Evaluatie programma palliatieve zorg¹³⁶

internationaal wordt het onderzoek in Nederland zeer gewaardeerd en er wordt ook vaak naar gekeken door de voorloper die Nederland heeft. Qua doorontwikkeling verdient aanbeveling de focus te verschuiven van kleine projecten op regionaal niveau naar het aansluiten bij grotere projecten met internationale consortia.

Impact-evaluatie van 'Translational Gene Therapy Research Programme on the Field of Gene Therapy Research in the Netherlands'¹³⁷

De primaire output van academisch onderzoek is kennis, deze kan het best gekwantificeerd worden door het aantal en de kwaliteit van publicaties in wetenschappelijke literatuur. De 15 projecten hebben tot nu toe 140 publicaties in 'peer reviewed' wetenschappelijke tijdschriften opgeleverd. De algemene kwaliteit van deze publicaties, op basis van impact factoren van de tijdschriften, is hoog en bevat verschillende publicaties in vermaarde tijdschriften als Nature, Nature Biotechnology en de New England Journal of Medicine. Daarnaast zijn er verschillende bijdragen vanuit de projecten aan nationale en internationale leerboek hoofdstukken, keynote, podiuma en poster presentaties op wetenschappelijke congressen en symposia en proefschriften en heeft het programma verschillende octrooien opgeleverd.

3.8.3. Doorontwikkeling op internationalisering

ZonMw geeft in de zelfevaluatie van haar beleidsplan aan dat de structurele betrokkenheid van de opdrachtgevers een aandachtspunt is. Ondanks dat deelname aan verschillende Europese programma's op hoog politiek niveau is beslist, kost het moeite om betrokken ministeries op werkniveau aangehaakt te houden bij het internationale beleid van ZonMw en hier ook structureel voldoende middelen voor beschikbaar te stellen. Tot nu toe heeft ZonMw wat betreft programmabudget alleen kunnen meedoen als er een verbinding gelegd kan worden met nationale programma's of investeringen.

Er is veel verloop bij de betrokken beleidsmedewerkers¹³⁸ waardoor er weinig collectief geheugen is en iedere keer opnieuw de noodzaak van internationale samenwerking moet worden toegelicht. De

¹³⁴ Akker-van Marle, M.E. van den. Sonsbeek, A. van- Health Technology Assessment Methodology Programme. ZonMw. April 2015

¹³⁵ Selhorst, J. Beuning, S. van - Evaluatie Horizon-II Doorbraakprojecten. ZonMw. November 2016

¹³⁶ Hackenitz, E. Kellert, I. Arentsen, P. Dijkhuis, H - Programma Palliatieve zorg, eindevaluatie. ZonMw. Augustus 2014

¹³⁷ Degener, F. Postma, M.J. - The Impact of ZonMw's Translational Gene Therapy Research Programme on the Field of Gene Therapy Research in the Netherlands. Universiteit Groningen.



afdeling internationale zaken van VWS is wel goed aangehaakt, maar heeft zelf geen middelen. Deze afdeling is wel altijd bereid om internationale samenwerking bij de inhoudelijke afdelingen weer voor het voetlicht te brengen.

3.8.4. *Conclusies over internationalisering*

- ZonMw heeft haar internationale netwerk in de periode dat deze evaluatie betrekking heeft, namelijk 2010 -2015, flink uitgebreid. Dit heeft geleid tot participatie in verschillende internationale consortia en tot cofinanciering vanuit de EU.
- Gezien de aard van de consortia (deelnemers, thema's waarop zij gericht zijn) is de kans dat deelname bijdraagt aan excellent en grensverleggend onderzoek groot.
- De betrokkenheid vanuit beleid (verschillende departementen) op internationaliseren is beperkt, hierdoor mist ZonMw kansen om aan te haken op internationale agenda's die ook relevant zijn voor Nederland en de mogelijkheid om extra financiering te krijgen voor excellent en grensverleggend onderzoek.

3.9. ZICHT HEBBEN OP IMPACT EN HIERVAN LEREN

In de vorige onderdelen van deze paragraaf zijn voornamelijk condities aan de orde gekomen die de kans op impact vergroten. Veel van deze condities worden door ZonMw ingevuld.

In dit onderdeel gaan we in op de vraag of er ook daadwerkelijk maatschappelijke impact is bereikt en of dat zichtbaar wordt gemaakt. Ten tweede is de vraag of die inzichten vertaald worden in de organisatiestrategie en in de aanpak binnen programma's (lerend vermogen van ZonMw)?

3.9.1. *Inzet op het zichtbaar maken van impact*

ZonMw heeft de ambitie om impact inzichtelijk te maken, om verantwoording af te leggen en van te leren. Dit doet zij met programma-evaluaties (waaronder impactstudies), syntheses, expertraadplegingen en reflecties met groepen stakeholders.

Deze inzet bestaat zowel uit het kijken naar het proces (condities) als het systematisch evalueren van opbrengsten van projecten en programma's. "Een gedegen evaluatie-instrumentarium is onmisbaar voor het verder brengen van vernieuwing en verbetering".

3.9.2. *Resultaat van het inzichtelijk maken van impact en hiervan leren*

In de inleiding op dit hoofdstuk hebben we een definitie van impact gegeven:

"Een significante verandering onder aannemelijke invloed van de inzet van ZonMw - in:

- Beleid gericht op gezondheid.
- Praktijk (organisatie van de zorg, uitvoeringen van behandelingen, zorgverlening, etc.).
- Het gedrag of leefstijl van burgers of patiënten.

Waarvan aannemelijk te maken is dat deze veranderingen een positieve maatschappelijke impact hebben, in de vorm van:

- Hogere levensverwachting.
- Kwaliteit van leven; en / of
- Vermindering van de maatschappelijke kosten (van zorg & welzijn, preventieve interventies of bredere maatschappelijke kosten gerelateerd aan ziekte zoals ziekteverzuim).

¹³⁸ Enquête VWS: 42% van de contactpersonen van VWS is gedurende de hele programma-duur betrokken.



Om vast te stellen of er sprake is van impact maken wij in deze evaluatie vooral gebruik van secundaire bronnen. Dit zijn meta-bronnen (over meerdere programma's), programma-evaluaties en uitgelichte voorbeelden van projecten.

Resultaten uit metabronnen:

- ZonMw heeft samen met stakeholders een analyse gemaakt van de inspanningen om impact te bereiken en zichtbaar te maken. Dit leidde tot het discussiestuk "Versterken van impact"¹³⁹. In deze analyse staan veel voorbeelden van concrete vormen van impact.
- Daarnaast heeft ZonMw een aantal inspanningen gedaan om over programma's heen uitspraken te doen over impact. In 2015 en 2016 is een analyse uitgevoerd over willekeurige selectie van 90 projecten die afgerond zijn in 2013 en 2014¹⁴⁰. De analyse vond plaats op condities, zoals het betrekken van doelgroepen, interactie, toegankelijkheid van kennis. De conclusie was dat deze condities door het grootste deel van de projecten zijn geadresseerd¹⁴¹. De analyse bracht niet in kaart wat de maatschappelijke impact is zoals voor deze evaluatie is gedefinieerd.
- Een meta-bron vanuit deze evaluatie is de enquête onder contactpersonen van VWS (respons over 42 programma's). In hoofdstuk 2 lieten we al zien dat 94% van de programma's kennis oplevert die (deels) beleidsrelevant is. De vraag was vervolgens of deze kennis ook daadwerkelijk gebruikt wordt in beleid. Respondenten geven aan dat zij gebruik maken van de resultaten voor: vorming van beleid (36% van de programma's), de evaluatie van beleid (12%) en voor de bijstelling van beleid (20%)¹⁴². De enquête geeft vooral een indicatie. We zijn hier in deze evaluatie niet verder op in gegaan. Het kader op de volgende pagina geeft wel een aantal voorbeelden van impact op beleid.
- In 2015 heeft ZonMw proactief een formatieve (zelf)evaluatie uitgevoerd naar de eigen rol en verantwoordelijkheid in het bewerkstelligen van impact van onderzoek vanuit het perspectief van de afnemers van wetenschappelijke kennis¹⁴³. Deze analyse gaat ook vooral in op condities (resultaten daarvan zijn opgenomen bij de voorgaande onderdelen in deze paragraaf).

Programma-evaluaties:

Programma-evaluaties vinden vrijwel altijd plaats in het laatste jaar van het programma. Projecten zijn dan net afgerond of in een afrondende fase. Dit geeft een beperking in het meten van maatschappelijke impact. Dit neemt niet weg dat in 80% van de evaluaties aandacht wordt besteed aan maatschappelijke impact. Op het niveau van de gesubsidieerde projecten zijn bij de helft van de projecten voorbeelden gegeven van concrete vormen van impact. Bij ruim 20 % van de programma's zijn er projecten die gezondheidswinst rapporteren. Het is niet goed te beoordelen of dit veel of weinig is. Het is van belang om er rekening mee te houden dat het een aantal jaren kost om impact te bereiken en daarbij is het ingewikkeld om het vast te stellen en om het toe te rekenen aan een onderzoeks- of een ontwikkelproject (attributie).

¹³⁹ ZonMw. Versterken van Impact. Discussiestuk over het ZonMw Implementatiebeleid. Mei 2016.

¹⁴⁰ Dit zijn projecten uit alle vier programmakaders van ZonMw. 1. Kwaliteit en Doelmatigheid, 2. Preventie, 3. Wetenschap en Innovatie en 4. Zorg en Welzijn.

¹⁴¹ Ferdinandus S. Measuring the societal impact of projects financed by ZonMw. Vrije Universiteit Amsterdam. Zonder datum (medio 2016).

¹⁴² Enquête bij VWS

¹⁴³ Reijmerink, W en Oortwijn, W. 'Bevorderen van verantwoorde onderzoekspraktijken door ZonMw', Beleidsonderzoek Online januari 2017



In het volgende kader laten we aantal voorbeelden van impact uit de verschillende bronnen zien. Daarbij geven we elke keer aan om wat voor type impact en wat voor programma het gaat. De voorbeelden laten zien (illustratief) hoe langlopende programma's, de betrokkenheid van doelgroepen en samenwerking met partners bij kunnen dragen aan de impact.

Voorbeelden van maatschappelijke impact uit programma's en projecten

Programma Preventie. Langlopend programma, met projecten die alle taakgebieden van ZonMw beslaan.

Type Impact: gezondheidswinst en invloed op beleid

Door onderzoeksresultaten (internationaal) en wetenschappelijk bekende mogelijkheden voor darmkanker-screening was er gedeelde overtuiging dat er iets gedaan moest en kon worden. Mede dankzij een consensusmeeting in 2005 gefinancierd door ZonMw in samenwerking met KWF stonden de neuzen van beleidsmakers, praktijk en wetenschappers dezelfde kant op. Vervolgens is binnen het Preventieprogramma ingezet op een samenhangend traject van onderzoeksprojecten (consensusmeeting, pilotprojecten, kosteneffectiviteitsanalyse en vervolganalyses ten behoeve van besluitvorming over het implementatietraject). Dankzij de resultaten uit deze projecten kwam de Gezondheidsraad eind 2009 tot een concreet advies aan het Ministerie van VWS over implementatie van darmkankerscreening. Medio 2011 besloot de Minister van VWS op basis van dit advies en resultaten van een invoeringstoets tot een gefaseerde invoering te komen van darmkankerscreening vanaf 2013. De verwachting is dat het bevolkingsonderzoek op termijn 2400 sterfgevallen per jaar zal voorkomen.

Programma doelmatigheid. Langlopend programma met projecten uit verschillende taakgebieden met betrokkenheid van het praktijkveld en beleid.

Type impact: Verandering praktijk

In 2003 bundelden zes perinatologische centra (zij verlenen intensieve zorg aan zwangeren en pasgeborenen) hun krachten voor gezamenlijke onderzoeksaanvragen bij het ZonMw-programma Doelmatigheidsonderzoek. Het consortium is een initiatief uit het veld en ZonMw heeft meegedacht over de organisatie en de optimale werkwijze. In 2015 namen inmiddels alle tien perinatologische centra en meer dan zeventig ziekenhuizen deel. Het consortium weet hoge aantallen respondenten te includeren. De betrokken organisaties zijn beter op de hoogte van de onderzoeksresultaten en hebben deze ook vaker geïmplementeerd. Zo bleek dat de resultaten bij 73% van de deelnemers aan de studies blijvend worden toegepast, tegenover 42% bij niet-deelnemers.

Programma: Gezonde Slagkracht. Vierjarig programma. Gericht op geïntegreerd gezondheidsbeleid op gemeentelijk niveau. Voor de uitvoering zijn de professionele organisaties betrokken. Dat waren meestal de Sportclubs en buurtcoaches, leerkrachten, verslavingszorg en de GGD.

Type Impact: verandering van gedrag van burgers

Project: regionale aanpak alcohol en jongeren in West-Brabant. Achttien gemeenten in West-Brabant hebben medio 2008 gezamenlijk het initiatief genomen een integraal regionaal project te starten gericht op de aanpak van alcoholgebruik door jongeren. Doelen van dit project zijn het terugdringen van het alcoholgebruik onder de 16 jaar (de landelijke leeftijdsgrens voor Gezondheidswinst én de beperking van overlast en andere schade waren de onderliggende beweegredenen voor de keuze van deze hoofddoelstellingen. Uit de evaluatieonderzoeken blijkt dat de leeftijd waarop jongeren hun eerste slok alcohol drinken significant is gestegen en ook de hoeveelheid alcohol die jongeren onder de 16 jaar drinken is significant omlaag gegaan.

Programma: Doelmatigheid (langlopend), deelprogramma implementatie.

Type Impact: Verandering praktijk, potentiële gezondheidswinst

Ten minste 31 interventies en/of richtlijnen zijn geïmplementeerd in de zorgpraktijk, op lokaal of regionaal



niveau. In 13 studies bleek de gebruikte implementatiestrategie kosteneffectief (in relatie tot de geïmplementeerde interventie of richtlijn). Deze studies geven na vertaling naar landelijke implementatie grote potentiële gezondheidswinst en een potentiële kostenbesparing van € 52,3 miljoen euro. Ook leverden de studies belangrijke bijdragen aan richtlijnontwikkeling of -herziening en andere concrete tools voor de praktijk. Met name interventies op het gebied van diagnostiek, (infectie)preventie, transmurale zorg en doorverwijzing van eerste- naar tweedelijnszorg zijn door middel van implementatieonderzoek verder gebracht. Gezien de breedte van het deelprogramma is het moeilijk uitspraken te doen over de bijdrage van het onderzoek ten aanzien van specifieke medische disciplines of aandoeningen.

3.9.3. Doorontwikkeling in bereiken en zichtbaar maken van impact

Hoe ze impact nog zichtbaarder kan maken is een vraagstuk voor ZonMw: “Momenteel geven voortgangs- en eindverslagen zicht op tussentijdse resultaten, de eventuele moeilijkheden in het proces en de uiteindelijke opbrengsten van de projecten”¹⁴⁴. Verder illustreert ZonMw maatschappelijke impact vooral aan de hand van voorbeelden (zoals op de vorige pagina is te zien). De wens van ZonMw is om de projecten en programma's nog kritischer te volgen op aspecten van impact. Ze wil dit stelselmatig en systematisch doen, zodat een completer beeld ontstaat.

ZonMw heeft in de evaluatieperiode gewerkt aan het ontwikkelen van een instrument om kennisbenutting systematisch zichtbaar te maken. Dit is de Monitor Kennis Benutting (MKB). Doel van het instrument is dat projecten bij aanvang, tijdens uitvoering en bij afronding gegevens leveren over vier factoren die impact bevorderen: interactie en samenwerking tussen onderzoekers en kennisgebruikers, oplevering van kennisproducten, gerichte communicatie en implementatieactiviteiten, en cofinanciering. Dit zijn wederom vooral condities die bij kunnen dragen aan het bereiken van maatschappelijke impact.

De vergelijking met Canada (zie kader) leert dat het inderdaad nuttig is een kader te hebben. Evaluatie en impact analyses zijn bij de CIHR centraal gestuurd, vanuit een gedeeld raamwerk. Daarmee is het tegelijkertijd uitermate belangrijk om per programma of initiatief voor maatwerk te zorgen. Het wordt anders al snel een administratieve last voor projectleiders en programma-teams. Het risico is dat dit weinig rendement en inzicht oplevert.

Behalve het in kaart brengen of condities worden ingevuld, is het ook belangrijk om vast te stellen of de organisatie-, programma- of projectstrategie daadwerkelijk bijdraagt aan benutting en tot maatschappelijke impact leidt.

In de inleiding schetsten we al dat het bereiken van maatschappelijke impact tijd kost. De Canadian Health Care Institutes nemen voor het onderzoeken van maatschappelijke impact bijvoorbeeld een termijn van vijf jaar na afloop van de projecten (zie volgende kader). Voor ZonMw is dit lastig, omdat er vijf jaar na afloop geen financiering meer is voor het betreffende programma. Maar de behoefte om op langere termijn impact te meten is er wel bij ZonMw.

Verder is van belang scherp te hebben wat onder maatschappelijke impact wordt verstaan. Om dit helder te krijgen wil ZonMw met stakeholders in de kennis- en innovatiecyclus, gezamenlijk overkoepelende doelen vaststellen voor vernieuwing en verbetering in zorg en gezondheid.

¹⁴⁴ ZonMw. Versterken van Impact. Discussiestuk over het ZonMw Implementatiebeleid. Mei 2016.



Een van de stakeholders in deze evaluatie drukt het nog iets steviger uit: “Bij de inzet van een programma moet ZonMw als onderzoeksfinancier heel goed nadenken wat het budget is, wat ze daarmee gaat doen en hoe ze het best impact kan bereiken. Het komt er op neer dat ZonMw als onderzoekfinancier een grote verantwoordelijkheid moet voelen. Voordat dat je gaat bepalen waar je op inzet, moet je goed analyseren welke keuzes er zijn, waarin je additioneel bent. Als het onderwerpen zijn waar anderen op bezig zijn, dan moet zou ZonMw het niet moeten financieren. Het moet zo veel mogelijk rendement opleveren”. Deze stakeholder vindt dat bij het impact denken te veel aandacht uitgaat naar de achterkant.

Canadian Institutes for Health Research (CIHR)

De Canadian Academy of Health Sciences heeft een rapport geschreven over de ‘Return on Investment’ bij onderzoek¹⁴⁵. Om hier meer zicht op te krijgen is een raamwerk ontwikkeld met een onderverdeling in: korte termijn, middellange en lange termijn uitkomsten. Het raamwerk is beschikbaar voor losse initiatieven, programma’s en voor een instituut als geheel (zoals CIHR). Voorbeelden van uitkomsten zijn:

- Lange termijn (langer dan 5 jaar): veranderingen in de praktijkvoering (maatschappelijke impact).
- Middellange termijn: het opzetten van nieuwe gebieden en consortia.
- Korte termijn: publicaties/ beschikbaar stellen van kennis.

CIHR heeft een afdeling ‘Performance Measurement’ met een eigen directeur. Het werk is om tot goede manieren van meten te komen. Voor elk initiatief en elk programma is dit maatwerk, dus de meting wordt elke keer opnieuw ontworpen. Dit maatwerk is heel belangrijk, want het raamwerk heeft veel elementen, niet alles is voor elk programma relevant. De afdeling gebruikt een voor elk programma een apart ‘logic model’ dat is gevoed uit het raamwerk.

Het oorspronkelijke rapport is een jaar of zes geleden uitgekomen. Het raamwerk wordt gebruikt en als nuttig ervaren, maar er vinden nog steeds aanpassingen plaats. Het kost dus tijd om het integraal onderdeel te laten zijn van de organisatie.

3.9.4. Conclusies over het zichtbaar maken en leren van impact

ZonMw besteedt veel aandacht aan het evalueren en zichtbaar maken van maatschappelijke impact. Het accent ligt daarbij op condities die de kans op impact vergroten. De aanname is dat hoe beter deze condities zijn ingevuld, des te groter de kans is op maatschappelijke impact. Condities zijn grotendeels de aspecten die in dit hoofdstuk zijn beschreven, zoals het betrekken van doelgroepen en het flexibel inspelen op vraagstukken.

ZonMw maakt maatschappelijke impact zichtbaar op programma- en projectniveau door het geven van voorbeelden. De schaal van de impact is doorgaans niet duidelijk, omdat evaluaties kort na afloop van programma’s plaatsvinden is dat ook niet goed mogelijk. Het kost namelijk tijd om impact te bereiken.

Inzichten uit evaluaties en reflecties gebruikt ZonMw in haar strategie. Ook deze evaluatie laat zien dat ZonMw elke keer weer vervolgstappen zet, zoals bijvoorbeeld het clusteren van programma’s,

¹⁴⁵ Canadian Academy of Health Sciences ASSESSMENT REPORT. Making an Impact. A Preferred Framework and Indicators to Measure Returns on Investment in Health Research. Januari 2009



nieuwe programma-instrumenten en het stimuleren van de kennisinfrastructuur. Deze evaluaties laat ook zien dat alle aanbevelingen uit de vorige evaluatie door ZonMw zijn opgepakt.

In het door ontwikkelen van het evalueren van impact is ZonMw nog zoekende. Het idee is de komende jaren tot een meer systematische aanpak te komen, ook daarbij staan condities centraal.

Het meten van impact op lange termijn is door de programma-financiering niet goed mogelijk. Deze mogelijkheden ontstaan wellicht als er nog meer in clusters¹⁴⁶ en langer lopende programma's wordt gewerkt. Stakeholders en doelgroepen die aan deze clusters verbonden zijn definiëren dan samen naar welke maatschappelijke impact wordt gestreefd en wie welke rol daarin heeft. Na verloop van tijd kan binnen zo'n cluster een impactstudie plaatsvinden. Hiermee kan dan ook de effectiviteit van een cluster onderzocht worden. Vanuit de ambitie om deze clusters zo in te richten dat er over de hele kennis- en innovatiecyclus commitment is van stakeholders, zou een dergelijke impactstudie ook een bredere reikwijdte kunnen hebben (over de grens van de taakopdracht van ZonMw en meer gericht op het complete netwerk).

¹⁴⁶ Zie ook 3.1. Voorbeelden van clusters zijn "Geneesmiddelen, GGZ, Sport en Bewegen, Palliatieve Zorg.



4. DOELMATIGHEID

Hoofdvragen over doelmatigheid voor deze evaluatie in de periode 2010 -2015 zijn:

1. Besteedt en beheert ZonMw de beschikbare middelen op een efficiënte manier voor een effectieve taakuitvoering?
2. Werkt ZonMw doelmatig vergeleken met soortgelijke organisaties?
3. Kan ZonMw dat in voldoende mate aantonen in begrotingen/jaarplannen en verantwoordingsrapportages?
4. Welke verbeteringen zijn mogelijk?

Doelmatigheid en efficiency zijn in de hoofdvragen1 en 2 niet nader gedefinieerd. Voor deze evaluatie gebruiken wij de volgende definitie.

Een (voorgenomen) handelwijze is doelmatig of efficiënt als de betreffende inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel en de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten.

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

1. Exploitatiekosten en overhead: In deze evaluatie hebben we gekeken naar de exploitatiekosten overhead van ZonMw op het niveau van de gehele organisatie én naar de doorbelasting van exploitatiekosten 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: de vergelijking met andere organisaties en programma's in binnen- en buitenland.
4. 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.
5. Het streven naar doelmatigheid: op welke manier besteedt ZonMw aandacht aan het vergroten van de doelmatigheid?

4.1. FINANCIERINGSSYSTEMATIEK

De inkomsten voor exploitatie van ZonMw zijn afkomstig uit de volgende bronnen:

1. *Exploitatiesubsidie van VWS*. Bij de oprichting van ZonMw lag dit bedrag ongeveer op € 6,5 miljoen. De omvang van deze subsidie is gerelateerd aan het zogenaamde PEO-budget dat binnen VWS voor ZonMw beschikbaar is. Dit lag ooit rond € 25 miljoen, maar is de laatste jaren verlaagd tot nu ca. € 22 miljoen. Dit is het structurele programmabudget dat voor ZonMw beschikbaar is. Het ZonMw personeel dat voor de uitvoering van de programma's uit dit PEO-budget nodig is, én de basispersoneelsformatie van ZonMw dient te worden gefinancierd uit de exploitatiesubsidie van VWS. Het bedrag, dat oorspronkelijk € 6,5 miljoen bedroeg, is inmiddels verlaagd naar € 5,7 miljoen en zal verder dalen naar € 5,4 miljoen.



2. *Exploitatiebijdrage van NWO.* NWO verstrekt ZonMw, evenals de andere wetenschapsgebieden een zogenaamde basissubsidie, die schommelt tussen de ca € 21 en € 25 miljoen. Dit bedrag wordt jaarlijks door het bestuur van NWO vastgesteld en is mede afhankelijk van het totale bedrag aan subsidie dat NWO jaarlijks ontvangt van OCW. Daarnaast ontvangt ZonMw een bedrag van € 17 miljoen voor een persoonsgebonden programma Vernieuwingsimpuls. De totale basissubsidie, zoals NWO dit noemt, ligt jaarlijks tussen de € 38 en € 42 miljoen. Het is aan het bestuur van ZonMw om te bepalen welk deel van deze basissubsidie wordt aangewend als bijdrage voor de exploitatielasten van ZonMw, maar de begroting van ZonMw met daarin de NWO-exploitatiesubsidie moet wel door NWO worden goedgekeurd. Intern wordt binnen de gebieden van NWO een percentage van 6 tot 7 % aangehouden als 'norm', ZonMw houdt nu 7% aan.
3. *Doorbelasting voor additionele programma's.* Naast het PEO-budget van VWS worden er door VWS-directies onderzoeksopdrachten bij ZonMw uitgezet, die gefinancierd worden uit directiebudgetten en per jaar sterk fluctueren, omdat ze afhankelijk zijn van de onderzoeksvragen die worden geagendeerd binnen VWS, de wetenschapssector, de politiek (minister of parlement) of een specifiek werkveld in de gezondheidssector. Deze programma-opdrachten zijn de zogenaamde additionele programma's. Het ZonMw personeel dat voor de uitvoering hiervan benodigd is, dient uit het specifieke additionele onderzoeksprogramma te worden gefinancierd. ZonMw maakt hiervoor bij de start van het programma een personele begroting. Het totaalbedrag van deze begroting wordt opgenomen binnen de programmabegroting, die in het programmavoorstel aan VWS ter goedkeuring wordt voorgelegd.
4. *Doorbelasting t.l.v. programma's van andere opdrachtgevers.* Daarnaast vinden er incidenteel nog doorbelastingen plaats op programma's van andere opdrachtgevers. Dit aantal en de omvang neemt de laatste jaren wel toe maar is procentueel op het totale budget van ZonMw van ondergeschikt belang. Voorwaarde die aan ZonMw middels regelgeving is opgelegd dat opdrachten van derden mogen worden uitgevoerd, maar dat dit kostenneutraal dient te gebeuren en dat hier dus geen VWS of NWO-middelen voor mogen worden ingezet.
5. *Doorberekende kosten.* Kosten die door ZonMw worden gemaakt en zijn toe te rekenen aan derden, worden aan de betreffende derden gefactureerd.

De totale exploitatie kosten van ZonMw in de periode 2010-2015, uitgesplit naar overhead en programma gerelateerde kosten.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
personeelsformatie						
totaal	198,74	177,35	170,56	170,71	177,56	193,34
overhead	46,60	45,47	39,46	41,89	42,57	46,28
programma gerelateerd	152,14	131,88	131,10	128,82	134,99	147,07
Percentage overhead	23%	26%	23%	25%	24%	24%
exploitatiekosten						
totale kosten	€ 21.773.320	€ 20.482.471	€ 19.542.523	€ 18.295.997	€ 19.531.533	€ 21.924.171
overhead	€ 5.007.864	€ 5.325.442	€ 4.494.780	€ 4.573.999	€ 4.676.568	€ 5.261.801
programma gerelateerd	€ 16.765.456	€ 15.157.029	€ 15.047.742	€ 13.721.998	€ 14.843.965	€ 16.662.370
Percentage overhead	23%	26%	23%	25%	24%	24%



De totale omvang van de financiering van ZonMw staat in de volgende tabel¹⁴⁷.

Baten						
VWS			NWO		Overig	
	Exploitatie	Programma's	Exploitatie	Programma's	Exploitatie	Programma's
2010	€ 6.683.248	€ 201.614.552	-	€ 71.838.628	€ 75.885	€ 17.600.135
2011	€ 6.363.000	€ 97.274.422	-	€ 48.937.309	€ 31.263	€ 2.530.746
2012	€ 6.217.000	€ 88.781.032	-	€ 58.173.297	€ 134.259	€ 5.419.320
2013	€ 6.181.000	€ 66.265.250	-	€ 52.887.321	€ 278.846	€ 8.251.494
2014	€ 6.238.803	€ 112.004.284	-	€ 40.174.316	€ 306.337	€ 13.290.899
2015	€ 6.220.092	€ 102.925.788	-	€ 34.773.558	€ 180.542	€ 6.108.154

4.2. AANDACHT VOOR DOELMATIGHEID BIJ OPDRACHTVERLENING

Aandacht voor doelmatigheid begint aan de voorkant van het proces, te weten de opdrachtverlening. Uit de enquête bij de beleidsdirecties van VWS, waar de meeste opdrachten voor ZonMw vandaan komen, blijkt dat in 45% van de gevallen de doelmatigheid van de uitvoering bij de start van het programma expliciete/extra aandacht besteedde aan het onderwerp bij de opdrachtverlening. In 29% van de gevallen was daar geen aandacht voor geweest (onbekend 26%).

De aandacht voor doelmatigheid bij de opdrachtverlening spitst zich toe op de door ZonMw doorbelaste programmakosten en het aandeel van de bureaunkosten van ZonMw daarin. Opdrachtgevers zijn kritisch op de omvang van de programmakosten en willen daar specifieke afspraken over maken. Ook vragen ze te expliciteren welk deel van het beschikbare budget naar bureaunkosten ZonMw gaat.

De doorbelaste kosten kunnen oplopen tot 10 à 11% van het programmabudget. Er zijn opdrachtgevers die dat te hoog vinden. Ze hebben soms vragen over hoe dat precies zit en vragen ZonMw waarom er bepaalde kosten worden gemaakt. Het verschilt ook per programma. Lopende programma's die qua structuur al staan kunnen met minder programmakosten toe. Programma's die nog moeten opstarten zijn duurder. In die zin is er niet iets algemeen te zeggen.

Het is dus onduidelijk wat een goede norm is. In de interviews die in het kader van deze evaluatie zijn gehouden is 5% wel als norm genoemd. Maar het is de vraag wat de benodigde inzet is om een bepaald resultaat en een bepaalde impact te bereiken. Bijvoorbeeld een grote inspanning om partijen bij elkaar krijgen, zorgen dat de uitkomsten van het programma praktijkgericht zijn. Ook is het van belang dat het proces goed verloopt. Te goedkoop kan ook duurkoop zijn.

Conclusie over aandacht voor doelmatigheid bij opdrachtverlening

Er is zeker aandacht voor sturing op doelmatigheid bij de opdrachtverlening, toegespitst op het percentage doorbelaste kosten. Opdrachtgevers zijn hier kritisch op. Er lijkt onvoldoende informatie te

¹⁴⁷ Jaarrekeningen ZonMw in de periode 2010 t/m 2015. Deze cijfers wijken af van de door VWS gehanteerde cijfers als gevolg van verschillen in boekhoudstelsels (kasstelsel versus baten-lastenstelsel). In de jaarrekeningen van ZonMw wordt als programmabaten gepresenteerd het bedrag dat nodig is ter dekking van de in dat jaar door ZonMw aangegane verplichtingen (zijnde toekenningen aan instellingen), voor zover deze verplichtingen niet uit ZonMw vermogen worden gefinancierd en voor zover passend binnen de subsidietoezeggingen door de opdrachtgevers.



zijn om een goede afweging te kunnen maken hoeveel personeelsinzet (en dus kosten) nodig is om een programma tot een succes te maken. Hier ligt een verbeterpunt voor ZonMw.

4.3. BEHEER EN BESTEDING VAN MIDDELEN

In deze paragraaf komt aan de orde of ZonMw de beschikbare middelen op een efficiënte manier beheert voor een effectieve taakuitvoering.

4.3.1. Exploitatiekosten en overhead

De exploitatiekosten bestaan uit overheadkosten en aan programma's toe te rekenen exploitatiekosten.

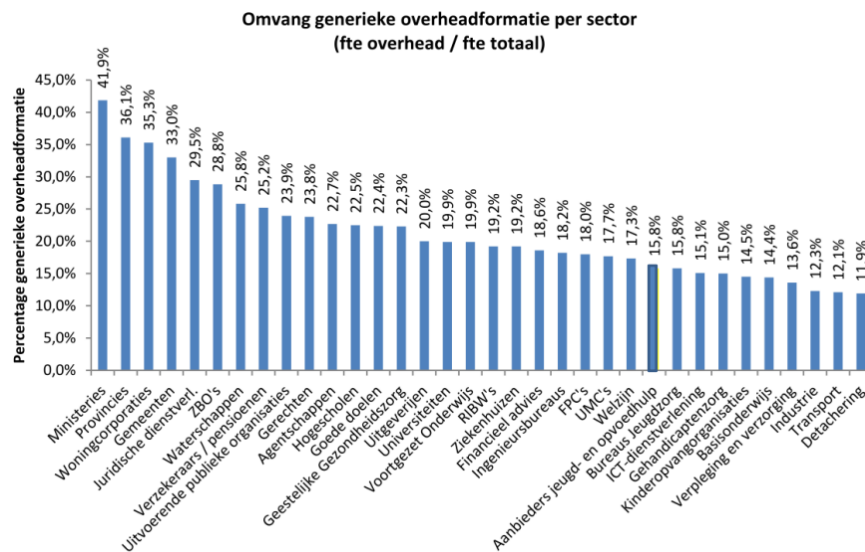
Om de overhead van ZonMw te kunnen vergelijken met andere organisaties, sluiten we aan bij de definitie van overhead van Berenschot¹⁴⁸ (zie bijlage 8 over systematiek van Berenschot). Berenschot berekent de overhead niet in kosten maar in personeelsformatie. Daarbij wordt de formatie voor management, staf en secretariële ondersteuning tot de overhead gerekend, de resterende formatie draagt direct bij aan het primair proces.

De overheadformatie van ZonMw is als volgt te berekenen:

	2015		2014		2013		2012		2011		2010	
	totaal	waarvan Overhead	totaal	waarvan Overhead	totaal	Overhead	totaal	Overhead	totaal	Overhead	totaal	Overhead
team 1 t/m 5	148,80	1,73	136,67	1,68	130,74	1,92	133,02	1,92	135,29	3,42	154,36	2,22
DIR	3,76	3,76	3,83	3,83	3,83	3,83	3,83	3,83	3,83	3,83	3,83	3,83
F&C	9,27	9,27	8,24	8,24	9,32	9,32	10,28	10,28	10,82	10,82	11,32	11,32
IZ	3,62	3,62	4,60	4,60	5,26	5,26	5,26	5,26	7,25	7,25	7,48	7,48
I&A	9,19	9,19	6,54	6,54	7,01	7,01	6,52	6,52	6,00	6,00	5,58	5,58
P&O	2,82	2,82	2,42	2,42	2,35	2,35	2,35	2,35	2,37	2,37	2,37	2,37
SAAB	15,88	15,88	15,27	15,27	12,20	12,20	9,30	9,30	11,78	11,78	13,80	13,80
totaal	193,34	46,28	177,56	42,57	170,71	41,89	170,56	39,46	177,35	45,47	198,74	46,60
		24%		24%		25%		23%		26%		23%

De totale personeelsformatie kent een wisselende omvang (in de jaren 2011 t/m 2014 lager dan in de jaren 2010 en 2015) maar het overheadpercentage blijft rond de 25% schommelen. Om dit percentage te kunnen duiden (is het hoog of laag) kijken we naar de benchmarkresultaten van Berenschot. Berenschot voert een overheadbenchmark uit in diverse sectoren:

¹⁴⁸ In het proefschrift van M.P.M. Huijben, lange tijd adviseur bij Berenschot, wordt gebruik gemaakt van de groep van ZBO's om te benchmarken: "Overhead gewaardeerd. Verbetering van de balans tussen waarde en kosten van overhead bij organisaties in de publieke sector. M.P.M. Huijben, 2011.



Het percentage overheadformatie van ZonMw (in 2015 24%) vergelijken we met de uitkomsten van de benchmark voor de sector ZBO's (28,8%). Ten opzichte van de benchmark heeft ZonMw dus een lage overhead. Langs deze meetlat gemeten is de ZonMw organisatie efficiënt.

De ontwikkeling van de exploitatiekosten in de periode 2010 t/m 2015 is als volgt:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
salariskosten	€ 9.918.803	€ 9.655.875	€ 10.026.059	€ 10.083.788	€ 10.650.639	€ 10.347.179
opleidingskosten	€ 387.891	€ 358.475	€ 265.106	€ 280.577	€ 293.448	€ 380.198
overige personele kosten	€ 7.878.423	€ 6.667.811	€ 5.562.812	€ 4.547.846	€ 5.331.383	€ 7.460.427
afschrijvingskosten	€ 777.041	€ 781.112	€ 817.422	€ 773.841	€ 635.936	€ 531.526
huisvestingskosten	€ 1.338.316	€ 1.319.595	€ 1.392.166	€ 1.351.602	€ 1.338.925	€ 1.353.996
automatiseringskosten	€ 273.579	€ 308.270	€ 277.806	€ 340.666	€ 436.119	€ 687.706
organisatiekosten	€ 615.652	€ 717.140	€ 524.927	€ 422.992	€ 384.067	€ 447.691
overige kosten	€ 583.613	€ 674.193	€ 676.225	€ 494.685	€ 461.016	€ 715.448
totale exploitatielasten	€ 21.773.318	€ 20.482.471	€ 19.542.523	€ 18.295.997	€ 19.531.533	€ 21.924.171
waarvan doorbelast aan programma's	-€ 13.457.759	-€ 14.162.577	-€ 13.455.774	-€ 11.648.892	-€ 12.610.596	-€ 15.283.959
netto lasten	€ 8.315.559	€ 6.319.894	€ 6.086.749	€ 6.647.105	€ 6.920.937	€ 6.640.212
fte in loondienst	136,6	139,3	138,6	135,6	139,8	134,3
gemiddelde salarislast	€ 72.612,0	€ 69.317,1	€ 72.338,1	€ 74.364,2	€ 76.184,8	€ 77.068,2

De totale lasten zijn in de onderzochte periode vrijwel gelijk gebleven. De personeelsformatie in loondienst is licht afgenomen, de gemiddelde salarislast van het personeel in loondienst is iets harder gestegen dan de lonen in de overheidssector volgens het CPB (MLT 2018 – 2021): 6,14% versus 5,3%¹⁴⁹. Opleidingskosten en overige personele kosten zijn in de onderzoeksperiode gedaald. Bij de materiële kosten zijn de afschrijvingskosten en de organisatiekosten gedaald en de huisvestingskosten vrijwel gelijk gebleven (en dus achtergebleven bij de index). De automatiseringskosten zijn sterk gestegen.

149

2010	2011	2012	2013	2014	2015
100,4	101,4	102,9	103	104,7	105,3



4.3.2. Taakstellingen in de evaluatieperiode

ZonMw is door VWS in de evaluatieperiode een aantal financiële taakstellingen opgelegd. In april 2007 was er de taakstelling Balkenende IV voor de jaren 2007 - 2011 in de vorm van een personeelsreductie van 10,8 fte. Hiernaast werd tevens voor NWO een korting van 3,9 fte opgelegd, gevolgd door een additionele korting in 2008 van 5 fte. In de loop van 2010 heeft ZonMw de taakstelling ingevuld en het beoogde niveau van 139,3 fte weten te bereiken. Door de toenemende stroom opdrachten voor nieuwe programma's vanuit VWS en de dalende personeelsbezetting, was ZonMw in 2010 genoodzaakt arbeidscapaciteit aan te trekken van derden. Ultimo 2011 heeft het ministerie besloten niet verder vast te houden aan de taakstelling en de personeelsbezetting te koppelen aan de programmaomvang. Vanaf dat moment heeft ZonMw een wisselende omvang van de personeelsformatie, afgestemd op de programmaomvang. In oktober 2013 heeft VWS de taakstelling apparaatskosten VWS ingevuld door ook ZonMw een versobering van de bedrijfsvoering op te leggen. Dit heeft geleid tot een taakstelling voor ZonMw oplopend van € 294.000 in 2016 tot € 850.000 in 2018 en latere jaren.

4.3.3. Verhouding tussen exploitatiekosten en taakomvang

De vraag is natuurlijk of de ontwikkeling van de exploitatiekosten te relateren is aan de taakomvang van ZonMw. Wat betreft dat laatste keken we naar de 'programma-omzet', verstrekte subsidies en gemaakte programmakosten. In de volgende tabel is aangegeven wat de budgetruimte is, die ZonMw per jaar kan besteden (die bepaald wordt door de eerder toegezegde maar nog niet bestede programmabudgetten en de nieuw toegezegde programmabudgetten) en de feitelijke programmalasten:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
bruto exploitatielasten	€ 21.773.318	€ 20.482.471	€ 19.542.523	€ 18.295.997	€ 19.531.533	€ 21.924.171
waarvan doorbelast aan programma's	-€ 13.457.759	-€ 14.162.577	-€ 13.455.774	-€ 11.648.892	-€ 12.610.596	-€ 15.283.959
netto exploitatielasten	€ 8.315.559	€ 6.319.894	€ 6.086.749	€ 6.647.105	€ 6.920.937	€ 6.640.212
programma's:						
verstrekke subsidies	€ 256.425.501	€ 125.197.533	€ 128.383.748	€ 103.440.050	€ 148.737.196	€ 120.660.131
programmakosten (incl. doorbelaste exploitatiekosten)	€ 29.173.862	€ 22.558.504	€ 21.938.123	€ 27.034.419	€ 16.270.337	€ 25.251.292
waarvan doorbelaste exploitatielasten	-€ 13.457.759	-€ 14.162.577	-€ 13.455.774	-€ 11.648.892	-€ 12.610.596	-€ 15.283.959
totale programmalasten	€ 285.599.363	€ 147.756.037	€ 150.321.871	€ 130.474.469	€ 165.007.533	€ 145.911.423
bruto exploitatielasten in % van totale programmalasten	8%	14%	13%	14%	12%	15%

In 2010 is er sprake van een relatief grote 'omzet' door het hoge bedrag aan verstrekte subsidies. De jaren daarna schommelt het bedrag aan toegezegde subsidies tussen € 103 en € 149 miljoen. De gemaakte programmakosten variëren tussen de € 16 en € 25 miljoen. Er is geen eenduidig verband te leggen tussen 'omzet' en kosten. Een van de oorzaken hiervan is dat de werkzaamheden van ZonMw niet alleen bestaan uit het verstrekken van subsidies maar ook uit het voorbereiden en managen van de programma's en uit de verdere afwikkeling van de verstrekte subsidies. Dat laatste komt niet in bovenstaande cijfers tot uitdrukking.

In vergelijking met de vorige evaluatieperiode zijn de bruto exploitatiekosten, uitgedrukt als percentage van de totale programmalasten, gestegen: in de periode 2004 – 2009 bedroeg dit percentage gemiddeld 8,85%, in de periode 2010 – 2015 gemiddeld 12,56%. Oorzaak is het feit dat de exploitatiekosten in de periode 2010 – 2015 vrijwel gelijk zijn gebleven ten opzichte van de periode daarvoor terwijl de programmalasten sterk gedaald zijn. Gelet op de sterke stijging van het toegezegde programmabudget in 2015 (€ 350 miljoen) en de sterke stijging van de nog te benutten budgetruimte (€ 580 miljoen ultimo 2015) kan verwacht worden dat het percentage de komende jaren



weer gaat dalen. Bijkomende factor was dat ZonMw in de recessieperiode opdracht heeft gekregen van VWS om geen mensen in dienst te nemen maar in te huren via Workoptions. Deze inhuur was veel duurder (bijna dubbel zo duur). Hier is na een aantal jaar vanaf gestapt en ZonMw kan weer mensen in dienst nemen. Ook dit zal voor een daling zorgen.

Vergelijking met andere instellingen in Nederland kent zijn beperkingen. Recent is een evaluatie van STW over de periode 2011- 2015 gepubliceerd. In dat rapport worden de netto beheerskosten¹⁵⁰ gerelateerd aan de totale baten van STW. De beheerskosten van STW schommelen rond de 5% van de totale baten. Bij ZonMw bedragen de netto exploitatielasten, uitgedrukt als percentage van de totale baten circa 4%:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
netto exploitatielasten	€ 8.315.559	€ 6.319.894	€ 6.086.749	€ 6.647.105	€ 6.920.937	€ 6.640.212
totale baten	€ 297.980.050	€ 155.380.254	€ 158.851.455	€ 133.922.648	€ 172.075.853	€ 150.209.262
netto exploitatielasten in % van totale baten	3%	4%	4%	5%	4%	4%

Het onderzoeksbureau Technopolis, dat de evaluatie van STW heeft uitgevoerd, heeft meerdere research councils geëvalueerd en constateert dat de beheerskosten zich vaak tussen de 5 en 7% bevinden.

4.3.4. Conclusies over beheer en besteding van middelen

ZonMw heeft als organisatie een relatief beperkte overhead. De exploitatiekosten blijven in absolute bedragen grosso modo op hetzelfde niveau in de evaluatieperiode, terwijl er grote schommelingen zijn in toegezegde programmabudgetten en in programmalasten (verstrekke subsidies en programmakosten). Uitgedrukt als percentage van de programmalasten is er sprake van een stijgende trend. Deze trend kan omgebogen worden als de programma inkomsten weer gaan stijgen, hetgeen plausibel is gezien het sterk gestegen volume van de nog te benutten budgetruimte.

Vergelijking met andere Nederlandse organisaties levert voor ZonMw een vergelijkbaar percentage beheerskosten op. Dit is een indicatie dat ZonMw op dit punt niet uit de pas loopt, maar harde conclusies zijn alleen te trekken op basis van een nadere taakanalyse.

Verder is nog van belang dat programma-kosten afhangen van hetgeen van ZonMw verwacht wordt. De ontwikkelrichting voor ZonMw om haar doeltreffendheid te vergroten vraagt om een grotere inzet van ZonMw, gericht op het nog meer financieren in consortia, nauwere en bredere samenwerking met het veld en nog meer programmeren vanuit doelgroepen. Andersom is het van belang dat ZonMw nog duidelijker maakt wat een dergelijke inzet kost en opbrengt.

4.4. SCHAALVOORDELEN DOOR GROTERE PROGRAMMA'S

Een van de aanbevelingen uit de evaluatie van 2010 was om in te zetten op grotere programma's en daarmee ook doelmatigheidswinst te behalen. Deze beweging was overigens al door ZonMw ingezet. Ook in de beleidsplannen van 2012 en 2016 is grote en brede programma's als speerpunt opgenomen. Daarbij hanteert ZonMw zelf een programma-omvang van € 10 miljoen als ondergrens voor grote en brede programma's.

¹⁵⁰ In het rapport gedefinieerd als de kosten van het STW-bureau na aftrek van doorberekende kosten



Grotere programma's gaan versnippering van onderzoeksgeld tegen en brengen meer samenhang in de kennisontwikkeling binnen belangrijke thema's. Naarmate programma's groter zijn, bieden ze meer flexibiliteit. Zo is er in grote programma's meer speelruimte in de werkwijzen die ZonMw hanteert: in de manier van programmeren (in samenspraak of meer top-down), in de manier van projecten selecteren en in de rol die ZonMw toekent aan commissies (zie ook paragraaf 3.1).

In deze evaluatie hebben we een kwantitatieve analyse gemaakt van de omvang van de programma's in de periode 2010 – 2015. Daaruit blijkt het volgende:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
aantal nieuw gestarte programma's	8	16	16	12	13	17
gemiddelde grootte bij aanvang	2.593.123	1.954.450	9.302.917	9.485.758	12.456.893	13.902.317
gemiddelde grootte totale periode vanaf start t/m 2015	2.898.645	8.353.569	8.288.141	6.577.287	16.780.632	13.902.317

Voorbeelden van grote programma's (bedragen groter dan € 20 miljoen, afgerond) zijn:

Jaar	Naam programma	Opdrachtgever	Initieel budget	Budget ultimo 2015
2012	Sportimpuls	VWS	€ 26 miljoen	€ 52 miljoen
	Effectief werken in de jeugdsector	VWS	€ 21 miljoen	€ 22 miljoen
	Doelmatigheid 2013-2015	VWS	€ 28 miljoen	€ 27 miljoen
2013	Memorabel (onderdeel Deltaplan Dementie)	VWS en fondsen	€ 33 miljoen	€ 34 miljoen
2014	5e Programma Preventie	VWS	€ 35 miljoen	€ 35 miljoen
	TopZorg	VWS	€ 30 miljoen	€ 30 miljoen
	Citrienfonds	VWS	€ 25 miljoen	€ 25 miljoen
	Doelmatigheid 2016-2018	VWS	€ 29 miljoen	€ 40 miljoen
2015	Palliantie Meer dan Zorg	VWS	€ 52 miljoen	€ 52 miljoen

In de jaren 2010 en 2011 waren er geen programmatoekenningen groter dan € 20 miljoen.

Conclusie over schaalvoordelen door grotere programma's

De conclusie is dat er sprake is van een groei van de gemiddelde grootte van de nieuw gestarte programma's. Doordat de omvang van programma's vaak nog bijgesteld wordt in de loop van de programmaperiode is het beeld nog niet helemaal uitgekristalliseerd maar de trend is duidelijk.

In deze evaluatie is niet vastgesteld of de veronderstelde voordelen van grotere programma's zich ook feitelijk hebben voorgedaan. In een zelfevaluatie van het beleidsplan 2012-2015 merkt ZonMw op dat vooral het doel om via grote programma's efficiënter te gaan werken (nog) niet overal is gelukt. 'Het maken van een groot programma door losse opdrachten samen te voegen lijkt eenvoudiger dan het is. Losse opdrachten hebben vaak een eigen dynamiek en vereisen vanwege de benodigde expertise toch een eigen commissies of in ieder geval een eigen beoordelingscommissie. Dat zorgt ervoor dat de beoogde efficiëntiewinst moeilijk te halen is'.



4.5. DOELMATIGHEID BIJ PROGRAMMAOPZET EN -UITVOERING

4.5.1. Doelmatigheid bij programma-opzet en -uitvoering

In de enquête onder programmavoorzitters, programmasecretarissen en ambtenaren van VWS is nadrukkelijk gevraagd naar een oordeel over de doelmatigheid van programmaopzet en –uitvoering:

- Van de programmavoorzitters zegt 37% dat het programma, waarbij hij / zij betrokken is, efficiënter kan worden uitgevoerd.
- Van de programmasecretarissen zegt 40% dat het programma, waarbij hij / zij betrokken is, efficiënter kan worden uitgevoerd.

Hieronder wordt ingegaan op de suggesties die daarvoor zijn gedaan.

Een belangrijk aanknopingspunt voor efficiencyverbetering binnen ZonMw is een geconstateerde beperking in de flexibiliteit (zie ook paragraaf 3.3). Men ziet belemmeringen om flexibel te kunnen opereren door:

- Bureaucratie en protocollen
- Reglementen en angst voor beroepsprocedures

Op programmaniveau vertaalt dit zich in:

- Dwingende kaders (en daarmee afspraken) die nodig zijn om aanvragen in te kunnen dienen
- Een lange doorlooptijd van het uitzetten van een call tot de start van een project en vervolgens tot de daadwerkelijke afronding van het project en het naar buiten brengen van een resultaat.

In paragraaf 3.3 staat al een beschrijving van mogelijkheden om de flexibiliteit te vergroten. Hier beperken we ons tot voorbeelden die zijn genoemd over het vergroten van efficiëntie¹⁵¹.

Op organisatieniveau:

- Interne processen optimaliseren, betere ondersteuning van het proces door een 'client relation managementsysteem' en monitoring door projectleider te laten bijhouden in het systeem i.p.v. formulieren indienen.
- Betere bedrijfsvoering, o.a. automatisering op het gebied van subsidierondes en het makkelijker in kaart brengen van inhoudelijke projecten op een bepaald thema.
- Slimmer en efficiënter organiseren van communicatie-activiteiten.
- Versterken van afspraken over wat verwacht mag worden voor de afgesproken overhead (en zo nodig ook de benodigde overhead daar op aanpassen).

Op programmaniveau:

- Meer top down uitzetten bij een beperkte groep aanvragers, minder aanvraagdruk, hoger succespercentage, betere dekking thematiek.
- Meer onderlinge afstemming en kennisuitwisseling tussen uit te voeren projecten
- Korter tijdsbestek, meer vooraf met partijen in overleg over aanpak.
- De afgelopen jaren is het honoreringspercentage laag geweest, veel werk voor aanvragers en voor commissie / ZonMw. Sturen op minder aanvragen maar beter passend bij het beoogde doel.

¹⁵¹ Enquête onder voorzitters, secretarissen en contactpersonen van VWS



- Meer de multidisciplinaire invalshoek kiezen en aan de voorkant meer integrale vragen formuleren.
- Efficiency nastreven door vereenvoudiging van procedures, belangenverstrengeling anders oplossen, open rondes met continue indiening, groter budget / ronde.

Doelmatigheid komt in de evaluatierapporten op twee manieren aan de orde, bij de uitvoering van het programma (bij 30% van de evaluaties) en op het niveau van projecten (bij 10% van de evaluaties). In het onderstaande kader staan voorbeelden van mogelijkheden om doelmatigheid te vergroten uit programma-evaluaties.

Voorbeelden van mogelijkheden om doelmatigheid te vergroten uit programma-evaluaties:

- De beoordelingsprocedures van ZonMw zouden (nog meer) aangepast kunnen worden aan de doelgroep en de aard van een programma. De programmacommissie heeft binnen de gebruikelijke kaders veel ondersteuning geboden aan de indieners, maar niettemin worden de procedures en eisen geregeld als erg tijdsintensief en wellicht drempelverhogend ervaren. Het beoordelingsschema en het aanvraagstelsel zouden vereenvoudigd kunnen worden met als hoofdzaken: relevantie voor het programma, de uitwerking en de kosten ¹⁵².
- Keuze voor top down trajecten. De evaluatie stelt dat top down trajecten efficiënter zijn dan open rondes. Het zorgt voor meer samenhang en voorkomt van overlap (onder meer met kennissyntheses op programmaniveau, waarin bekeken wordt welke kennis al beschikbaar is). Het verscherpen van doelstellingen voorkomt verspilling ¹⁵³.
- Een andere aanpak voor programma's, waarbij niet gewerkt wordt met uitgebreide projectvoorstellen en de inzet van projectleiders. Een voorbeeld voor een alternatieve aanpak op het terrein van de wijkverpleging: Besteed alle middelen aan de inzet van extra uren (vrije ruimte) voor wijkverpleegkundigen. Ondersteun hun werkzaamheden met informatie en advies via een website en het organiseren van bijeenkomsten. Zet daarnaast gericht onderzoek uit om hypothesen te toetsen. Voordeel van een dergelijke aanpak is minder overhead, minder administratie (zoals projectaanvragen en verslagen), meer middelen voor de uitvoering en meer mogelijkheden om effecten aan te tonen met wetenschappelijk onderzoek ¹⁵⁴.
- Respondenten geven hun uitdrukkelijke zorg aan dat het aantal subsidies niet meer in verhouding staat tot het aantal uren werk dat er door referenten en commissieleden in wordt gestoken in de beoordeling. Wat betreft de overheadkosten moet niet alleen naar bureaunkosten en vacatiegeld worden gekeken, maar ook naar de tijd die er door aanvragers, referenten en commissieleden onbetaald in wordt geïnvesteerd ¹⁵⁵.

ZonMw heeft zelf de ervaring dat het top down uitzetten van subsidiegeld vaak *niet* efficiënter is dan een open call. Bij top-down offerte-aanvragen is veel uitleg en afstemming nodig met de indienende organisaties en beperkte concurrentie leidt soms tot minder goede voorstellen. Hetgeen ook weer tot nadere afstemming noodt.

Wat betreft de suggesties voor efficiencyverbetering op organisatieniveau heeft ZonMw stappen gezet om te komen tot her-automatisering van het subsidiesstelsel en tot verbetering van de doorbelasting van personele kosten aan de programma's.

¹⁵² Programma's Gezonde Slagkracht, Vernieuwing uitvoeringspraktijk JGZ en Zichtbare Schakel

¹⁵³ 2^o en 3^o preventieprogramma

¹⁵⁴ Programma Gezonde Slagkracht

¹⁵⁵ Programma Klinische Fellows 2014-2015



4.5.2. Zijn procedures efficiënt?

In deze subparagraaf wordt ingegaan op honoreringspercentages en doorlooptijden.

Voor de berekening van de honoreringspercentages zijn top-down ronden en ook zogenaamde Verspreiding en Implementatie Impuls (VIMP) subsidies uit de berekening gelaten:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gemiddeld percentage van de projectideeën ¹⁵⁶ dat is gehonoreerd ¹⁵⁷ .	12,4%	13,9%	14,4%	12,1%	13,3%	16,1%
Gemiddeld percentage van de subsidieaanvragen dat is gehonoreerd.	36,6%	37,5%	25,2%	27,4%	38,4%	31,9%

Uit de vorige evaluatie blijkt dat het honoreringspercentage in 2009 nog op 44% lag. De percentages lijken laag maar omdat ZonMw een grote diversiteit aan programma's en projecten heeft is het moeilijk om aan het bovenstaande duidelijke conclusies te verbinden. Geconstateerd moet echter worden dat veel subsidieaanvragen worden afgewezen waardoor er veel tijdsinzet van opstellers, programmasecretarissen en beoordelaars 'verloren' gaat.

De buitenlandse instituten die we vergeleken hebben met ZonMw hebben gemiddelde honoreringspercentages van 13% (Canadian Institutes for Health Research) en 20% (Swedisch Research Council).

Een punt waar ook in de vorige evaluatie al aandacht aan is besteed is de doorlooptijden. In de vorige evaluatie werd geconcludeerd: '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.' De aanbeveling was om streefwaarden te koppelen aan doorlooptijden.

Binnen ZonMw bestaat zeker de wens om de doorlooptijden van de procedures waar mogelijk te beperken, of in ieder geval efficiënt te laten verlopen. Naar de mening van ZonMw staat daar tegenover dat een gedegen subsidieprocedure het uitgangspunt blijft. In december 2014 is door ZonMw een analyse gemaakt van de doorlooptijden.

	Onderdeel	Streefwaarde/norm ZoMw t.a.v. doorlooptijd	Feitelijke doorlooptijd	Spreiding doorlooptijd
1	Open ronde projectidee - deadline ronde projectidee	60 dagen	60 dagen	5 tot 105 dagen
2	Deadline ronde projectidee – verzenden adviesbrief	50 dagen	50 dagen	22 tot 90 dagen
3	Openstelling ronde subsidieaanvraag - sluiten	50 of 80 dagen	60 dagen	9 tot 247 dagen

¹⁵⁶ Een projectidee is een beknopt en nog niet uitgewerkt voorstel. De indiener krijgt van ZonMw het advies om al dan niet een definitief (en uitgewerkt) voorstel in te dienen.

¹⁵⁷ De honorering van een projectidee betekent dat de indieners het advies krijgen om al dan niet een project/onderzoeksvoorstel in te dienen.



	ronde subsidieaanvraag			
4	Hoor fase (= referentenoordeel)	21 dagen	21 dagen	weinig
5	Wederhoor fase	14 dagen	14 dagen	beperkt
6	Deadline wederhoor-honoreringbrief	50 dagen	Onbekend	10 tot 208 dagen
7	Honoreringdatum – werkelijke startdatum	60 of 180 dagen		2 tot 571 dagen

In vergelijking met STW en de twee eerder genoemde buitenlandse instituten ziet het er als volgt uit.

	CIHR	SRC	STW	ZonMw
1. Van programma-idee tot eerste call	6 maanden	5 maanden	-	-
2. Van call tot honorering	9 maanden	9 maanden	6,5 maand	8,5 maand

1. Van programma idee tot eerste call: Voor zowel SRC als CIHR is initiëren van een programma een interne procedure is. Bij beiden zijn bij dit proces geen opdrachtgevers betrokken. Bij SRC zijn geen externe stakeholders betrokken, maar vooral interne ‘Research Councils’. CIHR werkt vaker met externe stakeholders. Voor ZonMw is over de doorlooptijd van programma-idee (nog voor dat sprake is van een formele programma-opdracht) tot eerste call geen gegevens beschikbaar.
2. De doorlooptijd tussen een subsidieoproep (call) tot honorering van de buitenlandse instituten is vergelijkbaar met ZonMw. Alle organisaties in de vergelijking hebben gekeken of het sneller kan. De conclusie was dat deze doorlooptijd nodig is om zowel indieners als beoordelaars voldoende ruimte te geven om tot een goed voorstel te komen en een zorgvuldige beoordeling te laten plaatsvinden. ZonMw schat in dat ongeveer 60% van de doorlooptijd voor indieners is. In uitzonderlijke situaties is het mogelijk om tot kortere doorlooptijden te komen. CIHR doet dat bijvoorbeeld bij acute situaties, zoals bij infectieziektes (3-6 maanden). Ook SRC en ZonMw (zie hieronder) kunnen deze tijden realiseren.

Een voorbeeld van snelle doorlooptijden vanuit ZonMw is het actieprogramma ‘lokale initiatieven voor mensen met verward gedrag’. Dit is zo opgezet dat heel snel resultaten geboekt konden worden:

- De voorbereidingstijd (van eerste contact met opdrachtgever tot eerste subsidieoproep online) bedroeg 4 maanden.
- De doorlooptijd van de eerste subsidieronde (van deadline indienen subsidieaanvraag tot eerste toekenningen) bedroeg 2 maanden.
- De doorlooptijd van de tweede subsidieronde (van deadline indienen subsidieaanvraag tot besluitbrieven) bedroeg 1,5 maand.

ZonMw geeft echter aan dat ze zulke doorlooptijden bij hoge uitzondering hanteren, want hiervoor moet in de huidige situatie alles opzij gezet worden. Ook betekent het een hoge belasting voor indieners.



Onder de loep nemen van beoordelingsprocedures

Eén van de stakeholders geeft de suggestie om de manier van het beoordelen van voorstellen grondig en nauwkeurig onder de loep te nemen door te kijken hoe beoordelingen tot stand komen. Hoe maken referenten en commissieleden hun afweging? Leidt de procedure tot de selectie van de beste voorstellen? In hoeverre is het een zorgvuldigheid in procedure, maar niet zozeer in uitkomst?

Hij geeft het idee om een experiment door dezelfde voorstellen via verschillende procedures te laten beoordelen, uitgebreid en minder uitgebreid. Is er een verschil in uitkomst? Hoe discriminerend is de aanpak en hoe is de verhouding tussen inspanning en uitkomst?

4.5.3. Conclusies over doelmatigheid bij programma-opzet en uitvoering

Het beeld komt naar voren dat ZonMw haar procedures nog verder kan flexibiliseren om nog efficiëntiewinst te boeken. De nadruk ligt nu vooral op zorgvuldigheid en protocollering. Een aantal ideeën over hoe dit zou kunnen staat in paragraaf 3.3.

Wat betreft de suggesties voor efficiencyverbetering op organisatieniveau heeft ZonMw stappen gezet om te komen tot her-automatisering van het subsidiesysteem en tot verbetering van de doorbelasting van personele kosten aan de programma's.

De honoreringspercentages zijn ten opzichte van de vorige evaluatie omlaag gegaan. Dit blijft een punt van zorg: vanuit het oogpunt van efficiency wordt er relatief veel tijd van opstellers en beoordelaars ondoelmatig besteed (een deel van de goede voorstellen wordt niet gehonoreerd, zie ook paragraaf 3.7)).

De conclusie is verder dat ZonMw aan de slag is gegaan met de aanbeveling uit het vorige evaluatierapport en streefwaarden voor de doorlooptijden heeft bepaald en actief onder de aandacht heeft gebracht bij alle programmateams. Gerealiseerde doorlooptijden voldoen aan de norm en zijn vergelijkbaar met andere organisaties.

4.6. TRANSPARANTIE: INZICHTELIJK FINANCIËEL BEHEER EN SUBSIDIEVERANTWOORDING

4.6.1. Relatie met de opdrachtgevers

Op de volgende wijze geeft ZonMw in begrotingen/jaarplannen inzicht in financieel beheer en subsidieverantwoording:

- Voor 1 november van elk jaar dient ZonMw de begroting in bij VWS en NWO. Over het format van begroting en jaarrekening bestaat overeenstemming met de opdrachtgevers VWS en NWO.
- Elk jaar in juni dient ZonMw een voortgangsrapportage in bij VWS. Dat is een geactualiseerde programmabegroting en de realisatie t/m mei.
- Elke vier maanden wordt er binnen ZonMw een 'vlootshouw' gehouden om per programma te kijken hoe het loopt. Daar komt een rapportage over aan de directie. Alleen de afwijkingen worden gerapporteerd. Meestal zitten in deze rapportage geen grote verrassingen.



Sinds 2015 zijn er in het kader van de planning en control-cyclus nieuwe werkafspraken¹⁵⁸. De nieuwe set lijkt sterk op de vorige set. Die functioneerde dus al naar tevredenheid. Bij het maken van de nieuwe set is de oude met ZonMw doorgesproken, en eigenlijk was er geen behoefte om het aan te passen. Het was voor beide partijen al goed werkbaar. NWO heeft een aantal zaken anders opgeschreven.

De werkafspraken functioneren dus goed, het is allemaal geformaliseerd, de betrokken organisaties kunnen er op terugvallen en houden zich aan de afspraken. Verder zijn de lijnen kort.

4.6.2. Efficiencyverbetering

Er zijn de afgelopen jaren geen efficiencyonderzoeken gedaan binnen ZonMw. Wel kunnen een aantal onderwerpen worden genoemd waar verbeteringen zijn gerealiseerd:

- Projectmatig werken, gericht op de eigen organisatie, is verbeterd binnen ZonMw. In het verleden was er weinig grip op interne projecten, er was niet duidelijk vastgelegd waarom een project werd gestart, door wie het project werd uitgevoerd en hoeveel geld er beschikbaar was. Nu is er een nieuwe methodiek ingevoerd, waardoor er sprake is van een duidelijke besluitvorming door het MT op basis van een projectinitialisatiedocument met een businesscase. Er wordt een overzicht van de interne projecten bijgehouden en per kwartaal een rapportage gemaakt.
- Op het gebied van de huisvesting zijn flexibele werkplekken en mogelijkheden voor thuiswerken gerealiseerd, waardoor de huisvestingskosten relatief lager zijn geworden.
- Waar mogelijk is in de bedrijfsvoering de samenwerking met NWO gezocht waardoor bijvoorbeeld de kopieerkosten omlaag zijn gegaan.
- Er is in 2012 een nieuw financieel systeem ingevoerd, waardoor het betaalproces veel efficiënter verloopt en de financiële rapportages verbeterd zijn.
- In het HR beleid wordt meer nadruk gelegd op resultaatgericht werken.

De informatie die aan VWS wordt geleverd is uitgebreid. Dit vraagt veel inspanning aan de kant van ZonMw. Vraag is of het niet compacter en anders kan. VWS kijkt samen met ZonMw of de jaarrapportage beknopter kan en of het mogelijk is om de informatievoorziening anders en digitaal in te richten, waarbij het mogelijk is om naar behoefte dieper op de informatie in te gaan (van globaal naar specifiek).

4.6.3. Conclusies

De planning en control-cyclus tussen opdrachtgevers VWS en NWO en opdrachtnemer ZonMw verloopt goed. Een verbeterpunt is het compacter en minder tijdsintensief maken van de verantwoordingsinformatie. ZonMw en VWS zijn hier mee bezig.

Er is binnen ZonMw geen systematische aandacht voor efficiencyverbetering, bijvoorbeeld door regelmatig efficiencyonderzoeken te doen. Wel heeft ZonMw initiatieven genomen, die zeker efficiencywinst hebben opgeleverd.

4.7. VERGELIJKING DOELMATIGHEID MET BUITENLANDSE INSTITUTEN

We maken een vergelijking met de 'Canadian Institutes of Health Research (CIHR) en Swedish Research Council met ZonMw.

¹⁵⁸ Werkafspraken planning en control VWS, NWO en ZonMw, geldend vanaf januari 2015



4.7.1. *Canadian Institutes of Health Research (CIHR)*

De CIHR bestaat uit 13 instituten (zie ook paragraaf 2.4). Elk instituut heeft een directeur die niet in dienst is van de federale overheid, maar van de universiteit waar het instituut gevestigd is¹⁵⁹. Zij runnen het instituut vanuit hun eigen universiteit. CIHR geeft een subsidie (grant) van een miljoen C\$ per jaar om het instituut aan te sturen. Het is aan het individuele instituut om de miljoen C\$ efficiënt in te zetten.

Het centrale bureau van CIHR krijgt vaste financiering terwijl de taakbreedte toeneemt en ervaart daarin steeds meer krapte. Dit is dus vergelijkbaar met ZonMw.

4.7.2. *Swedish Research Council.*

De SRC is qua taakbreedte vooral vergelijkbaar met NWO en met het Medisch Wetenschappelijke gedeelte van ZonMw (zie ook paragraaf 2.4).

Efficiëntie krijgt op dit moment geen bijzondere aandacht binnen SRC. In de afgelopen jaren waren er twee discussiepunten: de snelheid waarmee voorstellen beoordeeld worden en het beschikbare budget voor overhead kosten¹⁶⁰.

SRC heeft bekeken of de snelheid in beoordelingskosten korter kan, de conclusie was dat deze tijd meestal nodig is om tot een zorgvuldige en kwalitatief goede beoordeling te komen.

De financiering van overhead kosten is in de optiek van de respondent te laag. Hij is van mening dat de overheid bij de financiering te weinig rekening houdt met wat het instituut moet doen (het is een vast percentage).

Sinds enkele jaren registreren medewerkers van SRC tijd. Het geeft inzicht in de tijd die verschillende financieringsinstrumenten kosten. Extra analyses vinden plaats als blijkt dat bepaalde activiteiten uitzonderlijk veel tijd kosten.

De conclusie voor het Canadese als het Zweedse instituut is dat zij beiden te maken hebben met een taakverbreding, zonder dat budgetten omhoog gaan. Bij beide instituten knelt het. Daarbij geldt mogelijk een vergelijkbare vraag als bij ZonMw: "Hoe maak je een goede afweging om te bepalen hoeveel personeelsinzet (en dus kosten) nodig zijn om een programma tot een succes te maken".

¹⁵⁹ Instituten bewegen mee met de directeur. Het kan dus zijn dat een nieuwe directeur bij een andere universiteit zit.

¹⁶⁰ Administration costs



5. POSITIONERING EN ONTWIKKELING TAAKGEBIEDEN ZONMW

In dit hoofdstuk gaan we in op de positionering van ZonMw ten opzichte van andere organisaties en op de verhouding tussen taakgebieden (van fundamenteel onderzoek t/m implementatie). Vragen uit de taakopdracht die aan de orde komen zijn:

In paragraaf 5.1: Profiel en positionering

- Welk beeld hebben stakeholders van het profiel van ZonMw?
- Heeft het profiel van de organisatie zich ontwikkeld volgens door de opdrachtgevers aangegeven doelen en randvoorwaarden?
 - Is de positie van ZonMw ten opzichte van andere organisaties waarmee raakvlakken in taken bestaan voldoende helder en afgebakend?
 - Heeft het profiel van de organisatie zich voldoende verder ontwikkeld om een duidelijke toegevoegde waarde te hebben op het terrein van de zorginnovatie en in het kader van het topsectorenbeleid (met name sector Life Sciences & Health)?

In paragraaf 5.2: Verhouding tussen de taakgebieden

- Is de verhouding tussen fundamenteel-translationeel-toegepast onderzoek voldoende in balans in relatie tot de taken?
- Waarin is de specifieke meerwaarde van het bestrijken van de gehele onderzoeksketen tot uitdrukking gekomen?

5.1. PROFIEL EN POSITIONERING ZONMW

ZonMw heeft haar missie als volgt verwoord:

ZonMw stimuleert gezondheidsonderzoek en zorginnovatie. ZonMw voert haar taken uit door expertise en middelen bijeen te brengen, door samenwerking te organiseren en door processen te faciliteren.

ZonMw wil haar kracht ontleen aan haar onafhankelijke positie. Van daaruit vervult zij haar twee kerntaken: stimulering van kennisontwikkeling en ondersteuning van kennisoepassing. Zo wil ZonMw bijdragen aan betaalbare zorg van een hoog niveau.

5.1.1. Rol van ZonMw als onafhankelijke en intermediaire organisatie

De positionering en taakopvatting van ZonMw is voor de meeste stakeholders helder. De onafhankelijke en intermediaire makelaarsrol wordt breed (h)erkend. ZonMw is professioneel in het betrekken van verschillende partijen en belangen, biedt een programmakader en een instrumentarium om geldstromen in banen te leiden, te bewaken en om uitkomsten verder te brengen. Daarmee is het voor veel maatschappelijke en wetenschappelijke stakeholders een geaccepteerde partij (zie ook hoofdstuk 2).

Stakeholders geven aan dat ZonMw hierin duidelijk een toegevoegde waarde heeft en zich daarin ook onderscheidt van andere instituten en initiatieven. Deze professionaliteit maakt ook dat (nieuwe) opdrachtgevers kiezen voor ZonMw in plaats van een nieuwe programma-organisatie op te tuigen en het wiel opnieuw uit te vinden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het ministerie van SZW (zie paragraaf 2.3)



en voor het programma “Zorgevaluatie in de medisch specialistische zorg” waar ZonMw de uitvoering doet (het is dus geen ZonMw programma).

VWS heeft in 2014 besloten om voor de VWS-huisinstituten, waaronder ZonMw, een ‘preferred supplier’ positie te hanteren. Dit betekent dat VWS vragen die een programmatische aanpak behoeven, in principe bij ZonMw belegt. Daarbij tekent VWS aan dat het niet betekent dat hier nooit van afgeweken kan worden. Uitgangspunt bij het toepassen van het preferred supplier principe is: ‘pas toe of leg uit’¹⁶¹.

Het komt inderdaad voor dat VWS programma-opdrachten bij andere organisaties neerlegt dan bij ZonMw. Voor ZonMw is niet altijd duidelijk waar deze keuze uit voortkomt¹⁶² en constateert dat andere organisaties vervolgens bij ZonMw aankloppen om te vragen hoe zij de programmering het best kunnen organiseren. Argumenten die bij VWS¹⁶³ zijn gegeven om programmaopdrachten bij andere organisaties neer te leggen zijn:

- Het beter bekend zijn met het veld waar het programma plaatsvindt, waardoor de betreffende organisatie makkelijker kan aansluiten.
- Omdat er een ander type programma-opzet nodig is dan de opzet die ZonMw doorgaans hanteert. De ervaring is dat het niet altijd eenvoudig is voor ZonMw om af te wijken van de standaard werkwijze met referenten en programmacommissies.

Daarbij is in de uitwisseling tussen VWS'ers aangetekend dat ZonMw wel degelijk in staat is om tot een andere aanpak te komen en thuis te raken in relatief onbekende domeinen, maar dat dat tijd kost. Een dergelijke ervaring komt ook van het ministerie van SZW en van gemeenten. In het begin was het zoeken, maar langzamerhand heeft ZonMw ook daarin haar rol gevonden.¹⁶⁴

5.1.2. Verbinding met andere wetenschapsgebieden

ZonMw heeft de ambitie om de inbreng van verschillende wetenschapsgebieden te organiseren en heeft hier ook een visie op. Toch geeft een deel van de stakeholders vanuit deze andere wetenschapsgebieden aan dat het nog beter kan. Zij geven aan dat de opdrachtverlening van VWS bepalend is voor hoe ZonMw zich positioneert. Daarmee is de verbinding met andere wetenschapsgebieden (NWO) niet vanzelfsprekend.

5.1.3. Ontwikkeling profiel ZonMw op het terrein van Zorginnovatie en in topsectorenbeleid

Hoe ZonMw zich heeft ontwikkeld op het terrein van zorginnovatie en in het topsectoren beleid is grotendeels terug te lezen in paragraaf 2.3 (topsectorenbeleid) en in hoofdstuk 3. Conclusie is dat ZonMw een belangrijke en constructieve rol heeft binnen de topsectoren. Verder is in de evaluatie periode geïnvesteerd in het leggen van verbindingen met stakeholders en consortia die bijdragen aan valorisatie en innovatie. Van wat dit oplevert staan in dit evaluatierapport verschillende voorbeelden van.

Uit de vorige evaluatie kwam naar voren dat ZonMw nog intensiever kan samenwerken met andere organisaties in plaats van het zelf te doen. In deze evaluatie zien stakeholders dat ZonMw steeds

¹⁶¹ Opdrachtbrief VWS aan ZonMw 2015

¹⁶² Bijeenkomst ZonMw secretarissen op 16 januari 2017

¹⁶³ Bijeenkomst VWS 17 januari 2017.

¹⁶⁴ Evaluatie programma Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid, Evaluatie Gezonde Slagkracht, Evaluatie Participatie en Gezondheid, Stakeholder interviews.



meer de samenwerking zoekt en situationeel tot afspraken komt over de verdeling in rollen. ZonMw is meer in partnerschap gaan werken¹⁶⁵ en zet hier ook de komende beleidsperiode uitdrukkelijk op in.

Stakeholders geven ook aan dat het van belang is dat ZonMw daarin verder doorgroeit, door haar flexibiliteit nog verder te vergroten, in te spelen op ontwikkelingen in het veld¹⁶⁶, deel uit te maken van consortia en gebruik te maken van andere financieringsstromen. Daarvoor is het wel van belang dat ZonMw meer vrije ruimte krijgt (los van programma's).

Een aantal stakeholders geeft aan dat een bezinning nodig is op de rol van ZonMw op het gebied van implementatie/innovatie. Waar bij de vorige evaluatie naar voren kwam dat ZonMw zich niet op de implementatie zelf moet richten, pleiten stakeholders nu voor een grotere en scherpere rol: "ZonMw en haar opdrachtgevers zouden nog meer vanuit een perspectief van 'doorprogrammeren' moeten opereren. Als een programma straks afgelopen is, wie neemt het dan over en wat is daar voor nodig? Nu worden resultaten en initiatieven nog onvoldoende door beleid, praktijk en onderwijs overgepakt en dit gaat ten koste van het rendement van programma's. Dan heeft ZonMw aan de wieg gestaan van hele mooie ideeën, maar hebben maar weinig mensen daarvan de vruchten kunnen plukken"¹⁶⁷.

De inhoud van dit pleidooi is sterk in lijn met de plannen die ZonMw heeft bij het vormen van clusters. Daarin wil zij nauwer samenwerken met doelgroepen en stakeholders (praktijk, beleid, onderwijs en onderzoek) en tot duidelijke afspraken komen¹⁶⁸. ZonMw is daarbij niet zelf de implementerende partij, maar denkt in de pre-programmafase samen met stakeholders en doelgroepen na over beoogde maatschappelijke doelen en hoe een gezamenlijke onderzoeks- en ontwikkelingsstrategie hier goed bij aan kan sluiten. Deze onderzoek- en ontwikkelstrategie kan, afhankelijk van de vraagstelling, verschillende typen onderzoek bevatten, van fundamenteel tot begeleidend onderzoek bij implementatie en innovatie.

In een consultatie die ZonMw zelf heeft gedaan onder stakeholders komt het volgende beeld naar voren¹⁶⁹: "Stakeholders zien een 'opeenvolging' van ieders rol in de cyclus, passend bij de opdracht waar de respectievelijke organisaties voor staan. ZonMw zit in eerste instantie voorin de cyclus, en haar rol zou wat de stakeholders betreft breder kunnen zijn dan die van 'uitvoerder' van programma's. Door proactiever op te treden zou ZonMw ook op strategisch niveau kunnen meedenken, bijvoorbeeld door 'gevraagd of ongevraagd' advies voor het beleid te geven op basis van evaluaties van programma's. De gesprekspartners zien mogelijkheden voor een nauwere samenwerkingsrelatie tussen ZonMw en VWS (en andere opdrachtgevers) bij het bepalen van de thema's waarop vernieuwing en verbetering een duidelijke stimulans kan gebruiken. Gezien de 'natuurlijke' rol van ZonMw op het terrein van implementatie, is deze organisatie ook cruciaal in de 'afronding' van de cyclus". Wat dit concreet betekent, wordt uit het discussiestuk nog niet helemaal duidelijk.

5.1.4. Noodzakelijke veranderingen in de rol en taakopvatting van ZonMw

In veel van de gesprekken met stakeholders komt naar voren dat de rol en taakopvatting van ZonMw over de afgelopen periode uitstekend was, maar dat voor de komende jaren een herijking nodig is. Daarbij volstaat het niet om een klein beetje bij te sturen, maar zou ZonMw de manier waarop ze is georganiseerd en een aantal werkwijzen en procedures fundamenteel tegen het licht moeten houden.

¹⁶⁵ zie beschrijving in paragraaf 2.3, 3.1, 3.2, 3.6 en 3.8.

¹⁶⁶ Zie ook 3.3.

¹⁶⁷ Stakholderinterview

¹⁶⁸ Zie ook paragraaf 3.1, 3.2 en 3.5

¹⁶⁹ ZonMw. Versterken van Impact. Discussiestuk over het ZonMw Implementatiebeleid. Mei 2016



Als idee is ingebracht om hier met een groep strategische, 'onafhankelijke' mensen over na te laten, die los van bestaande belangen en structuren kunnen denken om vervolgens te gaan experimenteren. Aspecten die hierbij aan de orde kunnen komen zijn al in de vorige hoofdstukken (vooral hoofdstuk 3) aan de orde geweest. Het gaat over het op een andere manier betrekken van doelgroepen, de leefwereld van de patiënt/cliënt/burger nog veel meer als uitgangspunt nemen en het komen tot vernieuwende onderzoeksmethodes.

De opdrachtgevers (VWS en NWO) geven aan dat de beoogde integratie een natuurlijk momentum geeft voor een herijking, samen met NWO en VWS. De directie van ZonMw geeft als aandachtspunt dat een herijking vooral met invloed van 'buiten' moet plaatsvinden (samen met praktijk, onderwijs, beleid en onderzoek). Het risico is dat veel tijd en energie naar interne processen gaat.

5.1.5. Assertiviteit en pro-activiteit

Meerdere stakeholders vinden dat ZonMw zich als onafhankelijke partij nog assertiever en zelfbewuster kan opstellen. Vooral met het oog op het bereiken van maatschappelijke en wetenschappelijke impact. Dit wordt bevestigd in de enquêtes en groepsgesprekken met de ZonMw programmasecretarissen en contactpersonen van VWS.

Voorbeelden die stakeholders daarbij noemen:

- Het afraden of niet accepteren van een programma-opdracht als Nederland niet over de benodigde wetenschappelijke kwaliteit beschikt. De reflex is nog te veel om automatisch op een programmaopdracht in te gaan als er middelen beschikbaar zijn.
- De receptieve, flexibele en welwillende houding van ZonMw heeft als keerzijde dat er soms concessies worden gedaan aan de haalbaarheid of het nut van een programma. ZonMw kan daarin meer weerwoord geven.
- Het nog meer profileren van de kennis en expertise die is opgebouwd in de programmering van onderzoek & ontwikkeling, omdat ZonMw hierin echt onderscheidend is.

Dit beeld wordt door de directie van ZonMw deels onderschreven en zij ziet het ook als haar rol om assertief te zijn. Anderzijds geeft zij voorbeelden waarbij die assertiviteit en pro-activiteit wel degelijk aan de orde was. Assertiviteit is voor de 'buitenwereld' vaak niet zichtbaar, omdat ZonMw hierin diplomatiek moet opereren. Er zijn voorbeelden van programma-opdrachten die geweigerd zijn. Ook zijn er voorbeelden waar ZonMw op bestuurlijk niveau ingrijpt en stakeholders op hun verantwoordelijkheden wijst en er vervolgens is bijgestuurd.

Verder laat ZonMw zien dat zij ook los van programma's proactief is en vanuit de kennis en expertise die zij opbouwt nieuwe ontwikkelingen signaleert en initieert. Vanuit het strategisch budget¹⁷⁰ (zie paragraaf 2.1) voert ZonMw regelmatig verkenningen en kennissynthesen uit, publiceert signalementen, en doet 'voorbereide programmeringstudies'. Twee voorbeelden met veel impact:

- ZonMw stond samen met de Gezondheidsraad aan de oorsprong van de nieuwe definitie van gezondheid¹⁷¹ en heeft de doorontwikkeling van de definitie ondersteund. Deze definitie is inmiddels overal opgepakt (beleid, politiek, praktijk, onderzoek) en heeft veel invloed op hoe naar gezondheid gekeken wordt.

¹⁷⁰ Strategisch budget: zie ook paragraaf 2.1.

¹⁷¹ Positieve Gezondheid. Machteld Huber 2011



- In 2009 is het signalement “Goed Gebruik Geneesmiddelen”¹⁷² uitgebracht. Dit leidde vervolgens in 2011 tot een 11-jarig programma met een budget van 91 miljoen €. Met signaleringen vraagt ZonMw bijvoorbeeld aandacht voor onderbelichte onderwerpen en brengt maatschappelijke vragen nader in kaart. Een dergelijk signalement kan een opmaat zijn voor een investering in een bepaald onderwerp. Andere voorbeelden van thema’s van signaleringen zijn: medische beslissingen rond het levenseinde¹⁷³ en over mantelzorg¹⁷⁴ en gezondheid en milieu. ZonMw wil hierin een onafhankelijke rol vervullen.

5.1.6. Rol en positionering van programma-teams

Programmeren is een vak. Elk programma heeft een team dat mede bepalend is hoe effectief ZonMw is en hoe zij gepercipieerd wordt. De rol van programma-teams is bij de interviews met een groot deel van de stakeholders aan de orde gekomen. In de perceptie is grofweg een tweedeling te zien. Medewerkers die zich primair richten op de geordende en strakke uitvoering van het eigen programma en medewerkers die elke keer weer op zoek gaan naar de grenzen van de mogelijkheden. Beiden is voor het functioneren van ZonMw van belang, maar vooral het tweede wordt nog wel eens gemist. Ook met het oog op de ambities van ZonMw om (clustergewijs) nog veel meer in netwerken te werken, is dit een belangrijke constatering. In het volgende kader is dit geïllustreerd met een aantal voorbeelden.

Stakeholders over programma-teams

“Programmasecretarissen moeten continu buiten zijn, deelnemen aan netwerken, overal aanwezig zijn, weten wat er speelt, verhalen houden, zoeken naar kansen en samenwerking zoeken. Het is een ondernemende rol. Die rol wordt nu verschillend opgepakt. Er zijn programmasecretarissen die meer gericht zijn op het administratief goed laten verlopen van processen en die een beperkte opvatting hebben over hun rol. Ook zijn er ondernemende secretarissen. Een criterium bij de opzet van een programma zijn competenties van een programmateam. Als je mensen aantrekt moet je dus heel kritisch kijken naar het hele functiehuis. Is het wel gebouwd op wat je wil bereiken. Ook je selectie van teamleden moet heel goed zijn”.

“Samen met ZonMw ga je een transitie in. Het is een proces dat met horten en stoten gaat. De directie van ZonMw staat hier helemaal achter. Het grootste deel van het bureau staat er achter, maar op het niveau van programma-secretarissen is het soms heel lastig. Die zijn een bepaalde procedure gewend, als het dan iets afwijkt, is het heel lastig. Het zou goed zijn tussen verschillende instituten uit te wisselen en te rouleren. Ga als programmasecretaris een tijdje bij een kennisinstituut werken, en iemand van het kennisinstituut daar laten zitten. Ook andere partijen kun je daarbij betrekken”.

“Het programmeren, op verschillende manieren, gedifferentieerd en soms experimenteel vereist hele competente mensen. Bij ZonMw zitten ook hele competente mensen, maar er zitten ook mensen die sterk vastzitten in de standaard werkwijze. Deels is dat functioneel, maar je moet ook kunnen schakelen. Je opereert in een veld met veel verschillende belangen”

¹⁷² ZonMw. Signalement Goed Gebruik Geneesmiddelen. Juli 2009.

¹⁷³ ZonMw. Signalement Moet alles wat kan? Vragen ronde medische beslissingen bij het begin en einde van het leven. April 2013.

¹⁷⁴ ZonMw. Signalement ‘Naar een gecoördineerd programma Mantelzorg’ 29 september 2011.



ZonMw pakt dit op in haar 'Human Resource Development Plan'¹⁷⁵. Zij stelt daarin: "Het speelveld waarin ZonMw zich beweegt is aan het veranderen. Maatschappelijke, politieke en demografische ontwikkelingen hebben impact op de wijze waarop ZonMw haar resultaten boekt. Ze leiden tot een ander speelveld van relevante partijen en tot veranderende behoeften bij opdrachtgevers. Dit zijn veranderingen waarop ZonMw haar dienstverlening en organisatie continue op moet blijven afstemmen. Ditzelfde verandervermogen vraagt ZonMw van haar medewerkers: meer kennisdeling, flexibiliteit, innovativiteit, bredere inzetbaarheid en eigen verantwoordelijkheid voor ontwikkeling". Het plan schetst een strategie plan met beoordelings- en ontwikkelingscycli.

5.1.7. Conclusies

Het profiel van ZonMw heeft zich ontwikkeld volgens het door de opdrachtgevers aangegeven doelen en randvoorwaarden. De positie ten opzichte van andere organisaties waarmee raakvlakken zijn, zijn voldoende helder en afgebakend.

De onafhankelijke en intermediaire makelaarsrol wordt breed (h)erkend. ZonMw is professioneel in het betrekken van verschillende partijen en belangen, biedt een programmakader en een instrumentarium om geldstromen in banen te leiden, te bewaken en om uitkomsten verder te brengen. Daarmee is het voor veel maatschappelijke en wetenschappelijke stakeholders een geaccepteerde partij. In de evaluatieperiode heeft ZonMw de samenwerking met andere organisaties versterkt.

ZonMw heeft een belangrijke en constructieve rol binnen de topsectoren. Verder is in de evaluatie periode geïnvesteerd in het leggen van verbindingen met andere stakeholders en consortia die bijdragen aan valorisatie en innovatie. Hiermee worden ook resultaten geboekt.

De conclusie is dat rol en taakopvatting van ZonMw over de afgelopen periode uitstekend was. Het is van belang dat hierin verder doorgroeit, ook in verbinding met de andere wetenschapsgebieden binnen NWO.

In de positionering en doorgroei zijn medewerkers cruciaal. ZonMw ontwikkelt zich steeds meer als een netwerkorganisatie, die steeds nauwer aansluit bij onderwijs, praktijk en beleid. Om medewerkers hierin mee te laten groeien is ZonMw met een HR-traject gestart.

5.2. VERHOUDING TUSSEN DE TAAKGEBIEDEN

De vraag naar de verdeling en balans tussen de taakgebieden komt uit de taakopdracht voor deze evaluatie. Zowel stakeholders als ZonMw geven aan dat deze term 'taakgebieden' klassiek is en geen recht doet aan het dynamisch karakter van de wetenschap. Het is beter om te praten over fases en over cycli (basaal en vrij onderzoek t/m implementatie). Daarbij is natuurlijk nog steeds een relevante vraag of er voldoende geïnvesteerd wordt in de verschillende fases en hoe fases cyclisch met elkaar in verbinding staan. Met cyclisch gaat het bijvoorbeeld om de vraag of translationeel onderzoek of implementatieonderzoek weer leidt tot vraagstukken die basaal onderzocht moeten worden. Gaat het twee richtingen op? Hoe komt de meerwaarde van het bestrijken van de hele onderzoeksketen tot uitdrukking?

5.2.1. Verdeling van het budget over de verschillende fases van onderzoek

De vraag of voldoende wordt geïnvesteerd in de verschillende fases en of de investering in balans is, is moeilijk te beantwoorden. Zover wij als evaluatoren weten is hiervoor geen norm. Daarnaast is hierover ook veel debat, met aan de ene kant opinies dat er onvoldoende middelen zijn voor fase van

¹⁷⁵ ZonMw. HRD-beleid ZonMw 2016-2019. Integraal beleid voor Functioneren, Beoordelen, Functiegerichte Ontwikkeling en Loopbaanontwikkeling. Januari 2016.



het basale en vrije onderzoek en aan de andere kant opinies dat onvoldoende wordt geïnvesteerd in de fase van toepassing. Een gedeelde mening is dat er overall onvoldoende middelen zijn voor onderzoek en ontwikkeling.

In deze evaluatie hebben we met ZonMw bekeken of het mogelijk is om een feitelijk beeld te geven van een ontwikkeling in de verdeling van middelen. In de inleiding van hoofdstuk 4 is te zien dat de totale middelen voor ZonMw van NWO en VWS ten opzichte van de vorige evaluatieperiode (2010-2015) zijn afgenomen (met uitzondering van 2010). Hoe de verdeling van middelen zich over de verschillende fases heeft ontwikkeld is niet goed te achterhalen. ZonMw heeft wel een overall beeld van de verdeling (zie onderstaande afbeelding). Als we er vanuit gaan dat basaal onderzoek voornamelijk wordt gefinancierd door NWO komen we uit op een percentage van minder dan 25% voor basaal onderzoek.

NWO		VWS		
Basaal Onderzoek	Strategisch Onderzoek	Toegepast Onderzoek	Ontwikkelpojecten/ Proefimplementatie	Implementatie- projecten
38%		34%	28%	
Topsector Life Sciences and Health				

Bij de opdrachtgevers is veel waardering voor hoe ZonMw de totale innovatiecyclus stimuleert en voor de mate waarin ZonMw verschillende typen opdrachten aan kan, aan de ene kant gedegen onderzoek en aan de andere kant vanuit een interactieve programmeermodus met het veld, sterk gericht is op ontwikkeling. Vanuit deze optiek is sprake van een goede balans tussen de verschillende fases.

Een deel van de stakeholders geeft aan dat vooral het fundamenteel en vrije onderzoek onder druk staat¹⁷⁶. De afgelopen jaren zijn er bezuinigingen doorgevoerd op onderzoek. Verder heeft in de verschuiving plaatsgevonden door de beleidskeuze voor de topsectoren. Opgemerkt¹⁷⁷ is dat hierdoor minder middelen voor basaal en vrij onderzoek beschikbaar was bij ZonMw. ZonMw zelf ziet inderdaad dat het accent iets meer is verschoven richting strategisch en toegepast onderzoek. Zo zijn middelen van het programma TOP-subsidies naar de Topsectoren gegaan. In paragraaf 3.7 kwam al aan de orde dat schaarse middelen leiden tot een onderbenutting van het potentieel aan excellent onderzoek en excellente onderzoekers. Vanuit de gedachte dat ruimte voor vrij en grensverleggend onderzoek ook bijdraagt aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken, is dit onwenselijk.

Tenslotte kan de vraag over de optimale balans pas beantwoord worden als helder is wat je met elkaar wil bereiken. Wat zijn de belangrijkste wetenschappelijke en maatschappelijke vraagstukken op het vlak van gezondheid? Hoe kan onderzoek & ontwikkeling bijdragen aan het oplossen van

¹⁷⁶ zie ook paragraaf 3.3 ad 7 over de ruimte voor talent, excellent onderzoek en grensverleggende ideeën.

¹⁷⁷ Uit groepsbijeenkomst programmasecretarissen ZonMw 16-1-2017



vraagstukken? Welk onderzoek is hierin nodig, welke prioriteiten stellen we en hoeveel ruimte laten we ‘investigators driven research’?

5.2.2. Meerwaarde van het bestrijken van de hele onderzoeksketen

Waarin de specifieke meerwaarde in het bestrijken van de gehele onderzoeksketen tot uitdrukking is gekomen is ook niet exact te beantwoorden. Duidelijk is dat ZonMw inzet op het leggen van verbindingen tussen de verschillende fases. Er zijn veel voorbeelden van programma’s waarin resultaten uit basaal onderzoek worden opgepakt in klinisch onderzoek en waarin wordt geïnvesteerd in het ‘vermarkten’ en toepassen van kennis. Ook de preventieprogramma’s van ZonMw laten zien hoe basaal wetenschappelijk onderzoek uiteindelijk leidt tot toepassing (zie paragraaf 3.9 over impact). Verder begeleidt ZonMw implementatie-programma’s met wetenschappelijk onderzoek om tot meer inzicht te komen over effectieve strategieën en past deze kennis vervolgens weer toe (zie hoofdstuk 3 over doeltreffendheid). In het volgende kader staat een voorbeeld van het onderzoeks- en innovatie programma Memorabel.

Betrokken stakeholders zien deze inspanningen, maar zien nog mogelijkheden om meer winst te behalen uit het verbinden van verschillende onderzoeksfases, vooral door langlopende en grote programma’s te definiëren waarin de volle breedte van onderzoek wordt samengebracht. Het verbinden van verschillende typen onderzoek is niet alleen een opdracht voor ZonMw, maar voor alle stakeholders, de opdrachtgevers, onderzoeksinstituten en onderzoekers zelf. Ook dit zou op geleide moeten gaan van maatschappelijke vraagstukken rond gezondheid¹⁷⁸. Inzicht krijgen vraagt een multidisciplinaire aanpak. Daarbij kunnen (delen van) vraagstukken zitten die vragen om meer inzicht vanuit fundamenteel wetenschappelijk onderzoek. Het teveel denken vanuit kolommen is niet meer functioneel.

Verder is er een pleidooi vanuit zowel ZonMw als het regieorgaan NPRO-SIA voor het versterken van de verbinding met het hoger onderwijs en van de koppeling met praktijkgericht onderzoek (zie paragraaf 3.3. Kennisinfrastructuur).

Voorbeeld van een programma dat de hele kennisketen beslaat

Het onderzoeks- en innovatieprogramma Memorabel, maakt deel uit van het Deltaplan Dementie. Aan het Deltaplan neemt een consortium van zorgverzekeraars, bedrijven, gemeenten, kennisinstituten, patiëntenorganisaties, beroeps- en brancheorganisaties deel.

Het programma Memorabel loopt van 2013-2020 en heeft een budget van 65 miljoen euro. Doel van het programma is de kwaliteit van leven van mensen met dementie en de aan hen geleverde zorg en ondersteuning te verbeteren. Dit gebeurt door het uitvoeren van onderzoek en het ontwikkelen en toepassen van effectieve en doelmatige instrumenten, interventies en zorgmodellen. Het programma wil bijdragen aan een minder sterke toename van het toekomstig aantal mensen met dementie, de kwaliteit van leven van mensen met dementie en hun mantelzorgers, aan kwaliteitsverbetering en kostenbeheersing in de diverse sectoren (care, welzijn, wonen, preventie, cure) en aan de innovatiekracht van bedrijven.

Maatschappelijk probleem

Dementie is een verzamelnaam voor ruim vijftig ziektes, waarvan Alzheimer de bekendste is. In Nederland krijgt

¹⁷⁸ Gezondheid in de brede definitie van Machteld Huber.



één op de vijf mensen dementie en gemiddeld is de ziekteduur acht jaar. Mensen met dementie worden uiteindelijk geheel afhankelijk van anderen. Verwachting is dat de komende jaren het aantal mensen met dementie verder toeneemt, en daarmee ook de belasting van mantelzorgers en de zorgkosten.

Focus

Het programma richt zich op de mensen met dementie van nu en patiënten van morgen. Wat kan er nu al verbeteren in behandeling, zorg en ondersteuning, en hoe kunnen we in de toekomst tot nieuwe behandelingen komen en dementie wellicht terugdringen.

Het onderzoek omvat de gehele kennisketen, van onderzoek om het ontstaan van dementie te begrijpen tot benutting van kennis in de praktijk. Voor dit programma zijn vier thema's benoemd:

1. oorsprong en mechanisme van dementie
2. diagnostiek
3. behandeling en preventie
4. doelmatige zorg en ondersteuning

De prioriteiten worden regelmatig geactualiseerd op basis van hernieuwde peiling van de kennisbehoefte, (internationale) ontwikkelingen en bereikte vooruitgang binnen het programma.

5.2.3. Vergelijking taakbreedte met instituten in het buitenland

ZonMw is in haar taakbreedte redelijk uniek. Er zijn nationaal en internationaal vrijwel geen instituten die hiermee vergelijkbaar zijn. De vraag is waarom dit zo is en hoe vanuit andere landen naar deze taakbreedte wordt gekeken? In deze evaluatie hebben wij dit gevraagd aan respondenten van de Canadian Institutes for Health Research (CIHR) en de Swedish Research Council.

Qua taakbreedte is van deze drie instituten ZonMw het meest breed, gevolgd door CIHR en SRC financiert vooral fundamenteel onderzoek.

Canadian Institutes for Health Research

De CIHR bestaat sinds 2000. Daarvoor was het de 'Medical Research Council'. Deze was gefocust op fundamenteel medisch wetenschappelijk onderzoek en indirect op gezondheidsonderzoek. De bedoeling van het oprichten van de CIHR was om naar een bredere focus te gaan. CIHR richt zich ook toegepast onderzoek en op innovatie in de gezondheidszorg. Aanleiding voor deze verbreding was een brede maatschappelijke consultatie.

Over deze brede opdracht is wel discussie. Een overheidscommissie die adviseert over de samenwerking met andere wetenschapsgebieden kijkt naar de taakbreedte van CIHR. In de discussie is er ook een pleidooi om innovatie in de gezondheidszorg in een ander instituut te plaatsen. Een tegenargument is dat CIHR nu in staat is om heel breed over kennisontwikkeling en kennistoepassing te denken. Het hele spectrum van onderzoek vindt plaats in dezelfde organisatie. Dat betekent dat kennisontwikkeling over implementatie een integraal onderdeel wordt van het onderzoek dat gefinancierd wordt vanuit CIHR. Iedereen die met onderzoek bezig is moet nadenken over kennisontwikkeling en kennistoepassing. Veel mensen binnen CIHR vinden dat de samenhang zorgt voor de beste kansen om tot kennistoepassing te komen. Anderen vinden juist dat je 'knowledge translation & implementation' niet in elk onderzoek terug moet laten komen en ervaren de breedte als belemmerend voor het vrije onderzoek.



Swedish Research Council

De SRC is gericht op het financieren van fundamenteel onderzoek, het verandert langzaam met een aantal opdrachten van de overheid voor klinisch onderzoek. SRC werkt samen met organisaties die wat meer aan de rechterkant van de kennisketen zitten (toegepast onderzoek, innovatie, implementatie). Een van deze organisaties is Vinnova. Andere organisaties waar SRC mee samenwerkt zijn Forte (onder het ministerie of Health, working life and Welfare Affairs), zij financieren ook toegepast onderzoek.

Ook binnen SRC zijn er geluiden dat het goed zou zijn om de opdracht te verbreden. De respondent zou zelf graag zien dat de SRC zich ontwikkelt richting CIHR en in het bijzonder zoals ZonMw: “Als je strategisch wil werken met Medicine & Health en als je impact wil hebben, dan moet je de hele waarde keten kunnen beïnvloeden. In Zweden is het te gefragmenteerd. Het maakt het makkelijker om impact te bereiken als je het combineert. In Zweden zijn alle elementen van de waardeketen wel georganiseerd in verschillende instituten. Het zou kunnen werken als de overheid meer ‘hands on’ was en meer zou coördineren. In Zweden is er echter niet de traditie dat de overheid deze rol op zich neemt”.

5.2.4. Conclusies over taakgebieden van ZonMw

Op de vraag over de verhouding tussen fundamenteel, translationeel en toegepast onderzoek voldoende in balans is in relatie tot de taken van ZonMw is geen eenduidig antwoord te geven. In grote lijnen wordt de taakbreedte van ZonMw positief beoordeeld en zowel nationaal als internationaal als nastrevenswaardig voorbeeld gezien¹⁷⁹. Er is echter geen norm voor een optimale balans.

Over de ontwikkeling van de investeringen in de verschillende typen van onderzoek zijn geen cijfers beschikbaar. Overall zijn in de evaluatieperiode de middelen voor onderzoek & ontwikkeling afgenomen. Verder is er een lichte verschuiving van vrij en basaal onderzoek naar strategisch en toegepast onderzoek. Dit heeft vooral te maken met de beleidskeuze voor de topsectoren. Mogelijk blijft hierdoor excellent onderzoek en talent onbenut (we weten niet of dit onderzoek en of deze onderzoekers elders wel financiering krijgen).

De vraag wat de optimale balans is, is pas goed te beantwoorden als helder is wat het doel is. Dit raakt aan de eerder genoemde behoefte aan een visie. Wat zijn de belangrijkste wetenschappelijke en maatschappelijke vraagstukken op het vlak van gezondheid? Hoe kan onderzoek & ontwikkeling bijdragen aan het oplossen van vraagstukken? Welk onderzoek is hierin nodig, welke prioriteiten stellen we en hoeveel ruimte is nodig voor ‘investigators driven research’ vanuit de gedachte dat ruimte voor vrij en grensverleggend onderzoek ook bijdraagt aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken.

ZonMw slaagt er in om de verschillende typen onderzoek aan elkaar te koppelen. Hiervan zijn meerdere succesvolle voorbeelden.

¹⁷⁹ Op basis van de vergelijking met twee instituten en op basis van de respons van stakeholders over de positie van ZonMw internationaal (ZonMw heeft internationaal een goede naam).



6. AANBEVELINGEN

ZonMw is een doeltreffende en doelmatige organisatie en zowel nationaal als internationaal één van de voorlopers in het financieren en stimuleren van onderzoek en innovatie. We adviseren ZonMw in het algemeen om door te gaan met deze koers en geven een aantal aanbevelingen, die deze koers verder versterken.

In dit hoofdstuk geven we puntsgewijs aan de hand van de thema's uit de taakopdracht onze aanbevelingen over: de opdrachtverlening aan ZonMw, doelmatigheid, doeltreffendheid en impact en als laatste onderwerp positionering en taakontwikkeling.

Het aantal aanbevelingen zou de indruk kunnen wekken dat ZonMw nog veel te verbeteren heeft, maar dat is zeker niet het geval. Het zijn vooral suggesties voor doorontwikkeling.

6.1. OPDRACHTVERLENING AAN ZONMW

Uit deze evaluatie blijkt dat de huidige manier van aansturen duidelijk is ingericht en goed functioneert. De sturing vanuit de beleidsstrategie van VWS is in de evaluatieperiode versterkt ten opzichte van de vorige evaluatie en in programma-opdrachten wordt meer nadruk gelegd op samenhang tussen programma's. De verbinding tussen ZonMw en NWO is in de evaluatieperiode versterkt. In de vorige evaluatieperiode is al geïnvesteerd in een verbreding van opdrachtgevers. In de evaluatieperiode zijn hier de vruchten van geplukt. Ten aanzien van de opdrachtverlening bevelen wij het volgende aan.

1. *Ontwikkel een lange termijn visie met ZonMw, NWO en het ministerie van VWS*

Bepaal met ZonMw, NWO en het ministerie van VWS hoe een lange termijn visie het beste tot stand kan komen en wie hierbij betrokken kunnen worden zodat de belangrijkste maatschappelijke vragen goed op tafel komen. Ga vooral in op hoe gezamenlijk ingespeeld kan worden op ontwikkelingen en hoe de praktijk nog meer het uitgangspunt kan worden in de programmering van onderzoek en innovatie.

2. *Maak lang lopende programma's mogelijk*

Onderken in de visie dat de innovatieketen lang duurt en niet erg voorspelbaar verloopt. Om de onderzoek-toepassing-implementatie cyclus rond te maken is daarom veel tijd nodig. ZonMw kan nog meer impact realiseren door minder, maar langer lopende programma's op te zetten. Hierbij is een periode van acht tot twaalf jaar (bijvoorbeeld voor translationele onderzoeksprogramma's) benodigd om de onderzoekproducten zo dicht mogelijk naar de implementatie te ontwikkelen en niet te vroeg af te breken.

3. *Zorg ook voor een grotere betrokkenheid van het beleid bij de afronding van programma's*

Nu blijkt dat aan het einde van een deel van onderzoeks- en ontwikkelprogramma's de verbinding met beleid afneemt. Daarbij helpt het om aan het begin van het programma, gekoppeld aan de ambities van een programma (of een cluster programma's) gezamenlijk te bepalen wat het belang is van de betrokkenheid en actieve rol van beleid in het bereiken van maatschappelijke impact en hoe dit wordt ingevuld. Deze aanbeveling geldt ook voor andere departementen die met ZonMw werken.

4. *Zorg voor een goede ondersteuning van de internationale positie en activiteiten van ZonMw*

Zorg ervoor dat ZonMw een van de koplopers blijft binnen Europa op het gebied van onderzoek. De opdrachtgevers kunnen door een structurele betrokkenheid hier daadwerkelijk aan bijdragen.



Ondanks het feit dat deelname aan verschillende Europese programma's op hoog politiek niveau is beslist, kost het moeite om betrokken ministeries op werkniveau aangehaakt te houden bij het internationale beleid van ZonMw en hier ook structureel voldoende middelen voor beschikbaar te stellen. Tot nu toe kon ZonMw in het programmabudget alleen meedoen als er een verbinding gelegd kon worden met nationale programma's of investeringen. Het is noodzakelijk om hier aandacht aan te besteden vanuit de opdrachtgevers.

5. Zorg voor voldoende vrij te besteden budget voor ZonMw

Zorg voor voldoende vrij te besteden budget. Dit kan ZonMw inzetten voor vernieuwing en grensverleggend fundamenteel onderzoek en hoog risico projecten. Bepaal op basis van een gezamenlijke visie hoeveel ruimte nodig is voor 'investigator driven research' vanuit de gedachte dat ruimte voor grensverleggend onderzoek met een bijbehorend vrij te besteden budget bijdraagt aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Hierdoor kan ZonMw zelf onderzoek initiëren en meer dan nu differentiëren in programma instrumenten. Het gaat hierbij om middelen waarmee ZonMw zelf in interactie met het veld kan programmeren, waarbij vragen vanuit de maatschappij als uitgangspunt dienen. Het veld staat hierbij voor alle stakeholders (bijvoorbeeld lokale overheden, zorgaanbieders, zorgprofessionals, cliënten, onderwijs).

6. Zet in op een verdere verbreding van opdrachtgevers

ZonMw heeft in de evaluatieperiode het aantal opdrachtgevers uitgebouwd. Ga door met deze verbreding om de relevantie kwesties in de gezondheidszorg in gezamenlijkheid te onderzoeken. Denk hierbij aan de andere topsectoren, provinciale en gemeentelijke overheden en private partijen. Overleg met de verzekeraars over de mogelijkheden van structurele cofinanciering, met name waar het gaat om kostenbesparende veranderingen in de zorg. Als ZonMw meer op dit gebied kan investeren, kunnen de verzekeraars daar veel rendement uit verwachten. VWS kan hierin een rol spelen door zelf ook in overleg te gaan met zorgverzekeraars.

Richt je nog meer op het vinden van medefinanciers op programmaniveau. Er is nog geen toename van de omvang van financiering van programma's. Hoewel er een duidelijke toename is van cofinanciering op projectniveau legt dit tegelijk ook een grote druk op aanvragers van onderzoek en de instellingen waar zij werken.

Richt je op regionale en lokale partijen voor financiering. Door de veranderingen in de gezondheidszorg van de Nederlanders en de organisatie van zorg is intersectoraal beleid steeds belangrijker geworden en is het relatieve belang van nationaal beleid afgenomen ten gunste van lokaal en regionaal beleid. De consequenties hiervan voor ZonMw zijn dat er daarmee meer relevante partijen zijn die belang hebben bij de activiteiten van ZonMw en die kunnen bijdragen aan cofinanciering van activiteiten. Dit stelt echter ook andere eisen aan de organisatie van netwerken en stakeholders rond de activiteiten van ZonMw.

6.2. DOELTREFFENDHEID EN IMPACT

1. Bepaal op clusterniveau wat de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken zijn

ZonMw heeft in de evaluatieperiode meer aandacht besteed aan de samenhang tussen programma's. Aan het einde van de evaluatieperiode zijn 14 clusters gedefinieerd. Voorbeelden van clusters zijn 'Geestelijke Gezondheidszorg', 'Jeugd', 'Palliatieve Zorg' en 'Sport en Bewegen'. De clusters zijn bedoeld om beter aan te kunnen sluiten bij de behoeften van het veld, versnippering tegen te gaan en meer flexibiliteit te creëren in programmering om zo meer wetenschappelijke en maatschappelijke



impact te realiseren. Per cluster definieert ZonMw doelen, activiteiten, stakeholders en beoogde gebruikers. De clusters zijn dynamisch, het kan dus zijn dat er in de loop van de tijd clusters bij komen of verdwijnen.

Bepaal op het niveau van clusters samen met stakeholders en doelgroepen wat de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken zijn voor de komende 10 jaar. Neem daarin de leefwereld van de patiënt en cliënt nog meer als uitgangspunt. Bepaal wat de bijdrage van onderzoek en ontwikkeling (publiek/privaat) kan zijn en bepaal gezamenlijk vooraf welke impact wordt beoogd. Neem daarbij nadrukkelijk in ogenschouw waar een multidisciplinaire inzet bij kan dragen (onder meer in verbinding met de verschillende wetenschapsdomeinen binnen NWO) en wat er voor nodig is om deze inzet te realiseren.

2. Richt je nog meer op disruptieve veranderingen en innovaties

Richt je als ZonMw nog meer op disruptieve veranderingen, innovaties en innovaties van interventies (van producten/diensten van medisch-technische handelen, kwaliteits- en doelmatigheidsinstrumenten), de organisatie van zorg en onderzoek naar onderzoek.

Initieer onderzoek naar nieuwe technologieën en ontwikkelingen zoals big data, 'quantified self' en aanpalende ontwikkelingen die van grote invloed zijn op de gezondheidszorg.

Faciliteer als ZonMw onderzoek op nieuwe ontwikkelingen en relevante thema's. Treed in interactie met stakeholders op als 'agendasetter' in Nederland voor gezondheidsonderzoek en innovatie.

Leer hierbij van innovatieketens in het bedrijfsleven. Ga op zoek naar zwakke plekken in de keten, dit helpt om de keten te verbeteren. Werk aan een goede beschrijving van zorginnovatieketen(s). Maak hierbij gebruik van zowel nationale- als internationale kennis.

3. Investeer in een dynamisch, passend kennisecosysteem

Investeer vanuit de clusters samen met stakeholders in een dynamisch, regionaal kennis ecosysteem. Met dynamisch bedoelen wij niet zozeer een geïnstitutionaliseerde, maar een netwerkvorm. Kies bij het financieren van onderzoek en ontwikkeling elke keer voor de netwerken/consortia die het best geëquipeerd en het meest doeltreffend zijn. Investeer in de opbouw van netwerken als deze nog ontbreken. Ga zowel op het niveau van projecten (indienende consortia) als het niveau de programma's (ZonMw) op zoek naar financieringsbronnen en impactvolle samenwerkingen (regionaal, nationaal en internationaal, publiek en privaat).

4. Organiseer experts binnen de clusters

Zorg binnen de clusters, in samenwerking met stakeholders, voor experts die dicht bij de praktijk staan en die meekijken, meedenken en reflecteren. Deze experts kunnen bijvoorbeeld van kennisinstituten komen of zelfstandigen zijn, maar ook beroepsbeoefenaren die zelf de deel uitmaken teams op de werkvloer of binnen managementteams werkzaam zijn of ervaringsdeskundigen. Deze vormen een belangrijke aanvulling op de kennispleinen en websites waar kennis wordt ontsloten, omdat een expert, in een directe dialoog met de doelgroep, kan helpen om kennis te vertalen naar het primaire proces van een specifieke praktijk, beleids- of onderwijssituatie.

5. Experimenteer met andere vormen van programmeren

Richt je nog meer op innovatieve wijzen van programmering. Door te experimenteren met slimme en creatieve procedures kan ZonMw er toe bijdragen dat meer groepen gebruik maken van financiering voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie.



Experimenteer met financieringsvormen waarbij je actief op zoek gaat naar initiatieven in het veld. Dus niet zozeer door een programma of een thema te definiëren en door calls uit te zetten, maar door veelbelovende bewegingen op te sporen, die samen met andere partijen te bekrachtigen en hiervan te leren.

6. Richt je als ZonMw nog meer op onderzoek van onderzoek.

Kijk bij 'onderzoek van onderzoek' (meta-onderzoek) niet alleen naar praktijkgericht onderzoek maar ook naar fundamenteel onderzoek. Typen meta-onderzoek die overwogen kunnen worden zijn: onderzoek naar het programmeringsproces zelf, onderzoek naar de praktijkimpact van onderzoek op langere termijn c.q. evaluatie van de implementatie, onderzoek naar wetenschappelijke impact, onderzoek naar de mate waarin ZonMw programma's ontwikkelingen in het veld beïnvloeden en onderzoek naar hoe financiering het innovatieproces al dan niet stimuleert.

7. Onderzoek impact

Investeer in het vaststellen van de maatschappelijke impact van (de financiering van) gezondheidsonderzoek en zorginnovatie. Ontwikkel daarvoor een systematiek met de daarbij passende theorieën en modellen waarbij vergelijkbaarheid en eenduidigheid ontstaat. Werk hierbij, waar mogelijk samen met andere organisaties en het veld.

Met een meer gecoördineerde en systematische aanpak van programma-evaluaties wordt meer inzicht verkregen in de doeltreffendheid van de manier van programmering. Nu worden programma's apart geëvalueerd. Overweeg daarin een raamwerk te ontwikkelen (zie voorbeeld van de Canadian Institutes for Health Research). Belangrijk is dat dit raamwerk voldoende flexibel is om het aan te passen aan de karakteristieken van een (cluster van) programma's en zorg dat het niet leidt tot te veel registraties.

Maak het mogelijk om twee tot vijf jaar na afloop van een programma een impact evaluatie uit te voeren. Nu is dit door de programmafinanciering nog moeilijk. Wellicht wordt dit makkelijker als meerdere jaren in clusters wordt gewerkt en stakeholders nauwer betrokken zijn bij het bereiken van impact. Stakeholders en doelgroepen die aan deze clusters verbonden zijn definiëren dan samen de beoogde maatschappelijke impact en wie welke rol daarin heeft. Na verloop van tijd kan binnen zo'n cluster een impactstudie plaatsvinden. Hiermee kan dan ook de effectiviteit van een cluster onderzocht worden. Vanuit de ambitie om deze clusters zo in te richten dat er over de hele kennis- en innovatiecyclus commitment is van stakeholders, zou een dergelijke impactstudie ook een bredere reikwijdte kunnen hebben (over de grens van de taakopdracht van ZonMw en meer gericht op het complete netwerk).

Overweeg ook om impact te onderzoeken door te inventariseren welke belangrijke veranderingen er in de dagelijkse praktijk en organisatie van de zorg hebben plaatsgevonden om vervolgens te reconstrueren hoe kennis uit onderzoek- en innovatie een rol hebben gespeeld en waar veranderingen vooral op grond van praktijkontwikkelingen hebben plaatsgevonden.

6.3. DOELMATIGHEID

1. Maak bij het werken aan doelmatigheid geen gebruik van normpercentages

Bij doelmatigheid kwam naar voren dat het lastig is om ZonMw vanwege zijn unieke karakter te vergelijken met andere programmeringsorganen, instituten of sectoren. Alleen al grote verschillen in



omvang en werkzaamheden vertekenen het beeld. Een benchmark met andere organisaties is weinig zinvol. Maak daarom geen gebruik van normpercentages voor programmakosten. Juist met een flexibele en gedifferentieerde inzet van ZonMw werkt dit alleen maar belemmerend.

2. Licht het programmeringsproces door.

Maak vooraf, tijdens en achteraf beter zichtbaar waaruit de programmakosten bestaan, waartoe ze dienen en welke resultaten daarmee zijn behaald (of behaald moeten worden). Nu is dat nog onvoldoende transparant. Evalueer vaker op doelmatigheid. Gebruik dit inzicht om te bepalen of een aanpak efficiënter kan.

Analyseer het programmeringsproces om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het programmeringsproces te verbeteren. Doe dit in de vorm van een vergelijking in aanpak tussen de diverse programma's en ook door een vergelijking met de werkwijze van andere organisaties die onderzoek en innovatie programmeren.

3. Experimenteer met nieuwe vormen van programmeren om de doelmatigheid te vergroten

Het indien- en beoordelingsproces kost veel tijd van veel partijen. Grotendeels is dit functioneel en draagt het bij aan de doelstelling. Toch pleiten wij voor meer aandacht voor alternatieve procedures. Hierbij passen ook goed opgezette experimenten met (delen van) procedures.

Een voorbeeld uit de evaluatie is om het beoordelen van voorstellen grondig en nauwkeurig onder de loep te nemen door te kijken hoe beoordelingen tot stand komen. Hoe maken referenten en commissieleden hun afweging? Leidt de procedure tot de selectie van de beste voorstellen? In hoeverre is het een zorgvuldigheid in procedure, maar niet zozeer in uitkomst?

Een experiment kan zijn om dezelfde voorstellen via verschillende procedures te laten beoordelen, uitgebreid en minder uitgebreid. Is er een verschil in uitkomst? Hoe discriminerend is de aanpak en hoe is de verhouding tussen inspanning en uitkomst?

6.4. POSITIONERING EN ONTWIKKELING TAAKGEBIEDEN ZONMW

De conclusie is dat rol en taakopvatting van ZonMw over de afgelopen periode uitstekend was. Het is van belang dat ZonMw hierin verder doorgroeit, ook in verbinding met de andere wetenschapsgebieden binnen NWO.

1. Laat het klassieke onderscheid tussen taakgebieden los. Gebruik bij voorkeur de term 'fases' en 'cycli'.

In de taakopdracht voor deze evaluatie is bij de vraagstelling gebruik gemaakt van de term 'taakgebieden'. Kies in plaats hiervan voor de term 'fases' of cycli, dit doet meer recht aan het dynamisch karakter van de wetenschap.

2. Bepaal op basis van de eerder genoemde visie in welke fases van onderzoek (basaal t/m implementatie) in welke mate geïnvesteerd moet worden.

De vraag over de optimale balans kan pas beantwoord worden als helder is wat je met elkaar wil bereiken. Wat zijn de belangrijkste wetenschappelijke en maatschappelijke vraagstukken op het vlak van gezondheid? Hoe kan onderzoek & ontwikkeling bijdragen aan het oplossen van vraagstukken? Welk onderzoek is hierin nodig, welke prioriteiten stellen we en hoeveel ruimte laten we 'investigators driven research'?



3. Verhoog de investering in de toepassing van wetenschappelijke kennis in de praktijk

Momenteel is er voor de vernieuwingsimpuls bijvoorbeeld een laag budget. De Europese Unie constateert dat Nederland weinig investeert in onderzoek en innovatie. Er is een bredere en meer bewuste ontwikkeling van talent nodig om translationeel onderzoek vorm te kunnen geven. Staatssecretaris Dekker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geeft in zijn brief aan de Tweede Kamer 'Wetenschap met Impact' op 17 januari 2017 aan dat wetenschappelijke kennis kan bijdragen aan de grote maatschappelijke vraagstukken en economische kansen van dit moment. Om daadwerkelijk die impact te hebben, is meer aandacht voor valorisatie noodzakelijk.

4. Investeer in medewerkers

In de evaluatieperiode heeft de wijze van financiering geleid tot veel tijdelijke functies. Dit is niet bevorderlijk voor de continuïteit, kwaliteit en efficiëntie van ZonMw. Het vervullen van een intermediaire rol en het programmeren van onderzoek en innovatie is een vak. Investeer in medewerkers en faciliteer de ontwikkeling van een vaste groep medewerkers.



BIJLAGE 1: BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Voorzitter begeleidingscommissie:

1. Mw. Prof. Dr. Mr. R.M. Letschert (Rianne). Rector Magnificus Universiteit Maastricht.

Leden vanuit onderzoek en wetenschap:

2. Mw. Prof. Dr. P.E. Slagboom, (Eline). Sectiehoofd van de Moleculaire Epidemiologie Leids Universitair Medisch Centrum.
3. Prof. Dr. J. Grin (John). Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen. Universiteit van Amsterdam.
4. Prof. Dr. P.P. Groenewegen, NIVEL en Faculteit Social Sciences Universiteit van Utrecht.

Leden vanuit maatschappelijk veld:

5. Mw. Drs. A. Bögels MBA (Anemone). Management Consultant Allianties & Strategie.
6. Mw. Dr. A.I.M.C. Wydoodt (Anita), Lid Raad van Bestuur Twee Steden Ziekenhuis
7. Drs. F.C.W. Klaassen (Frank), Directeur Publieke Gezondheid GGD regio Limburg Zuid.

Vertegenwoordigers namens de opdrachtgevers:

8. Mw. Dr. M.C.H. Donker (Marianne), Directeur Publieke Gezondheid Ministerie van VWS. Tijdens de begeleidingscommissie van 12 januari 2017
9. Drs. H.C.M. Middelplaats (Han), Hoofd Afdeling Ethiek en Cluster Financieel Beleid . Tijdens de begeleidingscommissie op 16 februari 2017 en 20 maart 2017
10. Mw. Dr. R. van Kessel-Hagesteijn (Renée), Directeur NWO-gebied Maatschappij- en Gedragwetenschappen

Secretaris Begeleidingscommissie:

11. Drs. E.P. Poortvliet (Paul), Partner bij Bosman & Vos



BIJLAGE 2: GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Algemeen

- Evaluatie ZonMw 2004
- Evaluatie ZonMw 2010 + brief van ZonMw aan minister VWS + brief van begeleidingscommissie aan minister VWS en bestuur NWO
- Regeling financieel Beheer ZorgOnderzoek Nederland
- Topsectorplan Life Sciences & Health 'Voor een gezond en welvarend Nederland'
- Rapport van ABDTOPConsult over NWO 'van lappendeken naar een nationaal discours en centrale programmering'
- Brief van minister VWS en staatssecretaris OCW over inbedding ZonMw in nieuwe NWO organisatie
- Evaluatie NWO 2013
- Strategienota NWO 2011 – 2014
- Strategienota NWO 2015 – 2018

Artikelen

- Burdorf, A. Pluijm, S.M.F. Langeveld, C.M. Bensing, J.M. Bouter, L.M. Maas, P.J. van der Machenbach J.P. (2009): "Het zichtbaar maken van de maatschappelijke impact van gezondheidsonderzoek", Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde, vol. 153 (7), p. 304-309.
- Canadian Academy of Health Sciences ASSESSMENT REPORT. Making an Impact. A Preferred Framework and Indicators to Measure Returns on Investment in Health Research. Januari 2009
- Commissie Nationaal Plan Toekomst Onderwijswetenschappen. Nationaal Onderwijs/leerwetenschappen. Januari 2011.
- Council Recommendation on the 2016 national reform programme of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2016 stability programme of the Netherlands
- CWTS Leiden. Bibliometric evaluation of grantees versus non-grantees in the period 2010-2015 of four ZonMw individual funding instrument, 5 September 2016.
- Drummond, 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.
- NWO. Groeien met Kennis. Strategienota NWO 2011-2014. Juni 2010.
- Ferdinandus S. Measuring the societal impact of projects financed by ZonMw. Vrije Universiteit Amsterdam. Zonder datum (medio 2016).
- Hivon, e.a. Use of health technology assessment in decision making: co responsibility of users and producers? Int J Technol Assess Health Care. 2005; 21(2): pp. 268-75.
- KNAW, NWO en VSNU. Standard Evaluation Protocol. Ontwikkeld door voor de beoordeling van wetenschappelijk onderzoek. 2014
- Landry, e.a. Utilization of social science research knowledge in Canada. Research policy 2001; 30(2): pp. 333-49.
- Linden, B.A. Implementatie, vakgebied dat volwassen wordt. Kwaliteit in Zorg. 2016 nummer 2.
- Ministerie VWS i.s.m. NWO Taakopdracht Evaluatie ZonMw 2010-2015 ZonMw | 19-04-2016 – externe versie 17-05-2016
- Ministerie VWS opdrachtbrieven aan ZonMw 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 en 2015. Brochure Maatschappelijke opgaven 2009 en Kennisagenda
- Ministerie VWS. Goedkeuringsbrief 2017. 23 december 2016



- Ministerie VWS en Ministerie OCW brief aan Algemeen Bestuur NWO . Kenmerk: 955423-149298 –BPZ. 19 april 2016.
- Nasserl, M. Clarke, M. Chalmers, I. Gundro Brurberg, K. Nykvists, H. Lund, H. Glasziou P. Artikel 'What do funders do to minimize waste in research' Lancet Maart 2017
- Raad voor Gezondheidsonderzoek. Gezond zorgonderzoek. De toekomst van het gezondheidszorgonderzoek in Nederland. RGO, december 2008.
- Reijmerink, W en Oortwijn, W. 'Bevorderen van verantwoorde onderzoekspraktijken door ZonMw', Beleidsonderzoek Online januari 2017.
- Spaapen, J. Drooge, L. Introducing 'Productive Interactions' in social impact assessment'. Research Evaluation. September 2011. 'Social Impact Assessment Methods through Productive Interactions' (SIAMPI)
- Viergever, R.F. Hendriks T.C.C. Doelgerichte financiering van gezondheidsonderzoek door de overheid. Januari 2015.
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland. Oktober 2013

Externe documenten ZonMw

- ZonMw Corporate Brochure
- Jaarverslagen 2010 t/m 2015
- Jaarrekeningen 2010 t/m 2015
- Beleidsplan ZonMw 2007-2010
- Beleidsplan ZonMw 2012-2015
- ZonMw. Signalement Goed Gebruik Geneesmiddelen. Juli 2009
- ZonMw. Signalement Moet alles wat kan? Vragen ronde medische beslissingen bij het begin en einde van het leven. April 2013.
- ZonMw. Signalement 'Naar een gecoördineerd programma Mantelzorg' 29 september 2011
- ZonMw. HRD-beleid ZonMw 2016-2019. Integraal beleid voor Functioneren, Beoordelen, Functiegerichte Ontwikkeling en Loopbaanontwikkeling. Januari 2016.
- ZonMw. Investeren loont. Beleidsplan 2012-2015. Juni 2011.
- ZonMw. Kennis op maat, samen met betrokken partners. Beleidsplan ZonMw 2016-2020. Mei 2016.
- ZonMw. Kennisinfrastructuur in transitie. Rapport reflectiebijeenkomst Zorg en Ondersteuning in de Buurt. September 2014.
- ZonMw. Versterken van Impact. Discussiestuk over het ZonMw implementatiebeleid. Mei 2016.

Interne documenten ZonMw

- Jaarplannen 2010 t/m 2016
- Stand van zaken uitvoering aanbevelingen van de Evaluatie ZonMw 2010
- Presentatie implementeren en innoveren
- Voortgangsrapportage 2016 (financieel en inhoudelijk)
- Verdeling overhead ultimo 2015 geanonimiseerd
- Begroting 2016
- Tijdschrijven nieuwsbericht 12-05-2016
- Werkafspraken planning en control VWS, NWO en ZonMw 2015
- Werkwijzer projectmatig werken bij ZonMw
- Opdrachtbrieven van VWS 2010 t/m 2016
- Update internationalisering - bestuur ZonMw 05-11-2014



- Brief VWS aan OCW over zbo status ZonMw 05-02-2015
- Brief VWS aan ZonMw over inbedding ZonMw in NWO 19-04-2016

92 Brieven van VWS en 3 van EZ, SZW en InZicht over specifieke programma's

- 20100111 Brief VWS - programma evaluatie regelgeving tweede evaluatie WMO
- 20100115 Brief VWS - programma Q-koorts onderzoek
- 20100212 Brief VWS - goedkeuring programmavoorstel



BIJLAGE 3: OPERATIONALISERING VAN VRAAGSTELLING

In de onderstaande tabel laten we gedetailleerd zien hoe we de vraagstelling uit de taakopdracht hebben geoperationaliseerd en welke bronnen we gebruiken om deze te beantwoorden. We hebben er bewust voor gekozen om deze uitgebreide tabel op te nemen, omdat het goed laat zien hoe we de hoofdvraagstelling operationaliseren.

In de onderstaande tabel komt de vraagstelling uit taakopdracht terug in de kolom “nummer vraag uit offerte aanvraag”. Als er geen nummer staat betekent het dat wij deze vraag hebben toegevoegd. Over het algemeen zijn dit detailleringen op de gegeven vraagstelling. Met analyse en rapportage trekken we conclusies op het niveau van de vraagstelling in de offerte-aanvraag. Elke vraag uit de offerte-aanvraag wordt dus expliciet beantwoord in de eindrapportage.

We gebruiken per vraag verschillende bronnen (triangulatie). De tabel op de volgende pagina's vormt de brug naar de aanpak.

Vraag	Nummer Vraag uit taak-opdracht	Bron:
3.1 Context en opdrachtverlening		
1. Hoe heeft de aansturing van de opdrachtgevers zich ontwikkeld? - Worden de opdrachtverlening van VWS en NWO aan de ene kant en de verantwoording door ZonMw aan de andere kant zodanig ingevuld dat partijen hun rol van opdrachtgever en opdrachtnemer goed kunnen invullen? - Is de invulling van de relatie (zowel op bestuurlijk, management- als programmaniveau) ondersteunend voor het bereiken van de doelstellingen van de organisatie zoals in het beleidsplan verwoord?	8	Overall: bestuur, MT. VWS, NWO, ZonMw Programmaniveau: Coördinatoren, secretarissen, beleidsambtenaren VWS Documenten
2. Is de opdrachtverlening vanuit VWS verbeterd door meer interne afstemming?		Overall: bestuur, MT. VWS, NWO, ZonMw. Programmaniveau: Coördinatoren, secretarissen ZonMw. Beleidsambtenaren VWS. NWO bureau.
3. Welke rol heeft het topsectorenbeleid gespeeld bij de uitvoering van de taken van ZonMw en de implementatie van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie?	9 ¹⁸⁰ (2.5)	NWO, VWS, ZonMw Documenten

¹⁸⁰ In de offerteaanvraag staat twee maal vraagnummer 9. Hier betreft het vraag 9 uit paragraaf 2.5



Vraag	Nummer Vraag uit taak-opdracht	Bron:
4. Is er een goede inhoudelijke aansluiting bij de NWO-strategienota's 2011-2014 en 2015-2018? - Hoe is hieraan invulling gegeven? - Hoe en in hoeverre heeft ZonMw in haar taakuitoefening invulling gegeven aan de samenwerking met NWO-gebieden en –regieorganen? Welke meerwaarde had deze samenwerking?	10	Documentonderzoek Regieorganen SIA, NRPO, NRO. NWO ZonMw
5. Is in de <i>opdrachtverlening</i> van met name VWS de ontwikkeling naar grotere programma's, meer focus op kennisontwikkeling over de implementatie, meer aandacht voor aansluiting bij praktijk (bijv. middels ouderenorganisaties en patiëntenorganisaties) voldoende meegenomen in de opdrachtformulering?	9 (2.5)	Overall: bestuur, MT. VWS, NWO, ZonMw Programmaniveau: Coördinatoren, secretarissen, beleidsambtenaren VWS Documenten
3.2. Taakopvatting en positie ZonMw		
1. Is de positie van ZonMw ten opzichte van andere organisaties waarmee raakvlakken in taken bestaan voldoende helder en afgebakend?	9 (2.5)	Stakeholders
2. Hoe wordt het profiel van ZonMw omschreven door stakeholders?	9 (2.5)	Stakeholders
3. Is de verhouding fundamenteel-translatieel-toegepast onderzoek voldoende in balans in relatie tot de taken? Hoeveel middelen worden via ZonMw verhoudingsgewijs en in absolute zin besteed aan 1. Fundamenteel onderzoek, 2. Strategisch onderzoek en translatieel onderzoek, 3. Toegepast onderzoek, 4. Ontwikkeling en 5. Implementatie. Hoe verhoudt zich dit tot voorgaande jaren?	9 (2.5)	Stakeholders, documenten, MT ZonMw Hoofd afdeling bedrijfsvoering ZonMw.
3.3. Inzet		
1. Zijn de beoogde doelgroepen betrokken bij de programmering van ZonMw?		Overall: MT, ZonMw, documenten. Programmaniveau: Coördinatoren, secretarissen, voorzitters programma commissies. Stakeholders. Documenten.
2. Formuleert ZonMw bij aanvang van het programma hoe doelgroepen betrokken zullen worden in het proces op programmaniveau en hoe ze betrokken moeten worden in onderzoeks- en ontwikkelprojecten?		Programmaniveau: Coördinatoren, secretarissen, voorzitters programma commissies. Stakeholders. Documenten.
3. Is het gelukt om een deel van het budget voor programma's uit private middelen te betrekken (verzekeraars, fondsen)? Hoe kan dit worden geoptimaliseerd?	9 ¹⁸¹ (2.4)	Overall: MT, ZonMw, documenten (programmaevaluaties). Coördinatoren, secretarissen.

¹⁸¹ Hier betreft het vraag 9 uit paragraaf 2.4.



Vraag	Nummer Vraag uit taak-opdracht	Bron:
4. Is het gelukt om het veld mee te laten profiteren van internationale fondsen? Welke trend is daarin zichtbaar (toename, afname, bestendiging)?		MT ZonMw, hoofd bedrijfsvoering ZonMw. Documenten.
3.4 Proces		
1. Hoe zijn de aanbevelingen uit de vorige evaluatie opgevolgd <ul style="list-style-type: none"> ○ meer samenhang in de programmering ○ meer vrije ruimte en grotere programma's ○ meer cofinanciering ○ Zicht op impact ○ Samenwerking ○ Overheadkosten ○ Doelmatigheid programma's 	7.	Analyse evaluatoren.
2. Is de ontwikkeling naar grotere programma's, meer focus op kennisontwikkeling over de implementatie, meer aandacht voor aansluiting bij praktijk (bijv. middels ouderenorganisaties en patiëntenorganisaties) ook goed in de praktijk gebracht? Heeft dit urgentie en relevantie in mindset, organisatie, processen?	9 (2.5)	MT, ZonMw, documenten. Programmaniveau: Coördinatoren, secretarissen, ZonMw, voorzitters programmacommissies. Stakeholders.
3. Hoe worden doelgroepen gedurende het onderzoeks- of ontwikkelproces betrokken? Welke rol hebben zij?		Programmaniveau: Documenten, voorzitter programmacommissie, Projectniveau: Programmadoocumenten ¹⁸² .
4. Hoe is ingezet op de verkorten van de doorlooptijden? Welke verandering heeft sinds 2010 plaatsgevonden in de doorlooptijd?		Documenten. ZonMw
6. Hoe zet ZonMw in op het thema doelmatigheid van zorg(behandelingen) en de organisatie van de zorg?		Documenten Programmasecretarissen VWS
7. Hoe stuurt ZonMw op de doelmatigheid van het gesubsidieerde onderzoek en de gesubsidieerde projecten? (beoordeling van voorstellen, monitoring, verantwoording)		ZonMw secretarissen, ZonMw controller. Documenten
3.5 Resultaat		
1. Creëert ZonMw bredere programma's? Leidt dit tot meer samenhang in vergelijking tot kleinere en smallere programma's?	9 (2.5)	Documentstudie ZonMw MT Programmasecretarissen VWS
2. Creëert ZonMw in haar programma's vrije ruimte voor een 'lerende- al werkende weg' aanpak.		Stakeholders, ZonMw MT, secretarissen, coördinatoren.

¹⁸² Gezien de reikwijdte van dit programma gaan we uit van de gegevens die op programmaniveau (geaggregeerd) zijn opgenomen over de projecten (bijvoorbeeld in tussentijdse rapportages, registratiesystemen en programmaevaluaties).



Vraag	Nummer Taak- opdracht	Bron:
3. Lukt het ZonMw om sneller in te spelen op vragen die zich aandienen gedurende de looptijd van een programma.		Evaluatierapporten van programma's. Programmasecretarissen. Stakeholders VWS
4. Leveren de ZonMw-programma's en - projecten implementeerbare resultaten?	1.	Stakeholders, VWS, NWO, documenten. ZonMw.
5. Zijn dit resultaten die aansluiten bij vraagstukken en opgaven van zorginstellingen, beroepsbeoefenaren, patiënten, cliënten, beleidsmakers (lokaal en Rijk)?		Stakeholders, VWS, documenten. ZonMw.
6. Bereiken de kennis en producten die de projecten hebben voortgebracht ook daadwerkelijk de partijen in de praktijk en het beleid?		Stakeholders, VWS, documenten, ZonMw.
7. Biedt ZonMw voldoende ruimte aan fundamenteel en strategisch onderzoek. Het gaat om vrij onderzoek en risicovol en grensverleggend onderzoek. Biedt ZonMw ruimte aan wetenschappers om in alle vrijheid hun talent te benutten en zelf bepalen wát ze onderzoeken?		Evaluatierapporten Documenten Selectie Programma-secretarissen NWO ZonMw MT
8. Waarin is (in het bijzonder) de specifieke meerwaarde van het samenwerkingsverband, door het bestrijken van de gehele onderzoekketen, tot uitdrukking gekomen?	9 (2.5)	Documenten, stakeholders, VWS, NWO, ZonMw.
9. Heeft het profiel van de organisatie zich voldoende verder ontwikkeld om een duidelijke toegevoegde waarde te hebben op het terrein van de zorginnovatie en in het kader van het topsectorenbeleid (met name sector Life Sciences & Health)?	9 (2.5)	NWO, VWS, stakeholders, ZonMw.
10. In hoeverre lukt het ZonMw om haar programmering af te stemmen op internationale ontwikkelingen?		ZonMw, NWO, documenten, stakeholders
11. Krijgt ZonMw toegang tot internationale kennis die relevant is voor Nederland?		ZonMw, NWO, documenten, stakeholders.
12. Is het ZonMw gelukt om samen met publieke en private partners een koploperspositie te verwerven in het internationale Active and Healthy Ageing partnership?		ZonMw, stakeholders, documenten.
13. Wat heeft het opvolgen van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie bijgedragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van ZonMw.	7.	Beoordeling evaluatoren op basis van analyse.
14. Besteedt en beheert ZonMw de beschikbare middelen op een efficiënte manier voor een effectieve taakuitvoering? Werkt ZonMw doelmatig vergeleken met soortgelijke organisaties?	4.	Documenten en interview twee vergelijkbare instituten. Financiële analyse Interview hoofd bedrijfsvoering. Interview MT
15. Kan ZonMw dat in voldoende mate aan de opdrachtgevers aantonen in begrotingen/ jaarplannen en verantwoordingsrapportages (is de organisatie voldoende transparant)?	5.	NWO, VWS Beoordeling door evaluatoren.



Vraag	Nummer Vraag uit Taakopdracht	Bron:
3.6 Impact		
1. Is aannemelijk dat de resultaten van ZonMw programma's bijdragen aan de verbetering van de zorg, preventie en gezondheid? (zowel in doelmatigheid als doeltreffendheid).	1.	Analyse Evaluatoren
2. Leveren de door ZonMw gefinancierde programma's en projecten een bijdrage aan de wetenschappelijke kwaliteit en vernieuwing van het (Nederlandse) gezondheidsonderzoek?	2.	Analyse Evaluatoren Bibliometrisch onderzoek
3. In hoeverre is ZonMw effectief in het creëren van condities om tot maatschappelijke en wetenschappelijke impact te komen?		Analyse evaluatoren
4. In hoeverre brengt ZonMw helder in kaart hoe zij bijdraagt aan het bereiken van maatschappelijke en wetenschappelijke impact?		Documentenanalyse Analyse evaluatoren
3.7 Overall aanbevelingen		
1. Hoe kan de aansturing vanuit VWS en NWO verder worden geoptimaliseerd?	8.	NWO, VWS, ZonMw Analyse evaluatoren
2. Welke verbeteringen zijn mogelijk in het verkrijgen van implementeerbare resultaten	3.	Stakeholders, secretarissen, coördinatoren, voorzitters, NWO, VWS.
3. Welke verbeteringen zijn mogelijk in het vergroten van doelmatigheid	6.	Analyse evaluatoren MT, Secretarissen, controller, hoofd financiën.
4. Wat zijn, vanuit de ervaringen in de evaluatieperiode, de lessen die kunnen worden getrokken met het oog op toekomstig functioneren?	11.	Stakeholders, NWO, VWS, ZonMw. Analyse evaluatoren.



BIJLAGE 4: AANPAK VAN DE EVALUATIE

In deze bijlage staat een uitgebreide beschrijving van gefaseerde aanpak van de evaluatie. De uitvoering van het onderzoek liep van augustus 2016 t/m januari 2017.

Toegesplitst op de aspecten van de vraagstelling is de aanpak verdeeld in de onderstaande vijf fasen.

1. Documentenanalyse en verdiepende gesprekken ZonMw
2. Internetenquête programmasecretarissen en commissievoorzitters
3. Stakeholderinterviews en interviews met opdrachtgever
4. Internationale vergelijking
5. Synthese onderzoeksresultaten en rapportage

Eerste fase documentenstudie en verdiepende gesprekken ZonMw

Niveau ZonMw

We startten met een documentenstudie. Hiervoor gebruikten we een 'framework', We bestudeerden documenten (zie bijlage 2) op 'ZonMw' niveau, zoals beleidsplannen, jaarverslagen en publicaties. We interviewen de voorzitter, de directeur en de plaatsvervangend directeur.

Niveau programma's en projecten

Verder vroegen we ZonMw om een overzicht van de programma's die in de periode 2010-2015 gelopen hebben (al dan niet afgerond). We maakten een meta-analyse van programma-evaluaties. Dit deden we aan de hand van een lijst met kernvariabelen. Daarbij keken we ook of in evaluatierapporten iets staat over maatschappelijke impact en/of wetenschappelijke impact.

In totaal screenen we 30 programma-evaluaties. Dit zijn alle beschikbare evaluaties over programma's die (deels) plaatsvonden in de periode 2010-2015. Daarnaast waren er nog twee meta-evaluaties, één betrof alle programma's, de andere 4 programma's per kader. In de onderstaande tabel staat hoe deze evaluaties gespreid zijn over de verschillende aandachtsgebieden van ZonMw (geordend naar programmakader). Conclusie is dat in de evaluatie van ZonMw van elk programmakader evaluaties beschikbaar waren, maar dat er relatief weinig evaluaties van het kader Wetenschap & Innovatie zijn.

Programmakader	Wetenschap & Innovatie	Preventie	Zorg & Welzijn	Kwaliteit & Doelmatigheid
Totaal programma's ¹⁸³	29	23	21	13
Aantal beschikbare evaluaties (% totaal)	3 (10%)	11 (49%)	8 (38%)	8 (62%)
Aantal programma's in Meta-evaluatie	4	4	4	4

¹⁸³ Totaal aantal programma's op basis van jaarverslag 2015



Doelmatigheid

We raadpleegden relevante documenten en gingen met de hoofd bedrijfsvoering van ZonMw in gesprek om zicht te krijgen op de beheerskosten. Hierbij zoomden wij in op de overhead per programma (kosten management en ondersteunende afdelingen) en programma gerelateerde exploitatiekosten. Daarnaast verzamelen we informatie over beheerskosten van twee andere organisaties.

We maakten een notitie met de bevindingen over de beheerskosten en bespraken deze met het hoofd bedrijfsvoering en het management van ZonMw. De vraagstelling in deze gesprekken is gericht op de relatie tussen de ontwikkeling van de beheerskosten en de ontwikkelingen in de programmering, waarmee ZonMw in de afgelopen vijf jaar te maken heeft gehad. In deze gesprekken kwam ook aan de orde hoe ZonMw over de beheerskosten rapporteert en hoe ZonMw stuurt op de kostenontwikkeling.

Tweede fase: Internetenquête onder programmasecretarissen, programmavoorzitters en opdrachtgevers bij VWS.

Het doel van de internetenquête is een set aan gegevens te creëren die een goed beeld geven van een aantal kernvariabelen van de programma's die tussen 2010 en 2015 een tussenevaluatie hebben gehad of zijn afgesloten. Dit onderzoek vindt plaats met behulp van een gestandaardiseerde vragenlijst die via internet beschikbaar is.

We hebben een enquête uitgezet onder de programmasecretarissen (n=57) en commissievoorzitters (n=58) en opdrachtgevers bij VWS (n=40)¹⁸⁴. Commissievoorzitters zijn onafhankelijk en niet verbonden aan ZonMw. Door deze drie groepen te bevragen kregen we een beeld vanuit drie perspectieven.

Met de secretarissen van ZonMw en met de respondenten van VWS hielden we bijeenkomsten om de resultaten nader te duiden (twee losse groepen).

Derde fase: Interviews met stakeholders en opdrachtgevers

Er vonden gesprekken met stakeholders en opdrachtgevers plaats waarin de vragen zoals geformuleerd in de overzichtstabel in bijlage 2 aan de orde kwamen.

Stakeholders

De selectie van stakeholders is samen met de opdrachtgevers bepaald. Belangrijke stakeholders voor ZonMw zijn in het beleidsplan van ZonMw opgenomen en zijn af te leiden uit de beleidsdoelstellingen van VWS (relevante topsectoren) en NWO.

Opdrachtgevers

Bij NWO interviewden we de directeur en contactpersonen bij de regieorganen. Bij VWS de verantwoordelijke DG, degene die als coördinator functioneert en we plannen een groepsinterview met een aantal opdracht gevende directies.

¹⁸⁴ Respons is van de enquête bij VWS is inmiddels bekend (85%)



Vierde fase: Internationale vergelijking

Vijfde fase: Synthese onderzoeksresultaten en rapportage

In deze laatste fase analyseren we de gegevens die we vanuit de verschillende bronnen hebben verkregen en komen we tot een beantwoording van de evaluatievragen zoals gesteld in de offerteaanvraag. We stellen een conceptrapportage op. We streven naar een compacte hoofdreportage (rond 30 pagina's), die start met een samenvatting, conclusies en aanbevelingen.

We bespreken de conceptrapportage met ZonMw en de opdrachtgevers en vervolgens met de externe begeleidingscommissie. Het rapport wordt na bespreking bijgesteld indien nodig en het definitieve rapport wordt opgeleverd waarbij de datum is vastgesteld in overleg met de opdrachtgevers.



BIJLAGE 5: RESPONDENTEN EVALUATIE ZONMW

N=	Opdrachtgevers	Functie en organisatie	Naam
1	Min. VWS	Directeur Directie Publieke Gezondheid	Marianne Donker
2	NWO	Directie NWO	Hans de Groene en Coenraad Krijger
3	Ministerie SZW	Afdelingshoofd en programmacoördinator	Yvonne Wijnandts en Anneke van der Giezen
	Informanten inhoudelijk		
4	Min. VWS	Ambtenaren VWS	Hans Maas, Frans Vink en Jochen Mikolajczak
5	NWO-Informanten	Senior beleidsmedewerker NIHC	Rob Heinsbroek
6		Directeur NRPO-SIA	Richard Slotman
7		Senior beleidsmedewerker WOTRO	Judith de Kroon
8		Senior beleidsmedewerker MaGW	Paul Berendsen
9		Senior beleidsmedewerker STW	Chris Mombers
10		Senior beleidsmedewerker ENW	Annemieke van der Kooij
11		Senior beleidsmedewerker BOO	Berry Bonenkamp
12		Jurist NWO	Lies van Duuren
13	Min. OCW	Informant(en)	Michiel van den Hauten, de plv. directeur OWB
	Stakeholders		
14	Brancheorganisatie	Adjunct Directeur GGD/GHOR NL en Teammanager sociaal domein.	Henriëtte Treurniet en Saskia Boeker
15	Brancheorganisatie	Namens NFU	Pancras Hoogendoorn en Carolien Bouma
16	Topsector	Directeur TKI Life Sciences & Health	Nico van Meeteren
17	Gezondheidsfondsen	Voorzitter SGF	Tom Oostrom
18	Patiëntenverenigingen	Patiënten federatie	Marilou Muris en Klaartje Spijkers
19	Overig	Strategisch adviseur Zilveren Kruis	Jeroen Crasborn
20	Overig	Directeur V&VN	Sonja Kersten
21	Overig	Gemeente Utrecht	Jose Manshanden/ waarnemend gemeentesecretaris
22	Overig	Federatie van Medisch Specialisten	Teus van Barneveld, directeur kennisinstituut
23	Overig	Ministerie van Economische Zaken	Petra van Baak
24	ZonMw zelf	Directie ZonMw	Henk Smid en Edvard Beem
	Internationaal		
25	CIHR	Directeur	Hani El-Gabalawy
26	SRC	Secretaris Generaal (voormalig)	Mats Ulfendahl
27	SRC	Hoofd afdeling monitoring	Lucas Pettersson



BIJLAGE 6: PROGRAMMA-EVALUATIES

- Akker-van Marle, M.E. van den. Sonsbeek, A. van- *Health Technology Assessment Methodology Programme*. ZonMw. April 2015
- Bijsterveldt, M. van – Richtlijnen voor een gezonde jeugd. ZonMw 2014
- CWTS, *Bibliometric evaluation of grantees versus non-grantees in the period 2010-2015 of four ZonMw individual funding instrument*, 5 September 2016
- Degener, F. Postma, M.J. - *The Impact of ZonMw's Translational Gene Therapy Research Programme on the Field of Gene Therapy Research in the Netherlands*. Universiteit Groningen.
- Ecorys - *Externe eindevaluatie onderzoeksprogramma's Infectieziektebestrijding en Q-koorts*. Ecorys. September 2015
- Evaluatiecommissie programma Zichtbare schakel - *Zichtbare schakel. De wijkverpleegkundige voor een gezonde buurt*. ZonMw. Mei 2014
- Externe evaluatiecommissie – *Procesevaluatie NPO (managementsamenvatting)*. Regioplan. Oktober 2012
- Externe evaluatiecommissie Sport, Bewegen en Gezondheid - *Reflectie op Eindevaluatie Onderzoeksprogramma Sport, Bewegen en Gezondheid*. ZonMw. December 2014
- Externe evaluatiecommissie - *Externe eindevaluatie Programma Gezonde Slagkracht ZonMw*. Juni 2015
- Externe evaluatiecommissie - *Health Technology Assessment Methodology Programme*. ZonMw. Oktober 2015
- Gastel, W. van - *Eindevaluatie Alledaagse Ziekten*. ZonMw. December 2014
- Gangaram Panday, U. Zandvoort, R. - *Tussentijdse evaluatie Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid*. ZonMw. Juli 2008
- Gastel, W. van - *Tussentijdse zelfevaluatie, Tussen Weten en Doen II (2010-2018)*. ZonMw. April 2016
- Graaf, R. de - *Programma Diseasemanagement Chronische Ziekten*. ZonMw. November 2013
- Graaf, R. de. - *Programma Patiëntenparticipatie in Onderzoek, Kwaliteit en Beleid*. ZonMw. Oktober 2014
- Hackenitz, E. Kellert, I. Arentsen, P. Dijkhuis, H - *Programma Palliatieve zorg, eindevaluatie*. ZonMw. Augustus 2014
- Hillmann, J. Klop, R. - *Innovatieprogramma Revalidatie (zelfevaluatie)*. ZonMw. Januari 2012
- Huijben, M.P.M. - *Overhead gewaardeerd. Verbetering van de balans tussen waarde en kosten van overhead bij organisaties in de publieke sector*, 2011.
- Huurdeman, J. Jong, J. de. – *Academische Werkplaatsen Jeugd*. Van de Bunt adviseurs. Mei 2014
- Janssen, M. Stoopendaal, A. Kelder, M. Putters, K. - *Innovatie in de revalidatie*. Erasmus Universiteit Rotterdam. Februari 2013
- Kemp, S. van der. Poortvliet, P. - *Evaluatie programma KKCZ*. Panteia. Juli 2013
- Kemp, S. van der. Belder, M. Engelen, M. Poortvliet, P. - *Evaluatie Programma Participatie en Gezondheid*. Panteia. September 2015
- Kernteam Zorg en Ondersteuning in de Buurt - *Zorg en Ondersteuning in de Buurt #ZOiB*. ZonMw. Mei 2015
- Klein Haarhuis, C.M. Bernards, B.J.T.H. Winter, HB - *Programma Thematische Wetsevaluaties: opbrengsten en gebruik (zelfevaluatie)*. ZonMw. September 2016



- Macor, G. Verhave, J. Stockhammer, O. Oort, E. van. Kenter, M. - *Evaluatie Klinische Fellows 2014-2015*. ZonMw. Juni 2015
- NWO Evaluatiecommissie - *Nieuwe dynamiek, passende governance*. NWO, Mei 2013
- Poortvliet, P. Engelen, M. Kemp, S. van der - *Advies opzet ontwikkel- en implementatieprogramma's*. Bosman & Vos. Juni 2015
- Poortvliet, P. Vennekens, A. Kleijn, M. de. Hoesel, P.H.M. van - *Evaluatie 2e en 3e Preventieprogramma*. Panteia. December 2012
- Poortvliet, P. Lameris, P. Pasman, H. - *Evaluatie en impact analyse programma Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid*. Bosman & Vos. Maart 2015
- Poortvliet, P. Lameris, P. Pasman, H. - *Evaluatie en impact analyse programma Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid*. Bosman & Vos. Maart 2015
- Programmacommissie Gezondheidszorgonderzoek - *Interactieve kennisprogrammering*. ZonMw. Juli 2014
- Programmacommissie AW - *Commissietestament Academische Werkplaatsen*. Programmacommissie AW. Juni 2015
- Reijmerink, W en Oortwijn, W. 'Bevorderen van verantwoorde onderzoekspraktijken door ZonMw', Beleidsonderzoek Online januari 2017
- Schippers, E. - *Brief Eindevaluatie Programma Participatie en Gezondheid*. Ministerie VWS. April 2016
- Selhorst, J. Beuningen, S. van - *Evaluatie Horizon-II Doorbraakprojecten*. ZonMw. November 2016
- Toorn, S. van den. Graaf, R. de. - *Evaluatieprogramma Op één lijn*. ZonMw. Juli 2015
- Vanoni, M.C. Koning, C.C. Keijzer, J. de. Knipscheer, C.P.M. Kriek, F. - *Procesevaluatie NPO*. Regioplan. Mei 2012
- Vugt, S.F. van. Kramer, A.W.M. Wit, N.J. de - *Evaluatie HGOG subsidie programma 2013-2015*. Januari 2016
- Wit, J. de. Graaf, R. de - *Programma Gezonde Slagkracht*. ZonMw. Februari 2015
- ZonMw *Zelfevaluatie van de programma's Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid*. ZonMw. September 2014
- ZonMw – Programma Zorg voor de Jeugd. Externe evaluatie. Maart 2016.
- ZonMw- Evaluatierapport tussentijdse evaluatie programma Zwangerschap en Geboorte. Juli 2014.
- ZonMw - *Zelfevaluatie Beleidsplan 2012-2015*. ZonMw. 2015
- ZonMw – *Evaluatie Deelprogramma Implementatie*. ZonMw. Juli 2015
- ZonMw - *ZonMw-Programma Vernieuwing Uitvoeringspraktijk Jeugdgezondheidszorg 2010-2015*. ZonMw. Januari 2016
- Zuijdam, F. Mostert, B. Nooijen, N. Zegel, S. - *Eindevaluatie Onderzoeksprogramma Sport, Bewegen en Gezondheid*. Technopolis. December 2014
- Zuijdam, F. Mostert, B. Nooijen, A. - *Tussenevaluatie Onderzoeksprogramma Sport*. Technopolis. Januari 2014



BIJLAGE 7: PROGRAMMA'S UIT KADER WETENSCHAP EN INNOVATIE

Programma	Doel van het programma
Life Sciences Pre-seed Grant	Ondersteunen potentiële starters bij eerste stappen naar commerciële toepassing van kennis op life sciences gerelateerd onderwerp (valorisatie)
Horizon	Stimuleren en coördineren van hoogwaardig en visionair fundamenteel onderzoek over Genomics en Bioinformatica (talentontwikkeling, innovatief onderzoek, valorisatie)
Priority Medicines	Stimuleren precompetitief, translationeel onderzoek over zeldzame aandoeningen met als einddoel ontwikkelen van therapieën. (consortiumvorming internationaal)
Investeren middelgroot en groot	Versterken van de nationale infrastructuur voor wetenschappelijk onderzoek.
TOP subsidies	Gelegenheid bieden aan excellente onderzoeksgroepen voor vernieuwing van hun onderzoekslijnen qua inhoud en samenwerking. Ruimte creëren voor samenwerking tussen onderzoeksgroepen die leidt tot innovatieve (grensverleggende) wetenschap van excellente kwaliteit van gezondheidswetenschappelijk onderzoek.
Klinische Fellows	Ondersteunen getalenteerde jonge gepromoveerde klinici die klinische vervolopleiding recent hebben afgerond en de klinische praktijk willen (blijven) combineren met wetenschappelijk onderzoek.
Vernieuwingsimpuls Veni, Vidi, Vici	Mogelijkheid bieden aan talentvolle, excellente en creatieve onderzoekers bij wetenschappelijke onderzoeksinstellingen om hun ideeën en onderzoek naar eigen inzichten uit te voeren.
Translationeel onderzoek	Versnellen van overgang van preklinisch naar klinisch onderzoek. Programma beslaat volle breedte medisch-, preventie- en zorgonderzoek.
Translationeel genterapeutisch onderzoek	Stimuleren van klinisch onderzoek na preklinisch onderzoek op het terrein van genterapie.
Translationeel Adult Stamcel Onderzoek	Stimuleren van klinisch onderzoek met adulte stamcellen na gedegen preklinisch translationeel onderzoek.
Medisch producten nieuw en nodig	Stimuleren van patiënten om samenwerkingsverbanden aan te gaan met Nederlandse onderzoeksgroepen, zorgverleners en bedrijfsleven. Onderzoek versnellen naar medische producten waar patiënten behoefte aan hebben.
Medical Devices Affordable Health	Stimuleren duurzame Indiaas-Nederlandse onderzoeks-samenwerking door subsidiëren van gezamenlijke onderzoeksprojecten naar medische instrumentatie. Doel is kosten van gezondheidszorg te verminderen in hetzij India, hetzij in Nederland.
Medical Devices for an Aging Society	Stimuleren langdurende samenwerking tussen onderzoeksgroepen in Nederland en China door honoreren gezamenlijk ingediende onderzoeksprojecten..
Innovative Medical Devices Initiative	Toekomstbestendig maken zorg door technologie sociale én organisatorische veranderingen in de zorg op gang te brengen, te ondersteunen én voort te stuwen. Samenwerkingsverband tussen onderzoek, bedrijfsleven en zorg. Ontwikkeling van technologieën en creëren van samenwerking.



LSH IMPULS	Stimuleren samenwerking tussen (MKB) bedrijven, gezondheidsfondsen en kennisinstellingen. Direct patiëntenbelang wordt gekoppeld aan wetenschappelijke expertise en de kennis en ervaring in producten op de markt brengen.
LSH 2Treat	Financieren van onderzoek waar nadruk ligt op onderzoeksfase waarin een fundamenteel concept van een nieuwe methode, behandeling of product bekend is, maar waar nog onderzoek nodig is voor de eerste testen bij mensen. Projecten gaan over moleculaire diagnostiek en regeneratieve geneeskunde.
Actieplan eHealth	Vergroten kennis over belemmerende en bevorderende factoren voor succesvolle implementatie en opschaling van e-health innovaties.
Doorbraakproject 'de zorg ontzorgd met ICT'	Oplossen van maatschappelijke vraagstukken door gezamenlijk slechten van drempels die grootschalig gebruik van ICT in de weg staan. Doelgroep: ouderen thuis met begeleiding, verzorging of verpleging.
Take-off	Faciliteren en stimuleren van bedrijvigheid en ondernemerschap vanuit Nederlandse universiteiten en door NWO erkende onderzoeksinstituten. Het gaat daarbij om het creëren van innovatieve nieuwe bedrijvigheid die volgt op kennisontwikkeling en kennisbenutting door onderzoekers aan deze kennisinstellingen.
Dierproeven Begrensd II&III	Financieren van onderzoek naar alternatieven voor dierproeven. Nadruk ligt op toepassing van alternatieven in de praktijk.
Elektromagnetische Velden & Gezondheid	Versterken Nederlandse kennisinfrastructuur op elektromagnetische velden (EMV) en gezondheid. Vergroten de kennis.
Bio Art & Design Award	In contact brengen van kunstenaars en designers met onderzoekers uit de levenswetenschappen.
Systeembio NL: Centres for Systems Biology Research	Opzetten onderzoekscentra systeembio. Faciliteren van de ontwikkeling van duurzame systeembio. onderzoeksinfrastructuur in Nederland.
Systems Medicine en systeembio Europa	Stimuleren samenwerking met o.a. bedrijfsleven. Het programma omvat drie Europese initiatieven (ERANET en Coordination Action) gericht op systeembio.
CSA PerMed	Intensiveren van coördinatie tussen belangrijke Europese stakeholders over Personalized Medicine. 'Dit is meest innovatieve gezondheids-onderzoekgebieden voor de toekomst met een hoog potentieel voor zowel de volksgezondheid als voor de nationale economie. Programma is gericht op implementatie.
TRANSCAN-2	Coördinatie en integratie van financiering basaal, klinisch en epidemiologisch Kankeronderzoek..
E-Rare 3	Stimuleren samenwerking onderzoek over aandoeningen. Samenwerking van 25 onderzoekfinancieringsorganisaties (waaronder ZonMw) en ministeries uit 17 Europese (ERA-Net).
Off Road	Kans bieden aan jonge getalenteerde biomedisch onderzoekers om onderzoek buiten gebaande paden te doen. Stimuleren van experimentele onderzoeken en komen tot baanbrekende ontdekkingen.
ERA-CVD	Krachten bundelen op het terrein van cardiovasculaire ziekten door samen te werken aan verbeteringen en gebruik te maken van cross border expertise. In samenwerking met hartstichting.



BIJLAGE 8: SYSTEMATIEK BERENSCHOT

Overheadanalyse Berenschot

Berenschot heeft in de afgelopen 15 jaar veel analyses gedaan met betrekking tot het onderwerp overhead. In een aantal publicaties is hiervan verslag gedaan. Genoemd kunnen worden:

- Mark Huijben en Arno Geurtsen, Overhead bij publieke organisaties: op zoek naar een norm (Tijdschrift controlling 2006)
- Mark Huijben en Arno Geurtsen, Heeft iemand de overhead gezien? (2008)
- Mark Huijben, Overhead gewaardeerd (proefschrift 2011)

Hoe verhoudt de overhead van uw organisatie zich tot die van andere publieke organisaties en bedrijven? Dat is de hoofdvraag waarop het benchmarkonderzoek van Berenschot een antwoord geeft. In totaal hebben sinds 2001 ruim 1.300 organisaties deelgenomen aan de overheadbenchmarks van Berenschot, verdeeld over meer dan 20 sectoren.

De kern: het eenduidig vergelijken

De kern van een goed benchmarkonderzoek is dat eenheden worden vergeleken die door alle deelnemers eenduidig worden gemeten. Dit voorkomt dat appels met peren worden vergeleken. De meeteenheid die in dit onderzoek centraal staat, is het aantal formatieplaatsen van de overheadafdelingen (inclusief vacatures). Berenschot vergelijkt de overhead van een organisatie met de overhead van:

- De meest vergelijkbare deelpopulatie uit de database;
- Daarnaast geeft Berenschot aan hoe de overhead in deze deelpopulatie zich verhoudt tot die van de overige sectoren in onze database.

Doel overhead

Volgens Berenschot heeft het begrip overhead een negatieve klank. Het wordt vaak geassocieerd met het 'vet' van de organisatie. De discussie over overhead gaat vaak vooral over de omvang ervan, niet over het nut. Dat is in de optiek van Berenschot onterecht. Overhead vervult een belangrijke functie. De overhead van een organisatie heeft als doel het sturen van de organisatie en het ondersteunen van 'het primaire proces', ofwel de uitvoering. Tot de overhead behoren alle functies die dit doel dienen. De overheadfuncties staan derhalve niet rechtstreeks ten dienste van de klant. Ze leveren indirect een bijdrage aan het functioneren van de organisatie.

Definitie overhead

Voor een zuivere discussie over de overhead, is het van belang dat iedereen daaronder hetzelfde verstaat. En juist dat is niet het geval, met veel begripsverwarring tot gevolg. Het is immers moeizaam discussiëren, wanneer de ene gesprekspartner bij overhead denkt aan alle niet direct productieve uren, terwijl een andere gesprekspartner het heeft over alle centrale staffuncties. De literatuur biedt in eerste instantie geen oplossing voor dit probleem. Daarvoor zijn de definities die we daarin aantreffen te grofmazig. Daarom heeft Berenschot gekozen voor een gedetailleerde omschrijving van het begrip overhead. Zij maken onderscheid in 'generieke overhead' en 'sectorspecifieke overhead'. Onder generieke overhead verstaan ze alle centrale en decentrale formatie van de volgende functies:



1. Bestuur/directie, lijnmanagement en managementondersteuning.
2. Personeel en Organisatie.
3. Financiën en Control.
4. Informatisering en Automatisering.
5. Marketing en Communicatie.
6. Juridische Zaken.
7. Facilitaire Zaken.

Tot sectorspecifieke overhead rekenen ze daarnaast:

8. Overige indirecte functies.

Dit betreft functies die niet tot de generieke overhead behoren, maar ook niet tot het primaire proces van de organisatie. Een voorbeeld is iemand die roosters maakt in het voortgezet onderwijs of een studentendecaan bij een universiteit. De generieke overhead vinden we terug bij elke organisatie. De sectorspecifieke overhead treffen we alleen aan in dezelfde sector. Voor de functies in deze laatste categorie beschikt Berenschot niet voor alle delen van de publieke sector over voldoende vergelijkingsmateriaal. Het belang is dan vooral dat deze functies in beeld zijn en helder is dat ze niet tot de generieke overhead behoren.

Verhouding overhead tot primair proces

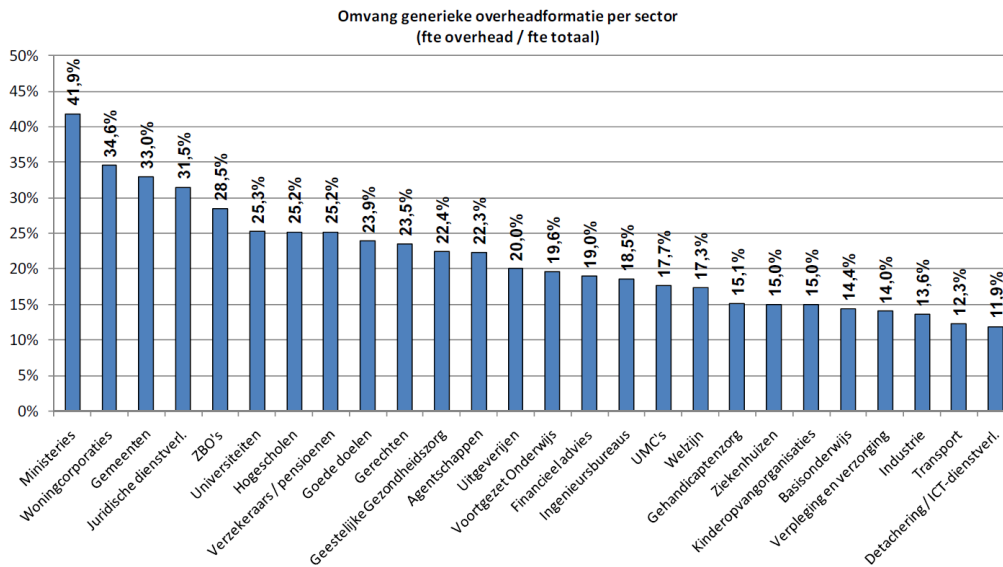
In de optiek van Berenschot dient de overhead van een organisatie in verhouding te staan tot de omvang van het primaire proces ('de uitvoering'). Zij drukken de omvang van de overhead dan ook steeds uit als percentage van de omvang van de organisatie als geheel. Zij hanteren daarbij het aantal formatieplaatsen als meeteenheid. Dit bepaalt immers het aantal interne klanten en is daarmee de belangrijkste werklastbepalende factor voor de overheadafdelingen.

Daarnaast brengen ze de kosten van deze functies in beeld. Het gaat om de volgende kosten:

- Salariskosten;
- Kosten van uitbesteding van activiteiten en inhuur van personeel;
- Huisvestingskosten;
- Automatiseringskosten.

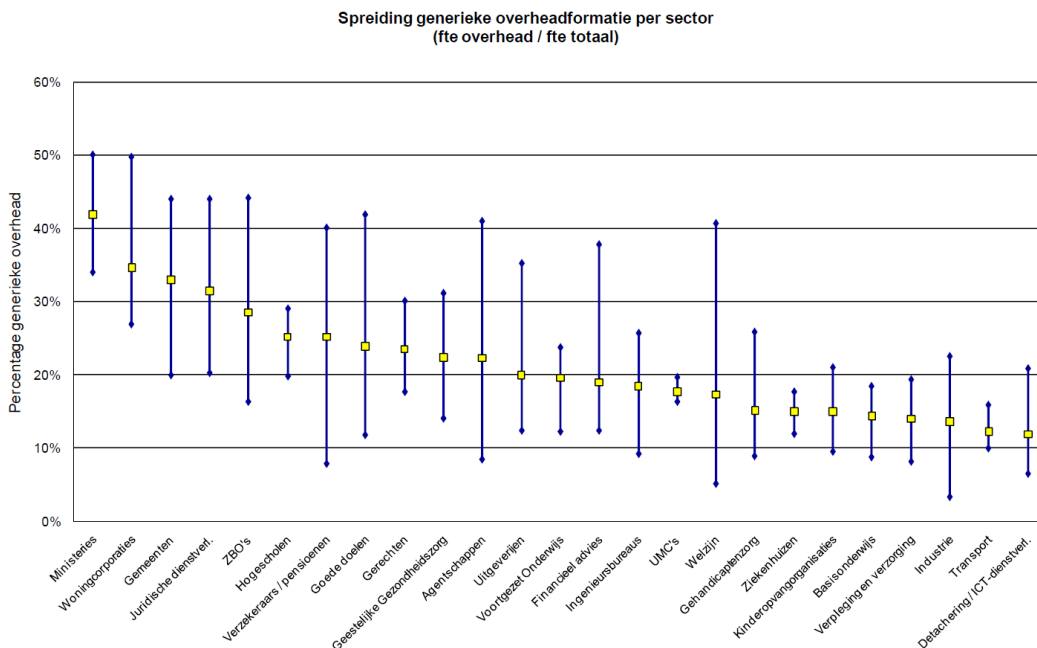
Algemene conclusies van de overheadbenchmark

Tussen sectoren bestaan grote verschillen in de omvang van de overhead. In de volgende grafiek is het gemiddelde overheadpercentage voor elk van de onderzochte sectoren gepresenteerd:



De verschillen tussen de diverse sectoren zijn groot. In de publieke sector treffen we een substantieel lagere overhead aan bij de meer uitvoerende organisaties en een hogere overhead bij de meer beleidsmatige en politiek georiënteerde organisaties. Wanneer we inzoomen op private sectoren, zien we een hogere overhead bij verzekeraars, pensioenuitvoerders, accountants en juridische dienstverleners. Anderzijds is de overhead bij ingenieursbureaus en vooral bij detachingsorganisaties en ICT-dienstverleners veel lager.

Ook tussen organisaties binnen elk van de sectoren zijn de verschillen opvallend groot. Onderstaande grafiek laat de spreiding per sector zien. De grafiek laat per sector het verschil tussen de laagst en hoogst gemeten overhead zien, evenals het gemiddelde:



De organisatie met de grootste overhead in een sector heeft veelal een twee keer zo grote overhead als de organisatie met de kleinste overhead. Dat is een enorm verschil, dat nog meer bevreemding



wekt dan de verschillen tussen sectoren. Immers, organisaties in één sector hebben in grote lijnen dezelfde taak, hetzelfde primair proces. De belangrijkste verklarende factor voor de verschillen vervalt daarmee. De grote verschillen in de omvang van de overhead tussen organisaties zijn slechts voor een deel rationeel te verklaren. Minder rationele factoren spelen een grote rol, zoals de financiële noodzaak om strak op de overhead te sturen en historische keuzen of een bepaalde organisatiecultuur.

Berenschot stelt dat het mogelijk is om per sector een goede indicatie te geven voor de juiste omvang van de overhead en geeft daarbij dus een indicatieve norm af: 'De overhead van een organisatie dient naar ons inzien in eerste instantie te worden vergeleken met andere organisaties in dezelfde sector. De overhead van de organisatie kan zich dan grofweg bevinden in vier zones. Elk van deze zones kunnen we definiëren en vervolgens typeren aan de hand van de kleuren van een verkeerslicht.'



Dit leidt tot de volgende matrix:

Zone	Definitie	Toelichting	Typering
Kwartiel 1	Kwart van de organisaties in de sector met de laagste overhead	Efficiënt. Goede kwaliteit is mogelijk. Wel kunnen nadelen als gevolg van een te kleine omvang optreden (beleidsarmoede). Dit betreft vooral organisaties onderin dit kwartiel. Verdiepend onderzoek aanbevolen, met name om vast te stellen of de kwaliteit adequaat is.	'Oranje'
Kwartiel 2	Tweede kwart	Efficiënt, met name wanneer omvang zich onder in deze zone bevindt. Goede kwaliteit is mogelijk.	'Groen'
Kwartiel 3	Derde kwart	Inefficiënt, vooral naarmate het overhead-percentage toeneemt. Goede kwaliteit is mogelijk. Verdiepend onderzoek aanbevolen, uitsluitend gericht op afwijkingen uit het benchmark-onderzoek.	'Oranje'
Kwartiel 4	Kwart van de organisaties in de sector met de hoogste overhead	Zeer inefficiënt. Goede kwaliteit is mogelijk. Wel kunnen nadelen als gevolg van te grote omvang optreden (bureaucratie). Verdiepend onderzoek aanbevolen voor de overhead als geheel.	'Rood'

'Het model schrijft niet één norm voor, maar biedt een keuzemogelijkheid binnen een bepaalde bandbreedte. Kwartiel 2 (groen) is het meest wenselijk. Een score in kwartiel 4 (rood) betekent dat de overhead te hoog is. Aan een score in de kwartielen 1 en 3 hebben wij de kleurcode oranje toegekend. Dit betekent dat de overhead mogelijk te laag respectievelijk te hoog is en dat nader onderzoek aan te bevelen is.'