

Rapportage van de Begeleidingscommissie Evaluatie ZonMw

(september 2004)

Inleiding

Per 16 februari 2004 werd door de beide opdrachtgevers van de evaluatie van ZonMw, het ministerie van VWS en NWO, de Begeleidingscommissie Evaluatie ZonMw ingesteld. De commissie kreeg tot taak om het extern uit te voeren evaluatie-onderzoek inhoudelijk te begeleiden en de opdrachtgevers te adviseren over de resultaten van het onderzoek. Ter toelichting werd vermeld dat dit concreet zou inhouden:

- de toetsing van de onderzoeksvraag
- de advisering over de keuze van het externe onderzoeksbureau
- de tussentijdse bespreking van evaluatieresultaten
- bijsturing bij eventuele problemen in de uitvoering
- geven van advies bij de aanbevelingen uit het evaluatie-onderzoek

De samenstelling van de commissie was als volgt:

drs. F.J.M. Werner, voorzitter
prof.dr. J.A. Knottnerus, vice-voorzitter
mw.prof.dr. L.J. Gunning-Schepers
prof.dr. J.C. Stoof
prof.dr. F. Sturmans
drs. A. van der Zeijden

Namens de opdrachtgevers traden als waarnemers in de commissie op:

drs. H.H.P. Meijer, ministerie van VWS
drs. N.C. Oudendijk, ministerie van VWS
dr.ir. C.M. Vos, ministerie van VWS
mw.dr. W.A. van Donselaar, NWO
dr. D.C. Zijderveld, NWO

De vertegenwoordigers van het ministerie van VWS en van NWO verzorgden tevens het secretariaat van de commissie.

Deze rapportage vormt het verslag van de bevindingen van de commissie.

Verantwoording werkwijze

De commissie is in totaal zes maal bijeen geweest. Tijdens de eerste bijeenkomst adviseerde de commissie aan de hand van een drietal offertes en presentaties van onderzoeksbureaus de opdrachtgevers ten aanzien van de keuze van het bureau dat het evaluatieonderzoek zou gaan uitvoeren. Tijdens de tweede bijeenkomst operationaliseerde de begeleidingscommissie in samenspraak met de opdrachtgevers en het onderzoeksbureau de evaluatievragen. De derde bijeenkomst diende ter bespreking van de tussentijdse resultaten van het evaluatieonderzoek. Tevens verzorgde de directie van ZonMw ten behoeve van de commissie een presentatie over missie en werkwijzen van ZonMw. De vierde bijeenkomst bestond uit het als toehoorder bijwonen door een deel van de commissie van interviews van het onderzoeksbureau met enkele stakeholders van ZonMw. In de vijfde bijeenkomst werd het conceptevaluatierapport besproken met het onderzoeksbureau. In de zesde bijeenkomst tenslotte werd de conceptrapportage van de commissie besproken en werd de definitieve rapportage vastgesteld.

De commissie wenst op deze plaats haar dank en waardering uit te spreken aan allen die haar in haar werk hebben bijgestaan. In het bijzonder heeft de commissie de samenwerking met het onderzoeksbureau dat de evaluatie heeft uitgevoerd gewaardeerd. Ook aan het adres van bestuur,

directie en medewerkers van ZonMw past een woord van dank voor de open, uitnodigende en constructieve wijze waarop inzicht werd verschaft in het functioneren van de organisatie.

Beoordeling evaluatierapport

De door de opdrachtgevers gekozen verantwoordelijkheidsverdeling tussen het externe evaluatiebureau en de begeleidingscommissie behelst dat het bureau de verantwoordelijkheid draagt voor het evaluatierapport. De commissie spreekt in haar rapportage een oordeel uit over het rapport en adviseert de opdrachtgevers ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport.

De commissie is van oordeel dat het evaluatieproces goed en zorgvuldig is verlopen. De evaluatievragen zijn in een iteratief en interactief proces tussen opdrachtgevers, begeleidingscommissie, onderzoeksbureau en ZonMw tot stand gekomen en vormen een adequaat kader om het functioneren van ZonMw te kunnen beschrijven en beoordelen. Het onderzoeksbureau heeft op adequate wijze materiaal verzameld dat inzicht geeft in het functioneren van ZonMw en heeft dit materiaal getoetst in gesprekken met een groot aantal stakeholders. Het bureau heeft zich door het toepassen van hoor en wederhoor verzekerd van de juistheid van zijn feitelijke bevindingen. Het bureau heeft dit materiaal op inzichtelijke wijze weergegeven in zijn evaluatierapport en komt op plausibele wijze aan de hand van het materiaal tot conclusies en aanbevelingen.

De commissie sluit zich, gezien het voorgaande en op basis van haar eigen oordeel, aan bij de conclusies en aanbevelingen uit het evaluatierapport. De commissie onderschrijft het overwegend positieve oordeel ten aanzien van de effectiviteit en de efficiëntie van het functioneren van ZonMw. De commissie onderschrijft echter tevens de aanbeveling dat ZonMw in samenspraak met de opdrachtgevers prestatie-indicatoren dient te ontwikkelen die het inzicht in de mate van doelbereiking van de organisatie nog kunnen verbeteren en vergemakkelijken. Zij onderschrijft verder de aanbeveling dat door nog gerichtere inspanningen van ZonMw het bevorderen van de implementatie van onderzoeksresultaten in de zorgpraktijk nog kan (en moet) worden versterkt. De commissie onderschrijft eveneens de conclusie dat de integratie van ZON en MW-NWO tot ZonMw van potentiële meerwaarde is voor het bereiken van de doelstellingen van de beide opdrachtgevers, maar dat die meerwaarde nog niet volledig is gerealiseerd.

Reikwijdte van de evaluatie

De basis voor deze evaluatie werd gevormd door de wettelijke noodzaak het functioneren van ZON periodiek te evalueren. Terecht is naar het oordeel van de commissie door de beide opdrachtgevers gekozen voor een evaluatie van de geïntegreerde organisatie ZonMw, aangezien in de huidige constellatie een evaluatie van alleen het ZON-deel gekunsteld en daarmee van geringe waarde zou zijn.

De evaluatie had daarmee echter nog altijd een beperkte reikwijdte. De evaluatie diende te komen tot een beoordeling van het functioneren van de organisatie ZonMw in het licht van de aan die organisatie door haar opdrachtgevers gestelde eisen. Dat maakt dat de evaluatie voornamelijk gericht is geweest op het functioneren in het verleden. Verder strekte de evaluatie zich niet uit tot een beoordeling van de effectiviteit en efficiëntie van het gehele wetenschappelijke en het zorginnovatiestelsel, waarvan ZonMw slechts een onderdeel vormt, noch van de plaats van ZonMw in die beide stelsels. Zo was wel onderwerp van de evaluatie of ZonMw erin slaagt om de onderzoeksresultaten uit haar onderzoeksprogramma's geschikt te maken voor implementatie en over te dragen aan de volgende schakel in de implementatieketen. Maar niet is onderzocht of die resultaten ook daadwerkelijk zijn geïmplementeerd in de zorgpraktijk.

De commissie vindt die beperking van de evaluatie weliswaar een logische keuze, maar neemt toch de vrijheid om in het vervolg van deze rapportage een aantal opmerkingen te maken met een wat bredere reikwijdte en met name gericht op de toekomst. De commissie constateert overigens dat binnen ZonMw er wel degelijk een bezinning op de eigen toekomst in een veranderend wetenschappelijk en zorginnovatiebestel plaatsvindt getuige het recent gepubliceerde beleidsplan ZonMw 2003 - 2006 (Inspiratie tot Innovatie).

Legitimiteit van de overheidsbijdrage aan ZonMw

De legitimiteit van de overheidsbijdrage aan ZonMw hangt af van de plaats, de rol en de taken van de overheid in de velden waarin ZonMw opereert. ZonMw opereert zowel in het veld van het wetenschappelijk onderzoek als in het veld van de gezondheidszorg. De overheidsbijdrage aan ZonMw heeft twee doelen: versterking van de kennisinfrastructuur op het terrein van het geneeskundig en zorgonderzoek en innovatie in de zorgpraktijk door het toepassen van nieuwe inzichten uit wetenschappelijk onderzoek.

Voor de commissie is het evident en buiten twijfel dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft om te zorgen voor een kennisinfrastructuur van hoge kwaliteit. Daar hoort bij het in voldoende mate financieren van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek. Die verantwoordelijkheid, inclusief de financiële component ervan, kan niet worden overgedragen aan andere maatschappelijke actoren. De evaluatie laat duidelijk zien dat het functioneren van ZonMw leidt tot een sterkere kennisinfrastructuur op het terrein van het geneeskundig en zorgonderzoek. Daarmee is naar het oordeel van de commissie de legitimiteit van een overheidsbijdrage aan ZonMw ter versterking van de kennisinfrastructuur op het terrein van het geneeskundig en zorgonderzoek voldoende en overtuigend aangetoond.

Ook in de zorg heeft de overheid een belangrijke verantwoordelijkheid, namelijk het garanderen van brede toegankelijkheid van voldoende zorg van hoge kwaliteit. De financiering van de zorg is echter in Nederland geen exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid. Burgers financieren deze in grote mate zelf, via premiebijdragen aan zorgverzekeringen. Het huidige zorgstelsel is echter wel te kenschetsen als een sterk door de overheid gereguleerde sector. Prijzen komen bijvoorbeeld niet of nauwelijks in concurrentie tot stand, maar worden overwegend door de overheid vastgesteld. In het huidige systeem hebben de zorginstellingen maar een beperkte vrijheid en nauwelijks vrije financiële middelen om te komen tot innovatie. Dat betekent dat het in het huidige systeem aan de overheid is om financiële middelen beschikbaar te maken voor innovatie in de zorg. In het huidige bestel is daarmee de legitimiteit van een overheidsbijdrage voor innovatie in de zorg naar het oordeel van de commissie voldoende en overtuigend aangetoond.

Bijdrage aan kwaliteitsverbetering van het wetenschappelijk onderzoek

Het evaluatierapport is onverdeeld positief over de rol die ZonMw speelt bij het bevorderen van kwaliteit en vernieuwing in het wetenschappelijk geneeskundig en zorgonderzoek. De commissie steunt die conclusie. ZonMw heeft met onder vele andere het Open Programma en het Preventieprogramma, maar ook met meer op specifieke doelgroepen gerichte NWO-programma als de Vernieuwingsimpuls, Aspasia en Mozaïek, een palet aan goed gekozen programma's die onderzoeksinstellingen ondersteunen bij het realiseren van kwaliteitsverbetering en vernieuwing en die ook daadwerkelijk blijken te leiden tot een sterkere kennisinfrastructuur.

Innovatie in de zorg

Hoewel de evaluatie een positief oordeel uitspreekt over de activiteiten van ZonMw om te komen tot de overdracht van implementeerbare resultaten in de implementatieketen, is, zoals al werd opgemerkt, niet onderzocht of die activiteiten ook leiden tot de daadwerkelijke implementatie in de zorgpraktijk. Toch zou die vraag beantwoord moeten worden om te kunnen beoordelen of een overheidsbijdrage aan ZonMw ter bevordering van innovatie in de zorg door het implementeren van onderzoeksresultaten ook werkelijk heeft bijgedragen aan een kwalitatief betere zorgverlening. Zoals al opgemerkt werd, vindt de commissie de aangebrachte beperking in het evaluatieonderzoek begrijpelijk. Enerzijds omdat de evaluatie beperkt was tot het functioneren van ZonMw. Anderzijds omdat de organisatie ZonMw waarschijnlijk nog te jong is om de uiteindelijke doorwerking van de onderzoeksresultaten in de zorgpraktijk nu al adequaat te kunnen beoordelen. De commissie onderschrijft echter wel de aanbeveling uit het evaluatierapport aan VWS om een analyse te maken van de implementatie-infrastructuur binnen de verschillende sectoren op het gebied van preventie en gezondheidszorg. Dit om zodoende een betere basis te verkrijgen om de overheidsbijdrage voor innovatie in de zorg optimaal te doen renderen.

In de ervaring van de commissieleden moet ten aanzien van innovatie in de zorg onderscheid worden gemaakt tussen de implementatie in de zorgpraktijk van resultaten van geneeskundig en medisch-technisch onderzoek aan de ene en resultaten van onderzoek op het terrein van de organisatie van de zorg aan de andere kant. Hoewel complete gegevens niet voorhanden zijn, heeft de commissie op grond van de eigen ervaring van haar leden de indruk dat in het algemeen geneeskundige en medisch-technische vindingen snel en goed hun weg vinden in de zorgpraktijk. De commissie heeft ook weinig aarzelingen dat de activiteiten van ZonMw op goede wijze bijdragen aan de totstandkoming van geneeskundige en medisch-technische innovatie in de zorg. De commissie heeft de indruk dat de implementatie van organisatorische veranderingen vaak veel moeizamer en langzamer verloopt. Dit geldt in algemene zin, dus zeker niet slechts specifiek voor activiteiten waarbij ZonMw op enige wijze is betrokken. De commissie heeft een positief oordeel ten aanzien van de implementatiebevorderende activiteiten van ZonMw, ook op dit terrein, maar constateert tegelijkertijd dat de totale implementatie-architectuur juist op het terrein van innovatie van de organisatie van de zorg versterking behoeft. Nader onderzoek van dit aspect, zoals in de vorige alinea door de commissie bepleit, zal moeten uitwijzen op welke wijze die versterking het best kan worden vormgegeven. De commissie merkt op deze plaats overigens nadrukkelijk op dat de bestaande onduidelijkheid over de effectiviteit van een deel van de implementatie- of innovatieketen in de zorg door de overheid niet gebruikt mag worden om haar financiële bijdrage aan innovatie in de zorg terug te schroeven. De verlaging van de structurele bijdrage van het ministerie van VWS aan ZonMw uit het recente verleden is wat de commissie betreft dan ook een verkeerd en onwenselijk signaal.

Efficiëntie van ZonMw

De evaluatie laat zien dat de efficiëntie van ZonMw niet onderdoet voor die van organisaties die vergelijkbare taken uitvoeren. De commissie onderschrijft deze conclusie. De commissie stemt echter ook in met de conclusie uit de evaluatie dat de overhead van met name kleine programma's soms erg hoog is en werpt de vraag op of bij dergelijke kleine programma's met vaak kleine subsidies per project eenzelfde arbeidsintensieve manier van programmeren en beoordelen moet worden ingezet. De commissie constateert verder dat ZonMw door de inrichting van haar activiteiten functioneert als ontmoetingsplaats van de sector. Hoewel dit noodzakelijkerwijs gepaard gaat met een toename van de overhead, is deze functie naar het oordeel van de commissie van dusdanig groot belang dat zij dient te worden behouden en dat de hogere overhead voor lief moet worden genomen.

Integratie van ZON en MW-NWO

In het rapport wordt geconcludeerd dat de integratie van ZON en MW-NWO tot ZonMw van potentiële meerwaarde is, dat deze meerwaarde ook al deels is gerealiseerd, maar dat de integratie nog kan worden versterkt. De commissie deelt deze conclusie. De commissie is van mening dat met name op het inhoudelijk vlak de integratie al duidelijk tot meerwaarde heeft geleid. De integratie leidt reeds zichtbaar tot meer en vruchtbaarder contacten tussen fundamentele onderzoekers, meer toepassingsgerichte onderzoekers en mensen uit de zorgpraktijk. Dit bevordert dat onderzoeksvragen uit de praktijk de richting van fundamenteel onderzoek beïnvloeden en omgekeerd ook dat resultaten van onderzoek makkelijker hun weg vinden naar de zorgpraktijk. Daarnaast heeft de integratie ertoe geleid dat de goede mechanismen van kwaliteitsborging en -beoordeling uit de wetenschappelijke wereld ook ingang gevonden hebben bij de meer toegepaste programma's van ZonMw en dat implementatiebevordering, vanouds sterk in de meer toegepaste programma's, steeds meer aandacht krijgt in de meer fundamentele programma's. Op het niveau van de opdrachtgevers moeten de randvoorwaarden voor de totstandkoming van een volledige integratie echter nog verbeterd worden. Daartoe behoort het maken door de opdrachtgevers van gezamenlijke afspraken ten aanzien van aan ZonMw te stellen financieel-administratieve en verantwoordingseisen. Verder behoort een geïntegreerd opdrachtgeverschap van de beide opdrachtgevers nu daadwerkelijk inhoud te krijgen. Ten behoeve van de effectiviteit en efficiëntie van het functioneren van ZonMw concludeert de commissie in navolging van de evaluatie tenslotte dat het noodzakelijk is dat de beide opdrachtgevers een grote mate van continuïteit aanbrengen in de budgettering van ZonMw.

Toekomstige ontwikkelingen in het zorgbestel: consequenties voor ZonMw

Zoals al is opgemerkt, is het zorgbestel in Nederland op dit moment te kenschetsen als een sterk door de overheid gereguleerde sector. Weliswaar zijn al geruime tijd veranderingen ingezet die beogen de sector meer vraaggestuurd te maken en een sterkere marktorientatie te geven, maar de rechtstreekse invloed van de overheid op de sector is nog altijd groot en overwegend. Toch lijkt de beweging naar een grotere marktorientatie politiek een vrij breed draagvlak te hebben. Een dergelijke beweging zal ook consequenties hebben voor de rolverdeling van de verschillende actoren in het zorgstelsel waar het gaat om innovatie in de zorg. Hiervoor werd al betoogd dat in het huidige bestel de overheid nog een overwegende verantwoordelijkheid draagt, ook financieel, voor het bevorderen van innovatie. In een stelsel met een veel grotere marktorientatie zal innovatie steeds sterker een verantwoordelijkheid worden van zich van elkaar onderscheidende en concurrerende zorgaanbieders. En het kunnen garanderen van innovatieve zorg zal een onderscheidend element kunnen gaan vormen van zorgverzekeraars en zorgaanbieders in hun concurrentie om cliënten/potentiële zorgvragers. Dergelijke veranderingen zullen consequenties kunnen hebben voor de optimale vormgeving en organisatie van innovatiebevorderende activiteiten in de zorg.

De ervaring in volledig marktgeörienteerde sectoren laat zien dat ook in dergelijke sectoren de overheid een belangrijke rol en verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van innovatie. Het bevorderen van innovatie in het bedrijfsleven in het kader van de Lissabon-strategie is zelfs één van de speerpunten van het huidige kabinetsbeleid. Intermediaire, vaak publieke, organisaties zoals SenterNovem, Syntens, NWO en vele andere voeren met publiek geld innovatiebevorderende activiteiten uit ten behoeve van het Nederlandse bedrijfsleven. De commissie bepleit dus niet dat de overheid, wanneer het zorgstelsel zich zou ontwikkelen tot een veel sterker marktgeoriënteerd stelsel, haar verantwoordelijkheid ten aanzien van het bevorderen van zorginnovatie neerlegt. De commissie bepleit wel dat de overheid veranderingen in het zorgstelsel analyseert op te verwachten effecten op innovatie in de zorg en de implementatie- of innovatie-architectuur, waartoe ZonMw behoort, daarop aanpast. In het evaluatierapport wordt daar niet nader op ingegaan, maar voor het beleid zal hier verder onderzoek naar moeten geschieden.

Slotconclusie

ZonMw is een goed functionerende organisatie. Ze ontleent haar meerwaarde met name aan haar programmerende en richtinggevende werkwijze. Programmeren leidt pas tot rendement wanneer het vanuit een lange termijn perspectief wordt gedaan. Dat maakt het nodig dat ZonMw een stabiel financieel perspectief krijgt van haar opdrachtgevers en de beleidsvrijheid om in overleg met de opdrachtgevers langjarige inhoudelijke programmakaders te stellen. De ontwikkeling van activiteiten en werkwijzen van de organisatie past in een historisch proces waarin geleidelijk de banden versterkt zijn tussen het fundamentele onderzoek op het terrein van de geneeskunde en de zorg, het meer toepassingsgerichte onderzoek en de concrete toepassing van onderzoeksresultaten in de zorgpraktijk. Dat proces leidt tot meerwaarde en moet verder worden voortgezet. Om ervoor te zorgen dat enerzijds onderzoeksvragen mede worden geïnspireerd door de zorgpraktijk en dat anderzijds resultaten van onderzoek implementeerbaar worden gerapporteerd en worden doorgegeven in de zorginnovatieketen is een geïntegreerd ZonMw noodzakelijk. Dat laat onverlet dat verder onderzoek van de gehele zorginnovatieketen noodzakelijk is om te bezien welke de optimale weg is om te komen van implementeerbare onderzoeksresultaten, zoals geleverd door ZonMw, naar daadwerkelijke implementatie in de zorgpraktijk. Daarnaast vormt ZonMw een essentiële en waardevolle ontmoetingsplaats voor actoren op het terrein van geneeskundig en zorgonderzoek en -innovatie waar wederzijdse afstemming tot stand komt. Tenslotte is wetenschappelijk onderzoek pas van waarde voor de samenleving wanneer haar onafhankelijkheid, ook ten opzichte van de overheid, gewaarborgd is. Ook waar het de aansturing en financiering ervan betreft, moet er voor die onafhankelijkheid voldoende aandacht zijn. Al die functies en activiteiten vereisen een opereren op afstand van de Rijksoverheid. De positie van ZonMw als ZBO is dan ook een randvoorwaarde voor het succesvol kunnen uitvoeren van de aan ZonMw opgedragen taken.

Resumerend vindt de commissie dat ZonMw het instrument bij uitstek vormt voor de overheid bij de bevordering van kwaliteit van geneeskundig en zorgonderzoek en bij de implementatie van onderzoeksresultaten in de zorgpraktijk. Een instrument dat overigens niet alleen voor het ministerie van VWS relevant is, maar ook voor andere ministeries die verantwoordelijkheden dragen op terreinen als public health, etc. De overheid zou moeten stimuleren dat ook deze andere ministeries hun activiteiten op het terrein van onderzoek en implementatie waar mogelijk kanaliseren via ZonMw.

Het recente verleden heeft voor ZonMw en haar voorgangers tal van organisatorische veranderingen te zien gegeven en die veranderingen zijn op vele momenten geëvalueerd. Het is aan te bevelen de organisatie een periode van tenminste vier tot vijf jaar de tijd te geven om zich verder te ontwikkelen alvorens haar aan een nieuwe evaluatie te onderwerpen.