

ZORG

Doelgerichte financiering van gezondheidsonderzoek door de overheid

Roderik F. Viergever en Thom C.C. Hendriks

De financiering van gezondheidsonderzoek door de Nederlandse overheid bestaat uit verschillende onderdelen. De programma's die door ZonMw worden uitgeschreven zijn één onderdeel daarvan. De meerderheid van de ZonMw-programma's is gericht op het financieren van onderzoek in specifieke onderzoeksgebieden. Dergelijke doelgerichte financiering is van belang voor het opvullen van kennishiaten en het genereren van producten waar behoefte aan is. Voor een goede onderbouwing van de aansturing van doelgerichte financiering zijn 3 elementen nodig: een kennisagenda, inzicht in het gezondheidsonderzoek dat op dit moment wordt uitgevoerd, en een transparant proces voor het nemen van beslissingen over de verdeling van gelden. In dit artikel zetten wij op een rij hoe de doelgerichte financiering van gezondheidsonderzoek door de overheid in Nederland is ingericht en wordt aangestuurd. Ook beschrijven we welke vragen het huidige model van aansturing bij ons oproept, met als doel een eerste stap te zetten naar een debat over deze vorm van financiering.

Financiering van gezondheidsonderzoek door de overheid speelt een belangrijke rol in het stimuleren van onderzoeksgebieden waarbij behoefte is aan nieuwe kennis of producten, vooral wanneer deze gebieden niet winstgevend zijn voor het bedrijfsleven.^{1,2} De overheid kan daarbij de keuze van de onderzoeksgebieden overlaten aan wetenschappers ('ongestuurde' financiering) of de financiering bestemmen voor onderzoek op specifieke gebieden ('doelgerichte' financiering). Beide zijn belangrijk: ongestuurde financiering omdat het voor beleidsmakers – en soms zelfs voor onderzoekers – maar ten dele mogelijk is om a priori in te schatten welk onderzoek zal leiden tot gezondheidswinst;³ en doelgerichte financiering omdat sommige onderzoeksgebieden anders onderbelicht blijven, en omdat het sneller tot specifieke resultaten kan leiden.⁴⁻⁶

Bij doelgerichte financiering van gezondheidsonderzoek door de overheid is het doel de financiering te laten aansluiten bij de behoefte aan nieuwe gezondheidskennis en -producten. Uit onderzoek in andere landen weten we echter dat de behoefte aan onderzoek niet altijd leidend is voor dergelijke financieringsbeslissingen. Ook andere factoren, zoals lobbyen, spelen een rol.¹ Daarom stellen wij in dit artikel de vraag: hoe zorgt de Nederlandse overheid ervoor dat haar doelgerichte financiering voor gezondheidsonderzoek aansluit bij de behoefte aan nieuwe gezondheidskennis en -producten in Nederland?

GELDSTROMEN

De overheid financiert gezondheidsonderzoek via verschillende geldstromen. Ten eerste verstrekt zij zogenoemde 'lumpsum'-financiering voor onderzoek aan universiteiten en universitair medische centra (umc's) via de eerste geldstroom.⁷ Ten tweede financiert zij gezondheidsonderzoek via de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), ZonMw, en de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), als onderdeel van de tweede geldstroom.⁷ Tot slot geeft de overheid financiering voor gezondheidsonderzoek direct aan gespecialiseerde onderzoeksinstituten zoals het RIVM.⁸

De financiering van gespecialiseerde onderzoeksinstituten als het RIVM kan gezien worden als doelgericht,

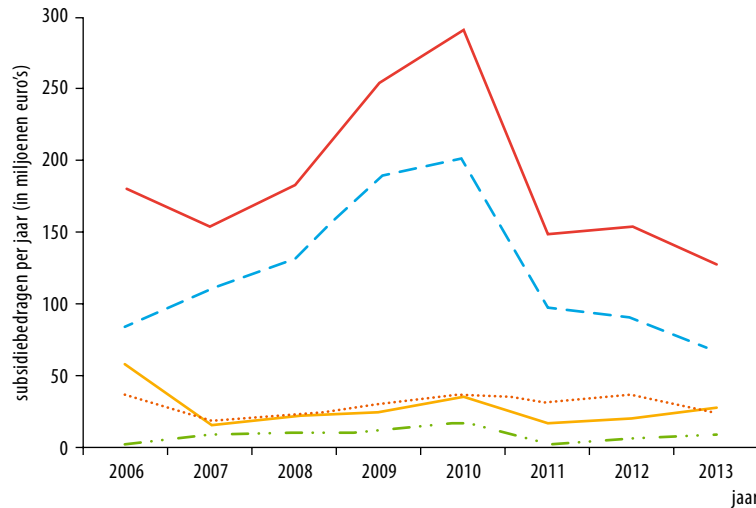
Radboudumc, Radboud Institute for Health Sciences, Nijmegen.

Dr. R.F. Viergever, onderzoeker.

VUmc, afd. Metamedica, Amsterdam.

Drs. T.C.C. Hendriks, basisarts.

Contactpersoon: dr. R.F. Viergever (rikviergever@gmail.com).



FIGUUR Hoogte en herkomst van de bedragen die ZonMw in de periode 2006-2013 beschikbaar had voor de subsidie van gezondheidsonderzoek (— totaal; - - - VWS programmasubsidie; — NWO vernieuwingsimpuls; ····· NWO overig; - - - financiering door derden). Bron: ZonMw-jaarrekeningen 2006-2013.

maar voor dit artikel waren wij vooral geïnteresseerd in de financiering van gezondheidsonderzoek via de tweede geldstroom, die zich goed leent voor doelgerichte financiering via competitieve programma's. Het grootste gedeelte van deze geldstroom loopt via ZonMw; de bijdrage van de KNAW aan onderzoeksfinanciering is gering en NWO financiert gezondheidsonderzoek vooral via ZonMw.

DOELGERICHTE FINANCIERING VIA ZONMW

Over de afgelopen 8 jaar varieerde het totale bedrag dat ZonMw voor onderzoeksubsidies beschikbaar had van 127 miljoen (in 2013) tot bijna 300 miljoen (in 2010). Deze variatie kwam vooral door verschillen in de bedragen die het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) beschikbaar stelde. Gemiddeld was 65% van het bedrag dat ZonMw voor subsidies beschikbaar had afkomstig van VWS, 31% van NWO en 5% van derden (figuur).

Tussen de 2 publieke subsidiestromen vanuit VWS en NWO naar ZonMw bestaan belangrijke verschillen (tabel). De subsidiestroom vanuit VWS wordt door ZonMw in principe doelgericht verdeeld. De verantwoordelijkheid voor de aansturing van deze financiering ligt bij VWS, die ZonMw opdracht geeft voor onderzoeksprogramma's. Hoewel ZonMw en de Raadscommissie voor Gezondheidsonderzoek (RGO) van de Gezondheidsraad onderwerpen kunnen aandragen, besluit VWS uiteindelijk welke onderzoeksprogramma's gefinancierd worden en hoeveel geld er naar de onderzoeksprogramma's gaat.^{9,10} ZonMw neemt de nadere

invulling van programma's op zich, in overleg met VWS.⁹ De financiering vanuit NWO wordt door ZonMw grotendeels ongestuurd verdeeld. Deze subsidiestroom kan worden onderverdeeld in de Vernieuwingsimpuls en overige gelden. De Vernieuwingsimpuls voldoet aan vaste voorwaarden vanuit NWO en is ongestuurd. Bij de aansturing van de overige gelden heeft ZonMw in het verleden veel vrijheid gehad. ZonMw koos ervoor ook die gelden vooral op ongestuurde wijze te verdelen.⁹ Sinds 2012 is deze situatie aan het veranderen: het budget voor ongestuurde financiering bij ZonMw neemt af door NWO-bijdragen aan het Topsectorenbeleid. De overige gelden worden nu gedeeltelijk doelgericht verdeeld.¹¹

AANSTURING FINANCIERING DOOR VWS

VWS speelt een belangrijke rol in de aansturing van doelgerichte financiering van gezondheidsonderzoek via ZonMw. Dat roept de vraag op hoe het ministerie invulling geeft aan die aansturing.

Een belangrijk aspect van de aansturing is het stellen van prioriteiten. Hierbij spelen vragen als: hoeveel financiering gaat er op dit moment naar de verschillende onderzoeksgebieden? Is die balans goed? Waar liggen de hiaten? Wat moeten de prioriteiten voor de toekomst zijn?^{1,2,12,13}

Om dergelijke vragen bij de aansturing te kunnen beantwoorden zijn 3 elementen nodig: (a) een kennisagenda; (b) inzicht in het gezondheidsonderzoek dat op dit moment uitgevoerd wordt; en (c) een transparant proces waarbij verschillende actoren in onderling overleg, op

basis van de kennisagenda en de huidige onderzoeksportefeuille, beslissingen nemen over de verdeling van onderzoeksgelden in de toekomst.^{4,12-14} Hieronder kijken we naar deze 3 elementen bij VWS in de aansturing van doelgerichte onderzoeksprogramma's bij ZonMw.

EEN KENNISAGENDA

VWS heeft in 2012 een kennisagenda samengesteld.¹⁵ Deze agenda beslaat vooral maatschappelijke doelen en dient in die zin een belangrijk nut. Medische en biomedische onderwerpen ontbreken echter grotendeels, waardoor deze kennisagenda van beperkt nut is voor het prio-

riteren van verschillende onderzoeksgebieden. Verder bespreekt het rapport niet hoe, en in overleg met wie – zorgverleners, patiënten, wetenschappers? – deze agenda tot stand is gekomen, noch hoe deze zich verhoudt tot andere agenda's, zoals die van de KNAW,¹⁶ in het geven van richting aan de onderzoeksprogramma's van ZonMw.

INZICHT IN HUIDIG GEZONDHEIDSONDERZOEK

ZonMw indexeert subsidies voor onderzoeksprojecten wel naar onderzoekstype, zoals fundamenteel of toegepast onderzoek, maar niet altijd naar onderzoeksgebied, zoals hiv of diabetes mellitus.⁹ Het is daarom lastig te

TABEL Globaal overzicht van de subsidiestromen voor gezondheidsonderzoek die via ZonMw lopen⁹

1 programmafinanciering door VWS

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) kan ZonMw opdracht geven om een onderzoeksprogramma op te zetten voor een specifiek onderzoeksgebied. Deze financiering is dus doelgericht. Opdrachten komen doorgaans vanuit een van de 12 beleidsdirecties van VWS. De aanleiding voor programmaopdrachten varieert.⁹ De uitwerking van het programma gebeurt door ZonMw in overleg met VWS. Hiervoor stelt ZonMw een programmacommissie in waarin onderzoekers, zorgverleners, patiënten, beleidsmakers en andere deskundigen kunnen plaatsnemen. Deze commissie maakt een programmavoorstel dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan VWS.⁹ Naast de financiering voor onderzoeksprogramma's is er een kleine hoeveelheid financiering beschikbaar vanuit VWS voor ongestuurde verdeling door ZonMw (900.000 euro).^{9,11}

Bij het totstandkomen van programmaopdrachten en -voorstellen heeft ook de Raadscommissie voor Gezondheidsonderzoek (RGO) een rol. De RGO, een commissie van de Gezondheidsraad, adviseert – meestal op verzoek van ministeries – over prioriteiten in het gezondheidsonderzoek, het zorgonderzoek en de technologieontwikkeling in deze sector, en over de daarbij behorende infrastructuur.¹⁰ Adviezen van de RGO zijn veelal thematisch en vormen vaak de basis voor een onderzoeksprogramma. Om een advies voor te bereiden, stelt de RGO een commissie aan waarin deskundigen van zowel binnen als buiten de raad vertegenwoordigd kunnen zijn.

Kortom, adviezen van ZonMw en de RGO zijn veelal thematisch van aard en komen meestal op aanvraag van ministeries tot stand. Soms initiëren ZonMw of de RGO zelf adviezen aan VWS. VWS bepaalt of die adviezen worden overgenomen.^{2,10}

2a financiering door NWO voor de Vernieuwingsimpuls

De financiering van ZonMw vanuit NWO is in 2 onderdelen op te splitsen, namelijk financiering voor de Vernieuwingsimpuls en overige financiering. De Vernieuwingsimpuls wordt gevormd door de Veni-, Vidi- en Vici-subsidies. De kaders voor de Vernieuwingsimpuls worden bepaald door NWO; ZonMw heeft hierbij geen ruimte voor eigen programmering. Deze financiering is ongestuurd, dat wil zeggen: subsidies worden verdeeld louter op basis van wetenschappelijke excellentie.

2b overige financiering door NWO

ZonMw heeft in de afgelopen jaren veel vrijheid gehad in het programmeren van de overige financiering van NWO. ZonMw verdeelde deze financiering vooral met zogenoemde 'open' programma's. Ook werden andere programma's, zoals die voor Translationeel Onderzoek, uit deze stroom gefinancierd. Hoewel ZonMw met deze financiering soms wel beoogde bepaalde typen onderzoek te financieren (zoals translationeel onderzoek), wordt er binnen deze programma's over het algemeen niet gestuurd op onderzoeksgebied (zoals hiv of diabetes mellitus). Sinds 2012 is deze situatie aan het veranderen: de open programma's bestaan nog steeds, maar door recente ontwikkelingen bij NWO in het kader van het Topsectorenbeleid neemt het budget voor ongestuurde financiering bij ZonMw af, en wordt de overige financiering vanuit NWO in toenemende mate doelgericht verdeeld.¹¹

3 financiering door derden

Naast de financiering van VWS en NWO krijgt ZonMw bijdragen van derden. Deze zijn altijd bedoeld voor een specifiek onderzoeksgebied en zijn dus doelgericht van aard.

inventariseren hoeveel financiering verschillende onderzoeksgebieden via ZonMw krijgen. Dit is een gemiste kans; in andere landen, zoals de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, vindt dergelijke indexering wel plaats. Verder is het voor de aansturing van doelgerichte financiering van gezondheidsonderzoek nodig het Nederlandse onderzoekslandschap als geheel te inventariseren, inclusief het onderzoek dat wordt gefinancierd door de overheid via de eerste en tweede geldstroom, door bedrijven, door fondsen als KWF Kankerbestrijding en de Hartstichting, en door buitenlandse financieringsbronnen.¹⁷ Dit maakt het identificeren van hiaten mogelijk en kan helpen bij het afstemmen van de overheidsfinanciering met andere financieringsbronnen.

PROGRAMMERING VAN ONDERZOEK

In 1994 signaleerde de RGO een gebrek aan een 'samenhangende programmering' in de financiering van onderzoek door VWS in de *Brede Analyse Gezondheidsonderzoek (BAGO) deel 2*.⁵ Sindsdien is er aanzienlijk meer samenhang gecreëerd binnen VWS, maar een evaluatie van ZonMw uit 2010 benadrukt dat er dat er nog steeds geen 'metaprogrammering' is in de aansturing van ZonMw-financiering door VWS, en dat er sprake is van fragmentering in deze aansturing doordat financieringsopdrachten veelal vanuit de verschillende beleidsdirecties van VWS (12 in totaal) tot stand komen.⁹

KAN DE AANSTURING BETER?

Doelgerichte financiering beslaat een belangrijk deel van de publieke onderzoeksfinanciering in Nederland. Van de gelden voor gezondheidsonderzoek die van de overheid naar de umc's gaan, loopt zo'n 20% via de tweede geldstroom.^{7,8} Bij ZonMw, de belangrijkste financier in de tweede geldstroom voor gezondheidsonderzoek, wordt een groot gedeelte van de financiering doelgericht verdeeld.

De wijze waarop VWS gezondheidsonderzoek doelgericht financiert via ZonMw roept bij ons 2 vragen op: (a) kan de aansturing van ZonMw's onderzoeksprogramma's door VWS verbeterd worden? En (b) moet de verantwoordelijkheid voor deze aansturing eigenlijk wel bij VWS liggen?

EEN TRANSPARANTE ONDERZOEKSPROGRAMMERING

Een goed sturingsproces is belangrijk voor een effectieve stimulering van onderzoek op gebieden waar nieuwe kennis of producten nodig zijn.^{14,17,18} Wij denken dat de aansturing van ZonMw's onderzoeksprogramma's door VWS beter kan, namelijk door een nationale kennisagenda te ontwikkelen samen met partijen in het veld, door beter inzicht te creëren in het onderzoek dat nu

wordt gefinancierd, en door een samenhangende programmering van onderzoek ('metaprogrammering') op te zetten en daar transparant over te rapporteren.

Brede betrokkenheid van verschillende onderzoekspartners, zoals zorgverleners, patiënten, onderzoekers en beleidsmakers, zou de legitimiteit en relevantie van zo'n metaprogrammering verhogen.^{6,13,18,19} Dit gebeurt al steeds vaker bij het programmeren binnen bepaalde thema's, via adviezen van de RGO en via 'bottom-up'-programmering door ZonMw.^{9,19} Er zijn verschillende methoden voor onderzoeksprioritering die kunnen helpen bij het opzetten van een transparante en inclusieve programmering van gezondheidsonderzoek.^{14,17,18}

ANDERE MODELLEN VOOR AANSTURING VAN ONDERZOEKSFINANCIERING

Onze tweede vraag heeft te maken met hoe doelgerichte publieke financiering van gezondheidsonderzoek wordt aangestuurd in andere landen. Het Nederlandse model, waarbij de verantwoordelijkheid voor de aansturing van doelgerichte onderzoeksfinanciering via ZonMw bij VWS ligt, is zeker niet het enig mogelijke model.

In de *Brede Analyse Gezondheidsonderzoek (BAGO) deel 2* schreef de RGO al: 'De overheid wil zich terugtrekken op kerntaken; in dat beeld past niet de aanwezigheid van professionele expertise op het gebied van onderzoeksprogrammering, -allocatie en -bewaking. In essentie zijn dit uitvoerende taken die niet binnen een kerndepartement thuishoren.¹⁵ In andere landen, zoals Canada en Australië, worden beslissingen over de verdeling van doelgerichte gelden voor gezondheidsonderzoek dan ook vaak niet genomen door ministeries, maar door het equivalent van ZonMw.

Nog een andere mogelijkheid is het model van de European Research Council (ERC), die onderzoek weliswaar volledig ongestuurd financiert, maar waarbij alle strategische beslissingen worden genomen door een wetenschappelijk adviesorgaan. De vraag of de verantwoordelijkheid voor de aansturing van doelgerichte onderzoeksfinanciering via ZonMw wel bij VWS moet liggen willen wij in dit artikel niet beantwoorden, maar het lijkt ons goed dit historisch gegroeide model te heroverwegen.

'TWEDE GELDSTROOM-DEBAT'

Wij stellen voor de verschillende alternatieven voor het huidige Nederlandse model te inventariseren en daaruit lessen te trekken voor het Nederlandse model, gevolgd door een debat waarin de input van verschillende onderzoekspartners op dit onderwerp gezocht kan worden. In een dergelijk debat zouden ook andere vragen over de tweede geldstroom aan de orde kunnen komen. Zo richten wij ons in dit artikel op de aansturing van onder-

zoeksfianciering door VWS, maar de prioritering van onderzoeksgebieden op het gebied van gezondheid binnen het Topsectorenbeleid verdient eveneens aandacht. Andere relevante vragen zijn: is er een goede balans tussen de omvang van de ongestuurde en de doelgerichte financiering in Nederland?²⁰ Voldoen de subsidievormen die ZonMw op dit moment aanbiedt of zijn er nog meer mogelijkheden?^{5,17,19} En zijn er verbeteringen mogelijk bij ZonMw in de programmering binnen bepaalde thema's en in de toekenningsprocedures voor subsidies?^{9,20,21}

CONCLUSIE

Beslissingen over de doelgerichte verdeling van publieke gelden voor gezondheidsonderzoek dienen goed te worden onderbouwd en transparant te worden gerappor-

teerd. In dit artikel hebben wij beoogd een eerste stap te zetten naar een open debat over de inrichting en aansturing van doelgerichte publieke financiering van gezondheidsonderzoek in Nederland.

Henk Smid en Wout Joling (ZonMw) verstrekten informatie die nodig was om dit artikel te kunnen schrijven. Henk Smid en Leon Bijlmakers (Radboudumc) gaven commentaar op eerdere versies van dit artikel.

Belangenconflict en financiële ondersteuning: geen gemeld.

Aanvaard op 10 november 2014

Citeer als: Ned Tijdschr Geneeskd. 2015;159:A8174

 **KIJK OOK OP WWW.NTVG.NL/A8174**

LITERATUUR

- 1 Viergever RF. The mismatch between the health research and development (R&D) that is needed and the R&D that is undertaken: an overview of the problem, the causes, and solutions. *Glob Health Action*. 2013;6:22450.
- 2 Gezondheidsraad. Wie betaalt, bepaalt? Over financiering en het ontwikkelen van medische kennis. Den Haag: Gezondheidsraad; 2009.
- 3 Ban TA. The role of serendipity in drug discovery. *Dialogues Clin Neurosci*. 2006;8:335-44.
- 4 Onderzoek dat ertoe doet: De responsiviteit van universitair medische centra op vraagstukken in volksgezondheid en gezondheidszorg. Den Haag: Raad voor Gezondheidsonderzoek; 2007.
- 5 Brede Analyse Gezondheidsonderzoek Deel A. 2: Aansturing en Financiering van Gezondheidsonderzoek. Den Haag: Raad voor Gezondheidsonderzoek; 1994.
- 6 Science in transition. www.scienceintransition.nl, geraadpleegd op 10 december 2014.
- 7 IBO Universitair Medische Centra. Den Haag: Ministerie van Financiën; 2012.
- 8 Van Steen J. Totale Onderzoek Financiering 2011-2017. Den Haag: Rathenau Instituut; 2013.
- 9 Poortvliet EP, Vennekens A, van Hoesel PHM. Evaluatie ZonMw: Eindrapport. Zoetermeer: Research voor beleid; 2010.
- 10 Gezondheidsraad. Werkprogramma 2014. Den Haag: Gezondheidsraad; 2014.
- 11 Jaarverslag ZonMw 2013. Den Haag: ZonMw; 2014.
- 12 Rottingen JA, Regmi S, Eide M, et al. Mapping of available health research and developmental data: what's there, what's missing and what role is there for a global observatory? *Lancet*. 2013;382:1286-307.
- 13 IBO Wetenschappelijk onderzoek. Den Haag: Rijksoverheid; 2014.
- 14 Waar voor ons geld. Beslissen over publieke investeringen in gezondheidsonderzoek. Den Haag: Gezondheidsraad; 2010.
- 15 Strategische kennisagenda VWS 2020. Den Haag: Ministerie van VWS; 2012.
- 16 De Nederlandse Wetenschapsagenda. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen; 2011.
- 17 Medische producten: nieuw en nodig! Een investeringsagenda voor onderzoek naar innovatieve en relevante medische producten. Den Haag: Gezondheidsraad; 2011.
- 18 Viergever RF, Olifson S, Ghaffar A, Terry RF. A checklist for health research priority setting: nine common themes of good practice. *Health Res Policy Syst*. 2010;8:36.
- 19 Kamerbrief over Doelmatigheidsprogramma's binnen ZonMw. Kamerbrief, 18 juli 2014. www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/07/18/kamerbrief-over-doelmatigheidsprogramma-s-binnen-zonmw.html, geraadpleegd op 10 december 2014.
- 20 Gezond zorgonderzoek: De toekomst van het gezondheidszorgonderzoek in Nederland. Den Haag: Raad voor Gezondheidsonderzoek; 2008.
- 21 Van Arensbergen P, Hessels L, van der Meulen B. Talent centraal. Ontwikkeling en selectie van wetenschappers in Nederland. Den Haag: Rathenau Instituut; 2013.