

Managementsamenvatting

PROCESEVALUATIE NATIONAAL PROGRAMMA OUDERENZORG

2008- MEI 2012

MANAGEMENTSAMENVATTING

Voor u ligt de procesevaluatie van het Nationaal Programma Ouderenzorg. Aan de hand van een indicatorenset is onder meer nagegaan welke partijen op welke wijze samenwerken, in hoeverre ouderen zijn betrokken, hoe de samenwerking wordt geborgd, en welke projecten en experimenten zijn opgezet.

Alle indicatoren die we onderzocht hebben in beschouwing genomen, kunnen we concluderen dat het Nationaal Programma Ouderenzorg (NPO) er in vier jaar tijd voor heeft gezorgd dat er acht regionale netwerken ouderenzorg zijn opgericht. Diverse organisaties die eerder niet bij elkaar aan tafel zaten, werken nu samen in netwerken en projecten. Met de beschikbare subsidie worden projecten uitgevoerd om de ouderenzorg te verbeteren, waarbij de stem van ouderen leidend is. Zowel binnen de projecten als binnen de netwerken is bij de betrokken organisaties het besef doorgebroken dat ouderenparticipatie een belangrijke toegevoegde waarde heeft.

Er kan op basis van deze procesevaluatie kort samengevat worden dat:

- er veel bereikt is in de netwerkvorming en de doorontwikkeling van de netwerken: het aantal partners in de netwerken is gegroeid, de diversiteit van de partners is toegenomen en de regio's zijn meer betrokken geraakt;
- er binnen de netwerken 63 projecten worden uitgevoerd. Daarnaast zijn er elf onderwijsprojecten en zeven projecten die niet gekoppeld zijn aan één specifiek netwerk;
- de goede samenwerking tussen ZonMw en de programmacommissie (ingesteld voor onder andere de beoordeling van projectvoorstellen en bewaking van de voortgang binnen het programma) heeft geleid tot gewenste aanpassingen tijdens de loop van het programma. Zo is de focus meer gericht op wonen en welzijn, waardoor alle beoogde thema's evenwichtiger aan bod zijn gekomen.
- de ontwikkeling van de ouderenparticipatie in elk netwerk heeft plaatsgevonden in de organisatiestructuur van de netwerken en dat ouderen soms ook actief betrokken zijn bij de uitvoering en monitoring van de lopende projecten;
- de betrokkenheid van ouderen een meerwaarde biedt voor de uitvoering van projecten. Er is bij alle partijen een enorme bereidheid ontstaan om de inspraak van ouderen een plek te geven. Er is veel bereikt, maar er is blijvende inspanning nodig om de ouderen ook bij de borging van de resultaten en het netwerk te betrekken;
- in de loop van het programma de netwerkleiders en projectleiders de ouderenparticipatie als noodzakelijke voorwaarde zijn gaan zien om in projecten de ouderen werkelijk centraal te stellen;
- de voorwaarden van het NPO voor het creëren van een divers bestuurlijk netwerk een positief effect blijken te hebben op het ontwikkelen, uitbreiden en bestendigen van samenwerking tussen organisaties;
- het van toegevoegde waarde is gebleken om de landelijke verspreiding van leerpunten en opgedane kennis uit te breiden, waardoor betrokkenen en geïnteresseerden beter op de hoogte zijn van projecten en ontwikkelingen buiten hun eigen netwerk;
- het gelukt is een landelijk databestand en gezamenlijke onderzoekset voor alle projecten operationeel te maken die gedragen wordt door alle acht de netwerken;
- in de laatste fase van het programma steeds meer plannen zijn ontwikkeld om de borging van de netwerkontwikkeling te regelen en de resultaten van de projecten te verankeren.

Hoofdstuk 9 biedt een totaaloverzicht van de leerervaringen en conclusies.

Inleiding

Het NPO is in 2008 gestart. Het doel van het NPO is *het ontwikkelen van een integraal zorg- en ondersteuningsaanbod op maat voor ouderen met een complexe hulpvraag dat leidt tot betere zelfredzaamheid, meer functiebehoud, minder zorggebruik en minder zorg-/behandelbelasting*. Om dit te bereiken, zijn er vanuit de UMC's in Nederland regionale netwerken geïnitieerd en worden er projecten uitgevoerd.

Het Nationaal Programma Ouderenzorg staat niet op zichzelf. Het programma is voor een belangrijk deel gebaseerd op aanbevelingen voor de toekomst van de ouderenzorg en het ouderenonderzoek, die zijn gedaan in verschillende adviezen en rapporten van de afgelopen jaren. Het NPO borduurt voort op het advies van de Raad voor Gezondheidsonderzoek (RGO) 'Onderzoek medische zorg voor ouderen' uit 2006 en het advies van de Gezondheidsraad 'Ouderdom komt met gebreken' uit 2008. Daarnaast is aan het NPO een aantal stimuleringsprogramma's voorafgegaan die nauw gelieerd zijn aan of duidelijke raakvlakken hebben met de inhoud en opzet van het NPO, zoals de Geriatrische Netwerken en het Landelijke Dementie Programma.

Dit rapport biedt inzicht in hoe de netwerken zich hebben ontwikkeld en wat de ervaringen zijn. Het rapport is er primair op gericht de procesresultaten van het NPO voor het voetlicht te brengen. Daarnaast beschrijft het de leerervaringen en aandachtspunten. De effecten van de projecten in de netwerken komen hier niet aan bod, maar worden beschreven in wetenschappelijke artikelen nog te publiceren door de universiteiten en projectleiders. De informatie in deze rapportage is gebaseerd op gegevens van twee periodes:

- meetronde 1: 2008-2010;
- meetronde 2: 2011-tot mei 2012.

De procesevaluatie van Regioplan kent negen onderzoeksvragen. Voor de beantwoording van deze vragen is schriftelijk materiaal bestudeerd (onder andere voortgangsverslagen, projectvoorstellen en verslagen van sitevisits door de programmacommissie NPO). Daarnaast zijn zowel in de eerste als in de tweede meetronde interviews afgenomen met vertegenwoordigers van het ministerie van VWS, ZonMw, de Nederlandse federatie van Universitair Medische Centra (NFU) en de Centrale Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO). In de eerste meetronde zijn ook interviews afgenomen bij netwerkcoördinatoren, netwerktrekkers, projectleiders, ouderen, netwerkpartners en niet-netwerkpartners. In de tweede meetronde zijn dezelfde personen benaderd met een digitale vragenlijst. De bevindingen uit deze twee meetrondes worden hier samengevat aan de hand van de volgende onderwerpen:

1. de vorming en doorontwikkeling van regionale netwerken ouderenzorg;
2. de uitvoering van experimenten en projecten;
3. de borging van netwerken en projecten;
4. de betrokkenheid van ouderen;
5. het verspreiden en implementeren van de opgedane kennis;
6. de landelijke implementatie van de NPO-structuur.

1. Vorming en doorontwikkeling regionale netwerken ouderenzorg

Voor de uitvoering van de projecten en de vorming van de netwerken is vanuit het ministerie van VWS tachtig miljoen euro beschikbaar gesteld. Het NPO is zodanig ingericht dat subsidies worden toegekend aan regionale netwerken en projecten die gericht zijn op het realiseren van een betere ouderenzorg. Het perspectief van de oudere moet hierbij leidend zijn en de vraag van de oudere met complexe problematiek dient het uitgangspunt te zijn.

In 2008 zijn acht regionale netwerken ouderenzorg gestart. Deze zijn geïnitieerd vanuit de UMC's en vormen een samenwerking van verschillende organisaties, met verplichte betrokkenheid van zorg- en welzijnsinstellingen, kennisinstituten, ouderenorganisaties en -bonden, gemeentelijke instellingen en zorgverzekeraars. De netwerkpartners sluiten zich op bestuurlijk niveau aan en ondertekenen een samenwerkingsovereenkomst door elk van de netwerken zelf opgesteld. In de overeenkomsten worden onder andere de netwerkdoelen en middelen omschreven. De acht netwerken hebben alle voor een andere netwerkstructuur gekozen, waardoor verschillende samenwerkingsmodellen zijn ontstaan. Het is niet mogelijk één optimaal model aan te wijzen. De voorwaarde van het NPO om in elke regio een divers bestuurlijk netwerk tot stand te brengen heeft ontegenzeggelijk productief gewerkt: organisaties die eerder niet of nauwelijks met elkaar te maken hadden, werken nu samen in de netwerken en de projecten.

Sinds de start van het NPO is er veel gebeurd in de netwerkvorming: de netwerken zijn in aantal partners gegroeid en de regio is sterker betrokken. Bij de start in 2008 hadden de netwerken gemiddeld 36 partners: in 2010 is dat aantal bijna vijftig en in 2012 is het gestegen naar zestig netwerkpartners. Het aantal partners per netwerk varieert van 38 tot 128. Zowel voor het starten van een netwerk als voor de borging van het voortbestaan van de netwerken, blijkt het kunnen voortborduren op al bestaande samenwerkingsverbanden een succesfactor.

De netwerken tonen met de groei van het aantal partners een overlevingskracht voor de lange termijn. Met name de deelname van het aantal zorg- en welzijnsinstellingen blijkt te zijn toegenomen. Het aantal partners en het soort partner dat zich aansluit verschilt per netwerk. In sommige netwerken zijn gemeenten of woningcorporaties goed in aantal vertegenwoordigd, maar in andere netwerken minder.

Anno 2012 zijn de netwerken nog steeds actief en hebben ze hun ogen op de toekomstige samenwerking gericht; de samenwerkingsovereenkomsten worden aangepast of aangescherpt en er wordt nagedacht over de trekkersrol binnen het netwerk. Uit de procesevaluatie blijkt dat de betrokken partijen over het algemeen vinden dat de UMC's de rol van netwerktrekker goed hebben opgepakt en uitgevoerd. Zij adviseren echter op basis van hun ervaringen om de trekkersrol in de toekomst juist neer te leggen bij zorg- of welzijnsorganisaties.

Het verstevigen van de samenwerking in de regio blijft voor de meeste netwerken een aandachtspunt. Uitgangspunt is geweest dat de netwerken opereren in de opleidings- en onderwijsregio (OOR) van de UMC's. Een aantal netwerken probeert vanaf de start de gehele regio bij het netwerk te betrekken. Andere netwerken daarentegen zijn gestart in de kernregio rondom het UMC en breiden langzaam uit. Vanuit de netwerken bestaat niet de wens om één groot netwerk te vormen: liever zoeken de netwerken aansluiting met bestaande regionale samenwerkingsverbanden om hiermee een OOR-dekkende infrastructuur te realiseren. ZonMw heeft de netwerken een impuls gegeven om zich door middel van projecten voor te bereiden op de borging.

2. Uitvoering experimenten en projecten

Tussen 2008 en 2012 zijn vanuit ZonMw zes indienrondes georganiseerd voor het aanvragen van subsidie voor projecten, waarvan één ronde voor projectvoorstellen gericht op onderwijs. In totaal zijn 250 projectvoorstellen ingediend. Er zijn achttien transitie-experimenten, 33 onderzoeksprojecten en 30 implementatieprojecten (inclusief onderwijsprojecten) goedgekeurd. Dit aantal komt overeen met andere vergelijkbare ZonMw-subsidieprogramma's. Over de periode 2008-2012 is de subsidietoekenning volgens plan verlopen. De meeste projecten worden uitgevoerd door de acht netwerken. Daarnaast worden zeven projecten landelijk uitgevoerd, één project door een perifeer netwerk, en elf onderwijsprojecten door een samenwerkingsverband tussen een mbo-instelling en een zorginstelling.

Voor het merendeel van de projectvoorstellen is een UMC penvoerder. Medewerkers van het UMC blijken te beschikken over de benodigde kennis voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek en hebben ervaring met het indienen van projectvoorstellen. Een voorwaarde voor de aanvraag van subsidie voor een project is dat organisaties uit meerdere sectoren en de ouderen zelf deelnemen aan het projectteam. Afhankelijk van het soort project en de setting waarin het wordt uitgevoerd, zijn dit bijvoorbeeld ziekenhuizen, welzijnsinstellingen, verpleeghuizen of huisartspraktijken.

Het NPO heeft zich gemanifesteerd als een lerend programma. ZonMw en de programmacommissie hebben goed samengewerkt en waar nodig aanpassingen aangebracht in het programma en bijgestuurd op de thema's van de projecten. De programmacommissie heeft in de vierde subsidieronde de meer welzijnsgerichte domeinen 'leren leven met beperkingen' en 'kwaliteit van leven' als extra relevant benoemd. Ook heeft de commissie erop aangestuurd dat de projecten in de vierde subsidieronde bij voorkeur de welzijnsgerichte domeinen verbinden met de meer medische gerichte zorg en deze vertalen naar een integraal domeinoverstijgend zorg- en ondersteuningsaanbod op maat. Daarnaast is er door de start van de onderwijsprojecten meer verscheidenheid in soorten projecten ontstaan. Hierdoor is een beter evenwicht gekomen tussen zorginhoudelijke en welzijnsprojecten, en is de tevredenheid bij onder andere de netwerkpartners en de ouderen gegroeid.

Binnen het programma is een landelijk databestand ontwikkeld, de Minimale DataSet (MDS). Dit is een standaard vragenset die in elk project van het NPO wordt afgenomen bij de deelnemende ouders. De data daarvan worden verzameld in een landelijke database. Hierdoor kan de effectiviteit van projecten worden gemeten en onderling worden vergeleken. De ontwikkeling van de MDS als landelijk meetinstrument is bijzonder binnen een programma zoals het NPO en er blijkt toenemende bereidheid binnen het programma om het instrument te gebruiken.

3. Borging netwerken en projecten

Vanuit het programma is vanaf het begin ingezet op borging, zodat de netwerken ook na afloop van het programma blijven voortbestaan. Voor de netwerken heeft die borging concreet vorm gekregen door de uitvoering van borgingsprojecten. Het structurele voortbestaan van de netwerken is in elk netwerk besproken in de bestuursvergaderingen, maar concrete afspraken over de borging zijn in de periode 2008-2010 nog niet gemaakt. Anno 2012 is er meer structureel overleg en wordt de samenwerking in de netwerken opnieuw bevestigd door het verlengen van de overeenkomsten en het maken van nieuwe samenwerkingsafspraken. De inzet van de meeste netwerken is doorgaan zonder subsidie, maar ondanks deze intentie blijft het gevaar bestaan dat de samenwerking zonder financiële prikkel toch verdwijnt. Voor de projecten blijft de borging en implementatie afhangen van de effectiviteit van het project. Er blijkt al wel voldoende bereidheid te zijn om te zoeken naar financieringsmogelijkheden voor de ontwikkelde producten, ook bij de zorgverzekeraars en gemeenten.

Uit de procesevaluatie blijkt dat het positieve oordeel van de respondenten over de borging van de netwerken en projecten is gegroeid. Zij lijken meer vertrouwen te hebben gekregen in de continuering en bestendiging.

4. Betrokkenheid ouders

In elk netwerk zijn ouders of vertegenwoordigers van ouders betrokken. Zij nemen deel aan een ouderenpanel- of forum en beoordelen onder andere de projectvoorstellen. Hierin hebben zij een beslissende of adviserende stem. In zeven netwerken nemen ouders ook deel aan de stuurgroep of het dagelijks bestuur. Daarnaast zijn in twee netwerken de ouders actief betrokken geweest bij de prioritering van thema's door het netwerk.

De ouders hadden aanvankelijk meer kritiek op hun beperkte rol en inspraak in het netwerk. Zo hadden zij graag al vanaf de start van het netwerk betrokken willen worden en wensten zij een grotere rol te spelen in de projecten en de discussie over de borging. In 2012 blijkt de mate van betrokkenheid van ouders en de tevredenheid daarover gegroeid. De wat trage start lijkt nu te zijn ingehaald en ouders lijken steeds meer hun plek in de netwerken en projecten te bemachtigen.

De rol die de ouders binnen het NPO innemen is uitzonderlijk, omdat de voorwaarde is gesteld dat hun stem leidend moet zijn. De betrokkenheid van

ouderen heeft een meerwaarde, maar vergt ook inspanning. Alle netwerken nemen de betrokkenheid van ouderen serieus en zijn ervan doordrongen geraakt dat toekomstige projecten voor ouderen niet zonder hun inbreng kunnen worden opgezet.

De ouderen worden op landelijk niveau ondersteund door de CSO en Zorgbelang Nederland. De ondersteuning bestaat onder andere uit het aanbieden van cursussen, het uitwisselen van informatie en het opstellen van een handboek over participatie. De ouderen geven in 2010 echter aan dat de ondersteuning niet tijdig op gang is gekomen: in de meeste netwerken zijn de rol en de taak van de ouderen dan al ingevuld. In 2012 wordt de ondersteuning van de CSO aan de ouderenvertegenwoordigers positiever gewaardeerd.

5. Verspreiden en implementeren opgedane kennis

Door intensivering van de landelijke verspreiding van opgedane kennis worden betrokkenen van en geïnteresseerden in het NPO beter op de hoogte gehouden van projecten en ontwikkelingen buiten hun eigen netwerk. In de loop van het programma is aan de volgende aspecten gewerkt:

- de betrokkenheid van kennis- en trainingsorganisaties;
- de uitwisseling van informatie binnen en tussen netwerken;
- het verspreiden van kennis en leerpunten.

In elk project worden producten ontwikkeld, zoals screeningsinstrumenten, toolkits, draaiboeken of werkprotocollen, die direct ter lering en ter implementatie verspreid zijn. Daarnaast worden projecten uitgevoerd die speciaal gericht zijn op scholing in de langdurige zorg en hebben de netwerken aansluiting gezocht bij andere kennisinstituten, zoals hogescholen en bijscholingsorganisaties.

De informatie en (voorlopige) resultaten van de projecten worden verspreid door middel van (digitale) nieuwsbrieven, presentaties en symposia en op netwerkbijeenkomsten. De mate waarin kennis en informatie verspreid wordt, verschilt per netwerk. Zo zijn sommige netwerken heel actief: zij sturen maandelijks een digitale nieuwsbrief met informatie en organiseren veelvuldig netwerkbijeenkomsten. Andere netwerken daarentegen beperken de informatieverstrekking tot enkele nieuwsberichten en bijeenkomsten per jaar. Hoe meer informatie een netwerk verspreidt over de activiteiten en stand van zaken, hoe groter niet alleen de bekendheid met, maar ook de tevredenheid over het netwerk.

Op landelijk niveau verspreidt ZonMw informatie via de NPO-website en de digitale nieuwsbrieven. Daarnaast organiseert ZonMw congressen en bijeenkomsten. Vanuit het programma wordt gestimuleerd om de resultaten en de opgedane kennis landelijk te verspreiden. Hiervoor is door ZonMw in de vijfde subsidieronde een impuls gegeven om zo tegemoet te komen aan de behoefte van met name projectleiders aan meer uitwisseling van resultaten. De impuls betreft het netwerkoverstijgend en gezamenlijk werken aan implementatie op landelijk niveau. Daartoe zijn de NFU en de CSO/Zorg-

belang de samenwerking aangegaan. Zij hebben een gezamenlijke visie ontwikkeld met als doel in kaart te brengen wat er nodig is om de cultuur en de structuur van de ouderenzorg te veranderen in een richting die door ouderen zelf gewenst wordt.

6. Landelijke implementatie van de NPO-structuur

ZonMw neemt in het programma de rol in van subsidieverstrekker en van ondersteuner voor de netwerken.

In het kader van het NPO is een programmacommissie ingesteld die projectvoorstellen beoordeelt, erop toeziet dat de doelstellingen van het programma kunnen worden behaald, de sitevisits aan de netwerken verricht en samen met ZonMw de voortgang van het programma bewaakt.

Als ondersteuner heeft ZonMw onder andere zeven masterclasses georganiseerd voor de projectleiders en onderzoekers. Daarnaast faciliteert ZonMw het overleg tussen netwerkcoördinatoren.

De NFU heeft een werkgemeenschap geformeerd, de zogeheten 'Actiegroep Ouderenzorg' om de ontwikkelingen van de netwerken en de verdeling van de thema's op elkaar af te stemmen.

Uit de procesevaluatie blijkt dat de betrokkenen in de netwerken aanvankelijk niet altijd het onderscheid maken tussen de twee rollen die ZonMw inneemt. Met name over de rol van subsidieverstrekker blijkt in het begin van het programma ontevredenheid, vanwege onduidelijkheid over onder andere de subsidievoorwaarden. Uit de resultaten van 2012 is op te maken dat er in de loop van het programma meer evenwicht is gekomen in de rolverdeling en dat de tevredenheid over de rol van ZonMw als subsidieverstrekker en ondersteuner is toegenomen.

Wat betreft de landelijke NPO-structuur is de samenwerking tussen de landelijke partijen in de loop van het programma geïntensiveerd. De CSO is gaan deelnemen aan het tripartiet overleg: een structurele overlegvorm voor het NPO met ZonMw, de NFU en het ministerie van VWS. De NFU, de CSO en ZonMw oordelen positief over de landelijke samenwerking.

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl