

Aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Datum: 29 maart 2022
Telefoon: 070 340 75 20

Uw kenmerk:-
E-mail: voorzitter@gr.nl

Ons kenmerk: 3346351/BJK/jh
Bijlagen: 1

Onderwerp: aanbieding ev aluatierapport Gezondheidsraad 2017-2021

Geachte minister,

Hierbij bied ik u de periodieke evaluatie van de Gezondheidsraad aan over de periode 2017 tot en met 2021. In lijn met de Kaderwet adviescolleges (art. 28.2) besteedt de raad daarin aandacht aan zijn taakvervulling. De gebruikelijke termijn van vier jaar, in dit geval 2017 tot en met 2020, heb ik met een jaar verlengd waardoor het adviseringsproces rondom COVID-19 gedurende 2021 bij de evaluatie kon worden betrokken. Daarvoor zijn twee redenen. Ten eerste heeft de coronapandemie ook voor de Gezondheidsraad gevolgen gehad. Ten tweede vind ik het onwenselijk dit onderwerp pas over vier jaar te laten terugkomen in een volgende periodieke evaluatie. Ik heb een extern bureau (Kwink groep) gevraagd deze evaluatie uit te voeren. In mijn brief van 6 januari jl.¹ informeerde ik u al dat ik dit bureau heb verzocht in deze evaluatie tevens specifiek aandacht te besteden aan een reflectie op de opeenvolgende adviezen over boostervaccinatie. Uw voorganger vroeg daarnaar in zijn brief van 13 december jl.² en met het bijgevoegde evaluatierapport voldoe ik aan zijn verzoek. De diverse geledingen van de Gezondheidsraad hebben aan het onderzoek door Kwink bijgedragen. Meer dan de helft van de raadsleden heeft gereageerd op een enquête en de onderzoekers hebben bovendien een groot aantal gesprekken gevoerd met leden, medewerkers en externe betrokkenen. De aanpak en de voortgang van het onderzoek is geborgd geweest via een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van binnen en buiten de Gezondheidsraad.

De Gezondheidsraad wordt gezien als onafhankelijk en gezaghebbend. De acceptatie van adviezen van de Gezondheidsraad is bovendien groot, schrijven de onderzoekers van het bureau dat de evaluatie uitvoerde. Zij stellen vast dat de raad zijn formele taak op een gedegen en betrouwbare wijze uitvoert. Met de verbeterpunten uit de vorige periodieke evaluatie is de raad serieus aan de slag gegaan, stellen zij vast: het secretariaat is gereorganiseerd, de raad heeft geëxperimenteerd met nieuwe werkwijzen en technieken en de twee beraadsgroepen zijn samengevoegd. Het is naar hun oordeel begrijpelijk dat de raad is ingegaan op de verzoeken van het ministerie van VWS om met spoed te adviseren over COVID-19-vraagstukken. Door deze adviezen zijn de bekendheid van de raad en de aandacht voor zijn advisering toegenomen. Kortom, Kwink groep is positief over de publieke waarde van de Gezondheidsraad. Het bestuur heeft daarvan vanzelfsprekend met instemming kennisgenomen. Tegelijkertijd doen de onderzoekers van Kwink een aantal aanbevelingen om de publieke waarde van de raad verder te vergroten. In deze brief informeren wij u over onze visie op deze aanbevelingen en onze vervolgstappen daarop.

¹ Ons kenmerk 3305925/BK/ym/087

² Uw kenmerk: 3297250-1021897-PDC19

Naast de COVID-advisering liep de reguliere advisering op de gebruikelijke wijze door. Dat deze versnelling en intensivering in de advisering mogelijk was, is te danken aan de flexibiliteit van leden en medewerkers, zoals ook de onderzoekers vaststellen. Daarnaast constateren zij dat de reorganisatie van het secretariaat weliswaar veel onrust heeft gebracht, maar dat dit “nauwelijks tot geen invloed [heeft] gehad op de advisering door de Gezondheidsraad. De leden van de commissies waren en zijn nog steeds zeer tevreden over de kwaliteit van de ondersteuning door het secretariaat.”

Zoals hierboven genoemd hebben de onderzoekers op verzoek van de Gezondheidsraad de werkwijze rondom de boostervaccinatie geëvalueerd. De onderzoekers van Kwink constateren dat de raad steeds de momentane kennis heeft benut, maar dat er een spanning bestaat tussen snelheid en kwaliteit van advisering, die niet gemakkelijk oplosbaar is. Het bestuur van de Gezondheidsraad en de Commissie Medische aspecten van COVID-19 herkennen zich in deze reflectie.

Aanbeveling 1: gezamenlijke strategieontwikkeling

Het evaluatierapport beveelt aan een traject te starten voor gezamenlijke strategievorming, omdat een geëxpliciteerde strategie de positie, taakopvatting en ambities van de raad verduidelijkt. Strategieontwikkeling biedt de raad een kans meer in de breedte na te denken over domeinoverstijgende vraagstukken op zijn taakgebied. De strategie dient gedragen te zijn in de organisatie, stellen de onderzoekers, en daarom adviseren zij hiervoor een zorgvuldig proces in te richten met betrokkenheid van de verschillende onderdelen van de raad. Dit proces vraagt ook om externe communicatie met bijvoorbeeld departementen en partnerorganisaties. Een geactualiseerde strategie zou kunnen leiden tot een andere verhouding tussen gevraagde en ongevroegde advisering. De onderzoekers constateren dat die indeling niet zwart-wit is: de departementen vragen ook adviezen waarvan het onderwerp eerder door de Gezondheidsraad zelf is aangedragen. Desondanks moet er meer ruimte komen voor ongevroegde advisering, stellen zij.

Het bestuur van de Gezondheidsraad ziet de meerwaarde van geëxpliciteerde strategie die de onderzoekers verwachten voor de publieke waarde van de raad. Gezamenlijk met de beraadsgroep, Presidiumcommissie, raadsleden en medewerkers van het secretariaat gaat het bestuur in gesprek over de herijking van de strategie.

In dit verband adviseren de onderzoekers meer gebruik te maken van het zogeheten jongGR-netwerk en na te denken over de organisatievorm hiervan. Het bestuur constateert dat de jonge wetenschappers de afgelopen jaren vooral ad hoc zijn ingezet. De aanbeveling beschouwt het bestuur als een aanmoediging om de al ingezette heroriëntatie op jongGR te versnellen en dit onderdeel te maken van de strategiegesprekken.

Aanbeveling 2: oog voor doorwerking en impact van adviezen

De onderzoekers bevelen de raad aan meer en systematischer oog te hebben voor de doorwerking en impact van de adviezen door systematisch inzicht te vergaren in hoe aanvragers en media reageren op adviezen en of adviezen zijn overgenomen. Het bestuur is van mening dat deze benadering verdieping geeft aan de gebruikelijke werkwijze van de raad om te reflecteren op zijn eigen handelen. Door de berichtgeving over de adviezen en de opvolging ervan in kaart te brengen, kan de raad lessen trekken. Enerzijds om de ontvangst van individuele adviezen bij de adviesvragers en andere betrokken partijen te verbeteren (binnen de

kaders van de onafhankelijke advisering), en anderzijds om de strategie van de raad waar nodig bij te sturen en effectiever te maken. De Gezondheidsraad werkt hiervoor de komende periode een methodiek uit om de doorwerking van de adviezen te evalueren en zo nodig te verbeteren.

Aanbevelingen 3 en 4: adviesvragen COVID-19 afwegen en werkwijzen verkennen

De derde en de vierde aanbeveling gaan over de COVID-19-advisering in 2020 en 2021. De onderzoekers van Kwink adviseren om voor de crisisadvisering explicieter af te wegen in welke samenstelling en met welke verantwoordelijkheid een adviesvraag wordt opgepakt. De raad hoeft niet alleen te adviseren maar kan dit ook doen met andere partners, suggereren de onderzoekers. Ook adviseren zij om samen met het ministerie van VWS na te denken over alternatieve of aanvullende modellen voor de snelst mogelijke benutting van wetenschappelijke kennis. Deze twee aanbevelingen zijn niet los van elkaar te zien. Het bestuur zal op korte termijn de mogelijkheden hiervoor verkennen. Een eerste aanzet hiervoor is al gedaan in het advies *Toepassingskader revaccinaties tegen COVID-19*, dat de raad op 25 maart jl. publiceerde. Hierbij moet worden afgewogen hoe de waarden van de Gezondheidsraad tot hun recht blijven komen, zoals de onafhankelijke, wetenschappelijke en multidisciplinaire benadering van vraagstukken op het gebied van volksgezondheid en gezondheidszorg. Voor de raad is dit een principiële punt.

Dat de Gezondheidsraad in de afgelopen periode is ingegaan op verzoeken van het ministerie van VWS om te adviseren over onderwerpen op het gebied van COVID-19, vinden de onderzoekers begrijpelijk. Zij wijzen er echter ook op dat spoedadviezen ten tijde van snelle wetenschappelijke ontwikkeling soms beperkt houdbaar zijn, snel worden achterhaald door de tijd of zelfs achteraf met de kennis van daarna onlogisch kunnen lijken. Deze beperkte houdbaarheid van sommige adviezen kan volgens de onderzoekers risico's meebrengen voor het gezag van de raad. In dat verband signaleren zij dat de status van de wetenschap en wetenschappelijke advisering onderdeel is van polarisatie in de samenleving. Het bestuur onderkent dit alles. Ook bij advisering over COVID-19-vaccinatie baseert de Gezondheidsraad zich op wetenschappelijke gegevens. De ontwikkeling daarvan gaat heel snel en de beschikbare kennis verandert dus continu. Tegelijkertijd bleken er in de uitvoeringsketen soms vier tot zes weken nodig om na een positief advies te komen tot de programmatische start van de vaccinaties. Tegen die tijd kunnen de wetenschappelijke inzichten al weer voortgeschreden zijn. In die context is het nodig om af te wegen of een adviesvraag past bij het karakter en de opdracht van de Gezondheidsraad, of dat de vraag in andere samenstelling of samen met andere adviescolleges of kennisinstellingen moet worden beantwoord, en hoe de flexibiliteit van de uitvoering kan aansluiten bij die snelle wetenschappelijke veranderingen.

Adviesvragers willen een advies meestal zo snel mogelijk ontvangen. De COVID-adviezen verschenen dankzij de flexibiliteit en inzet van raadsleden en medewerkers soms al binnen enkele dagen of weken. Tegelijkertijd heeft het verzamelen, interpreteren en wegen van wetenschappelijk onderzoek, het scheiden van goede en slechte studies en het toegankelijk presenteren van de stand van de wetenschap tijd nodig. Wel is de organisatie van de advisering dankzij moderne toepassingen steeds efficiënter geworden. Door bijvoorbeeld de snelle opkomst van videovergaderen kunnen commissies bijeenkomen zonder reistijd voor de leden, die doorgaans uit het hele land komen.

Aanbeveling 5: vinger aan de pols houden na (spoed)advisering

Op verzoek van de Gezondheidsraad hebben de onderzoekers van Kwink specifiek de werkwijze rondom de boostervaccinatie geëvalueerd. Zij stellen vast dat adviseren over boostervaccinaties op basis van de 'stand van de wetenschap' ingewikkeld was, omdat de wetenschappelijke kennis en bronnen nog beperkt en sterk in ontwikkeling waren, terwijl tegelijkertijd groot belang werd gehecht aan wetenschappelijke onderbouwing, maar ook aan tijdigheid. Aan de hand van een reconstructie constateren de onderzoekers dat de raad steeds de momentane kennis heeft benut, alle beschikbare bronnen heeft meegewogen in de oordeelsvorming en dat er sturing op tijdigheid en snelheid van advisering plaatsvond. Desondanks is het beeld van de buitenwereld dat de Gezondheidsraad pas laat adviseerde tot boosten. De onderzoekers constateren dat er een spanning bestaat tussen snelheid en kwaliteit van advisering, die niet gemakkelijk oplosbaar is. Wel bevelen zij aan om aandacht te geven aan de wederzijdse verwachtingen van adviesgever en adviesvrager over de wetenschappelijke ontwikkelingen na publicatie van een advies. Nieuwe wetenschappelijke studies kunnen immers gevolgen hebben voor de geldigheid van eerder gegeven (spoed)adviezen en het daarop gebaseerde beleid. Hierbij is sprake van maatwerk, schrijven de onderzoekers: niet elke nieuwe studie zal moeten leiden tot aanpassing van een advies, maar bij baanbrekende nieuwe studies mag volgens de onderzoekers verwacht worden dat de raad er zo nodig naar handelt. Bij het ene dossier is dit bovendien belangrijker dan bij het andere.

Het bestuur onderschrijft dat het monitoren van wetenschappelijke ontwikkelingen maatwerk is. Zo heeft de raad rond de nut-risicoafweging van de vectorvaccins in het eerste half jaar van 2021 meerdere (soms ongevroegde) herziene adviezen gepubliceerd. Daarnaast is het managen van wederzijdse verwachtingen een aandachtspunt. In sommige gevallen heeft de commissie expliciet in het advies opgenomen dat zij met een actualisatie zou komen, zoals rondom de revaccinatie van 60-69-jarigen, waarover de raad in maart 2022 heeft gepubliceerd. Een advies geeft altijd de wetenschappelijke stand van zaken van het moment weer. Het is inherent aan de wetenschap dat de inzichten in de loop der tijd kunnen wijzigen. Voor de reguliere advisering geldt dat de Gezondheidsraad op een groot aantal gebieden een vaste commissie heeft ingesteld. In die commissies worden de wetenschappelijke ontwikkelingen gevolgd, en zo nodig wordt besloten om adviezen te herzien. Is er voor een advies een tijdelijke commissie ingesteld, vaak vanwege een actuele adviesvraag, dan geldt bij uitstek dat het advies de stand van de wetenschap van dat moment weergeeft. In dat geval vindt evaluatie en herziening in beginsel niet plaats, en is er een expliciete adviesvraag nodig om opnieuw de stand van de wetenschap vast te stellen.

Onafhankelijkheid

De onderzoekers van Kwink noemen de onafhankelijkheid van de Gezondheidsraad een belangrijke component van de legitimiteit en daarmee van de publieke waarde van de raad. Die onafhankelijkheid geldt niet alleen ten opzichte van bijvoorbeeld commerciële belanghebbenden, maar ook in verhouding tot de adviesvragers. Zoals de onderzoekers vaststellen, hanteert de raad strikte regels om die onafhankelijkheid te waarborgen. Onafhankelijkheid geldt voorts voor de ruimte die de raad zichzelf gunt om ongevroegd te adviseren en om de eigen strategie te bepalen – zoals hierboven gemeld. Voorwaardelijk daarvoor is dat de raad ook financieel onafhankelijk is. "Een groot deel van de financiering is direct gekoppeld aan specifieke advisering over een bepaald onderwerp", stelt het evaluatierapport echter in paragraaf 3.1. Terecht constateren de onderzoekers daarbij dat dit risico's meebrengt voor de organisatie, bijvoorbeeld voor het aannemen en behouden van

medewerkers. Het bestuur is van mening dat een stabiele, structurele financiering nodig is om de onafhankelijkheid van de raad in al haar facetten mogelijk te maken.

Concluderend stelt het bestuur vast dat de periodieke evaluatie waardevolle aanknopingspunten biedt om de publieke waarden en de toekomstbestendigheid van de raad verder te ontwikkelen. Wij kijken ernaar uit om hieraan met leden, medewerkers en andere betrokkenen vorm te geven.

Deze brief met bijbehorend rapport is tevens verzonden aan de minister van BZK en aan de voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer en in afschrift verzonden aan de bewindspersonen van SZW, IenW en LNV.

Met vriendelijke groet,

Namens het bestuur van de Gezondheidsraad,

prof. dr. Bart-Jan Kullberg,
voorzitter