

Signalement 2021



Blikverruimend toezicht

Aanleiding



In navolging van de signaleringen uit 2019 en 2020, presenteren we in 2021 een nieuw signalement waarin we drie trends agenderen. Het doel van de signaleringen is om toezichthouders in de zorg- en welzijnssector bewust te maken van de relevante ontwikkelingen in de maatschappij en hen te stimuleren en te inspireren om hierop verder te reflecteren, samen met hun raad en bestuur.

Leden Wetenschappelijke Adviesraad (WAR)

- Prof.dr.ir. Gerda van Dijk (voorzitter)
- Prof.dr. Richard Janssen
- Prof.dr. Mirella Minkman
- Prof.dr. Floor Rink
- Prof.dr. Evelien Tonkens
- Prof.dr. Gert Westert

Tekst: Katherine Diaz

Daar waar in 2019 de focus lag op nieuwe vormen van verantwoording, andere principes van organisatie-inrichting en nieuwe strategische partnerschappen, ging het signalement van 2020 dieper in op de beweging van verantwoord en beantwoorden. Dat signalement beschreef hoe crisis en schaarste kunnen dienen als hefboom voor verandering en ging in op het belang van improvisatie en vertrouwen te midden van een steeds complexer wordende samenleving. De toezichthouder in zorg en welzijn kreeg de oproep om de maatschappelijke opgave als uitgangspunt te nemen voor de verdere invulling van diens rol.

Het eind 2020 verschenen online rapport 'Toezicht ten tijde van Corona' ging nog een stap verder: juist in tijden van crisis is het van belang de maatschappelijke opdracht centraal te blijven stellen. In dat rapport werd de toezichthouder bovendien gestimuleerd oog te houden voor de meest kwetsbare groepen en oog te houden voor elkaar in de organisatie. Tot slot kreeg de toezichthouder handvatten om het continue leren te stimuleren, bijvoorbeeld door middel van reflectie en evaluaties.

In het voor u liggende signalement borduren we voort op de eerder beschreven thema's. We zien dat de houdbaarheid van de Nederlandse zorg- en welzijnssector onder druk staat. Die druk neemt op de middellange en lange termijn alleen maar toe, mede door de hoge werk- en regeldruk waar professionals mee kampen, de toenemende schaarste op de arbeidsmarkt en de sterke vergrijzing die gepaard gaat met een stijgende zorgbehoefte (SER, 2020). Tegelijkertijd liet de coronapandemie ons zien dat er juist behoefte is aan een verdere versterking van de publieke gezondheid, willen we in de toekomst vergelijkbare pandemieën het hoofd kunnen bieden. Om de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van zorg en welzijn ook in de toekomst te kunnen waarborgen en te kunnen werken aan een toekomstbestendige publieke gezondheid is het noodzakelijk dat de sector zich blijft doorontwikkelen. Dit vraagt om een actieve inzet, op verschillende niveaus en met verschillende partijen: niets doen is geen optie.

Door de jaren heen is er op verschillende wijzen ingezet om de eerder genoemde opgaven het hoofd te bieden. Zo wordt er in toenemende mate ingezet op preventie, zijn er programma's opgezet om de aantrekkelijkheid op de arbeidsmarkt te vergroten en is een deel van de taken gedecentraliseerd naar gemeenten. In deze en andere voorbeelden blijkt samenwerking een terugkerend ingrediënt te zijn om de beoogde doelstellingen te bewerkstelligen. In de praktijk vinden we dan ook een groeiend

aantal, zeer diverse samenwerkingsverbanden in zorg- en welzijn. In de literatuur zien we veel onderzoek naar good practices van samenwerking op professioneel en/of bestuurlijk niveau. Minder onderzoek is gedaan naar de rol van de toezichthouder in samenwerkingsverbanden. Om die reden focust dit signalement zich op verschillende aspecten van samenwerken rondom zorg- en welzijnsvraagstukken en dan met name vanuit het perspectief van de toezichthouder.

Met samenwerken bedoelen we niet alleen de samenwerking tussen zorg- en welzijnspartners onderling en met andere sectoren, maar ook de samenwerking die ontstaat bij het anders organiseren van de zorg in bijvoorbeeld regioverband. Specifiek kijken we in dit signalement naar de rol van governance in deze ontwikkelingen en sluiten we af met de positie van de toezichthouder in dit geheel. De drie thema's in dit signalement luiden als volgt:

1 De juiste zorg op de juiste schaal

2 De governance van netwerken

3 De toezichthouder als hoeder van de multi-loog

Elk thema wordt afgesloten met een drietal oproepen aan u als toezichthouder om uw rol te kunnen vervullen in de opgave die de zorg en welzijn te wachten staat.



De juiste zorg op de juiste schaal

Om zorg en welzijn in Nederland ook in de toekomst toegankelijk, betaalbaar en kwalitatief goed te kunnen houden, is een andere organisatie en inrichting nodig. In lijn met die gedachte is onder andere het programma 'de Juiste Zorg op de Juiste Plek' opgezet, waarin de overheid en verschillende (zorg)partijen samenwerken aan het voorkomen, verplaatsen en vervangen van zorg (VWS, 2020). Een beweging die ook niet nieuw is na een decennia waarin al steeds meer aandacht was voor integrale zorg, populatiemanagement, transmurale samenwerking en domeinoverstijgend werken. Het toenemend organiseren in netwerken neemt toe maar brengt echter ook vragen met zich mee als het gaat om de governance van samenwerkingsverbanden¹ (Minkman, 2020a). Zo dienen organisaties zichzelf niet alleen anders te organiseren en (strategische) partnerschappen aan te gaan; ook de schaal

waarop dit plaatsvindt dient (opnieuw) bezien te worden. Het onderliggende vraagstuk naar de meest passende schaal om integrale zorg te organiseren, krijgt vooralsnog minder aandacht en kent geen eenduidig antwoord. Het ontbreken van een heldere of goed doordachte schaal met bijbehorende afspraken kan in de praktijk tot onduidelijkheid, onnodig overleg, weinig voortgang en financiële risico's leiden (Minkman, 2020b). Te weinig doordacht achter de trend aanlopen en het motto 'veel beweging, maar weinig vooruitgang' ligt op de loer.

'We zien in toenemende mate een regionalisering van zorg en welzijn'

¹ Hierover gaat het tweede thema van dit signalement.

Uit een position paper van GGD-GHOR Nederland (2021) met betrekking tot de governance gedurende het eerste jaar van de corona pandemie, blijkt dat de lokale verankering van de GGD'en leidde tot knelpunten op het moment dat er een landelijke crisis ontstond. Regionale verschillen die voorafgaand aan de pandemie wenselijk waren om effectief maatwerk te kunnen bieden passend bij de lokale context, bleken het opschalen en samenwerken op landelijk niveau in de weg te staan op het moment dat dit nodig was. Duidelijk werd dat de rolverdeling, de verantwoordelijkheden en de

De corona pandemie heeft een aantal langer lopende processen verder op scherp gezet: de toegenomen schaarste op verschillende terreinen maakte des te duidelijker dat partijen elkaar nodig hebben om complexe vraagstukken het hoofd te bieden. Integrale zorg (vooral voor doelgroepen met meervoudige vraagstukken) kan alleen bereikt worden in intensieve samenwerking van verschillende partijen, waarbij ook gedacht kan worden aan publiek-private samenwerking. De gevoelde, gedeelde urgentie van de pandemie leidde er ook toe dat op verschillende plekken 'vastgeroeste' patronen en systemen doorbroken werden. Creativiteit, flexibiliteit en oplossingsgerichtheid vormden de basis voor 'gewoon doen wat nodig is' in plaats van vast te blijven zitten in gesprekken over 'onmogelijkheden' (Berenschot, 2020). Er ontstonden formele en informele

aansturing die daarbij nodig waren, vooraf onvoldoende waren uitgewerkt. Ook bleken er grote verschillen tussen de GGD'en te bestaan op het gebied van gemeentelijke positionering, belegde taken, basiscapaciteit, ICT-infrastructuur en uitvoering, mede als gevolg van verschillen in de financiering door de verschillende gemeenten. Bovendien bleek er te weinig oog te zijn voor de mate van uniformiteit, slagkracht en eenheid die nodig waren om de (inter)nationaal gestelde doelen te bereiken (GGD-GHOR, 2021).

samenwerkingsverbanden, zowel regionaal als domein overstijgend, waarbij de maatschappelijke opdracht of de gedeelde opgave, centraal stond en partijen voorbij de eigen belangen werkten (Westra, 2021). Ook bestaande samenwerkingsverbanden die wat meer 'slapend' waren kregen een impuls. De acute zorgnetwerken kregen een belangrijke regierol in de regio.

Dit alles betekent echter niet dat elk vraagstuk in een samenwerkingsverband en/of op regionale schaal opgepakt moet worden. Zo was de effectiviteit van de GGD-en vooraf aan de pandemie gebaat bij een lokale aanpak, waarbij de GGD'en korte lijnen hadden met gemeenten, veiligheidsregio's en regionale zorgpartners. Minkman (2020a) beschrijft een noodzaak om onderscheid te maken tussen zorg- en welzijnsvraagstukken die lokaal aan-

gepakt kunnen worden, versus zorg- en welzijnsvraagstukken die vragen om een overkoepelend netwerk en een intensievere samenwerking op andere levels zoals een regio. Bij het bepalen van de juiste schaal, spelen de volgende vijf factoren een rol:

- 1 De relatie tussen schaal en volume;
- 2 De noodzaak voor specialistische (vaak schaarse) kennis;
- 3 De schaal waarop het gezamenlijk dragen van verantwoordelijkheid en het houden van overzicht redelijkerwijs mogelijk zijn;
- 4 De lokale redenering achter de bestaande samenwerkingsverbanden en ervaringen uit de historie;
- 5 De onderliggende waarden van de betrokken stakeholders.

Een helder gedefinieerd en gemeenschappelijk maatschappelijk doel is daarbij het vertrekpunt (Innovatie- en Adviescommissie Governance, 2021).

Het belang van gedeelde (regio)beelden

Ondanks dat er nog geen eenduidig antwoord bestaat op de meest passende schaal voor verschillende typen vraagstukken in zorg en welzijn en er niet één unieke schaal is, zien we in toenemende mate een regionalisering van zorg en welzijn. Zo vragen Schrijvers en Mouton (2021) het nieuwe kabinet om aandacht voor regionale samenwerkingen op inhoudelijke gronden. Alleen daarmee zouden de door hen noodzakelijk geachte

veranderingen om bijvoorbeeld professionals te behouden en zorgvernieuwingen te versnellen, mogelijk zijn. Het organiseren van zorg op regionale schaal kan ondersteunen in het inzichtelijk maken van de regionale opgaven, het signaleren van schaarste en oplossingen en een match te maken tussen een passend aanbod bij de regionale vraag (VWS, 2020). Niet alleen in de zorg wordt steeds meer naar de regio gekeken, ook voor andere vraagstukken zoals de woningbouw, de stikstofaanpak en de arbeidsmarkt wordt gekeken naar de regio als bestuurlijke eenheid. De Raad voor het Openbaar Bestuur (2021) stelt echter de regio niet als droomland te labelen, daar we tegelijkertijd zien dat de regio een 'niemandland' kan zijn waar een visie ontbreekt, het de democratische legitimiteit ontbeert, of er een mismatch is tussen taken, bevoegdheden en schaal.

Bij crisis kan de samenwerking intensiveren door urgentie, en pijnlijk laten zien dat (slapende) structuren (nog) niet werken. Of het blijkt juist dat de al aanwezige samenwerkingsinfrastructuur als een prima basis fungeert. Buiten crisissituaties, zoals de eerder genoemde coronapandemie om, lijkt het al ingewikkeld om de maatschappelijke belangen boven het organisatorische belang te stellen, door de overlevingsdrang van organisaties. Als een van de knelpunten, wordt het ontbreken van een regionale governance en/of regionale doorzettingsmacht genoemd om de samenwerking verder te ontwikkelen. Daar waar belanghebbenden vastlopen door ingewikkelde financiële prikkels of tegenge-

stelde organisatorische belangen, zou het helpend kunnen zijn om eigenaarschap, bestuurlijk commitment en mandaat op regionaal niveau te organiseren (Berenschot, 2020)². Vergelijkbaar komen uit de position paper van GGD-GHOR Nederland *landelijke spelregels* en een *heldere bestuurlijke lijn* met een heldere beschrijving van de rollen, verantwoordelijkheden en mandaat, als een van de pijlers die nadere uitwerking behoeven om de eigen slagvaardigheid tijdens een landelijke crisis te verhogen.

Het geven van heldere richtlijnen voor het organiseren van zorg en welzijn vanuit regio's blijkt echter niet zo eenvoudig. Er blijken in de praktijk verschillende ideeën te bestaan over de definitie van een regio (Schuurmans, 2020). Bestaande regionale verdelingen kennen hun oorsprong veelal in ordeningen uit het verleden of zijn gebaseerd op (landelijke) keuzes van bovenaf en worden gekenmerkt door onsamenhangendheid en bestuurlijke drukte (NVTZ, 2021). Dit maakt het vormen van gemeenschappelijke 'regio-beelden' ingewikkeld³. Daar waar reeds regio-beelden bestaan, wordt dit gezien als een onderbouwing van de gezamenlijke in te vullen opgave, welke vertaald kan worden naar concrete afspraken en acties. Opvallend is dat de huidige regio-beelden veelal een statisch karakter hebben, terwijl betrokkenen aangeven behoefte te hebben aan regio-beelden met een meer dynamisch karakter, waarbij de effecten van gezamenlijk handelen gevolgd kunnen worden (bv. door monitoring en feedback loops). Het verder uitwerken van uitgangspunten voor

het samenwerken in regio's dient hier rekening mee te houden, ook om te voorkomen dat dit leidt tot nieuwe, belemmerende bureaucratie.

Relevant is dat de betrokken partijen het regiobeeld onderschrijven. Waarden als vertrouwen onderling, vormen een belangrijke basis om stakeholders met elkaar en het gemeenschappelijk doel te verbinden en erin te geloven dat de krachtenbundeling helpt. Om dit te bereiken is behoefte aan een partij die de dialoog hieromtrent faciliteert en stakeholders de ruimte biedt om elkaar op te zoeken en beter te leren kennen (Berenschot, 2020). De rol van de toezichthouder zou er uit kunnen bestaan om er op toe te zien dat deze dialogen inderdaad gefaciliteerd en gevoerd worden.

De opgave voor de toezichthouder is:

- Bespreek met uw bestuur de regionale opgave en de rol die uw organisatie daarin te vervullen heeft;
- Bespreek met uw bestuur op welk schaalniveau uw organisatie opereert en vergewis u er van dat dit het meest passende is voor de gestelde opgave, die weer een eigen (andere) schaal kan hebben;
- Vergewis u er van dat rollen, taken en verantwoordelijkheden op regionaal niveau helder belegd en beschreven zijn en maak deze onderdeel van uw toezicht.

² Relevant is om te vermelden dat genoemd wordt dat meer doorzettingsmacht in de regio ook juist tot verstarring en consolidatie van posities zou kunnen leiden (VWS, 2020).

³ Regio-beelden geven veelal een weergave van het bestaande en toekomstig gewenste zorgaanbod en zorggebruik in de regio (Berenschot, 2020).

De governance van netwerken

Uit steeds meer rapporten komt naar voren dat cross-sectorale en/of regionale samenwerkingen nodig zijn om gemeenschappelijke opgaven het hoofd te bieden. Zo was een van de hoofdconclusies uit de verkenning van de SER (2020) aan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) dat inzetten op preventie om langer en gezond te leven en uitgaven in de zorg te voorkomen vraagt om een lange adem, structurele financiering en een langetermijnvisie. Ook stelt het rapport dat preventie grotendeels plaats vindt buiten de zorg: op het werk, op school, in de wijk, in de ruimtelijke inrichting, het overheidsbeleid enz. Het benutten van de ervaringen vanuit de public health en preventie is hierbij van belang. Daarin is men al veel langer gewoon te kijken naar de verwevenheid van vraagstukken en hoe het voorkomen van ziekten allerlei invloeden heeft, van de inrichting van supermarkten tot aan de inrichting

van schoolpleinen en het voeren van campagnes ter preventie van verslavingen onder jeugd. We zien in de praktijk dan ook dat vraagstukken op het gebied van zorg en welzijn in toenemende mate in samenwerkingsverbanden opgepakt worden, door zowel (semi)publieke partijen als door private ondernemingen. Zo krijgen multinationale ondernemingen een steeds grotere rol in het aanbieden van publieke diensten, bijvoorbeeld in de vorm van private equity investeringen in de zorg (van Erp, 2019).

Als het gaat om de governance van deze netwerken, blijken er echter veel vragen te bestaan over de wijze waarop hier passend invulling aan gegeven kan worden (Innovatie- en Adviescommissie Governance, 2021). Ook vanuit de inspectie bestaan hier vragen over. Zij hebben zich eveneens in toenemende mate niet meer alleen hiërarchisch, maar ook horizontaal te verhouden tot

brancheorganisaties, interne toezichthouders, ondernemingen, de media en andere belanghouders en hebben toe te zien op de naleving van een grote diversiteit aan publieke en private regels, normen, standaarden, codes etc.. Ook zij zoeken naar wijzen waarop zij hun rol als 'waarborger van het publieke belang' invulling kunnen geven door het passend afwegen van verschillende belangen (Van Erp, 2019).

Nog los van de vraag of het samenwerken in netwerken de meest passende oplossing om de maatschappelijke vraagstukken die op ons afkomen het hoofd te bieden, is het duidelijk dat er behoefte is aan een herijking van de wijze waarop momenteel invulling gegeven wordt aan de governance van de reeds bestaande netwerken. Dit geldt zowel op het niveau van organisaties, als op macroniveau als het gaat om de publieke gezondheid. Een dergelijke herziening vraagt echter wel om verandering van de spelregels, waarbij niet inkoopcontracten centraal staan, maar waarbij er een nieuwe vorm van partnerschap ontstaat tussen zorgaanbieder en financier⁴, gebaseerd op een gedeeld maatschappelijk doel (Meurs 2018). De wijze waarop bestuur en toezicht invulling krijgen binnen een hiërarchische organisatie, matcht niet met dat wat nodig is binnen een horizontaal netwerk, waarin geen sprake is van hiërarchie, maar van een wederzijdse afhankelijkheid op basis van samenwerking en vertrouwen. Verantwoording binnen een samenwerkingsverband is (idealerweise) niet gericht op de individuele raden van toezicht op basis van

⁴ Gedacht kan worden aan bv. een zorgverzekeraar, maar ook aan een gemeente of een private equity investeerder.

'Multinationale ondernemingen krijgen een steeds grotere rol in het aanbieden van publieke diensten'

organisatorische doelstellingen, maar is gericht op de samenleving op basis van gezamenlijke maatschappelijke doelstellingen. Dit is in het bijzonder het geval bij samenwerkingsverbanden waar burgers onderdeel van uitmaken, bijvoorbeeld in co-creatie (Minkman, 2020a).

De meest passende governance

Er is dus behoefte aan meer helderheid over de wijze waarop leiderschap, verantwoording en toezicht binnen een samenwerkingsverband (kunnen) worden ingevuld. Tegelijkertijd bleek uit een casusstudie van de Innovatie en Adviescommissie van de BOZ, dat er ook behoefte is aan een governance die zo zwaar als nodig en zo licht als mogelijk is. Een te zwaar opgezette governancestructuur zou ten koste kunnen gaan van de vrije experimenteerruimte binnen samenwerkingsverbanden en/of een afschrikwekkend effect kunnen hebben op toekomstige samenwerkingspartners die bang zijn voor een toename van bureaucratie (IAC, 2021). Welke governancestructuur het meest passend is binnen een samenwerkingsverband, lijkt mede samen te hangen met de ontwikkelingsfase waarin het samenwerkingsverband zich bevindt (Minkman, 2012):

- 1 Initiatief- en ontwerpfasen;
- 2 Experiment- en uitvoeringsfasen;
- 3 Uitbouw- en monitoringsfasen;
- 4 Verduurzamings- en transformatiefasen.

Het blijft echter maatwerk. De governance moet dienend zijn aan de maatschappelijke opgave en passend bij de ontwikkelingsfase, omvang, gewenste formalisering etc. Ook dient er verder nagedacht te worden over de toepasbaarheid van huidige governance modellen op netwerken en regionale samenwerkingsverbanden (NVTZ, 2021). Als een van de belangrijkste punten wordt genoemd dat toezichthouders de eigen rol meer moeten bezien als toezichthouders van het gehele netwerk en zich meer verantwoordelijk voelen voor de doelstellingen van het netwerk (Geurtsen, 2021). De vraag is: hoe dan?

Een gezamenlijke doelstelling

Er zijn verschillende wijzen om tot een gezamenlijke, breed gedragen maatschappelijke doelstelling te komen, welke prevaleert boven de individuele organisatiebelangen. Een generatiegerichte aanpak zou bijvoorbeeld behulpzaam kunnen zijn om tot 'overstijgend denken' te komen en een meer samenhangende aanpak te creëren tussen zorg, welzijn en andere beleidsterreinen (NVTZ, 2021). Een ander voorbeeld vinden we in de aanpak van stichting BeterKeten⁵, die zich als projectbureau bezig houdt met het initiëren, stimuleren, faciliteren en ondersteunen

van samenwerking op het gebied van zorg en wetenschap. Zij noemen het instellen van kwaliteitscriteria en volumenormenten door wetenschappelijke beroepsverenigingen als een van de pijlers om de urgentie rondom een bepaald thema zichtbaarder te maken en partijen aan te sporen intensiever samen te werken rondom een gemeenschappelijk doel. Ook het uitdragen van het belang van de samenwerking door het bestuur, duidelijkheid over de kosten en inkomsten van de - in dit voorbeeld - verplaatste zorg, een heldere omschrijving van rollen en bekendheid met elkaars werkveld werden genoemd als bevorderlijk voor het samenwerken rondom een gemeenschappelijk doel. In de projecten van BeterKeten leek de onafhankelijke rol van de stichting bovendien van meerwaarde als 'bindmiddel' tussen de verschillende belanghouders. Als 'hoeder van de gedeelde ambities en doelstellingen van het netwerk', zou BeterKeten het netwerk 'levend, fluïde en dynamisch' houden door hun aanpak 'van binnenuit en van onderaf' (Van Veen-Berkx et al. 2021).

De vraag rijst hoe de eerder beschreven good practices en adviezen vertaald kunnen worden naar de rol van de toezichthouder. Het voeren van de dialoog hierover blijft het uitgangspunt om tot een heldere definiëring te komen van de gemeenschappelijke doelstelling van het netwerk. Maar ook om tot de best passende governancestructuur te komen voor het samenwerkingsverband. De rol van de toezichthouder is om zich er van te vergewissen dat de dialoog hierover gevoerd

⁵ Meer informatie over de projecten van BeterKeten is te vinden op www.beterketen.nl

Vanuit public health en preventie bestaat reeds langer de gewoonte om vraagstukken vanuit een breder perspectief aan te vliegen. Er zijn vele voorbeelden te vinden waarop maatschappelijke vraagstukken door verschillende partijen worden geadresseerd, met wisselend resultaat. Als het gaat om de (aan)sturing van deze aanpakken, valt echter ook in dat veld nog een en ander te verbeteren. En hoewel de governance binnen public health niet een op een vertaalbaar is naar zorg- en welzijnsinstellingen, lijken er toch veel gelijkenissen te bestaan in de dilemma's en adviezen hieromtrent. Zo formuleert het Verwey-Jonker Instituut (2021) de volgende gezamenlijke ambities en noodzakelijke stappen voor het Ministerie van VWS om de publieke gezondheid te kunnen verbeteren:

- 1 Kom tot een integrale en langdurige, programmatische aanpak voor brede maatschappelijke en individuele gezondheidswinst;
- 2 Kom tot gezamenlijke maatschappelijke doelstellingen op publieke gezondheid;
- 3 Pas (indien nodig) de wet aan zodat ambities gerealiseerd kunnen worden en drempels weggenomen worden;
- 4 Kom tot een samenhangende aanpak tussen landelijk, regionaal en lokaal beleid en uitvoering;
- 5 Versterk de infrastructuur van publieke gezondheid;
- 6 Kom tot structurele (aanvullende) gerichtere financiering;
- 7 Zet in op innovatie, leren, ontwikkelen en monitoring.

wordt op de verschillende niveaus en in ieder geval op het bestuurlijke niveau, maar ook daaronder. De IAC heeft acht uitgangspunten geformuleerd die hierbij van dienst kunnen zijn. Binnen de eigen raad kan de toezichthouder het gesprek initiëren over de wijze waarop de governance georganiseerd is binnen de samenwerkingsverbanden waar de betreffende organisatie onderdeel van uitmaakt. Centrale vraag daarbij is hoe de governance van samenwerkingsverbanden duurzaam ingevuld kan worden.

De opgave voor de toezichthouder is:

- Bespreek met uw bestuur wat de rol is van uw organisatie in de samenwerkingsverbanden waar zij onderdeel van is;
- Zie er op toe dat de inrichting van de governance van de samenwerkingsverbanden waar uw organisatie onderdeel van is, passen bij het maatschappelijk vraagstuk;
- Bespreek binnen uw raad hoe u de rol van de toezichthouder ziet ten opzichte van het samenwerkingsverband. Het kan nuttig zijn om beelden hierover uit te wisselen met toezichthouders van andere organisaties die verbonden zijn aan hetzelfde samenwerkingsverband.

De toezichthouder als hoeder van de multi-loog

De toenemende mate waarin organisaties te maken krijgen met complexe vraagstukken en vergaande vormen van samenwerking en co-creatie, al dan niet op verschillende schaalniveaus, brengt een bepaalde mate van onvoorspelbaarheid met zich mee voor organisaties en vraagt van toezichthouders een bepaalde mate van improviseren (NVTZ, 2020). Dit betekent voor de verantwoording dat deze minder gericht is op 'terugkijken' en meer uitgaat van 'vooruitkijken' met een nadruk op de (regionale) opgave en de rol die een organisatie daarin te verrichten heeft. Dit gaat ook over de wijze waarop een organisatie zich moet doorontwikkelen, bijvoorbeeld door bepaalde dingen niet meer te doen of juist wel en over de vraag in hoeverre de organisatie het maatschappelijk doel nog dient of wellicht (deels) overbodig is geworden.

Het vraagt ook om een herijking van de rol van de raad van toezicht. Toezichthouders dienen, samen met hun bestuurders, actief de samenwerking met relevante stakeholders op te zoeken en de maatschappelijke opgave boven het organisatie belang te plaatsen (Commissie Toekomst Zorg Thuiswonende Ouderen, 2020). Dit betekent een verdergaande beweging dan de reeds ingezette: 'van binnen naar buiten.' Om echt maatschappelijk toezicht te kunnen voeren, zal de toezichthouder nog meer de verbinding moeten zoeken met de samenleving en een passende wijze vinden om hier mee te interacteren, en daarbij breder te kijken dan zaken als de continuïteit van de eigen organisatie, de dienstverlening (het aanbod) en de kwaliteit van de (eigen) zorg. Centraal in deze dialogen dient te staan de toegevoegde waarde van de organisatie aan de bredere maatschappelijke opgave en de rol die de toezichthouder daarin te vervullen heeft (NVTZ, 2021).

'De interacties met de samenleving dienen plaats te vinden tussen meerdere partijen, lagen, sectoren en schaalniveaus'

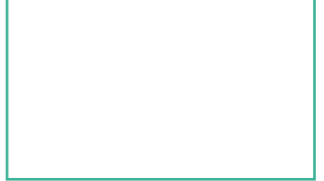
Over de wijze waarop de toezichthouder de eigen verbinding met de samenleving kan organiseren, zijn verschillende voorbeelden te vinden in de praktijk, waaronder:

- 1 Het inzetten van ervaringsdeskundigheid binnen de raad van toezicht⁶;
- 2 Het instellen van specifieke raden zoals vrijwilligersraden, kind- en/of jongerenraden;
- 3 Het organiseren van ontmoetingen met andere raden van toezicht uit het samenwerkingsverband en/of de regio;
- 4 Het formeren van een samengestelde raad van toezicht met een lid per partner organisatie, als dat passend is voor bijvoorbeeld een nieuwe gezamenlijke (juridische) entiteit.

Dit zijn slechts een aantal mogelijkheden waarop de Raad van Toezicht de eigen dialoog kan organiseren met belanghouders vanuit de samenleving of partnerorganisaties en zo gevoed kan worden voor de gesprekken met de eigen Raad van Bestuur. Daarmee kan de toezichthouder verder invulling geven aan gesprekken rondom thema's als de balans tussen korte, en langetermijnbelangen, de haalbaarheid van transformatieplannen en de waarden die aan deze afwegingen ten grondslag liggen (Bureau Hofkes, 2021).

De rol van de toezichthouder beperkt zich echter niet tot het voeren van de eigen dialogen of de gesprekken met het bestuur. De interacties met de samenleving dienen plaats te vinden tussen meerdere partijen, lagen, sectoren en schaalniveaus. We spreken daarom niet van dialogen, maar van multi-logen.

⁶ Op de site van de NVTZ is een kwartiel te vinden met handvatten om dit te organiseren.



De toezichthouder ziet er op toe dat de benodigde multi-logen plaatsvinden. Nadrukkelijk wordt hiermee *niet* bedoeld dat de toezichthouder deze multi-logen daadwerkelijk zelf moet voeren. Het kan volstaan dat de toezichthouder hier initiërend, faciliterend dan wel toetsend optreedt. Een voorbeeld hiervan vinden we in een studie in Denemarken, waarbij zorgorganisaties de opdracht kregen om gezamenlijk nieuwe indicatoren te formuleren vanuit gedeelde waarden om zo tot een nieuw model van verantwoording te komen. Het definiëren van zulke indicatoren bleek een ‘verantwoording op basis van dialoog’ te faciliteren, wat ten goede kwam aan het verlenen van waardegedreven zorg (Bonde, 2018). De toezichthouder kan hierin een rol oppakken als facilitator van dergelijke initiatieven die er toe leiden dat op de juiste plekken het juiste gesprek wordt gevoerd.

De opgave voor de toezichthouder is:

- Bespreek welke rol uw organisatie te spelen heeft bij het aangaan van de grotere maatschappelijke opgaven op de middellange en lange termijn. Kijk daarbij voorbij de belangen van uw eigen organisatie;
- Vergewis u er van dat het bestuur zich bewust is van de belanghouders die daar bij nodig zijn en zie toe op een passende interactie en/of samenwerking;
- Zorg er voor dat u goed op de hoogte bent van de maatschappelijke ontwikkelingen, lokaal, regionaal, landelijk, die van belang zijn voor uw doelgroep en daag uw bestuurder uit tot het uitdenken van verschillende scenario's en hierop te anticiperen.



De raad van verbinding



Bij het opstellen van dit signalement en bij de wijze waarop de rol van de raad van toezicht zich nu ontwikkelt, is de vraag gerezen of strategische herpositionering van de rvt niet wenselijk is. In lijn met de behoeften van de maatschappij, ontwikkelt de rvt zich steeds meer richting een 'hoeder van de multi-loog' met de maatschappelijke opgave als uitgangspunt. Dit gaat voorbij de eigen organisatiegrenzen. De nog veel gebruikte term 'intern toezichthouder' impliceert een blik die naar binnen gericht is. De vraag is of deze term nog steeds recht doet aan de rol die de toezichthouder steeds meer aanneemt in de samenleving, en of de uiterste houdbaarheidsdatum daarvan niet verstreken is. Een raad van verbinding zou wellicht een meer passende term kunnen zijn (Minkman, 2017), die de raad van toezicht tevens alert houdt op diens rol en verantwoordelijkheid, waarvan 'toezien op' er een is.

Literatuur



Blokszyl, L., Schouten, H., van Zijp, C., 2020. *Stand van het Land Regiobeelden*. Rapport Berenschot.

Bonde, M. Bossen, C. & Danholt, P., 2018. *Translating value-based health care: an experiment into healthcare governance and dialogical accountability*. *Sociology of Health & Illness*, Vol 40 No. 7, pp 1113-1126.

Bureau Hofkes, 2020. *Onderzoek Toon aan de Top 2020-2021*.

Commissie Toekomst Zorg Thuiswonende Ouderen, 2020. *Oud en Zelfstandig in 2030. Een Reisadvies*.

Geurtsen, B., 2021. *Ik zie, ik zie, wat jij niet ziet... Verkennend onderzoek naar de invloed van intern toezicht op netwerkeffectiviteit*. In publicatie.

GGD-GHOR Nederland, 2021. *Governance Gezondheids crisis: Een Position Paper*. Meurs, P., 2018. *Betere en Slimmere Zorg in de Toekomst is alleen mogelijke bij Aanpassing van de Huidige Spelregels*. *Het Financieele Dagblad*, 28 november 2018.

Innovatie- advies commissie Governance, 2021. *Adviesrapport Governance van samenwerkingsverbanden; niet samenwerken is geen optie meer*.

Minkman, 2017. *Innovatie van Organisatie en governance van integrale zorg. Verlangen naar integraliteit*. Oratie, Tilburg University.

Minkman, M. M. N., 2020a. *Suitable Scales; Rethinking Scale for Innovative Integrated Care Governance*. *International Journal of Integrated Care*, 2020; 20(1): 1, 1-5.

Minkman, M.M.N., 2020b. *Schaalverwarring in de regio*. Geraadpleegd van: <https://www.skipr.nl/blog/schaalverwarring-in-de-regio/>.

NVTZ, 2020. *Voorbij het Toezien. Over de Taak- en Rolopvatting van de Raad van Toezicht van Zorg- en Welzijnsorganisaties in een Veranderende Tijd*.

NVTZ, 2021. *Reactie op Discussienota Zorg voor de Toekomst*.

Raad voor het openbaar bestuur, 2021. *Droomland of niemandsland. Uitgangspunten voor het besturen van regio's*.

Schrijvers, G. & Mouton, R., 2021. *Alles draait om Samenwerking in de Regio*. Zorgvisie, maart 2021.

Schuurmans, J.J., van Pijkeren, N., Bal, R. & Wallenburg, I., 2021. *Regionalization in elderly care: what makes up a healthcare region?* *Journal of Health Organization and Management*, Vol. 35 No. 2, pp. 229-243.

SER, 2020. *Zorg voor de Toekomst. Over de Toekomstbestendigheid van de Zorg*.

Van Erp, J. 2019. *Toezicht en governance in de open samenleving*. *Bestuurskunde* (28) 2.

Van Veen-Berkx, E., Schouten, M.S., Van der Woerd, O.S., 2021. *BeterKeten: Samen voor Betere Zorg*. Evaluatieonderzoek 2020.

Verwey-Jonker Instituut (2021). *Versterking van de Publieke Gezondheid. Advies over het belang van een sterke publieke gezondheid en gezondheidsbevordering. En geleerde lessen uit de COVID-19 pandemie*.

VWS, 2020. *Discussienota Zorg voor de Toekomst*.

Westra, D., Tietschert, M., 2020. *De lessen die de zorg kan en moet leren van de COVID-19 pandemie*. Geaccepteerd voor publicatie in het Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen.

Selectie relevante publicaties op het gebied van governance en zorg voor Signalement 2021



Oratie



Elianne van Steenberg
Psychologie van Toezicht: hoe mensen in organisaties gestimuleerd worden 'het goede' te doen, Universiteit van Utrecht

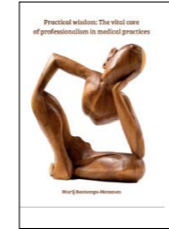
De centrale vraag in de oratie van Elianne van Steenberg luidt: 'hoe worden mensen in organisaties gestimuleerd 'het goede' te doen, ook wanneer niemand kijkt?' Ze kijkt vanuit een psychologische invalshoek naar het gedrag van mensen in organisaties en de invloed van toezichthouders hierop; wat stimuleert medewerkers om regels na te leven en wat juist niet?

Proefschriften



Caressa Bol
Het wettelijk tuchtrecht voor de gezondheidszorg. Een kwaliteitsinstrument op tegenspraak. Radboud Universiteit Nijmegen

De effectiviteit van het wettelijke tuchtrecht voor de gezondheidszorg ligt al geruime tijd onder vuur. Er zijn zorgen over de toegankelijkheid en het sluit onvoldoende aan op de huidige structuur van de zorg. Caressa Bol liep ruim vierduizend uitspraken van het tuchtrecht na en doet op basis daarvan enkele aanbevelingen om dit effectiever te laten functioneren.



Marij Bontemps
Praktische wijsheid. De essentie van professionaliteit in medische praktijken. Universiteit voor Humanistiek

Medisch vakmanschap is gebaseerd op wetenschappelijke kennis, evidence en lange ervaring, maar ook op talloze regels en richtlijnen, hoogwaardige technologische hulpmiddelen en op competenties. Toch zijn deze verworvenheden alleen niet voldoende voor het geven van goede medische zorg aan een individuele patiënt, met name niet in de huidige maatschappelijke complexiteit, zo ontdekte Marij Bontemps. Er is ook praktische wijsheid voor nodig: het vermogen om te bepalen en te doen wat goed is.



Florien Margareth Kruse
Healthcare provision. Open for business? Radboud Universiteit Nijmegen

Het aantal commerciële zorgaanbieders is in de laatste decennia in veel zorgsystemen sterk gestegen. Dit proefschrift analyseert hoe de markt van commerciële zorgaanbieders zich heeft ontwikkeld en hoe commerciële zorgaanbieders presteren ten opzichte van 'traditionele' (publieke en in sommige gevallen non-profit) aanbieders.



Joep Steffes
Debiasing strategische besluitvorming, Nyenrode

Joep Steffes onderzoekt in zijn proefschrift de probleemstelling: "Op welke wijze kunnen commissarissen omgaan met de beperkte rationaliteit van bestuurders bij strategische besluitvorming?"



Melanie de Waal
The Balancing Act of Effective Supervision. Understanding the relationship between internal and external supervision, RUG

De centrale vraag in dit onderzoek is: wat maakt elk toezichthoudend orgaan afzonderlijk en in combinatie effectief in relatie tot besluitvorming in organisaties? Dit proefschrift biedt ook praktische inzichten voor (toezichthoudende) organisaties en beleidsmakers om de effectiviteit van intern en extern toezicht te verhogen en hun wisselwerking te optimaliseren.

Master scriptie



Barbara Geurtsen
Ik zie, ik zie, wat jij niet ziet... Verkennend onderzoek naar de invloed van intern toezicht op netwerkeffectiviteit, Open Universiteit

Vanuit de literatuur is nog weinig kennis beschikbaar over de rol van intern toezicht in de context van netwerken. Om een bijdrage te leveren aan nieuwe kennis over dit onderwerp identificeerde Barbara Geurtsen factoren die een rol spelen bij de invloed van intern toezicht op de meerwaarde van netwerken.

Rapporten en essays



Vilans

Koplopers aan het woord, reflectie op governance tussen organisaties.

Wat betekenen de decentralisaties voor de inrichting van governance tussen organisaties? 16 voorlopers en bestuurders vertellen hun ervaringen en visie op governance. In de reflectie op de interviews wordt de beweging van sturing bij governance tussen organisaties vanuit controle en beheersing naar waarden als gelijkwaardigheid en vertrouwen geschetst.

Vilans

De governance van netwerken ontrafeld.

In deze publicatie worden de uitdagingen van netwerkzorg en governance ontrafeld. Er wordt stilgestaan bij de ervaringen van vijf zorgnetwerken. Er wordt een leidraad geboden voor partijen die in netwerkverband aan de slag willen en daarover in gesprek gaan.

Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen

Oud en zelfstandig in 2030. Aangepast REISadvies.

Hoe is de zorg voor thuiswonende ouderen in de toekomst op peil te houden? In dit advies wordt antwoord gegeven op die vraag. Niet met paniklare oplossingen en kiezelharde garanties; wel met perspectieven en oplossingsrichtingen, aansluitend bij initiatieven en bewegingen die nu al zichtbaar zijn.

Zorginstituut Nederland & NZa

Samenwerken aan passende zorg: de toekomst is nú.

Dit advies schetst een nieuwe kijk op gepast gebruik en organisatie van zorg. In dit advies worden niet alleen de randvoorwaarden voor passende zorg geschetst, maar ook hoe alle partijen moeten bijdragen aan het organiseren en realiseren daarvan.

BHRM

Toon aan de Top 2020-2021: hoe toekomstbewust zijn de Nederlandse Bestuurskamers.

Dit rapport is onderdeel van een doorlopende cultuurstudie naar de ontwikkeling van de toon aan de top binnen de Nederlandse bestuurskamers. Het beschrijft kwalitatief en kwantitatief onderzoek onder 40 topbestuurders en 40 future leaders (trainees, young professionals) naar de huidige toon aan de top. Hoe duurzame en inclusief wordt er bestuurd? Wat weten we over wat er werkelijk gebeurt achter de gesloten deuren van de bestuurskamer?

RVS

Hoor mij nou.

Wat goede zorg is, is afhankelijk van de behoeften en omstandigheden van de unieke patiënt. De voorkeuren en context van de patiënt moeten daarom leidend zijn in het besluitvormingsproces met de arts. In dit advies beantwoordt de RVS de vraag: Wat is er nodig om – in geval

van een complexe zorgvraag – te komen tot een uitkomstgericht besluitvormingsproces, dat uitgaat van wat daadwerkelijk belangrijk is voor de desbetreffende patiënt?

Platform31

Verbeter je samenwerking: Weer thuis in de wijk.

Platform31 trok op met tien samenwerkingsverbanden die de uitstroom uit het beschermd wonen en maatschappelijke opvang willen versnellen door te werken aan de samenwerking. Platform 31 en ervaren procesbegeleiders boden deze tien regio's een nieuw handelingsrepertoire. Deze praktijkervaringen en theoretische achtergronden hebben geleid tot deze handreiking.

LOC

Zicht op vernieuwing 4. Binnenkijken bij vernieuwers van de verpleeghuiszorg: inzichten, voorbeelden en overdenkingen. Radicale vernieuwing verpleeghuiszorg.

Deze overzichtspublicatie bevat bijdragen over vernieuwing in coronatijd en resultaten van vier actieteams in de beweging Radicale vernieuwing verpleeghuiszorg.

Raad voor het Openbaar Bestuur

Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's.

Regio's moeten ruimte krijgen om zelf te bepalen wie welke taak of maatschappelijke opgave uitvoert. Die ruimte is niet onbegrensd: er moet een kader komen met uitgangspunten voor het besturen van regio's. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) moet

regio's helpen door verantwoordelijkheid te nemen voor interbestuurlijke samenwerking. Dat adviseert de ROB de minister van BZK in zijn adviesrapport 'Droomland of niemandsland?'

Governance Innovatie- en Adviescommissie (IAC)

Advies belangenverstremming.

Dit advies is opgesteld op basis van casussen in de zorg over belangenverstremming, gesprekken met experts tijdens een invitationale conference en het analyseren van andere codes op het onderwerp belangenverstremming.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Van bureaucraat tot grenswerker. Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen.

In 'Van bureaucraat tot grenswerker' verkennen de auteurs de vraag hoe een raad van toezicht van een hogeschool voldoende onafhankelijke secretarisondersteuning voor zichzelf organiseert en op welke wijze de ondersteuning van de secretaris van belang is voor de professionalisering van de raad van toezicht.

Wetenschappelijke Adviesraad NVTZ

Toezicht ten tijde van corona. Vasthouden aan de maatschappelijke opdracht.

In dit rapport wordt stilgestaan bij het eerste jaar corona en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken voor de toekomst.

Ministerie van VWS

Discussienota 'Zorg voor de toekomst'

De houdbaarheid van de Nederlandse gezondheidszorg staat onder druk. Hoewel er al hard wordt gewerkt aan noodzakelijke veranderingen, is er meer nodig om de zorg ook in de toekomst goed te kunnen blijven organiseren. In deze discussienota worden denkbare beleidsopties op het gebied van (1.) preventie & gezondheid, (2.) organisatie & regie en (3.) vernieuwing & werkplezier beschreven.

Vilans

De schaal van netwerkzorg

Regionalisering is het nieuwe credo in het Nederlandse zorglandschap. Meer samenwerking en meer samenhang is een goed streven, maar in de praktijk ontstaat 'schaalverwarring': wat doen we lokaal, wat regionaal en wat kan beter nationaal? Bovendien lijkt regionalisering soms te schuren met bestaande structuren en werkwijzen.

Governance Innovatie- en Adviescommissie (IAC)

Governance van samenwerkingsverbanden.

Niet samenwerken is geen optie meer

Naast de intrinsieke motivatie van (zorg)organisaties om een samenwerkingsverband aan te gaan, wordt ook de druk van buiten om samen te werken steeds groter. Om te kunnen voldoen aan meervoudige behoeften van inwoners, is samenwerking essentieel. Dit advies van de Governance Innovatie- en Adviescommissie aan het bestuur van de BoZ reikt enkele bouwstenen aan voor hoe de governancecode richtinggevend en faciliterend kan worden gemaakt aan deze belangrijke bewegingen.

Boeken



NieuwBestuur

The Future of Governance, hoe bestuur ik mijn bedrijf toekomstbewust?

In dit boek neemt Mildred Hofkes je mee in haar zoektocht naar duurzame en inclusieve bestuursmodellen. De huidige bestuursmodellen beginnen steeds meer te knellen. Eenzijdige winstmaximalisatie gaat ten kosten van mens en natuur. Wat is toekomstbewust besturen? En hoe toekomstbewust wordt er nu bestuurd? Hofkes vroeg 't aan 40 topbestuurders en 40 jonge talenten.



Jesse Frederik

Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire

In een thriller van een reconstructie laat onderzoeksjournalist Jesse Frederik zien hoe de toeslagenaffaire tot stand kwam. Het ontluisterende antwoord: vrijwel iedereen – ministers, Kamerleden, ambtenaren, journalisten – deed wat je van ze zou verwachten, en juist daardoor liep alles mis.



Piet-Hein Peeters en Jasper Loots

Vijf jaar lokaal sociaal domein

1 januari 2015 was de start van de grootste verbouwing van de verzorgingsstaat sinds het ontstaan ervan. Gemeenten werden verantwoordelijk voor de inrichting van zorg en welzijn. In 'Vijf jaar lokaal sociaal domein' kijken dertien gezaghebbende deskundigen terug en vooruit. Hebben gemeenten de verwachtingen waar gemaakt? Is er ook gedecentraliseerd van overheid naar inwoners? En hoe verder nu de financiële situatie van zoveel gemeenten zo penibel is?



NR de governance expert

Toolkit commissariaat. Zinvol toezicht begint met inzicht.

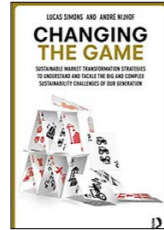
De vijfde editie van de Toolkit Commissariaat bestaat uit tien essays met praktische grondslag waarin alle aspecten van het toezicht de revue passeren. De Toolkit richt zich primair op het commissariaat in het bedrijfsleven, hoewel ook het toezicht in de semipublieke sector is meegenomen. De Toolkit gaat in op actuele ontwikkelingen als digitalisering, duurzaamheid, diversiteit en kunstmatige intelligentie en het toezicht daarop.

Boeken



Robert Paquay, Helen van Tol, Guus de Vries, Dev organisatie adviseurs
Reflecteren en vitaliseren. De bestuurlijke effectiviteit van netwerken.

Effectieve netwerkbesturing gaat over het hanteren van de spanningen die inherent zijn aan de netwerksamenwerking en het vitaal houden van het netwerk. Dat vraagt onderhoud in de vorm van periodieke dialoog over en reflectie op de waarnemingen en ervaringen van de betrokken bestuurders betreffende het functioneren van het netwerk. In deze publicatie wordt een handreiking gegeven om dat gesprek goed te voeren.



Lucas Simons en André Nijhof
Changing the game. Sustainable market transformation strategies to understand and tackle the big and complex sustainability challenges of our generation.

We staan aan het begin van een duurzaamheidstijdperk. De grootste uitdaging van onze generatie is het halen van de Sustainable Development Goals. Hiervoor moeten we bereid zijn de grondoorzaken die deze uitdagingen veroorzaken te begrijpen en te veranderen. Het systeem zelf moet veranderen. Dit boek onthult de ontbrekende inzichten en strategieën om daadwerkelijk tot systeemverandering te komen.

(Wetenschappelijke) artikelen



van Loon, R. (2020).

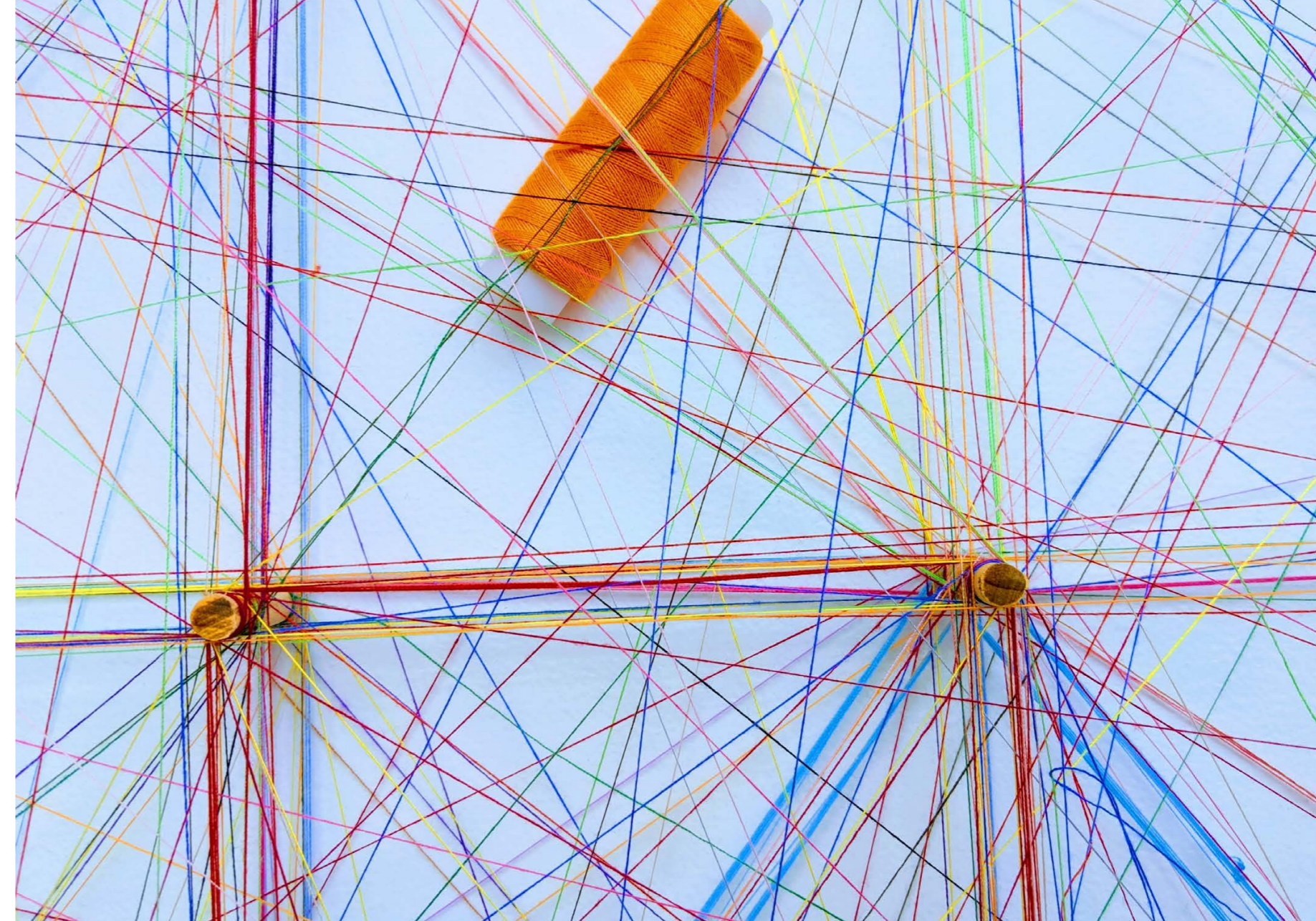
Leiderschap in tijden van crisis. *HMR* 193.

Kärreman, D., Spicer, A., & Hartmann, R. K. (2021).

Slow management. *Scandinavian Journal of Management*, 37(2), 101152.

van der Woerd, O., van Veen-Berkx, L., Schouten, M., van der Scheer, W., & Boonstra, J. (2021).

Zorgnetwerken vergen bestuurlijke lenigheid. *Skipr*, 14(3), 72-79.





NVTZ

Postadres:
Postbus 30512, 3503 AH Utrecht

030 - 737 00 85
bureau@nvtz.nl
www.nvtz.nl