



**Andersson  
Elffers  
Felix**

Regio-indelingen zorg en welzijn:  
een onderzoek naar congruentie,  
effectiviteit en legitimatie

13 juni 2023

# Samenvatting (1)

## Aanleiding *(zie onderzoeksvragen op volgende pagina)*

Een tweetal moties<sup>1</sup> vraagt om op basis van praktijkervaringen onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar meer effectieve en congruente regio-indelingen en daarbij te bezien of/hoe op de langere termijn tot minder regio-indelingen te komen en of een 'matroesjkamodel' daarbij een mogelijke oplossingsrichting is.

## Elementen aanpak

1. Regionale casus-sessies om knelpunten/ oplossingsrichtingen op te halen
2. Verdiepende interviews
3. Documentanalyse
4. Onafhankelijke weging toekomstscenario's

## Belangrijkste conclusies

- ▶ Het top-down uittekenen en opleggen van een landelijk (theoretisch) ideaalbeeld van regio-indelingen is niet de gewenste route. Hiermee wordt geen recht gedaan aan de inhoudelijke opgaven die ten grondslag liggen aan de samenwerking. Het komt de effectiviteit van de regionale samenwerking naar verwachting niet ten goede.
- ▶ Voor een effectieve regionale samenwerking is het van belang om binnen de huidige regio-indelingen door te ontwikkelen. In rust en met regionale ruimte om samen verder te bouwen.
- ▶ Dit betekent niet dat de huidige situatie optimaal is. Regionale samenwerkingsverbanden verschillen in de mate waarin ze een volwassen organisatiegraad hebben bereikt, met duidelijke governance en (voor zover relevant) afspraken over onder andere de organisatie, samenwerking en verantwoording (zie het advies over hoe hierop in te zetten).

## Advies voor het vervolg (1)

1. *Pas regio-indelingen niet top-down aan zonder dat de regionale partijen die het raakt hier de meerwaarde van zien.* Niet naar minder regio-indelingen, matroesjkamodel of welke andere constructie dan ook.
2. *Volwassen organisatiegraad: werk toe naar een heldere governance in - en vanuit - regionale samenwerkingsverbanden*, met afspraken over onder meer besluitvorming, verantwoordelijkheidsverdeling, verantwoording, financiering, ondersteunende infrastructuur, verbindingen tussen regio's en met relevante andere regio-indelingen. Inclusief afspraken over hoe wordt gewerkt aan betrokkenheid van burgers/ patiënten, en (waar relevant) specifiek over hoe gemeenteraden worden betrokken. Inzet op een duidelijke governance vermindert naar verwachting inefficiëntie en bevordert effectiviteit van samenwerking en democratische legitimatie.
  - ▶ Maak deze afspraken *waar nodig*: regio-indelingen winnen aan kracht met eenheid in wat in de basis is geregeld, waarbij het per regio-indeling kan verschillen welke aspecten van belang zijn om te regelen. Zo hoeft de governance van relatief eenvoudige samenwerkingsverbanden minder in detail geregeld te zijn (bijv. omdat financieringsafspraken niet aan de orde zijn). En als er al afspraken zijn hoeven deze niet opnieuw gemaakt.
  - ▶ Belangrijke notie: de invulling van de governance dient vanuit de regio's tot stand te komen (niet top-down landelijk opgelegd te worden) en dient voort te bouwen op wat er al is.
  - ▶ Zorg voor een markering waarmee de regionale samenwerkingsafspraken goed zichtbaar/ deelbaar worden.
3. *Haak in op de behoefte aan een ondersteunende leerinfrastructuur voor regionale samenwerkingsverbanden*

## Samenvatting (2)

### Advies voor het vervolg (2)

4. *Kom bij toekomstige landelijke taakherschikkingen tot meer weloverwogen keuzes.* Regio-indelingen kennen verschillen die niet goed te verklaren zijn. Zorg rond landelijke taakherschikkingen voor een proces met weloverwogen keuzes over de karakteristieken van regio-indelingen, zoals wettelijke grondslag, financieringswijze en de ondersteunende regionale infrastructuur.
- ▶ Volg hierbij een 'ja, tenzij - principe': nieuwe/ herijkte regionale verantwoordelijkheden worden in beginsel langs een congruente en consistente regio-indeling georganiseerd, tenzij een inhoudelijk sterke motivering is om hiervan af te wijken voor een bepaalde opgave.

### Onderzoeksvraag 1. Hoe kan – mede in het licht van het IZA, WOZO en andere programma's/akkoorden – binnen en tussen regio-indelingen effectieve regionale samenwerking tot stand komen? Wat zijn resterende knelpunten?

- ▶ (Congruentie van) regio-indelingen is slechts één aspect dat invloed heeft op effectiviteit van samenwerken in de zorg- en welzijnsector en wordt in de praktijk niet ervaren als groot probleem. Onder meer 'zachte' aspecten zoals korte lijnen tussen personen en de intrinsieke motivatie om samen te werken (volgend uit de inhoudelijke gezamenlijke opgave) worden genoemd als belangrijke factoren. Het streven naar landelijke congruentie is dan ook geen gewenste richting. Sterker: het kan belemmerend werken, wanneer het in de regio's als niet logisch wordt ervaren. Rust en stabiliteit in regio-indelingen is van belang om regionaal verder te bouwen.
- ▶ Effectieve regionale samenwerking brengt enige inefficiëntie met zich mee. Deels is dit een gegeven wanneer de inhoudelijke opgave leidend is in de organisatie en wijze van samenwerken. Er zijn immers diverse overlegtafels en contactpersonen. Bepaalde vormen van inefficiëntie dienen echter wel degelijk aangepakt te worden om effectief met elkaar samen te werken in de regio (zie het advies over hoe in te zetten op een heldere governance).

### Onderzoeksvraag 2. Welke mogelijkheden zijn er om op termijn te komen tot minder regio-indelingen?

- a) **Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden? Vermindert het bijvoorbeeld daadwerkelijk de bestuurlijke complexiteit en leidt het tot efficiëntere samenwerking en besluitvorming?** Theoretisch kan het, maar er is geen draagvlak voor een top-down aanpassing van regio-indelingen: minder of andere regio-indelingen (zoals een matroesjkamodel) leiden naar verwachting niet tot meer effectiviteit en het is de vraag of het efficiënter/ minder complex wordt wanneer het in de praktijk niet wordt gezien als logische indeling. Mogelijk nemen inefficiëntie en bestuurlijke complexiteit iets af, maar dat weegt niet op tegen de spanning die het zet op de regionale samenwerking wanneer deze niet logisch volgt uit de inhoudelijke opgave waar de regionale partners voor staan. In de huidige regio-indelingen zit voldoende ruimte om de indeling aan te passen wanneer regionale partners deze ongewenst vinden.
- b) **Is binnen deze mogelijkheden ruimte om zoveel mogelijk recht te doen aan bestaande samenwerkingsverbanden? In hoeverre is het zogeheten 'matroesjkamodel', waarin regio-indelingen van groot naar klein in elkaars grenzen samenlopen, een efficiënte en wenselijke optie voor regio-indelingen binnen de zorg en welzijn?** Zie punt a)
- c) **Hoe kan democratische legitimatie worden gecreëerd?** Hoe groter de schaal van samenwerken hoe ingewikkelder het is om democratische legitimatie goed vorm te geven. Er ligt echter wel degelijk potentie om de betrokkenheid van patiënten/ burgers te verstevigen en om de samenwerking met de gemeenteraad beter te organiseren (bij de relevante regio-indelingen). Afspraken over de regionale governance dienen ook op dit aspect in te gaan.



# Inhoud

- 1. Toelichting onderzoek: aanleiding, doel en aanpak**
- 2. Huidige feitelijke situatie**
- 3. Kernbevindingen uit interviews en regionale casussessies**
- 4. Conclusies met betrekking tot een effectieve regionale samenwerking**
  - Beoordelingskader toekomstscenario's
- 5. Advies voor het vervolg**

# Aanleiding | Het toenemende belang van regionale samenwerking en een politiek debat over de invloed van (in)congruentie

## De regionale samenwerking kent een lange geschiedenis en heeft een steeds belangrijkere rol in het zorg- en welzijnslandschap

- ▶ We werken in Nederland al lange tijd op regionale schaal samen. De regio wordt voor tal van maatschappelijke domeinen gezien als een cruciale schaal om samen te werken aan belangrijke opgaven. Deze manier van samenwerken, veelal gericht op consensus, past goed bij ons polderlandschap.
- ▶ De regionale samenwerking in de zorg- en welzijnssector is volop in ontwikkeling. In onder andere de recent gesloten IZA- en GALA-akkoorden, het WOZO programma en de Hervormingsagenda Jeugd heeft de regionale samenwerking een belangrijke rol gekregen in het realiseren van een toekomstbestendige organisatie van de zorg.

## Behoeftte aan onderzoek naar congruentie, effectiviteit en democratische legitimatie

Nederland kent een grote diversiteit aan regio-indelingen in de zorg- en welzijnssector (zie toelichting hoofdstuk 2). In een tweetal moties worden zorgen geuit over de effectiviteit en democratische legitimatie van de regionale samenwerking en wordt verzocht om te bezien of/hoe op termijn minder regio-indelingen en een 'matroesjkamodel' mogelijke oplossingsrichtingen zijn (zie toelichting in het kader rechts).

## Moties en Tweede Kamerbrieven

Een motie van het lid Bergkamp e.a. verzoekt de regering om onafhankelijk onderzoek uit te laten voeren naar meer effectieve en congruente bestuurlijke regio-indeling(en), om tot regionale samenwerkingsafspraken in de zorg te komen<sup>1</sup>. De motie van de leden Van den Berg en Paulusma constateert dat de diverse regio-indelingen de samenwerking bemoeilijken en verzoekt de regering om daarbij als mogelijke oplossing te streven naar een 'matroesjkamodel', waarbij regio-indelingen naadloos op elkaar aansluiten<sup>2</sup>.

De bewindspersonen van VWS hebben in reactie op de moties aangegeven dat met het oog op efficiëntie mogelijk gekomen kan worden tot minder regio's, c.q. minder regio-indelingen op de lange termijn.

Naar aanleiding van de moties heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport adviesbureau Andersson Elffers Felix gevraagd om onafhankelijk onderzoek te doen naar optimale regio-indelingen op de lange termijn.

# Doel en aanpak | Onderzoek als basis voor gedachtevorming over toekomstige regio-indelingen

## Doel

Dit onderzoek biedt input voor beantwoording van de moties en een basis voor gedachtevorming over de toekomst van de regio-indelingen binnen de zorg- en welzijnssector. Het rapport voorziet in een denkkader voor de langere termijn én biedt handvatten om op de kortere termijn knelpunten aan te pakken en de effectiviteit van samenwerking binnen en tussen regio-indelingen te versterken.

## Hoofdlijn aanpak

- 1. Regionale casusessies (5)** om knelpunten en oplossingsrichtingen op te halen voor het samenwerken binnen en tussen regio-indelingen. We spraken zorgverzekeraars, gemeenten en zorgaanbieders uit diverse regio's. Praktijkervaringen vormen het hart van ons onderzoek. Het maakt inzichtelijk welke problemen partijen daadwerkelijk in de praktijk ervaren en in hoeverre die knelpunten samenhangen met de manier waarop regio's zijn georganiseerd. Zo vergroten we de kans dat adviezen meerwaarde hebben in de praktijk en dempen we het risico dat alleen 'tekentafel-oplossingen' worden geboden.
- 2. Verdiepende interviews (9)** met landelijke partijen over hun inzichten (al dan niet uit rapportages), perspectief en rol bij regionale samenwerkingen.
- 3. Documentanalyse.** Er zijn al de nodige onderzoeken gedaan naar regio-indelingen. Deze benutten we en hier bouwen we op voort.
- 4. Onafhankelijke weging** toekomstscenario's, waarin de huidige situatie wordt afgezet tegen minder regio-indelingen en een matroesjkamodel.

Zie in de bijlage een overzicht van de gesproken partijen.

## Onderzoeksvragen

### Hoofdvragen voor het onderzoek:

1. Hoe kan – mede in het licht van het IZA, WOZO en andere programma's en akkoorden – binnen en tussen verschillende regio-indelingen effectieve<sup>4</sup> regionale samenwerking tot stand komen? Wat zijn resterende knelpunten?
2. Welke mogelijkheden zijn er om op termijn te komen tot minder regio-indelingen?

### Deelvragen bij de tweede hoofdvraag:

- a. Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden? Vermindert het bijvoorbeeld daadwerkelijk de bestuurlijke complexiteit en leidt het tot efficiëntere samenwerking en besluitvorming?
- b. Is binnen deze mogelijkheden ruimte om zoveel mogelijk recht te doen aan bestaande samenwerkingsverbanden? In hoeverre is het zogeheten 'matroesjkamodel', waarin regio-indelingen van groot naar klein in elkaars grenzen samenlopen, een efficiënte en wenselijke optie voor regio-indelingen binnen de zorg en welzijn?
- c. Hoe kan democratische legitimatie worden gecreëerd?

*Uitgangspunt: minder regio-indelingen zijn geen doel op zich. We onderzoeken de aanname dat dit leidt tot effectievere samenwerking en onderbouwen de stelling/haar nuances.*

<sup>4</sup> Definitie effectiviteit: in het rapport 'Regionale samenwerking en gemeenteraden' wordt effectiviteit in algemene zin gedefinieerd als het behalen van de (beleids)doelen. Wij sluiten aan bij deze brede definitie en gaan hier in het hoofdstuk over de kernbevindingen concreet op in.



# Inhoud

1. Toelichting onderzoek: aanleiding, doel en aanpak
2. Huidige feitelijke situatie
3. Kernbevindingen uit interviews en regionale casussessies
4. Conclusies met betrekking tot een effectieve regionale samenwerking
  - Beoordelingskader toekomstscenario's
5. Advies voor het vervolg

## Feitelijk beeld | Huidige regio-indelingen

### **De zorg- en welzijnssector kent vele regio-indelingen, waarbij 'de regio' of 'de regio-indeling' niet bestaan**

Er is geen eensluidende definitie van 'de regio-indelingen' in de zorg- en welzijnssector. Dé regio en dé regio-indeling bestaan dan ook niet.

In het kader zijn enkele regio-indelingen genoemd die in dit onderzoek regelmatig naar voren kwamen.

### **Naast samenwerkingsverbanden vanuit regio-indelingen, die over het algemeen een landelijke dekking kennen, kunnen er in regio's andere samenwerkingsconstructies zijn**

Dit kan vanuit een specifieke behoefte in een bepaalde regio ontstaan (bijvoorbeeld om meer preventief en/of domein-overstijgend samen te werken). Het kan per regio verschillen in hoeverre en hoe partijen hiertoe te handen ineen slaan. Hier gaan we in dit rapport niet nader op in.

### **Voorbeelden van regio-indelingen op gebied van zorg en welzijn die in dit onderzoek regelmatig aan de orde kwamen:**

- ▶ Zorgkantoor
- ▶ GGD
- ▶ Veilig thuis
- ▶ Jeugdhulp
- ▶ ROAZ
- ▶ Veiligheidsregio
- ▶ Regionale Ambulance Voorzieningen
- ▶ Verloskundige Samenwerkingsverbanden
- ▶ Zorg- en Veiligheidshuizen
- ▶ Centrumgemeenten vrouwenopvang en geweld in huiselijke kring
- ▶ Centrumgemeenten maatschappelijke opvang en beschermd wonen
- ▶ Integrale ouderenzorgnetwerken
- ▶ ZN-VNG samenwerkingsregio
- ▶ Huisartsdienstenstructuren
- ▶ Onderwijs- en Opleidingsregio (OOR)
- ▶ Netwerkregio's voor specialistische zorg
- ▶ Arbeidsmarkt

Daarbij worden ook aanpalende regio-indelingen, zoals Onderwijs regelmatig genoemd, gezien de samenhang in doelgroepen en thematiek.



## Huidige situatie | Regio-indelingen verschillen in hun karakteristieken

| Element                          | Toelichting   |
|----------------------------------|---|
| <b>1. Schaal: aantal regio's</b> | - 7 tot 70  |
| <b>2. Deelnemende partijen</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opdrachtgevers/financiers</li> <li>- Uitvoering</li> <li>- Vertegenwoordiging van verschillende inhoudelijke domeinen</li> </ul> |
| <b>3. Ontstaansgeschiedenis</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Top-down</li> <li>- Bottom-up</li> </ul>   |
| <b>4. Doel en functie</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inhoudelijke opgave/transformatiedoelen</li> <li>- Inkoop</li> <li>- Capaciteitsvraagstukken</li> </ul>                          |
| <b>5. Governance</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verantwoordelijkheidsverdeling</li> <li>- Overlegstructuur</li> <li>- Regie</li> </ul>   |

| Element  | Toelichting  |
|--|--|
| <b>6. Besluitvorming en verantwoording (democratische legitimatie)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspraak burgers/ patiënten</li> <li>- Bij de regio belegde verantwoordelijkheden/ mandaten</li> <li>- Verlengd lokaal bestuur</li> <li>- Lokale besluitvorming</li> <li>- Voornamelijk privaat belegd, stelselverantwoordelijkheid minister</li> </ul> |
| <b>7. Wettelijke borging</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bij of krachtens de wet</li> <li>- Samenwerkingen geborgd via Wgr</li> <li>- Formele overeenkomsten of convenanten</li> <li>- Overige afspraken</li> </ul>  |
| <b>8. Verhouding regio en Rijk</b>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sturings-/interventie-mogelijkheden voor het Rijk</li> <li>- Opschalings-/escalatieroutes</li> </ul>  |
| <b>9 Financieringswijze</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Landelijke middelen voor inhoudelijke opgave</li> <li>- Landelijke middelen voor samenwerking</li> <li>- Geen (aanvullende) middelen</li> <li>- Incidenteel of structurele middelen</li> </ul>  |

# Inhoud

1. Toelichting onderzoek: aanleiding, doel en aanpak
2. Huidige feitelijke situatie
3. Kernbevindingen uit interviews en regionale casussessies
4. Conclusies met betrekking tot een effectieve regionale samenwerking
  - Beoordelingskader toekomstscenario's
5. Advies voor het vervolg

## Vooraf | Regionale samenwerking is een groot goed en in de praktijk nog volop in ontwikkeling

### Kernbevindingen

- ▶ Gesprekspartners (zie de bijlage voor een opsomming) waarderen de regionale samenwerking: het wordt over het algemeen gezien als groot goed en randvoorwaardelijk om effectief samen te werken in de zorg- en welzijnssector.
- ▶ Er is een gedeeld beeld over wanneer de samenwerking op regionale schaal gezocht moet worden: bij lokaal-overstijgende vraagstukken/ opgaven waar de samenwerking met andere partijen nodig is.
- ▶ Ook zijn gesprekspartners het eens dat het van belang is om ervoor te waken dat de regionale samenwerking niet wordt gezien als dé oplossing. Het is geen doel *an sich*, maar een middel om te werken aan opgaven die het lokale niveau overstijgen.
- ▶ 'Lokaal, tenzij...': volgens gesprekspartners moet altijd kritisch bezien worden of regionale samenwerking meerwaarde heeft. Thema's die lokaal opgepakt kunnen worden, dienen niet op regionale tafels te belanden, tenzij het vraagstuk daarom vraagt (juiste zorg op de juiste plek). De meeste gesprekspartners ervaren dat deze afweging logisch gemaakt wordt in de praktijk en dat zij zich aan de regionale tafels met de juiste opgaven bezig houden.
- ▶ NB. Gesprekspartners noemen veelal hun waardering van regionale samenwerking en hun visie op regio-indelingen. Daar waar er verschillen zitten tussen gesprekspartners wordt dit expliciet aangegeven binnen deze rapportage.

### Regionale samenwerking is volop in ontwikkeling

- ▶ Met de decentralisaties en landelijke akkoorden en programma's is de regionale samenwerking volop in ontwikkeling in regio's.
- ▶ Zorgaanbieders, zorgverzekeraars en gemeenten geven aan elkaar steeds beter te kunnen vinden in de samenwerking op regionale schaal (binnen en tussen regio-indelingen). Over het algemeen zijn zij hier tevreden over. Dit komt met name door:
  1. Intrinsieke motivatie vanuit regionale partijen voor samenwerking c.q. belang van samenwerken wordt ingezien
  2. De juiste vraagstukken worden opgepakt
  3. Met elkaar voort kunnen bouwen op eerdere ervaringen
- ▶ De organisatie staat nog niet overal stevig genoeg volgens gesprekspartners, maar neemt in hun beleving steeds professionelere vormen aan.
- ▶ Enkele bestuurders geven aan dat het van belang is om oog te hebben voor de verantwoordelijkheden, aangezien zij formeel geen verantwoordelijkheid dragen voor de regionale samenwerking. Zij zien dit als belangrijk vraagstuk, waarbij ze erop wijzen dat de oplossing niet ligt in het sec opschrijven dat je als bestuurder verantwoordelijk bent voor de regionale samenwerking.
- ▶ Een aantal gesprekspartners uit behoefte aan inzicht over wat van belang is bij het vormgeven en onderhouden van regionale samenwerkingen. Juist omdat er op zoveel verschillende plekken en manieren aan gewerkt wordt, is het prettig als niet ieder voor zich het wiel opnieuw moet uitvinden.

## Een veelkoppig vraagstuk | (Congruentie van) regio-indelingen is één aspect dat invloed heeft op effectiviteit van samenwerken, maar niet het enige

### Kernbevindingen

- ▶ Gesprekspartners geven regelmatig aan 'het is onmogelijk om uitsluitend met de organisatie van de regio-indelingen te willen sturen op de effectiviteit van de samenwerking'. Dat is te nauw: regionale samenwerkingen zijn veelzijdig en vele aspecten zijn hierop van invloed.
- ▶ Uit de regionale casussessies wordt genoemd dat de volgende aspecten de samenwerking in de praktijk met name beïnvloeden:
  - 1. De inhoudelijke opgaven/ vraagstukken** die vragen om een lokaal-overstijgende samenwerking zorgen voor intrinsieke motivatie om samen te werken. Deze opgave dient volgens gesprekspartners te bepalen of, met wie, hoe en op welke schaal wordt samengewerkt. Dit kan per opgave verschillen. Dit maakt ruimte voor variatie in de samenwerking binnen en tussen regio-indelingen noodzakelijk. Alleen dan wordt recht gedaan aan de specifieke opgaven, historie die men met elkaar heeft opgebouwd en regionale organisatie.
  - 2. Een stevige, volwassen organisatiegraad**, met een duidelijke governancestructuur (besluitvorming, rolverdeling, mandaten, overlegstructuur, financieringsafspraken), heldere verantwoordingsafspraken. De Raad voor Openbaar Bestuur herkent dat er (te) beperkt aandacht is voor de borging van de regionale organisatie<sup>5</sup>.
  - 3. 'Zachte' aspecten zoals korte lijnen** tussen personen: elkaar kennen, vertrouwen, elkaars perspectief/belang en verantwoordelijkheid snappen.
- ▶ Hierbij wordt 'tijd' als belangrijke factor genoemd: met elkaar kunnen bouwen aan toekomstbestendige zorg vraagt om stabiliteit van regio-indelingen en de partijen met wie je voor de opgaven staat.

*De crux voor een effectieve regionale samenwerking zit voor mij niet zozeer in de regio-indeling, maar meer op het vraagstuk 'hoe kom je tot succesvolle netwerksamenwerking'? Dit is een complexe samenwerkingsvorm die in opkomst is. – geïnterviewde vanuit een zorgaanbieder*

## Incongruentie wordt in de praktijk nauwelijks ervaren als probleem, er is ruimte voor aanpassingen | Inzet op landelijke congruentie kan belemmerend werken

### Kernbevindingen

- ▶ Uit de gesprekken blijkt dat incongruentie in de praktijk over het algemeen geen probleem is: regio-indelingen in de zorg- en welzijnssector worden over het algemeen als logisch gezien.
  - ▶ Wanneer de incongruentie niet als logisch wordt gezien ervaren zorgaanbieders, zorgverzekeraars en gemeenten ruimte om het aan te (laten) passen of om ermee om te gaan. *Voorbeeld: rond Amsterdam bleek de ROAZ-indeling niet optimaal te werken. Op basis van de signalen uit de praktijk is dit vervolgens aangepast.*
  - ▶ Partijen weten er over het algemeen voor te zorgen dat incongruentie in de praktijk geen probleem wordt. Onder andere door de lange ontstaansgeschiedenis snappen zij de oorsprong en weten ze elkaar te vinden.
  - ▶ Zowel regionale als landelijke partijen geven aan dat het top-down aanpassen van regio-indelingen naar minder of andere regio-indelingen geen oplossing is. Immers, de inhoudelijke opgave dient bepalend te zijn voor de regio-indeling. Daarnaast houden inwoners en werkgebieden van zorgaanbieders zich niet aan de grenzen van regio-indelingen.
  - ▶ Partijen wijzen op het risico dat waardevolle kennis, ervaring en inzet vanuit de huidige regio-structuren mogelijk verloren gaat wanneer wordt gestreefd naar landelijke congruentie.
- ▶ Bij belemmerende incongruentie zijn de partijen in de regio aan zet. Geïnterviewden benadrukken dit belang en ook in het rapport van de Raad voor Openbaar Bestuur wordt dit onderschreven<sup>6</sup>. Indien incongruentie de samenwerking dermate belemmert, is dat aanleiding voor een gesprek tussen de partijen die het betreft in de regio over of en hoe een andere regio-indeling de situatie zou verbeteren.
  - ▶ Eén partij maakt het onderscheid tussen clusters regio-indelingen rond 1) Acute zorg, 2) Basiszorg/welzijn/ preventie en 3) Complexe/ specialistische zorg en geeft daarbij aan dat congruentie vooral binnen deze clusters relevant is. Ook hier wordt benadrukt dat dit niet oproept tot een landelijke blauwdruk/ clustering van regio-indelingen, maar om het gesprek tussen regionale partners waar het knelt.

*'Mensen tanken soms ook in Duitsland'. Oftewel: een scherpe/ congruente regiogrens werkt niet en doet geen recht aan de realiteit in de praktijk.'*

*– geïnterviewde vanuit een zorgverzekeraar*

*Let op de droom van maakbaarheid. Realiseer je wat je allemaal overhoop haalt als je de regio-indelingen wijzigt. Het is net trekken aan een loszittend draadje in je kleding: voor je het weet valt het helemaal uiteen – geïnterviewde vanuit een gemeente*

## Effectiviteit vs. efficiëntie (1) | Effectieve regionale samenwerking brengt enige inefficiëntie met zich mee. Dat is de andere kant van de medaille

### Kernbevindingen

- ▶ Komen tot een effectieve samenwerking brengt volgens de geïnterviewden uit de praktijk een bepaalde mate van inefficiëntie met zich mee: 'ja, we zijn soms veel tijd kwijt aan de diverse overlegtafels/afstemming, maar dat is de enige manier waarop het werkt. Als we de inhoudelijke opgaven als vertrekpunt nemen, verschilt het met wie en hoe we samenwerken per opgave'. Dit is de andere kant van de medaille.
- ▶ Inefficiëntie bij de één kan bijdragen aan effectiviteit van het totaal.
- ▶ Gesprekspartners vanuit met name bovenregionaal werkende partijen zoals zorgverzekeraars en zorgaanbieders geven aan dat het leggen van de nodige dwarsverbanden een uitdaging kan zijn, soms al binnen de eigen organisatie (bijv. tussen prioriteiten vanuit de Zvw en Wlz). Zij ervaren dat hierdoor soms wat aan slagkracht wordt ingeboet.



**Het zwaarwegende belang van effectiviteit.** De enige manier waarop een effectieve regionale samenwerking tot stand komt is als enige mate van inefficiëntie wordt geaccepteerd (diverse overlegtafels, contactpersonen e.d.).

## Effectiviteit vs. efficiëntie (2) | Bepaalde vormen van inefficiëntie dienen aangepakt te worden

### Kernbevindingen

- ▶ Gesprekspartners geven aan dat er vormen van inefficiëntie zijn die wel degelijk aangepakt dienen te worden. Onder andere inefficiëntie door het ontbreken van een governance met goed werkbare, heldere samenwerking(safspraken), besluitvorming, verantwoording en overlegstructuren.
- ▶ Voorbeelden van genoemde punten die tot vermijdbare inefficiëntie kunnen leiden:
  - ▶ Onvoldoende duidelijkheid wie waarvan is
  - ▶ Onduidelijkheid hoe en waarover besluitvorming plaatsvindt
- ▶ Met de komst van onder andere IZA, GALA, WOZO en de Hervormingsagenda Jeugd is er veel in beweging in de regionale samenwerking. Partijen zien dit als kans om de inefficiëntie aan te pakken en toe te werken naar een volwassen organisatiegraad. Bij het opstellen van de regiobeelden/-plannen en ROAZ-beelden/-plannen kunnen inefficiënties naar voren komen (bijvoorbeeld over met wie en hoe wordt samengewerkt), wat aanleiding kan zijn om hierover binnen de regio in gesprek te gaan en afspraken te maken. NB. In het kader van de akkoorden en programma's zijn afspraken gemaakt over verantwoordelijkheden en betrokkenheid van partijen. Het is van belang om hierop voort te bouwen.
- ▶ Aspecten als 'mandaat namens andere gemeenten' en 'volgbeleid vanuit zorgverzekeraars' moeten zich de komende tijd uitkristalliseren. Een aantal geïnterviewden ziet hier potentie om minder tijd kwijt te zijn met afstemmen (zich realiserende dat dit juist extra afstemming bij andere partijen met zich mee kan brengen).

- ▶ Alle geïnterviewden zijn van mening dat de enige manier waarop de aanpak van inefficiëntie goed kan uitwerken, is door dit te doen in nauwe samenhang met regionale partijen (niet top-down een blauwdruk opleggen).

### *Het belang van een ondersteunende infrastructuur*

- ▶ Gesprekspartners geven aan dat een goede ondersteunende infrastructuur noodzakelijk is om tot een goed functionerende, volwassen organisatiegraad te komen. Vanuit staande organisaties die de geschiedenis en organisatie in de regio kennen en voor continuïteit kunnen zorgen. Enkele gesprekspartners noemen de ondersteuning voor/vanuit de ROAZ-regio hierbij als goed voorbeeld.
- ▶ Vanuit sommige regio's wordt aangegeven dat één van de partijen in de regionale samenwerking of een externe, neutrale organisatie de organiserende en coördinerende taken op zich neemt. Het expliciteren en toewijzen van deze verantwoordelijkheid is volgens hen een belangrijke randvoorwaarde voor een effectieve samenwerking binnen en tussen regio-indelingen. Het verschilt tussen regio-indelingen in hoeverre dit momenteel expliciet belegd is.
- ▶ Hoe meer de (organisatie van) de regionale samenwerking vraagt, hoe relevanter een dergelijke infrastructuur wordt.



## Een spanningsveld | Het organiseren van democratische legitimatie is van belang, maar vaak nog onvoldoende geborgd (1)

### Kernbevindingen over het betrekken van burgers/ patiënten

- ▶ Betrokkenheid van burgers/ patiënten bij regionale thema's is volgens de regionaal werkende gesprekspartners van belang bij alle regio-indelingen in de zorg- en welzijnssector, maar nog lang niet overal het geval.
- ▶ Het is een belangrijke manier om legitimatie voor de regionale samenwerking te creëren.
- ▶ Burgers/ patiënten betrekken dient een 'ja, tenzij' principe te zijn: mensen die het betreft worden in principe betrokken bij bespreekpunten die voorliggen op regionale overlegtafels, tenzij er een goed te motiveren reden is om hiervan af te wijken.
- ▶ Betrokkenheid van burgers/ patiënten is niet eenvoudig te realiseren. Hoe groter de schaal van samenwerken, hoe ingewikkelder de betrokkenheid van burgers/ patiënten is om vorm te geven.
- ▶ Betrokkenheid hoeft volgens gesprekspartners niet per definitie te leiden tot (nieuwe) clientvertegenwoordiging op regionale schaal, maar kan per thema/ vraagstuk dat voorligt opgepakt worden. Hierbij kan geleerd worden van voorbeelden elders in het land.

### Definitie democratische legitimatie

Democratische legitimatie kent vele facetten, waarbij de kern is dat burgers invloed moeten kunnen uitoefenen. Bij alle regio-indelingen in de zorg- en welzijnssector raakt het aan de betrokkenheid van burgers/ patiënten. Bij regio-indelingen waar gemeenten een rol hebben, raakt dit ook direct aan de rol van de gemeenteraden (zie volgende pagina). In dit rapport wordt – waar relevant – een onderscheid gemaakt.

*'De regio is een soort EU: het voelt toch al snel als een ver-van-mijn-bed-show. Hoe betrekken we burgers op vraagstukken die hen raken, met een representatieve vertegenwoordiging?' - geïnterviewde vanuit een gemeente*

## Een spanningsveld | Het organiseren van democratische legitimatie is van belang, maar vaak nog onvoldoende geborgd (2)

### Kernbevindingen specifiek over de rol van de gemeenteraad

- ▶ De gemeenteraad heeft als democratisch gekozen bestuursorgaan in de gemeente een belangrijke rol bij regio-indelingen waar gemeenten bij betrokken zijn (zoals Jeugd en Wmo).
- ▶ Goede afspraken over hun betrokkenheid zijn volgens gesprekspartners van groot belang bij deze regio-indelingen, maar dit is nog niet overal het geval.
- ▶ Hierbij gaat het om vragen als wat wordt regionaal opgepakt, met welk mandaat, wanneer/waarover/hoe is inspraak?

### Overkoepelende kernbevindingen over democratische legitimatie

- ▶ Regionaal werkende gesprekspartners geven aan in de praktijk een spanningsveld te ervaren tussen de steeds belangrijkere regionale samenwerking en de druk op de democratische legitimatie.
- ▶ Zij zien dit spanningsveld deels als een (risicovol) gegeven:
  - ▶ Als het noodzakelijk is om de samenwerking rond bepaalde opgave gemeente-overstijgend op te pakken, is het ingewikkelder om burgers/patiënten goed te betrekken omdat zij meer afstand ervaren tot sommige thema's die op regionale tafels liggen. Dit maakt het lastiger om democratische legitimatie goed te organiseren.
  - ▶ *Specifiek over de gemeenteraad (bij regio-indelingen waar gemeenten een rol hebben):* de samenwerking op regionale schaal maakt dat de gemeenteraad niet de enige kaderstellende/ (bij)sturende partij is. Daarnaast kan er spanning zitten tussen lokale en regionale belangen. Dit vergroot de druk op democratische legitimatie, die in de beleving van de gesprekspartners toch al onder druk staat.
- ▶ Deels zien de gesprekspartners de borging van democratische legitimatie als 'in ontwikkeling': partijen in de regio's zijn nog bezig om zich te verhouden tot verantwoordelijkheden die zij de afgelopen jaren hebben gekregen.

# Er zijn grote verschillen tussen karakteristieken van regio-indelingen I

## Dit vraagt om meer weloverwogen keuzes bij toekomstige landelijke taakherschikkingen

### Kernbevindingen

- ▶ Regio-indelingen in de zorg- en welzijnssector kennen onderling soms grote verschillen in karakteristieken. Zo verschilt het welke taken waar worden belegd, in welke mate partijen vrij zijn om hun samenwerkingsverband zelf te bepalen (wie, welke organisatievorm), welke wettelijke grondslag er is en hoe zij gefinancierd worden en of er (al dan niet geormerkte) bekostiging is voor de ondersteunende infrastructuur.
- ▶ Gesprekspartners kunnen deze variatie vaak niet inhoudelijk verklaren. En geven tegelijkertijd aan dat het niet tot grote problemen leidt in de praktijk.
- ▶ Bij toekomstige landelijke taakherschikkingen (bijvoorbeeld decentralisaties) vinden zij een weloverwogen besluit over wat passend is in relatie tot de organisatie van relevante regio-indelingen van belang, zodat deze zich logisch tot elkaar verhouden.
- ▶ Dit belang wordt vanuit diverse rapporten onderstreept<sup>7, 8, 9, 10</sup>. BZK werkt momenteel aan een landelijk beleidskader voor de ordening van openbaar bestuur (breder dan zorg en welzijn), waarin dergelijke elementen naar verwachting worden geadresseerd (nog in ontwikkeling).

<sup>7</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). Adviesrapport “Droomland of niemandsland?” en de Actieagenda Sterk Bestuur (BZK)

<sup>8</sup> Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving (2022). Essay “De regio als redding?”

<sup>9</sup> D.J. Elzinga (2021). Onderzoek “Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur”.

<sup>10</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Divosa (2021). Propositie aan het Kabinet “De winst van het sociaal domein”.

# Inhoud

1. Toelichting onderzoek: aanleiding, doel en aanpak
2. Huidige feitelijke situatie
3. Kernbevindingen uit interviews en regionale casussessies
4. **Conclusies met betrekking tot een effectieve regionale samenwerking**
  - Beoordelingskader toekomstscenario's
5. Advies voor het vervolg

## Beoordelingskader toekomstscenario's | Toelichting

Het beoordelingskader op de volgende pagina is behulpzaam om scenario's onderling te vergelijken en om een weloverwogen afweging te maken over of, en in hoeverre, het streven naar meer congruente regio-indelingen meerwaarde kan hebben.

Op voorhand kan bijvoorbeeld te verwachten zijn dat minder regio-indelingen leiden tot een efficiëntere, en wellicht ook effectievere samenwerking, die beter democratisch gelegitimeerd kan worden (zoals de motie stelt). Het beoordelingskader toetst dit op basis van input uit de interviews, regionale casussessies en documentstudie.

NB. Het kader zet de huidige situatie af tegen de belangrijkste alternatieve scenario's: hoe verwachten we dat deze scenario's uitpakken en daarmee verschillen ten opzichte van de huidige situatie? Het doet hierbij geen uitspraken over het functioneren van de huidige situatie an sich (bijvoorbeeld hoe effectief de regionale samenwerking is).

In de interviews en regionale casussessies hebben we gevraagd hoe de scenario's 'minder regio-indelingen' en 'matroesjkamodel' er concreet uit kunnen zien. Dit is niet goed mogelijk gebleken om concreet te schetsen omdat de betrokkenen dit niet als oplossingsrichting zien. Het maakt de scenario's theoretischer, maar geeft nog steeds goed inzicht in hoe minder regio-indelingen en het matroesjkamodel naar verwachting uitpakken op de relevante elementen.

### Toelichting toekomstscenario's

- **De huidige situatie**, waarin de regio-indelingen en de variatie daarin gelijk blijven.
- **Minder regio-indelingen**, door bepaalde regio-indelingen (deels) samen te laten gaan, dan wel taken zodanig te beleggen dat er een beweging maar minder variatie in gang wordt gezet (bijvoorbeeld: bepaalde regio-indelingen gaan samen met of op in de zorgkantorregio's).
- **Een matroesjkamodel**, waarbij regio-indelingen naadloos op elkaar aansluiten en opgaan in een groter verband, waarin bijvoorbeeld bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt.

NB. Het 'matroesjkamodel', waarbij regio-indelingen naadloos op elkaar aansluiten en opgaan in een groter verband, wordt in de motie genoemd, maar niet nader toegelicht. In 1998 werd in Vlaanderen het model genoemd als leidend principe: elke regio mag zijn zone afbakenen op voorwaarde dat een (fusie) gemeentegrens wordt gerespecteerd (Federatie palliatieve zorg Vlaanderen vzw, 2009).” In de Nederlandse praktijk geven partijen regelmatig aan voor hun gevoel al een matroesjkamodel te hanteren, aangezien sommige (sub)regio-indelingen opgaan in grotere indelingen.

## Beoordelingskader toekomstscenario's

|  | Huidige situatie   | Matroesjkamodel  | Minder regio-indelingen   |
|--|--|--|---|
| <b>1. Passende schaal (juiste schaal voor vraagstuk)</b> | ++ Dit sluit aan bij de behoefte van partijen uit de regio. Indien dit niet goed werkt ervaren zij ruimte om dit te (laten) aanpassen.                                 | - Regio-indelingen samen laten gaan binnen groter verband (of juist uiteenvallen, zolang het maar logisch in elkaar past) zet druk op het uitgangspunt 'schaal volgt de inhoudelijke opgave'.  | - Minder regio-indelingen zorgen voor toenemende druk op de regio-indeling die op dient te gaan in een andere indeling (afhankelijk van de mate van incongruentie).                           |
| <b>2. Efficiëntie van samenwerking/ Besluitvorming</b>   | - Deels inefficiënt wegens diversiteit regio-indelingen, deels efficiënt, aangezien er ruimte is om het te organiseren op een passende (efficiënte) wijze in de regio. | +/- Minder diversiteit regio-indelingen kan tot meer efficiëntie leiden. Echter, als het laten samengaan van indelingen in groter verband in de praktijk wordt gezien als onlogisch, kan het tot inefficiëntie leiden (bijv. met workarounds voor bepaalde gremia om het in de praktijk goed werkbaar te houden).              | +/- Idem aan matroesjkamodel.   |
| <b>3. Effectiviteit/ slagkracht Samenwerking</b>         | + Ontstaan vanuit de inhoudelijke opgave in de regio. Wegens diverse regio-indelingen vraagt het wel wat om dwarsverbanden goed te leggen.                             | - Een top-down opgelegde indeling zet druk op een werkwijze die in de praktijk werkt en daarmee op de effectiviteit.   | -- Idem aan de toelichting bij het matroesjkamodel. Alleen is het risico hier nog groter aangezien een regio-indeling geheel opgaat in een andere indeling.                                   |
| <b>4. Bestuurlijke complexiteit</b>                      | - Diverse besluitvormende gremia. Bestuurlijke gesprekspartners ervaren dit over het algemeen niet als complex.  | +/- Het is de vraag of het minder complex wordt. Als het laten samengaan van regio-indelingen in groter verband in de praktijk wordt gezien als onlogisch, kan het complexiteit vergroten en tot workarounds leiden (zie toelichting punt 2)   | +/- Idem aan matroesjkamodel.   |
| <b>5. Democratische legitimatie</b>                      | +/- Nog in ontwikkeling. Hoe groter de schaal van samenwerken, hoe ingewikkelder.  | +/- Aan de ene kant evt. iets eenvoudiger te organiseren i.a.m. minder gremia. Aan de andere kant kan een regio-Indeling die landelijk is opgelegd druk zetten op democratisch draagvlak/ betrokkenheid, aangezien het niet vanuit lokaal niveau ontstaan is (des te meer omdat vanuit de praktijk geen noodzaak wordt gezien) | +/- Idem aan matroesjkamodel.   |
| <b>6. Context recht doen (historie, verhoudingen)</b>    | ++ Dit is de huidige situatie, die recht doet aan lokale historie/verhoudingen.  | - Doet minder recht aan bestaande verhoudingen en regionale historie dan het huidige scenario.   | - Het laten opgaan van een regio-indeling in een andere doet geen recht aan bestaande verhoudingen/ historie (afhankelijk van de betreffende regio-indelingen is de verandering groot/klein). |
| <b>7. Transitiekosten/ inzet</b>                         | ++ Dit is al de huidige situatie.  | - Het laten samengaan betekent een transitie voor een deel van de taken (en daarmee extra kosten).   | -- Het laten opgaan in een andere indeling brengt waarschijnlijk meer kosten met zich mee.  |

## Conclusie | Top-down opleggen van een ideaalbeeld van regio-indelingen doet geen recht aan de inhoudelijke opgave en intrinsieke motivatie voor samenwerking

1. Vooraf | **Regionale samenwerking is een groot goed en in de praktijk nog volop in ontwikkeling**
2. Een veelkoppig vraagstuk | **(Congruentie van) regio-indelingen is één aspect dat invloed heeft op effectiviteit van samenwerken, maar niet het enige**
3. Incongruentie wordt in de praktijk nauwelijks ervaren als probleem, er is ruimte voor aanpassingen | **Het streven naar landelijke congruentie kan in de praktijk belemmerend werken**
4. Effectiviteit vs. efficiëntie (1) | **Effectieve regionale samenwerking brengt enige inefficiëntie met zich mee. Dat is de andere kant van de medaille**
5. Effectiviteit vs. efficiëntie (2) | **Bepaalde vormen van inefficiëntie dienen aangepakt te worden**
6. Een spanningsveld | **Het organiseren van democratische legitimatie is van belang, maar vaak nog onvoldoende geborgd**
7. Er zijn grote verschillen tussen karakteristieken van regio-indelingen | **Dit vraagt om meer weloverwogen keuzes bij toekomstige landelijke taakherschikkingen**

### Overkoepelende conclusie

- ▶ **Het top-down uittekenen en opleggen van een landelijk (theoretisch) ideaalbeeld van regio-indelingen zorg en welzijn is niet de gewenste route.** Hiermee wordt geen recht gedaan aan de intrinsieke motivatie van samenwerking en de inhoudelijke opgaven die ten grondslag liggen aan de manier en schaal waarop wordt samengewerkt. De vraag is welk probleem wordt opgelost. Ja, het kan voor enkele (met name bovenregionaal werkende) partijen efficiënter worden, maar het opleggen van een landelijk ideaalbeeld van regio-indelingen legt naar verwachting grote druk op de effectiviteit van de samenwerking en daarmee op het succes waarmee aan de Juiste zorg op de juiste plek-beweging gewerkt kan worden.
- ▶ **Voor een effectieve regionale samenwerking is het van belang om binnen huidige regio-indelingen door te ontwikkelen. In rust en met regionale ruimte om samen verder te bouwen,** na de veelheid aan opgaven die op hen is afgekomen de afgelopen jaren (onder andere de decentralisaties en recent gesloten landelijke akkoorden). Dit betekent niet dat incongruentie nergens aangepast dient te worden. Indien dit knelt kunnen betreffende regionale partijen de regio-indeling waar nodig en gewenst aan (laten) passen om beter aan te laten sluiten bij de praktijk.
- ▶ **De noodzakelijke rust en regionale ruimte binnen regio-indelingen betekent niet dat de huidige situatie optimaal is. Regionale samenwerkingsverbanden verschillen in de mate waarin ze een volwassen organisatiegraad hebben bereikt,** met duidelijke governance en afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling, besluitvorming, verantwoording, financiering, ondersteunende infrastructuur, verbindingen tussen regio's en met relevante regio-indelingen en over de betrokkenheid van burgers/ patiënten en (waar relevant) gemeenteraden. Heldere afspraken verminderen naar verwachting de inefficiëntie en bevorderen de effectiviteit en democratische legitimatie van de samenwerking binnen en tussen regio-indelingen. Belangrijke notie hierbij: dit dient vanuit de regio tot stand te komen om zich logisch te verhouden tot de regionale organisatie. En het kan per regio-indeling verschillen welke afspraken nodig zijn (omdat het om een dermate eenvoudige samenwerking gaat dat een paar basale afspraken voldoende zijn of omdat er al afspraken gemaakt zijn).





# Inhoud

1. **Toelichting onderzoek: aanleiding, doel en aanpak**
2. **Huidige feitelijke situatie**
3. **Kernbevindingen uit interviews en regionale casussessies**
4. **Conclusies met betrekking tot een effectieve regionale samenwerking**
  - Beoordelingskader toekomstscenario's
5. **Advies voor het vervolg**

## Vervolg | Adviezen (1)

### 1. Pas regio-indelingen niet top-down aan, laat dit ontstaan uit de regionale praktijk

- ▶ Pas regio-indelingen niet aan omdat op landelijk niveau verwacht wordt dat het de effectiviteit, efficiëntie en/of democratische legitimatie ten goede komt. Dit is maar zeer de vraag en kan mogelijk zelfs een tegenovergesteld effect hebben.
- ▶ Pas regio-indelingen niet aan zonder dat de regio's die het raakt hier de meerwaarde van zien. Niet naar minder regio-indelingen, matroesjka-model of welke andere constructie dan ook.
- ▶ Wel kan – juist nu regionale samenwerkingen volop in ontwikkeling zijn (o.a. met regioplannen) – door regionale partners worden gezien of er onwenselijke incongruenties in de regio zijn die volgens hen aangepast kunnen worden en daar een passend proces voor afgesproken worden.
- ▶ Zorg voor regionale ruimte en rust om verder te bouwen vanuit bestaande regio-indelingen. Daarmee zijn we er niet (zie punt 2) maar het is wel een belangrijk uitgangspunt.

### 2. Volwassen organisatiegraad: werk toe naar een heldere, passende governance vanuit regionale samenwerkingsverbanden

- ▶ Zet in op het bereiken van een heldere governance vanuit de betreffende partijen in elke regio/ regio-indeling. Met afspraken over onder meer verantwoordelijkheidsverdeling, besluitvorming, verantwoording,

financiering, ondersteunende infrastructuur, verbindingen tussen regio's en met relevante regio-indelingen. Onderdeel hiervan zijn afspraken over hoe wordt gewerkt aan democratische legitimatie: hoe worden burgers/patiënten en (waar relevant) specifiek gemeenteraden betrokken? Dit is ingegeven door de urgentie die vanuit de praktijk wordt gevoeld om hier de komende periode stappen in te zetten.

NB. Het kan per regio-indeling verschillen in welke mate inzet op governance nodig is, omdat deze al geregeld is of omdat het om een dermate eenvoudige samenwerking gaat dat een paar basale afspraken voldoende zijn (bijvoorbeeld omdat financiering niet aan de orde is en/ of afspraken over betrokkenheid van patiënten elders al zijn gemaakt).

- ▶ Belangrijke notie hierbij: de invulling van de governance dient vanuit de regio's tot stand te komen (niet top-down landelijk opgelegd te worden) en dient voort te bouwen op wat er al is.
- ▶ Een regio-indeling wint aan kracht met eenheid in *wat* in de basis is geregeld (niet per sé *hoe*). Dit zal niet vanzelf gaan. Zorg voor een markering waarmee de regionale governance goed zichtbaar/ deelbaar worden. Bestuurlijke afspraken kunnen gevat worden in een bestuurlijk convenant, maar dat is geen doel op zich.
- ▶ Inzet hierop vermindert naar verwachting inefficiëntie en bevordert de effectiviteit van de samenwerking en de democratische legitimatie.

## Vervolg | Adviezen (2)

### 3. Speel in op de behoefte aan een ondersteunende leerinfrastructuur voor regionale samenwerkingsverbanden

- Zet in op de behoefte uit de praktijk om te leren over wat van belang is en wat wel en niet werkt bij het vormgeven en onderhouden van regionale samenwerkingen. Juist omdat er op zoveel verschillende plekken en manieren aan gewerkt wordt, is er ruimte om het leren te versnellen en niet ieder voor zich het wiel opnieuw moet uitvinden.
- Een ondersteunende en uitnodigende leerinfrastructuur helpt regionale partners om een volwassen organisatiegraad met elkaar te bereiken en de samenwerking te borgen in een duidelijke governance.
- Ook hier geldt: de behoefte kan verschillen en binnen regio-indelingen is er soms al een bepaalde vorm van een leerinfrastructuur waarvan geprofiteerd kan worden.

### 4. Kom tot meer weloverwogen keuzes bij toekomstige landelijke taakherschikkingen

- Regio-indelingen kennen verschillen die niet goed te verklaren zijn. Zorg rond landelijke taakherschikkingen voor een proces met weloverwogen keuzes over de karakteristieken van regio-indelingen, zoals wettelijke grondslag, financieringswijze en organiseren van een ondersteunende regionale infrastructuur (zie pagina 9 voor een nadere toelichting op relevante karakteristieken).
- Dit in lijn met het advies van de Raad voor Openbaar Bestuur, die

aangeeft dat de tijd rijp is voor een afwegingskader over taaktoedeling, maatwerk en principes aangaande inhoud en vorm van regionaal bestuur, passend bij het organiseren van de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionale schaal (opgesteld in samenspraak met vertegenwoordigers vanuit regio's). Het raakt ook aan de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO), een instrument dat het proces tussen overheden faciliteert om samen op te trekken bij het ontwikkelen van nieuwe beleidsvoornemens.

- Voorbeeld van een belangrijk principe is het 'ja, tenzij - principe' dat nieuwe/herijkte regionale verantwoordelijkheden in beginsel langs een congruente en consistente regio-indeling worden georganiseerd, tenzij een inhoudelijk sterke motivering is om hiervan af te wijken voor een bepaalde opgave.

*“We doen maar wat” stelt emeritus-hoogleraar Elzinga als het gaat over taaktoedeling en de werking van decentraal bestuur. Ieder vakdepartement bepaalt binnen de eigen koker welke bestuurslichamen en -organen bepaalde taken krijgen toegewezen, een sectorale taaktoedeling. Daarentegen zijn gemeenten en provincies juist de bestuurslichamen met een integrale werkwijze. Een belangrijke aanbeveling is daarmee aandacht voor meer samenhang en minder verkokering. – emeritus-hoogleraar Elzinga in “Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur” (2021)*



# Bijlage

13 juni 2023

# Geïnterviewde partijen

## Verdiepende interviews

NB. Niet in alle gevallen met raadpleging van de achterban

- ▶ Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)
- ▶ Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS)
- ▶ Ministerie van VWS, de volgende directies:
  - ▶ Zorgverzekeringen, jeugd, maatschappelijke ondersteuning, curatieve zorg, publieke gezondheid, langdurige zorg, arbeidsmarkt, langdurige zorg, patiënt en zorgordening
- ▶ Ministerie van BZK, de volgende directies:
  - ▶ Bestuur, financiën en regio's. Democratie en bestuur
- ▶ Zorgverzekeraars Nederland (ZN)
- ▶ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
- ▶ Landelijk Netwerk Acute Zorg (LNAZ)
- ▶ Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ)
- ▶ Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU)

## Regionale casusessies

### 1. Regio Overijssel

- ▶ Salland Zorgverzekeraar/Eno
- ▶ Gemeente Deventer

### 2. Regio Amsterdam

- ▶ Zilveren Kruis
- ▶ Gemeente Amsterdam
- ▶ Amsterdam UMC
- ▶ Sigra

### 3. Regio (West-)Brabant

- ▶ CZ
- ▶ Gemeente Breda
- ▶ Bravis Ziekenhuis

### 4. Regio Foodvalley

- ▶ Menzis
- ▶ Gelderse Vallei
- ▶ Pro Persona

### 5. Regio Noord-Limburg

- ▶ VGZ
- ▶ Gemeente Venlo
- ▶ Vigo Groep

NB. Vanuit gemeenten verschilt het welke functionaris geïnterviewd is. Bij grote gemeenten zijn er vaak diverse medewerkers bezig met de regionale samenwerking in het sociaal domein en in verbinding met zorgpartners, terwijl dit in kleine gemeenten overzichtelijker is. Het is aan de betreffende gemeente gelaten wie en hoeveel mensen deelnamen aan het gesprek.