



# OVERWEGINGEN EN DILEMMA'S OVER SCHAAL EN MEERSCHALIGHEID

Bewustwording en het bestuurlijke gesprek voeren over schaalkeuzes op basis van 'schaalverhalen'

Marloes Berkelaar, Sander Merkus, Nick Zonneveld (Vilans)  
Ben Hammer, Wilfrid Opheij (Common Eye)



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>INTRODUCTIE</b>	<b>3</b>
	Context en aanleiding: schaalverwarring	3
	Doel van de publicatie: bewustwording	3
	Opbouw publicatie/leeswijzer	4
<b>2</b>	<b>ORGANISATIE BEÏNVLOEDT NETWERK, NETWERK BEÏNVLOEDT ORGANISATIE</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>SCHAALTHEMA'S DIE IN DE GESPREKKEN AAN DE ORDE KWAMEN</b>	<b>6</b>
	A. Maatschappelijke ontwikkelingen en discussie dwingen tot schaalkeuzes	6
	B. Concreet schaalvoordelen benutten	7
	C. Geldstromen en aanbesteding	7
	D. Afstemming & integratie diensten	8
	E. Existentiële vragen over toekomst van de organisatie	9
<b>4</b>	<b>OVERWEGINGEN BIJ DE KEUZES OVER SCHAAL</b>	<b>10</b>
	A. Overwegingen in gesprek over schaal aan de regiotafel	12
	B. Overwegingen in het gesprek over schaal aan de bestuurstafel in de eigen organisatie	15
	C. Kent de context 'opschalers' op het gebied van bekostiging en wet- en regelgeving?	16
<b>5</b>	<b>OPROEP TOT HET BESTUURLIJKE GESPREK OVER SCHAAL</b>	<b>18</b>
	Struikelen over de tafels; er is al zo veel samenwerking in de regio	18
	Handvatten om het goede gesprek over schaal te voeren	19

# 1 INTRODUCTIE

## CONTEXT EN AANLEIDING: SCHAALVERWARRING

Schaalkeuzes zijn van alle tijden. Tegelijkertijd zien we dat op dit moment in zorg en welzijn de discussie over meer regionale samenwerking heel actueel is. In die discussies spelen schaalkeuzes altijd een rol: wat is de juiste schaal van organiseren: de wijk, de stad, de regio, bovenregionaal, landelijk? En waarop is deze keuze gebaseerd? Bovendien lijkt regionalisering soms te schuren met bestaande structuren en werkwijzen. In de praktijk zien we dat er sprake is van ‘schaalverwarring’<sup>1</sup>.

In deze zoektocht is het bovendien zo dat de optimale schaalgrootte niet bestaat, want er is altijd sprake van meerschalligheid<sup>2</sup>. Dit vraagt om een goed afwegingsproces waarin verschillende elementen een rol spelen. Schaal is altijd aan de orde. Zowel binnen individuele organisaties als aan regionale en landelijke samenwerkingstafels is schaal een thema. Bovendien zijn er heel veel schaalniveau's en ordeningen actueel: ROAZ regio, zorgkantoorregio's, OOR regio, veiligheidsregio's, en de provincie als schaalniveau<sup>3</sup>. Daarnaast bestaan er ook adherentiegebieden van ziekenhuizen, werkgebieden van zorggroepen van huisartsen en cultureel bepaalde regio's, zoals de Achterhoek of 'de mijnstreek'. Maatschappelijke vraagstukken houden zich zelden of nooit aan formele regiogrenzen. Schaalgrootte 'klopt' zelden of nooit voor alle vraagstukken. Deze

1 Minkman, M. M. N. (2020). Suitable scales; rethinking scale for innovative integrated care governance. *International Journal of Integrated Care*, 20(1)

2 Opheij W. (2013), *Omgaan met meerschalligheid*, 03 2013 Lucide

3 Minkman M. Inaugurele rede. Tilburg University/TIAS; 2017. Verlangens naar integraliteit. Innovatie van organisatie en governance van langdurende integrale zorg.

verwarring vormt de aanleiding voor ons om het bestuurlijke gesprek hierover te faciliteren met behulp van deze publicatie.

Vilans en Common Eye zijn beiden actief in de sectoren Zorg en Welzijn in brede zin. We verbinden de expertise van de kennisorganisatie en de advieservaring. Op thema's waar we een gemeenschappelijke ervaring, interesse en zoektocht hebben vinden we elkaar. Een van die onderwerpen is 'de bestuurlijke keuze over schaal van de organisatie van zorg en ondersteuning'.

Wij beogen met deze gezamenlijke publicatie inzichten toe te kunnen voegen die kunnen helpen bij bestuurlijke keuzes over het schaalvraagstuk. Binnen de samenwerking van organisaties in de regio.

## DOEL VAN DE PUBLICATIE: BEWUSTWORDING

Wij sluiten met deze publicatie maximaal aan bij de bestuurlijke praktijk. Het schaalvraagstuk is duidelijk een vraagstuk op strategisch niveau, waarvoor bestuurders aan de lat staan. Wij hebben er daarom voor gekozen om te werken op basis van narratieve methodiek (storytelling) en zijn op zoek gegaan naar 'schaalverhalen' van bestuurders. Wij zijn met 10 bestuurders in gesprek gegaan en hebben hen gevraagd om hun verhalen over situaties, gesprekken, keuzes en dilemma's over schaal met ons te delen. Die verhalen hebben wij geanalyseerd en op basis van die analyse hebben wij deze publicatie gemaakt.

Het doel van deze publicatie is om bewustwording te creëren bij bestuurders dat de schaal waarin je bepaalde vraagstukken oppakt, niet slechts een gegeven is, maar ook (in ieder geval deels) een knop om aan te draaien die bewuste overweging verdient. Daarbij is er altijd samenhang aan de orde. Het gaat dus ook om het bewustzijn dat keuzes over schaal in de organisatie invloed hebben op het samenwerkingsverband en andersom. Bewustwording daarvan helpt om het goede gesprek te faciliteren: bij de schaalvraagstukken die spelen binnen organisaties bij discussies over wat op welke schaal te organiseren in de regio.

In verband met de samenhang komen beide perspectieven in deze publicatie aan de orde.

## OPBOUW PUBLICATIE/LEESWIJZER

Wij hanteren in deze publicatie de volgende opbouw:

1. De verhalen van bestuurders over schaal bevatten concrete inhoudelijke thema's. Deze onderwerpen koppelen bestuurders aan 'schaal': ze kijken vanuit hun organisatie en naar de regio als geheel.
2. Binnen het schaalvraagstuk is er een wederzijdse beïnvloeding tussen organisatie en samenwerkingsverband: "Organisatie beïnvloedt regio, regio beïnvloedt organisatie"
3. Dan zijn er verschillende overwegingen die op verschillende niveaus een rol spelen bij de bestuurlijke keuzes rondom die thema's.
4. We sluiten af met de oproep het bestuurlijke gesprek over schaal bewuster te voeren.

## 2

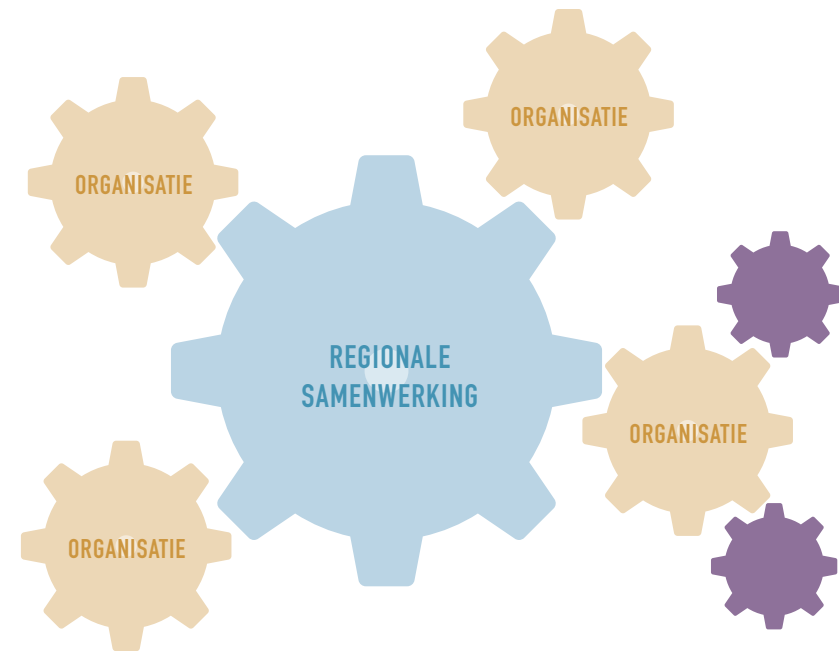
## ORGANISATIE BEÏNVLOEDT NETWERK, NETWERK BEÏNVLOEDT ORGANISATIE

We zien dat bestuurders in hun verhalen soms de eigen organisatie centraal stellen ('zijn we groot genoeg om kwalitatief goed onze hoog specialistische zorg op orde te houden?'). Soms zetten zij in hun antwoorden de regio centraal (als het bijvoorbeeld gaat over arbeidsmarkt, ANW-zorg, spoedeisende zorg). Die verhalen lopen door elkaar heen en ze beïnvloeden elkaar. In 'het hoofd' van de bestuurders zijn ze wel te onderscheiden, maar niet te scheiden.

We zagen in de verhalen dat deze keuzes niet los van elkaar staan. Keuzes die op regionaal niveau worden gemaakt hebben altijd invloed op organisaties die deelnemen in de regionale samenwerking, maar ook op de organisaties die ervoor kiezen om niet mee te doen in het samenwerkingsverband.

Ter illustratie: als een regionaal netwerk besluit om met betrekking tot ICT gezamenlijk een ontwikkeling te starten, heeft die keuze invloed op alle organisaties die deelnemen. Als een organisatie die deel uitmaakt van een samenwerking eigenstandig keuzes maakt op een bepaald onderwerp met anderen samen te werken, dan heeft dat weer invloed op regionale samenwerking.

Ergo: het gaat om bewustzijn op niveau van organisatie(s) én op niveau van het samenwerkende netwerk, om te beseffen en reflecteren hoe keuzes die gemaakt worden wederzijds invloed hebben op elkaar.



Figuur 1: Keuzes grijpen in elkaar: schaalkeuzes per organisatie beïnvloeden het samenwerkingsnetwerk en omgekeerd

Daarbij is ook aan de orde dat de regio als schaal niet de enige mogelijkheid is. In het gesprek met één van de bestuurders kwam aan de orde dat de schaal van de organisatie te klein is om goed te kunnen innoveren. Dat innoveren vraagt immers geld, mensen, creativiteit, uittesten, etc. Om dit goed te doen werkte hij samen in een landelijk innovatienetwerk.

### 3

## SCHAALTHEMA'S DIE IN DE GESPREKKEN AAN DE ORDE KWAMEN

Wij hebben ervoor gekozen om te werken op basis van 'schaalverhalen' van bestuurders. Wij zijn in het voorjaar van 2022 met 10 bestuurders in gesprek gegaan en hebben hen gevraagd om hun verhalen over situaties, gesprekken, keuzes, dilemma's over schaal met ons te delen. Het waren bestuurders uit verschillende sectoren in zorg en welzijn. Dat deden we door eerst 'open' te vragen: *Wat is jouw verhaal over schaal? Wat zijn goede voorbeelden in jouw praktijk? Hoe speelt het vraagstuk van schaal mee in jouw besluitvorming?* We gingen op zoek naar gesprekken in de coulissen, niet de bühneverhalen.<sup>4</sup>

Wij hebben deze verhalen geanalyseerd, waarbij duidelijk wordt dat verhalen van bestuurders over hun conceptualisering van schaal concrete inhoudelijke voorbeelden bevatten. Voor bestuurders zijn dit thema's die zij koppelen aan het abstracte begrip 'schaal', een term die bestuurders zelf overigens niet vaak gebruiken. Deze thema's kunnen geclusterd worden in bredere maatschappelijke en organisatorische thema's.

In dit hoofdstuk lopen we door de volgende gevonden thema's heen: A) schaalkeuze vanuit brede maatschappelijke vraagstukken, B) het benutten van concrete kansen, C) geldstromen en aanbestedingen, D) afstemming en integratie van diensten en uiteindelijk E) existentiële vragen voor organisaties en netwerken. Deze thema's zijn vaak een indicatie van een 'schaalvraagstuk' waarin bestuurlijke overwegingen en keuzes aan de orde zijn.

<sup>4</sup> Goffman E. (1993), De dramaturgie van het dagelijks leven: schijn en werkelijkheid in sociale interacties. Utrecht: Erven J. Bijleveld

### A. MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN EN DISCUSSIE DWINGEN TOT SCHAALKEUZES

Uiteraard kwamen de actuele maatschappelijke ontwikkelingen voorbij in de gesprekken, en ook daarbij speelt schaal een rol. Denk bijvoorbeeld aan de krappe arbeidsmarkt in de zorg en de grote uitdaging om voldoende personeel te vinden. Als het dan bijvoorbeeld om specialisten ouderengeneeskunde gaat, is het duidelijk dat zorgorganisaties binnen gemeentes of regio's nadenken over hoe zij door samen te werken toch genoeg expertise in huis kunnen halen. Maar welke schaal is dan nodig? En welke schaal is aantrekkelijk voor die specialisten?

*'Niet elke organisatie heeft een eigen medische dienst. Wij zijn daar bijvoorbeeld ook te klein voor. We hebben daarover afspraken met een andere zorggroep. Als je niet zo groot bent is bijvoorbeeld het aantrekken van een Specialist Ouderengeneeskunde of praktijkbegeleider moeilijk, dat lukt soms wel met 5 kleintjes bij elkaar, maar niet in je eentje.'*

De huidige wooncrisis speelt ook een rol voor zorgorganisaties. Nieuwe faciliteiten worden duurder om te bouwen, dus dan wordt het interessanter om in samenwerkingen van een bepaalde schaal ook afspraken te maken om slim samen te bouwen. Ook de trend van ambulantisering speelt daar een belangrijke rol in. Mensen blijven langer thuis wonen om daar zorg te ontvangen, en daarbij loont het ook om regionaal samen te werken en de overhead kosten - zoals de backoffice - laag te houden bij een groter zorgvolume.

Ook de acute zorg roept allerlei schaalvragen op bij bestuurders. Aan de ene kant gaat het daarbij over het ziekenhuis met haar Spoedeisende Hulp. Aan de andere kant gaat ook over hoe dit goed is aangesloten op huisartsenpost, reguliere huisartsenzorg, VVT-organisaties, GGZ en ambulancezorg. In veel regio's liggen hier diverse (schaal) vraagstukken.

*'Wij gaan het hier niet eens worden over één en dé optimale schaal. Die verschilt gewoon. We kunnen wel aan de slag met partijen die echt iets willen rond thema's die ertoe doen om de acute zorg in de regio te verbeteren. Met coalitions of the doing. Want iedereen wil wel, maar wie doet er iets.'*

En soms helpt het dan om naar de bottle necks te zoeken: 'Het werd steeds moeilijker om triagisten te vinden, 7 maal 24 uur. En zeker in de avond, nacht en weekends werd dat voor iedereen een groter probleem. We hebben toen gekeken waar we de krachten konden bundelen en wie mee wilden doen. En dat bepaalde toen een deel van de regiodiscussie, in ieder geval voor de triage.'

## B. CONCREET SCHAALVOORDELEN ALS KANS BENUTTEN

Bestuurders noemen ook hele concrete en directe samenwerkingsverbanden waarbij de schaal soms bijna een gegeven is. Denk bijvoorbeeld aan de rendabele invulling van avond, nacht en weekenddiensten in de thuiszorg. De schaal wordt daarbij voor een groot deel bepaald door de overlappende routes die wijkverpleegkundigen en verzorgenden lopen, door stad en wijk heen. Een bestuurder

gaf een voorbeeld van een collega-zorginstelling die letterlijk aan de overkant van de straat gevestigd is. Dan is de schaal van samenwerken bij avond-, nacht- en weekendzorg (ANW-zorg) redelijk eenvoudig bepaald. Ook op het gebied van ICT-oplossingen kan het nuttig zijn dat partijen op een bepaalde schaal met elkaar samenwerken.

*'Hier tegenover zit zorgorganisatie x en dat maakt het makkelijk om samen nacht zorg vorm te geven. Dan kijken we gewoon heel klein: welke organisatie zit dichtbij en wat kunnen we samen doen. Dat is heel pragmatisch.'*

Het aanjagen van innovatie en het implementeren van zorgtechnologie is ook een onderwerp waarbij organisaties in gezamenlijk verband de slimste schaal proberen te zoeken. Je kunt bijvoorbeeld samen besluiten dat de ene organisatie beter innovatie X kan implementeren en de andere organisatie beter innovatie Y. Soms is het bijna noodzaak om een tech-innovatie op grotere schaal in samenwerking experimenteel te implementeren. Denk bijvoorbeeld aan een heupairbag, dat voer je niet meteen in bij iedereen in je organisatie. Maar als je met meerdere organisaties samenwerkt, dan kan je per organisatie met een kleinere groep starten. Dan hoef je minder mensen te instrueren en dan gaat de implementatie sneller en efficiënter.

## C. GELDSTROMEN EN AANBESTEDING

In de verhalen van bestuurders kwam naar voren dat hun organisatie vaak zorg levert waarbij verschillende wetten tegelijk in het spel zijn. Ze hebben te maken met

de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), met de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz). Die verschillende wetten zorgen voor verschillende geldstromen vanuit verschillende dominante geldverstrekkers. Dat kunnen de zorgverzekeraars zijn, maar ook de zorgkantoren en gemeentes. Dat heeft effect voor de schaal waarop de zorg georganiseerd kan worden, omdat de geldverstrekkers hun eigen schaal of achterban hebben die ze bedienen. Binnen gemeenten kan bijvoorbeeld gestimuleerd of zelfs bepaald worden dat organisaties die Wmo zorg leveren, met elkaar samenwerken. Dat heeft vanzelfsprekend impact op de schaal waarop samenwerking tot stand komt.

Bestuurders noemen ook de aanbestedingen die ze moeten doorlopen als factoren van invloed op schaal, vooral als hun organisatie hoog-specialistische zorg levert. Omdat dat soort zorg weinig voorkomt in hun eigen gemeente, is het belangrijk dat gemeentes deze zorg in regionaal verband inkopen bij zorgorganisaties, op een hoger schaalniveau. Maar omdat iedere gemeente als geldverstrekker vooral op de eigen gemeente gericht is, gaat het organiseren van die regionale schaal niet altijd vanzelf.

*‘Een andere kwetsbaarheid van ons gaat over een beperkt aantal financiers, waarbij met name de gemeente X ongeveer een derde van het geld binnenbrengt via de Wmo. Als dat stuk zou verdwijnen raakt dat de kern van waar onze organisatie voor staat. We kunnen dan bijvoorbeeld wel door met alleen Wlz-gelden, maar dan word je echt een heel andere organisatie.’*

## D. AFSTEMMING & INTEGRATIE VAN DIENSTEN

De bestuurlijke verhalen laten ook zien dat onderlinge afstemming en integratie van dienstverlening te maken hebben met schaal. Neem bijvoorbeeld de ambitie vanuit een zorgorganisatie om een multidisciplinair zorgpad rondom palliatieve zorg aan te bieden. Hier zijn verschillende partijen bij betrokken: verpleeghuizen, ziekenhuis, thuiszorg, welzijnsorganisaties en huisartsen. Dat heeft tot gevolg dat er vragen gaan spelen wie er nodig is, wie er meedoet binnen welke afgebakende regio. Een voorbeeld is een coördinatiepunt waarin huisartsen met elkaar kunnen afstemmen, zodat de zorg voor ouderen gegarandeerd is (ook in de avonden en in de weekenden). Welke partijen zijn daarbij betrokken, binnen welk afgebakend gebied? Soms lijkt dat al heel erg voor de hand te liggen, maar het is wel degelijk een schaalvraagstuk.

*‘Ik heb convenanten nodig met partijen die naar ons doorverwijzen met GGZ partijen, verslavingszorg, enzovoort, omdat zij iets te bieden hebben dat wij niet hebben, dus moeten we uitwisseling organiseren. Dat is op casusniveau. Maar dan moet ik eerst met die bestuurders praten over gemeenschappelijke ambitie en dat moeten we dan doorvertalen.’*

Maar ook intern binnen organisaties is afstemming en integratie van zorg een schaalvraag. Een bestuurder sprak over het idee van een zorgladder: binnen de organisatie moest lichte en eenvoudige zorg geboden worden, maar aan de andere kant ook zware, intensieve zorg en alles daartussenin, en dat dan met elkaar verbonden. Zo kan de organisatie leren wat nodig is voor bepaalde cliënten om het



pad van lichte naar intensieve zorg zo slim te laten lopen, zodat de doorstroom naar intensieve zorg in de hand wordt gehouden. Daar heb je wel een bepaalde schaal voor nodig, omdat intensieve zorg om expertises vraagt die kleinere zorgorganisaties met alleen lichte zorg niet in huis hebben.

## E. EXISTENTIËLE VRAGEN OVER TOEKOMST VAN DE ORGANISATIE

Naast hele concrete en specifieke zaken, koppelen bestuurders bij schaal ook grote, existentiële kwesties die gaan over het voortbestaan van hun organisatie. Denk dan bijvoorbeeld aan het onderwerp fusies en overnames. Hoe groot moet mijn organisatie zijn om te overleven, welke schaal heb ik nodig om de gewenste kwaliteit van zorg te kunnen blijven bieden? En als er tussen aanbieders gesprekken zijn over een fusie, hangt dat dan af van de regio waarin ze opereren? Of gaat het om aanvullende expertises? En wat betekent het voor jouw organisatie als er in jouw regio een fusie plaatsvindt waar je niet aan deelneemt, maar waardoor je straks wel te maken krijgt met een nieuwe machtige partij? En op welk deel van je organisatie heb je wel een grotere schaal nodig, maar waar ook niet?

Een uitspraak die een aantal keer werd genoemd was ‘tussen servet en tafellaken’: je organisatie is te klein om goed te draaien, maar te groot of te belangrijk om op te heffen. Sowieso heffen organisaties zichzelf niet graag op, maar geldverstrekkers zoals zorgverzekeraars kunnen in dat soort gevallen wel steeds meer druk uitoefenen. Hierdoor kan ook urgentie ontstaan om op te schalen en dat roept weer een aantal vragen op: hoe, en met wie? Ook voor het binnenhalen

van ontwikkelgelden en subsidies – die belangrijk zijn voor de toekomstige ontwikkeling van organisaties – zie je vaak dat organisaties elkaar opzoeken omdat een bepaalde schaal de kans op succes groter maakt.

*‘Richting verzekeraars was bijvoorbeeld het openen van een extra locatie voor onze schaalgrootte heel belangrijk, maar ook een groot risico omdat het meteen een behoorlijk deel van de omzet wordt. Maar je hebt anders niet voldoende volume om aan tafel te komen bij WLZ zorg, en je komt niet aan tafel in bestuurlijke overleg.’*

Samenvattend lijken er nogal wat onderwerpen te zijn waar bestuurders zich mee bezig houden en die volgens hen (deels) te maken hebben met schaal en meerschalgheid. Dit verhoogt de urgentie en het belang om de verschillende overwegingen te leren kennen van waaruit je met meer scherpte naar schaal kunt kijken.

## 4 OVERWEGINGEN BIJ DE KEUZES OVER SCHAAL

Bij het keuzes maken over de schaal waarop je vervolgens één van bovengenoemde inhoudelijke thema's gaat organiseren, kunnen verschillende overwegingen een rol spelen. Vanuit meerdere studies hebben wij een aantal manieren om over schaal na te denken bepaald en op basis daarvan een topiclijst gemaakt voor de narratieve interviews met de bestuurders. De eerste inspiratiebron is het internationale artikel 'suitable scales', waarin een aantal factoren worden benoemd die helpen om over de passende schaal van een netwerk na te denken<sup>5</sup>. Vervolgens vormde dat artikel inspiratie voor verder onderzoek in Nederland, waaruit een aantal 'vensters' naar voren komt om naar de schaal van netwerken te kijken<sup>6</sup>. Een andere inspiratiebron voor de topiclijst - een publicatie van Common Eye over meerschalligheid<sup>7</sup> - gaat meer uit van de individuele manieren van bestuurders om naar schaal te kijken vanuit organisatieperspectief.

Tijdens de gesprekken kwam naar voren dat vrijwel alle topics aansloten bij de overwegingen die bestuurders regelmatig maken als zij (bewust of onbewust) of schaalvraagstukken nadenken. De verhalen van de bestuurders laat zien dat de factoren of vensters uit eerder onderzoek inderdaad het perspectief bepalen om over schaal na te denken. We hebben via de bestuurlijke verhalen geen nieuwe vensters of perspectieven gevonden, maar vooral aangetoond hoe de bekende vensters terugkomen in bestuurlijke overwegingen. En ook hebben we laten zien dat

bestuurders zowel denken vanuit het netwerk als geheel over schaal nadenken maar tegelijkertijd ook beredeneren welke schaal optimaal is voor hun eigen organisatie.

Het figuur op de volgende pagina is een (niet-uitputtende) weergave van veel voorkomende overwegingen die in ons onderzoek naar voren zijn gekomen. We maken daarbij onderscheid in interne overwegingen die iets zeggen over je eigen organisatie en overwegingen die een rol spelen in het samenwerkingsverband. Ten slotte kunnen er nog contextuele variabelen een rol spelen, die buiten de directe invloedssfeer liggen van de organisatie en het samenwerkingsverband.

Deze overwegingen geven inhoud aan het gesprek dat je met partners over het schaalvraagstuk voert.

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

6 Merkus & Berkelaar, 2021 <https://www.vilans.nl/kennis/verkenning-de-schaal-van-netwerkzorg>

7 Opheij W. (2013), *Omgaan met meerschalligheid*, 03 2013 Lucide

### OVERWEGINGEN AAN DE REGIO-TAFEL

Om welke schaal vraagt de opgave en de doelgroep?

Wat uit het verleden is van betekenis?

Kun je het samen efficiënter/ effectiever organiseren?

Zijn persoonlijke relaties versnellers (of vertragers)?

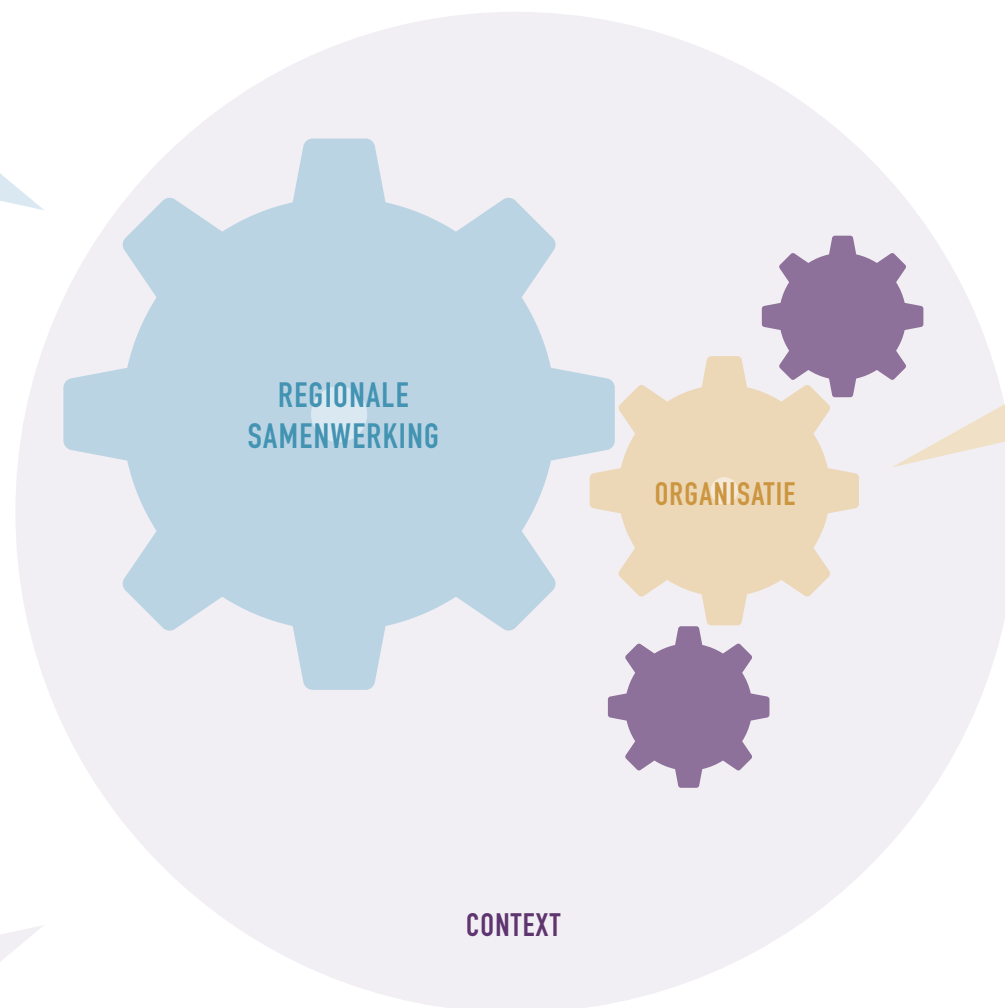
Waarop ben je samen sterker?

Is het goed bestuurbaar?

### OVERWEGINGEN VANUIT DE CONTEXT

Op welk schaalniveau moeten we bekostiging regelen; welke schaal kiest de financier?

Zijn er wettelijke randvoorwaarden (in aantocht)?



### OVERWEGINGEN IN DE EIGEN ORGANISATIE

Kunnen we de benodigde kwaliteit goed leveren met onze schaal?

Kunnen we het zelf kostendekkend organiseren?

Zijn we een aantrekkelijke werkgever?

Lukt het ons zelf om goed te innoveren?

Hebben we zelf genoeg positie t.o.v. bijvoorbeeld financiers?

Figuur 2. Overwegingen die een rol spelen een rol bij de keuzes

## A. OVERWEGINGEN IN GESPREK OVER SCHAAL AAN DE REGIOTAFEL

### Aard van de opgave: om welke schaal vraagt de opgave of de doelgroep?

Iedere regio kent specifieke opgaves die vaak op basis van de regio-beelden kunnen worden bepaald. Dat kan per regio verschillen: Amsterdam kent andere opgaves dan Drenthe of Zuid-Limburg. We zien dat die opgaves vragen om een bepaalde schaal.

De opgave kan ook een specifieke doelgroep betreffen. Zo zien we op veel plekken samenwerking rondom vraagstukken rond kwetsbare ouderen, GGZ problematiek en vraagstukken rond goede jeugdhulp. En die verschillende vraagstukken kunnen vaak leiden tot verschillende schaal.

*‘In de jeugdzorg is het vaak de mens die het instrument en het product is: die mensen weten niet alles, maar het is de interactie tussen consument en producent die de waarde toevoegt. Als je dat weet komt een groter of kleinere schaal dus ook in dat daglicht te staan: wat voegt een jeugdbeschermer toe aan waarde in een gezin of voor een jongere als deze deel uit maakt van een grote of een kleine organisatie?’*

### Historische context: wat uit het verleden is van betekenis?

Iedere regio kent een geschiedenis. Die geschiedenis kan helpen bij het bepalen van de passende schaal, omdat er al veel samenwerking is geweest met resultaat. Een regio kan

ook doortrokken zijn door een geschiedenis van conflict en gevecht. Daarnaast zijn er ook ‘klassieke’ regioafbakeningen en historische perspectieven. Zo is voor de buitenstaander Zuid-Limburg gewoon één, maar voor de Zuid-Limburger is er Maastricht, Heuvelland, Oostelijke mijnstreek en Westelijke mijnstreek. Die zijn echt heel verschillend in hun ogen.

Het verschilt sterk per gebied, en soms zijn regio’s eenduidig en duidelijk aan te wijzen.

*‘Onze regio is ook historisch gezien redelijk afgebakend, dat is natuurlijk ook een effect van rivieren en snelwegen. Dus de overzichtelijke geografie heeft ook effect op de historische verhoudingen. Sommige andere gebieden hebben veel meer spelers en ook nog veel meer diversiteit. Dat maakt het ook wel ingewikkelder, en er is daar van oudsher dan veel meer concurrentie.’*

Ook (pogingen tot) fusies en overnames uit het verleden in een gebied kunnen effect hebben op de manier waarop organisaties verbanden met elkaar aangaan, en op welke schaal:

*‘Toen ik in deze regio kwam werken, was er een rijke historie van allerlei fusiepogingen die stuk voor stuk mislukt waren. Dat zorgt wel voor een bepaalde animositeit tussen organisaties en de mensen die in die organisaties werken.’*

## Efficiëntie: Kun je het samen efficiënter/ effectiever organiseren?

Efficiëntie speelt ook een rol bij regionale samenwerking. Het gaat meestal om maatschappelijk geld, en hoe kunnen we dat samen zo slim mogelijk inzetten?

*‘Je moet het regionaal organiseren en in de ondersteuning moet je vooral lean, plat en dun kunnen zijn. Als we 10 keer zoveel ambulante klanten krijgen, hoeft onze overhead niet 10 keer zo groot te zijn. Je moet de complexiteit en variëteit laag houden en de schaal groot.’*

*‘Wij zijn samen met twee andere organisaties de grotere spelers in de ouderenzorg in onze regio, waarvan 2 intramuraal en 1 extramuraal, en daarnaast nog een paar hele kleintjes, die qua grootte een fractie zijn van ons. Maar toch zijn het spelers in de regio. En wat wij goed doen in onze regio, we willen hen zoveel mogelijk volwaardig laten meedraaien, maar zij geven ook vaak aan: “ja, we hebben niet al die staf en al die managementcapaciteit, om in al die samenwerkingen actief te participeren.” En toen hebben wij aan hen gevraagd: “vinden jullie het goed als wij voor jullie, in naam van jullie ook optreden, en dan hoor je daarna van ons wat eruit is gekomen. En dan kun je nog altijd achteraf zeggen ‘oh, maar dat was niet de bedoeling’.” En dat vinden zij dan prima. En op sommige onderwerpen – zoals technologische innovatie – zijn zij weer koploper, daar zitten zij veel meer in. Dus dan treden zij met ons medeweten ook weer op in onze naam. Dat vind ik zelf dan heel mooi.’*

Echter, een drang naar efficiëntie wordt niet altijd de optimale manier gevonden om de schaal van samenwerking te bepalen:

*‘Kijk, het proces van inkoop en verkoop (de markt) als drijfveer voor efficiëntie is hier een voorbeeld van. Organisaties komen onder druk te staan en gaan voor te lage prijzen aan het werk. Effect hiervan is dat complexe cases op wachtlijsten komen, worden doorgeschoven. Dit leidt op de schaal van de regio dus nog helemaal niet tot wat je wil bereiken.’*

## Relaties: zijn persoonlijke relaties versnellers (of vertragers)?

Samenwerken hangt aan elkaar van persoonlijke relaties. Die kunnen regionale samenwerking maken en breken. We hoorden verhalen van bestuurders die echt een sleutelrol vervullen in het bij elkaar brengen en houden van de regio. Vaak is dat niet één persoon, maar een groepje dat elkaar gevonden heeft.

*‘Als je iets te kiezen hebt dan doen persoonlijke relaties ertoe. Sommige gesprekken die nu onze schaal deels bepalen, had ik niet gevoerd als ik die bestuurders niet had gemogen en vertrouwd.’*

*‘Je hebt altijd mensen bij wie je op voorhand al weet waar ze ‘ja’ en ‘nee’ op zeggen. En je treft ze in allerlei samenwerkingsverbanden. Ik vind het heel prettig dat ik weet hoe ze reageren.’*

## Invloed: (Waarop) ben je samen sterker?

Het gaat in veel gesprekken over de vraag ‘samen sterker’. Dat heeft verschillende betekenissen. Soms gaat dat over kwaliteit, soms over efficiëntie. Maar er speelt zeker ook de machtsvraag: als we bijvoorbeeld als zorgorganisaties samen een goed verhaal hebben, staan we sterker ten opzichte van het zorgkantoor en de zorgverzekeraars en gemeentes.

Echter het verkrijgen van invloed door een grote schaal kan ook een prijs hebben:

*‘Hoe groter de schaal, hoe lastiger het wordt. Je grip vermindert. Wij, aanbieders, moeten een stukje autonomie weggeven – en dat heeft impact in je eigen organisatie’*

*‘Ik merk dat het vaak toch wel heel erg gaat over: ja, er is nu daar geld voor, dus dan gaan we daar een project op bedenken, samen met elkaar. Het is verleidelijk om te denken ‘groter is beter’ dan verhindert dat je samen nadenkt over scenario’s, alternatieven en creativiteit.’*

## Governance: is het samenwerkingsverband (nog) goed bestuurbaar?

Regionale samenwerking vraagt ook om de passende governance. Is het nog bestuurbaar? Er zijn verschillende governance modellen in ontwikkeling voor regionale samenwerking; programmatisch, netwerk-governance, alliantie-achtig. Soms kan de schaal ook extern worden opgelegd: in een van de voorbeelden heeft de gemeente

op basis van WMO een coöperatie op laten richten van de 10 grootste aanbieders met de opgave om al die burgers te ondersteunen. Het governance model en de mate van bestuurbaarheid bepaalt mede de keuze wat je op regionaal niveau organiseert.

*‘De complexiteit hangt niet alleen af van het vraagstuk, maar ook hoe het georganiseerd is. In onze stad hebben we ruim 10 VVT [verpleeg-, verzorgingshuizen, thuiszorg] instellingen en afspraken maken is harstikke complex. Het is niet groot maar wel complex, omdat het zo is georganiseerd. In andere vergelijkbare gebieden waar je maar 2 of 3 aanbieders hebt is het veel overzichtelijker. De bestuurbaarheid hangt van de organisatievorm af en niet zozeer van de schaal. Je kunt het op kleine schaal heel complex regelen, zodat het niet meer bestuurbaar is. Of op een grote schaal heel simpel organiseren.’*

*‘De gemeente heeft 10 partijen geselecteerd voor het samenwerkingsverband. Iedereen heeft dezelfde stem. Hadden we niet moeten doen. Er zijn nu partijen die wel een stem in de bestuurlijke tafel hebben, maar voor wie het samenwerkingsverband te klein is voor hun eigen organisatie. Die keuze van allen dezelfde stem, kunnen we nu niet meer maken. Niemand stapt eruit. 10 partijen vinden we te veel om af te stemmen. Er zit verschil in tempo, belang, ambitieniveau. Met 5 of 6 partijen is het wel bestuurbaar. De rest van de partijen kan dan in een andere ring eromheen.’*

## B. OVERWEGINGEN IN HET GESPREK OVER SCHAAL AAN DE BESTUURSTAFEL IN DE EIGEN ORGANISATIE

Aan de bestuurstafel in de eigen organisatie blijken de volgende overwegingen een belangrijke rol te spelen.

### **Kennis: kunnen we de kwaliteit goed leveren met onze schaal; is er schaarste aan kennis en kwaliteit?**

De doelgroep waar je voor werkt, bepaalt mede de schaal. Als er sprake is van een kleine en beperkte maar complexe doelgroep, dan heb je een zekere schaal nodig. Dan geldt het adagium ‘kwaliteit vraagt om specialisatie, specialisatie vraagt om volume’. Dat geldt bijvoorbeeld bij geriatrische revalidatie, complexe jeugdzorg, of het behandelen van mensen met complexe maar schaarse oncologische aandoeningen.

Je hebt een zekere schaal nodig om kwaliteit te kunnen leveren, en om gekwalificeerde mensen aan te trekken.

*‘Weinig voorkomend hoog-specialistische zorg is altijd bovenregionaal georganiseerd geweest. Jeugdhulpregio’s en gemeenten hebben daar veel moeite mee. Maar wil je die zorgfuncties beschikbaar houden op de langere termijn, ben je gewoon afhankelijk van elkaar. Dit kunnen we niet binnen individuele gemeenten of regio’s, maar moet bovenregionaal. Het kan mogelijk leiden tot een verlies aan kennis en kunde als wij onze hoog specialistische zorg niet meer op een bovenregionale schaal kunnen aanbieden.’*

### **Betaalbaarheid: kun je het zelf kostendekkend organiseren?**

Voor sommige faciliteiten heb je hoge vaste kosten. Een zorgcentrale in de lucht houden, een crisisdienst, dat zijn dure faciliteiten. Je hebt dan een zekere schaal nodig om de kosten te kunnen dekken. Dat vraagt een keuze met betrekking tot de schaal. Kun je het zelf, of moet dat samen?

*‘Rondom ICT organiseren we alles op landelijk schaal. Dat levert eenduidigheid op in definities en gegevensverzameling, op grond waarvan de informatiewaarde rijker wordt. Als je dat decentraal doet is niet alleen kostbaarder, maar je krijgt meer definitie- en dataconflicten.’*

Het kan ook de inschatting zijn om bepaalde faciliteiten niet op te zetten omdat je het niet wenselijk of nodig vindt om op te schalen.

### **Aantrekkelijkheid: ben je een aantrekkelijke werkgever?**

We hoorden over aantrekkelijk werkgeverschap twee verhaallijnen:

- Als je klein bent willen mensen er graag werken; je hoort dan echt bij een team
- Als je groot bent kun je mensen variëteit, afwisseling en carrièrekansen bieden. Dat maakt je als organisatie een interessante werkgever



*‘Als je nadenkt over doorgroeimogelijkheden, dan heb je een grotere schaal nodig, anders zitten mensen ‘klem’ in hun functie. Daarvoor kan grote schaal aantrekkelijk zijn.’*

*‘We hebben zelf gekozen niet uit te breiden naar meer regio’s, maar in de regio’s waar we nu zitten ertoe te doen. We vertrekken vanuit denken in toegevoegde waarde en de vraag ‘wat hebben medewerkers nodig’. Bijvoorbeeld over de grootte van het aantal logeerhuizen, dat is 15 en dat is prima, gaat goed voor het team. Maar als wij bijvoorbeeld onze zorg zouden aanbieden in een verpleeghuis, dat zijn veel grotere teams, dat vraagt echt een andere besturing, een andere schaal.’*

*‘Als je niet zo groot bent is bijvoorbeeld het aantrekken van een specialist ouderengeneeskunde of praktijkbegeleider moeilijk, dat lukt soms wel met 5 kleintjes bij elkaar, maar niet in je eentje’.*

### **Innovatie: lukt het ons om zelf goed te kunnen innoveren?**

Om te innoveren heb je creatieve geesten, capaciteit, geld, testmogelijkheden nodig en soms ook onderzoek om te valideren. Dat vraagt een zekere schaal.

*‘Wij doen mee met de zorgacademie, een zogenaamde low-impact samenwerking. Dat is een innovatieclub en die hebben wij met 3 andere zorginstellingen naar deze regio gehaald. Wij leggen allemaal wat bij en het zorgkantoor verstrekt subsidie en dan gaan we samen met onderwijsinstellingen medewerkers in de zorg wegwijs maken in de innovatie. Daar mogen andere partijen op aanhaken. Dat was intensief aan de voorkant, maar als dat loopt gaat dat goed.’*

### **Invloed: hebben we zelf genoeg positie tegenover bijvoorbeeld financiers?**

Iedere bestuurder blijkt na te denken over zijn positie ten opzichte van anderen. Kom ik aan tafel, ben ik een serieuze gesprekspartner voor sleutelpartijen in mijn regio en context? Dat gaat mede om de machtsvraag.

*‘Richting verzekeraars was bijvoorbeeld het openen van een tweede huis (wat al 4 jaar liep) een aandachtspunt. Voor onze schaalgrootte heel belangrijk, maar ook een groot risico omdat het meteen een behoorlijk deel van de omzet wordt. Het maakt meteen een enorm deel uit van je organisatie, maar je hebt anders niet voldoende volume om aan tafel te komen bij WLZ zorg, en je komt niet aan tafel in het bestuurlijke overleg. Vanuit het risico hadden we het ook kunnen laten, maar door het wel te doen is er voor langere termijn een stuk bedrijfscontinuïteit en het maakt je gesprekspartner.’*

## **C. DE CONTEXT ‘OPSCHALERS’ OP HET GEBIED VAN BEKOSTIGING EN WET- EN REGELGEVING**

Een veelgenoemde overweging die afhankelijk is van de context betreft bekostiging en wet- en regelgeving. Deze kunnen helpen bij opschaling, maar zij kunnen de samenwerking ook juist belemmeren. Zij kwamen op beide tafels aan de orde. Neem bijvoorbeeld organisaties die via de Wmo worden gefinancierd, waardoor de financieringsstroom elke periode kan veranderen wanneer bepaalde aanbestedingen wel of niet gegund worden:



*‘De discussie zou een stuk minder ingewikkeld zijn als ik wist dat ik de komende 10 jaar gegarandeerd was van bepaalde inkomsten vanuit de gemeente en vanuit de zorgkantoren. Dan zouden deze vragen veel minder ingewikkeld zijn.’*

*‘Wet- en regelgeving kan beperkend zijn voor opschalen. Behalve als een krachtige wethouder dan wel een stap verder wil. In gemeente X heeft de wethouder de schotjes weggehaald, waardoor op grotere schaal zou kunnen worden samengewerkt. In gemeente Y is het niet gelukt. En in gemeente Z lukt het half. Een samenwerking groter te maken, bijvoorbeeld uitbreiden naar andere gemeenten, wordt dan lastiger.’*

## 5

# OPROEP TOT HET BESTUURLIJKE GESPREK OVER SCHAAL

Schaal doet ertoe. Voor de eigen organisatie en voor de regio. Maar schaal is ook een ambigu begrip, leidt tot spraakverwarring en vraagt om het goede bestuurlijke gesprek, om samen de ondersteuning en zorg optimaal te organiseren in de regio. Het woord 'schaal' zelf wordt niet vaak gebruikt, anders bedoeld dan het 'op- en afschalen' van zorg (zoals bijvoorbeeld in de Corona-tijd). Wij benaderen schaal als een conceptueel principe dat gekoppeld is aan inrichting en organisatie van dienstverlening.

## STRUIKELEN OVER DE TAFELS; ER IS AL ZO VEEL SAMENWERKING IN DE REGIO

We zijn bij bestuurders te rade gegaan om te komen tot overwegingen, thema's en argumentaties. We hoorden en zagen in ieder geval dat bestuurders praten aan de vele regionale tafels: netwerken palliatieve zorg, VVT tafel-, omdat het zorgkantoor een regiovisie vraagt-, netwerken oncologie, netwerk jeugd, netwerk kwetsbare ouderen. De GGZ kent haar eigen samenwerkingstafel in onze regio, de ziekenhuizen vormen een oncologisch netwerk, Parkinsonnet, De gezonde regio, een RSO voor de ICT, een Waardigheid en trots netwerk, arbeidsmarkttafel. En dan zijn er nog de officiële tafels zoals het ROAZ. Ook bij de gemeente kun je niet wegblijven als ze een nieuwe tafel organiseren.

We vinden het belangrijk om aan te geven dat schaal niet alleen een vraagstuk op bestuursniveau en bestuurders onderling is. Het is juist ook belangrijk om goed inzicht te hebben in wat het primaire proces behelst, hoe dat loopt en

welke implicaties dat dan heeft voor schaal. Dat betekent dat bestuurders ook het vraagstuk vanuit het perspectief van teams die werken op het kleinste schaalniveau moeten kunnen bezien en niet alleen vanuit de bestuurlijke koker (waar bijvoorbeeld financiering, wetgeving en relaties mogelijk prominenter zijn). Als dit perspectief niet betrokken zou worden, zou er mogelijk een mismatch tussen bestuur en uitvoering kunnen ontstaan. Maar dit gezegd hebbende hebben bestuurders vaak het gevoel dat ze struikelen over overlegtafels, en heen en weer gaan van tafel naar tafel. Wat bespreek je waar en wat is de samenhang?

*'Ik kan mijn dag vullen met alle samenwerkingstafels in de regio. Soms is het echt belangrijk, soms is het een moetje, soms kun je niet wegblijven. Vaak denk ik: wat doe ik hier?'*

In deze publicatie hebben we op basis van overwegingen en verhalen van tien bestuurders thema's en overwegingen gedestilleerd. Dat geeft een goede impressie, maar is zeker niet volledig. Andere regio's en organisaties hebben deze, maar zeker ook aanvullende thema's en overwegingen. Zowel vanuit de maatschappelijke opgaves geredeneerd, als vanuit de bestuurlijke effectiviteit is het gesprek nodig over schaal. Het onderzoek geeft aanleiding om in meer regio's het gesprek over schaal te voeren, binnen en tussen organisaties. Daartoe roepen wij bestuurders op.

## HANDVATTEN OM HET GOEDE GESPREK OVER SCHAAL TE VOEREN

In deze publicatie hebben we gepoogd hier een aantal handvatten voor aan te reiken:

De schaalthema's kunnen helpen de aanleiding te signaleren om over schaal na te gaan denken. Dat kan in onderlinge interactie maar het is ook verstandig om zelf als bestuurder eerst vanuit de veel voorkomende schaalthema's je organisatie door te lichten. Wat zijn onze thema's? Gaat het dan inderdaad over issues waar schaal een rol speelt? Wat zijn voor ons dan bepalende overwegingen? En wat zegt dat over onze schaalkeuzes? Lossen we die issues nu intern of extern op?

De door ons gesignaleerde thema's en overwegingen kunnen daarbij helpen en kunnen handvatten bieden. De afwegingsvragen – corresponderend met de verschillende perspectieven om naar schaalvraagstukken te kijken - kunnen behulpzaam zijn bij het maken van keuzes over de passende schaal, zowel vanuit de eigen organisatie als ook vanuit het samenwerkingsnetwerk als geheel bekeken. De verschillende helpen om te komen tot een ordening. Daarmee kan in de regio de schaal van netwerken op een meer systematische wijze aan te kaarten en eventueel te heroverwegen. De vragen bieden ook een kader om bewust te bepalen en te prioriteren bij welke tafels je als bestuurder aanschuift en bij welke samenwerkingsverbanden je (op dat moment) niet aanhaakt.

Het goede gesprek dat ontstaat als bestuurders gefocust en overwogen over passende schaal hebben nagedacht, creëert uiteindelijk de bewustwording dat schaal (in veel gevallen) ook een 'knop is om aan te draaien' of in elk geval een factor die een rol speelt in het samen oppakken van vraagstukken.

Verder met ons in gesprek over schaal? Neem dan contact op!

Wilfrid Opheij	<a href="mailto:wilfrid@commoneye.nl">wilfrid@commoneye.nl</a>
Ben Hammer	<a href="mailto:ben@commoneye.nl">ben@commoneye.nl</a>
Sander Merkus	<a href="mailto:s.merkus@vilans.nl">s.merkus@vilans.nl</a>
Marloes Berkelaar	<a href="mailto:m.berkelaar@vilans.nl">m.berkelaar@vilans.nl</a>

# COLOFON

## AUTEURS

Marloes Berkelaar, Sander Merkus, Nick Zonneveld (Vilans)  
Ben Hammer, Wilfrid Opheij (Common Eye)

## MET MEDEWERKING VAN

Mirella Minkman  
Sandra Dahmen

## REFERENTIES

- Glimmerveen, L., Zonneveld, N., Michgelsen, J., Spierenburg, M., Dahmen, S., Wijk, E. V., & Minkman, M. N. (2020). De governance van netwerkzorg ontrafeld. Waarom 'samen sturen' belangrijk én ingewikkeld is. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.33747.40486>
- Minkman, M. M. N. (2020a). Schaalverwarring in de regio. Skipr. <https://www.skipr.nl/blog/schaalverwarring-in-de-regio/>
- Minkman, M. M. N. (2020b). Suitable Scales; Rethinking Scale for Innovative Integrated Care Governance. International Journal of Integrated Care, 20(1). <https://doi.org/10.5334/ijic.5468>
- Veenstra, J. (2020). Conceptualization of scale in the practice of integrated care. Masterthesis. Universiteit Twente. [http://essay.utwente.nl/83615/1/Veenstra\\_MA\\_BMS.%20%20.pdf](http://essay.utwente.nl/83615/1/Veenstra_MA_BMS.%20%20.pdf)

## MEER WETEN?

Wilfrid Opheij [wilfrid@commoneye.nl](mailto:wilfrid@commoneye.nl)  
Ben Hammer [ben@commoneye.nl](mailto:ben@commoneye.nl)  
Sander Merkus [s.merkus@vilans.nl](mailto:s.merkus@vilans.nl)  
Marloes Berkelaar [m.berkelaar@vilans.nl](mailto:m.berkelaar@vilans.nl)

## VORMGEVING

Taluut

© januari 2023, Vilans & Common Eye



*samenwerken in allianties,  
netwerken en partnerships*