

Gezond & Samen Werken

Een onderzoek naar samenwerking binnen het
programma Toekomst Arbeidsgerelateerde Zorg

Chantal van Aken

Master bestuurskunde Erasmus Universiteit

Gezond & Samen Werken

Een onderzoek naar samenwerking binnen het programma Toekomst
Arbeidsgerelateerde Zorg

*Chantal van Aken (studentnummer 516225)
Master bestuurskunde Erasmus Universiteit*

29 oktober 2020

*1e lezer Prof. dr. (Menno) H.J.M. Fenger
2e lezer Prof. dr. (Bram) A.J. Steijn*



Voorwoord

Voor u ligt de scriptie 'Gezond & Samen Werken': het resultaat van mijn onderzoek naar samenwerking binnen het Programma Toekomst Arbeidsgerelateerde Zorg van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Met deze scriptie sluit ik mijn studie bestuurskunde af aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Toen ik deze opleiding begon was ik al drie jaar werkzaam als beleidsadviseur binnen verschillende onderdelen van het ministerie van Veiligheid & Justitie. Ik kwam er achter dat beleid maken echt een vak is en ik wilde mij daar verder in bekwamen. Het leek mij goed om dat in een nieuwe omgeving te doen en met meer theoretische bagage. Daarom begon ik in 2018 als beleidsmedewerker bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en tegelijkertijd als student van de avondopleiding bestuurskunde.

De afgelopen twee jaar heb ik vrijwel dagelijks ervaren dat de leerstof vanuit de collegebanken en studieboeken zeer relevant was voor mijn werkpraktijk. De opgedane kennis en ervaring maar ook de ontstane vriendschappen voelen dan ook als een enorme verrijking die ik meeneem in de rest van mijn loopbaan.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Hoofdstuk 1 Inleiding	2
Hoofdstuk 2 Samenwerking in theorie	6
Hoofdstuk 3 Onderzoeksopzet	14
Hoofdstuk 4 Beleidscontext cases	20
Hoofdstuk 5 Case 1: Kwaliteitstafel Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde	23
Hoofdstuk 6 Case 2: Platform Arbeidsgerelateerde zorg	32
Hoofdstuk 7 Analyse: overeenkomsten en verschillen	40
Hoofdstuk 8 Conclusie en aanbevelingen	43
Hoofdstuk 9 Reflectie	48
Referenties	50
Bijlage 1 Vragenlijst interviews	53

Samenvatting

In dit onderzoek staat de inzet op samenwerking in het beleidsprogramma Toekomst Arbeidsgerelateerde Zorg centraal. Het programma is door de beleidsdirectie Gezond en Veilig Werken binnen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gestart in 2015 om de capaciteit en de kwaliteit van zorg in relatie tot arbeid te vergroten en te versterken (Van Ark, 2019). Hiervoor is ingezet op het verbeteren van de samenwerking tussen professionals in de arbeidsgerelateerde zorg. Het programma start nadat het kabinet concludeert dat er geen draagvlak is voor een stelselwijziging om de arbeidsgerelateerde zorg te verbeteren (Asscher, 2015). Het doel van het onderzoek is de inzet op samenwerking en hoe de uitkomst verklaard kan worden. Dit is onderzocht aan de hand van het model dat is ontwikkeld door Ansell & Gash (2008). Dit model is bedoeld om factoren te identificeren waaronder verwacht kan worden dat een samenwerkingsproces slaagt of niet slaagt.

Om de hoofdvraag te beantwoorden is een vergelijkende casestudy uitgevoerd. De eerste case is de Kwaliteitstafel bedrijfsartsen en verzekeringsartsen. Dit samenwerkingsverband is opgestart om kennis en kwaliteitsbeleid te ontwikkelen en tot een financieringsmodel te komen voor het structureel kunnen ontwikkelen hiervan. De Kwaliteitstafel is ingesteld omdat een patstelling was ontstaan over de financiering en actoren in het veld er niet in slaagden om tot een aanpak te komen van het vraagstuk. De tweede case is het Platform Arbocuratieve zorg. Dit samenwerkingsverband is opgestart om kennis en informatie uit te wisselen op het terrein van arbocuratieve zorg. De aanleiding voor het instellen van dit Platform is de achterblijvende samenwerking tussen professionals in de arbocuratieve zorg.

In het onderzoek komt naar voren dat voor beide samenwerkingsverbanden sprake is van een geslaagde samenwerking en dat de doelstelling is behaald. Verklarende factoren voor deze uitkomst zijn het faciliterend leiderschap en het behalen van tussentijdse resultaten. Deze variabelen zijn bevorderend geweest voor het samenwerkingsproces.

In dit onderzoek is geconcludeerd dat faciliterend leiderschap en tussentijdse resultaten bepalend waren voor het slagen van de samenwerking. Vervolgonderzoek kan zich richten op het prioriteren van de variabelen in het model. Op deze manier kan onderzocht worden welke factoren uiteindelijk doorslaggevend zijn.

Er zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd voor de beleidsdirectie Gezond en Veilig Werken. Aanbevolen wordt bij het initiëren van een samenwerking het model als een checklist te gebruiken voor het creëren van gunstige omstandigheden om een samenwerking te laten slagen. Daarbij wordt geadviseerd in het bijzonder aandacht te besteden aan het faciliterend leiderschap en het behalen van tussentijdse resultaten. Deze factoren verklaren het slagen van de samenwerking en het behalen van de doelstelling.

Ten tweede wordt geadviseerd het samenwerkingsverband een functie te geven die het mogelijk maakt voor actoren om een directe relatie te zien tussen participatie en beleidsuitkomsten. Dit levert een sterke prikkel op om te participeren aan een samenwerking. De input van actoren moet niet slechts adviserend of symbolisch van aard zijn (Ansell & Gash, 2008).

De derde aanbeveling is bij het institutioneel design aandacht te besteden aan de transparantie van het samenwerkingsverband. Dit geldt in het bijzonder voor de externe informatie-uitwisseling. De externe informatie-uitwisseling draagt bij aan de legitimiteit van het samenwerkingsverband.

De overheid is steeds vaker genoodzaakt om samen te werken met partijen in de samenleving voor het realiseren van beleidsdoelstellingen. Deze verandering wordt getypeerd als een verschuiving van ‘government naar governance’. Dit is te beschrijven aan de hand van drie fases die in de bestuurskunde worden onderscheiden.

‘Openbaar bestuur als bureaucratistische organisatie’

Een groot deel van de 20ste eeuw is het openbaar bestuur wereldwijd georganiseerd volgens het model ‘Traditional Public Administration’ (Klijn & Koppenjan, 2016). Dit geldt ook voor Nederland. Politieke besluiten werden geïmplementeerd door een professioneel georganiseerde ambtelijke dienst die rechtmatig en zorgvuldig handelt (Klijn & Koppenjan, 2016). Het overheidshandelen was goed als sprake was van legitimiteit en rechtmatigheid (Bourgon, 2008). Maatschappelijke vraagstukken en diensten werden gedeconstrueerd in overzichtelijke taken in gespecialiseerde organisaties. Deze organisaties handelen als geoliede machines: een gesloten systeem en ontworpen om vooraf bepaalde resultaten te bereiken (Bourgon, 2008). Het model is uiterst succesvol maar leidt ook tot ‘Big Government’: het openbaar bestuur kampt met een niet aflatende stroom aan taken, overheidsorganisaties, en een groeiend aantal ambtenaren. Daarbij kampen landen wereldwijd met begrotingstekorten (Bourgon, 2008).

‘Openbaar bestuur als een bedrijf’

Vanaf de jaren tachtig zoeken veel westerse regeringen naar nieuwe bestuursmodellen (Bourgon 2008). De overheid erkent dat ook private actoren een rol hebben bij het dienen van collectieve belangen (Bourgon, 2009). Publieke diensten worden geprivatiseerd en gedecentraliseerd, deregulering en zelfregulering wordt doorgevoerd en burgers en maatschappij krijgen een grotere rol (Bourgon, 2008). Daarnaast worden technieken en instrumenten vanuit private organisaties geïntroduceerd in de publieke sector. Het motto is ‘running the government like a business’ (Van der Steen et al, 2018). De overheid moest presteren door efficiënt en effectief georganiseerd te zijn. De verschillende hervormingen die worden doorgevoerd vallen onder de stroming ‘New Public Management’. Een belangrijke hervorming in Nederland is het scheiden van beleid en uitvoering door publieke taken en uitvoering van beleid op afstand van de politiek te zetten. Uitvoerende organisaties werden opgericht en afgesplitst van de ministeries en in sommige gevallen werden maatschappelijke, particuliere of commerciële organisaties verantwoordelijk voor de uitvoering van publieke taken (Van Thiel, 2008).

‘Openbaar bestuur als netwerker’

De laatste jaren opereert het openbaar bestuur zich steeds vaker als een netwerkende overheid (Van der Steen et al., 2014). De nieuwe bestuursmodellen leiden tot een sterkere onderlinge verbondenheid tussen markt, overheid en maatschappelijk veld. Er is steeds meer sprake van grensoverschrijdende samenwerking waarin informatie, middelen, activiteiten en capaciteiten worden gedeeld of gekoppeld door organisaties in twee of meer sectoren om een uitkomst na te streven die ze niet zouden bereiken als ze dat op zichzelf zouden doen (Bryson, Crosby & Stone, 2006). De verantwoordelijkheid voor publieke diensten ligt niet enkel meer bij de overheid maar bij een netwerk van onderling afhankelijke actoren. Geen enkele actor is in staat om zelfstandig collectieve belangen te realiseren (Bourgon, 2009).

Deze verandering wordt omschreven als van ‘government naar governance’. In de literatuur kent governance meerdere verschillende betekenissen. In deze context staat het begrip voor de erkenning

dat de macht van de overheid gelimiteerd is. Dit leidt tot een andere rol van de overheid. De overheid moet steeds vaker horizontaal sturen in plaats van verticaal sturen en opereren in hybride constructies voor het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken en produceren van publieke diensten (Koppenjan & Klijn, 2016). De andere wijze van overheidssturing staat voor een derde stroming: ‘network-governance’ (Koppenjan en Klijn, 2016).

Binnen deze stroming is er steeds vaker sprake van ‘collaborative governance’: een arrangement waarbij de overheid in een horizontale verhouding samenwerkt met private actoren om beleid te ontwikkelen en te implementeren. In een horizontale verhouding is de inzet van klassieke beleidsinstrumenten zoals wet- en regelgeving of financiële prikkels minder passend.

	Traditioneel publiek management	New Public Management	Network Governance
Doel-bepaling	Politieke primaat bij vaststelling publieke belangen	Politiek en betekenis geven in afrekenbare prestatie afspraken	Maatschappelijke vaststelling in overleg tussen partners in het netwerk
Rol van beleid	Politieke ambities naar regels, procedures en inzet middelen	Politieke ambities naar management afspraken en te realiseren prestaties.	Maatschappelijke voorkeur naar onderling afgestemd de handelingspraktijken
Ambtenaar	Zorgvuldig, onpartijdig en integer	Resultaatgericht, doelmatig en klantbewust	Omgevingsbewust, responsief, samenwerkingsgericht
Organisatie	Hiërarchie's, politiek primaat en ambtelijke loyaliteit	Doelen, resultaten en prestatie afspraken	Verbondenheid en afstemming met netwerk van actoren
Sturing	Rechten en plichten uit oefenen, bureaucratisch	Prestatieafspraken en doelen vaststellen	Compromissen en akkoorden sluiten met overlegpartners

Figuur 1: samenvatting drie stromingen openbaar bestuur uit Van der Steen et al (2014).

1.1 Een veranderende rol voor de beleidsdirectie Gezond en Veilig Werken

In het beleid voor gezond en veilig werken in Nederland is goed de veranderende rol van de overheid te zien.

In 1874 wordt de basis voor dit beleid gelegd in Nederland met de invoering van het ‘Kinderwetje van Van Houten’. Het besef ontstaat dat de overheid beschermend moet optreden als gevolg van de industriële revolutie. Passend bij de ontwikkeling van de verzorgingsstaat vindt er een steeds verdere uitbreiding van wet- en regelgeving plaats.

Een keerpunt is de Arbowet in 1980 als een andere verantwoordelijkheidsverdeling in het beleid wordt ingevoerd. Werkgevers en werknemers worden verantwoordelijk voor gezond en veilig werken op de werkvloer en de overheid ziet haar rol als complementair door zich te beperken tot het vaststellen, bewaken en verleggen van basisgrenzen (Draaisma & Putten, 1992).

Opeenvolgende wetgevingstrajecten proberen de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers te stimuleren. Daarbij wordt de wet- en regelgeving vereenvoudigd. Zo worden in 2005 en 2007 gedetailleerde middelvoorschriften afgeschaft en krijgen sociale partners wettelijke instrumenten om het beleid te concretiseren. De overheid besluit zich te beperken tot doelvoorschriften (Panteia, 2011).

In de ontwikkeling van het beleid is het proces van government naar governance goed te herkennen. De overheid treedt terug als het traditionele centrale bestuursorgaan en bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid werden meerdere actoren betrokken.

1.2 Probleemstelling

De beleidsdirectie Gezond en Veilig Werken is binnen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verantwoordelijk voor de ontwikkeling en implementatie van beleid. Hoewel er steeds meer actoren worden betrokken bij het beleid wordt wetgeving nog steeds vaak ingezet om de doelen te realiseren.

Het programma 'Toekomst Arbeidsgerelateerde Zorg' (TAZ) is een beleidstraject waar een netwerk van actoren moet samenwerken om de beleidsdoelen te realiseren. Het programma beoogt de capaciteit en de kwaliteit van zorg in relatie tot arbeid te vergroten en te versterken (Van Ark, 2019). Hiervoor is ingezet op het verbeteren van de samenwerking tussen professionals in de arbeidsgerelateerde zorg.

Het programma start nadat het kabinet concludeert dat er geen draagvlak is voor een stelselwijziging om de arbeidsgerelateerde zorg te verbeteren (Asscher, 2015). In het advies 'Betere zorg voor werkenden' (2014) van de Sociaal Economische Raad (SER) ontbreekt een unaniem advies voor scenario's die het kabinet heeft voorgelegd voor een stelselwijziging.

Het kabinet besluit geen stelselwijziging door te voeren maar concrete maatregelen te formuleren voor het verbeteren van de arbeidsgerelateerde zorg.

Doelstelling onderzoek

Het programma TAZ is gestart in 2015 en loopt door tot en met 2020. De vraag is of de gewenste samenwerking tot stand is gekomen. Hoe verloopt de samenwerking, wat zijn de opbrengsten en hoe kan dit verklaard worden? Het doel van dit onderzoek is aanbevelingen te doen voor de beleidsdirectie over het inzetten op samenwerking door op basis van een vergelijkende casestudy middels interviews en inhoudsanalyse het samenwerkingsproces te beschrijven en de uitkomst van samenwerking te verklaren. Hiervoor staat de volgende vraag centraal.

Wat is de uitkomst van de inzet op samenwerking in het programma Toekomst Arbeidsgerelateerde Zorg en hoe kan dit verklaard worden?

Om de centrale vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd.

1. Wat zegt de theorie over samenwerkingsprocessen?

In deze deelvraag wordt beschreven wat de literatuur zegt over samenwerking en het analyseren van samenwerking. Daarbij wordt beschreven welke factoren er zijn om de uitkomst van het samenwerkingsproces te verklaren.

2. Wat is de aanleiding van de samenwerkingsverbanden van de cases en hoe zijn ze ingericht?

In deze deelvraag wordt de aanleiding van de samenwerkingen beschreven en geschetst hoe de samenwerkingsverbanden er uitzien.

3. Hoe verloopt het samenwerkingsproces van de cases in de praktijk?

In deze deelvraag wordt beantwoord hoe het samenwerkingsproces is verlopen aan de hand van de verschillende elementen die in de literatuur worden onderscheiden.

4. Wat is de uitkomst van het samenwerkingsproces van de cases en hoe kan dit verklaard worden?

In deze deelvraag wordt beantwoord wat de uitkomsten zijn van de samenwerkingsprocessen en welke factoren de uitkomst verklaren.

1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

In dit onderzoek staat de inzet op samenwerking door de overheid centraal. Het initiatief van de beleidsdirectie past goed binnen een veranderende rol van de overheid. Collaborative governance is echter niet eenvoudig. In het onderzoek is het contingentiemodel van Ansell & Gash (2008) gebruikt. Dit model is ontwikkeld om factoren te identificeren voor succesvolle samenwerking.

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant door de samenwerkingen te analyseren en te reflecteren op de factoren die van invloed zijn op de uitkomst van samenwerking. Uit het onderzoek kan lering getrokken worden door de beleidsdirectie. De aanbevelingen beogen een bijdrage te leveren aan de inzet op samenwerking voor het realiseren van beleidsdoelstellingen.

Ansell & Gash (2008) erkennen dat het model niet compleet is maar een basis vormt voor empirische toetsing en theorievorming. Het model dient bij toekomstig onderzoek beschouwd te worden als een hypothese. Deze hypothese kan geëvalueerd worden. Het uitvoeren van casestudies wordt als waardevol beschouwd. Dit onderzoek levert een bijdrage door de theorie toe te passen op de empirie. Het onderzoek levert een bescheiden bijdrage aan de wetenschap door de hypothese in het model te toetsen aan de praktijk. Door een kwalitatief onderzoek uit te voeren wordt getoetst of het model te gebruiken is om factoren te identificeren die van belang zijn voor het slagen van samenwerking.

1.4 Leeswijzer

Dit hoofdstuk vormt de inleiding van het onderzoek. In hoofdstuk twee wordt het theoretisch kader geschetst. Hoofdstuk drie behandelt de onderzoeksopzet en introduceert de twee cases.

Hoofdstuk vier geeft een algemene beschrijving van de beleidscontext waarbinnen de cases zich afspelen. In hoofdstuk vijf en zes wordt het samenwerkingsproces beschreven van de cases die zijn geselecteerd. Hoofdstuk zeven gaat in op de overeenkomsten en verschillen tussen de cases.

Hoofdstuk acht bevat de conclusie en de aanbevelingen. Hoofdstuk negen bevat een reflectie op dit onderzoek.

Het model van Ansell en Gash (2008) staat in dit onderzoek centraal. Paragraaf 2.1 beargumenteert waarom voor dit model is gekozen. In paragraaf 2.2 wordt het model geïntroduceerd. Paragraaf 2.3 tot en met 2.7 behandelen de verschillende variabelen van het model. Het hoofdstuk sluit af met het conceptueel model in paragraaf 2.8.

2.1 Samenwerking wetenschappelijke modellen

Er zijn verschillende modellen ontwikkeld om samenwerkingen te analyseren en te begrijpen hoe ze gewenste resultaten kunnen realiseren. Bryson, Crosby & Stone (2006) bespreken een aantal belangrijke modellen. De auteurs laten in schematische weergave zien op welke theoretische stroming de modellen gebaseerd zijn, wat de belangrijkste componenten zijn van de modellen en welke componenten afwijken ten opzichte van de andere modellen. De auteurs concluderen dat grensoverschrijdende samenwerking een complex fenomeen is en kan worden beschouwd als een dynamisch systeem (Bryson, Crosby & Stone, 2006).

Allereerst worden de modellen besproken die iets ouder zijn en rond dezelfde tijd zijn gepubliceerd: Thomson en Perry (2006), Ansell en Gash (2008), Agranoff (2007), en Provan en Kenis (2008). Deze modellen hebben een aantal overeenkomsten. Een eerste overeenkomst is de aandacht voor de start van samenwerking. Hierbij is aandacht voor de interne en de externe context van samenwerking. Een tweede overeenkomst is het belang van processen en structuren van samenwerking. Processen leggen volgens de modellen nadruk op het bevorderen van vertrouwen en commitment, de inclusieve participatie, het ontwikkelen van gedeeld begrip en planning. De structuren hebben betrekking op normen en regels en bevorderen de samenwerkingsprocessen en overeenstemming over gezamenlijke doelen en acties.

De modellen verschillen op een aantal specifieke aspecten van elkaar. Een verschil betreft de specifieke aspecten van leiderschap. Een aantal modellen legt nadruk op leiderschapsrollen, andere modellen wijzen op het belang van leiderschapsactiviteiten. Een tweede verschil is dat een deel van de modellen zich richt op samenwerkingen waarin verschillende sectoren betrokken zijn en een ander deel van de modellen gericht zijn op samenwerkingen die onder leiding staan van overheidsorganisaties.

Meer recente modellen zijn van Emerson, Natbatchi en Balgoh's (2011) en Koschmann, Kuhn en Pfarrer (2012). Het eerste model plaatst samenwerking in een systeem van interacties met de externe omgeving. Dit model richt zich op publieke organisaties maar wijst ook op het belang van de betrokkenheid van actoren uit andere domeinen. Het tweede model stelt communicatie centraal als constitutief voor organisaties en samenwerkingen. In dit model wordt het belang benadrukt van 'gezaghebbende teksten' die richtinggevend kunnen zijn voor de samenwerking. Deze teksten kunnen impliciete samenwerkingsnormen, missieverklaringen en memoranda van overeenstemming bevatten (Bryson, Crosby & Stone, 2006).

In dit onderzoek is het model van Ansell en Gash (2008) als uitgangspunt genomen om het samenwerkingsproces te beschrijven en de uitkomst te verklaren.

Het model van Ansell & Gash is bedoel om factoren te identificeren voor een succesvolle samenwerking. Kenmerkend aan de definitie van Ansell & Gash (2008) van collaborative governance is dat de samenwerking is geïnitieerd door een publieke organisatie, dat in het

samenwerkingsverband zowel publieke als private actoren betrokken zijn, dat het samenwerkingsverband een formeel karakter kent en de samenwerking gericht is op openbaar beleid. De theoretische basis van het model van Ansell en Gash (2008) is onder meer gelegen in beleidsstudies en de onderzochte cases speelden zich af in beleidssectoren. In het model ligt het zwaartepunt op het samenwerkingsproces.

Het model sluit goed aan bij de context en doelstelling van het onderzoek. Dit onderzoek richt zich namelijk op een samenwerking geïnitieerd door een beleidsdirectie. Een publieke organisatie heeft dus het initiatief genomen voor de samenwerking binnen een beleidssector. De doelstelling binnen het programma TAZ is om een betere samenwerking te realiseren tussen arboprofessionals.

Een beperking van het model is dat de verschillende concepten niet uitvoerig beschreven zijn. Voor de invulling van deze concepten wordt voor dit onderzoek geput uit de andere besproken frameworks en literatuur over governance networks voor het definiëren van de verschillende concepten.

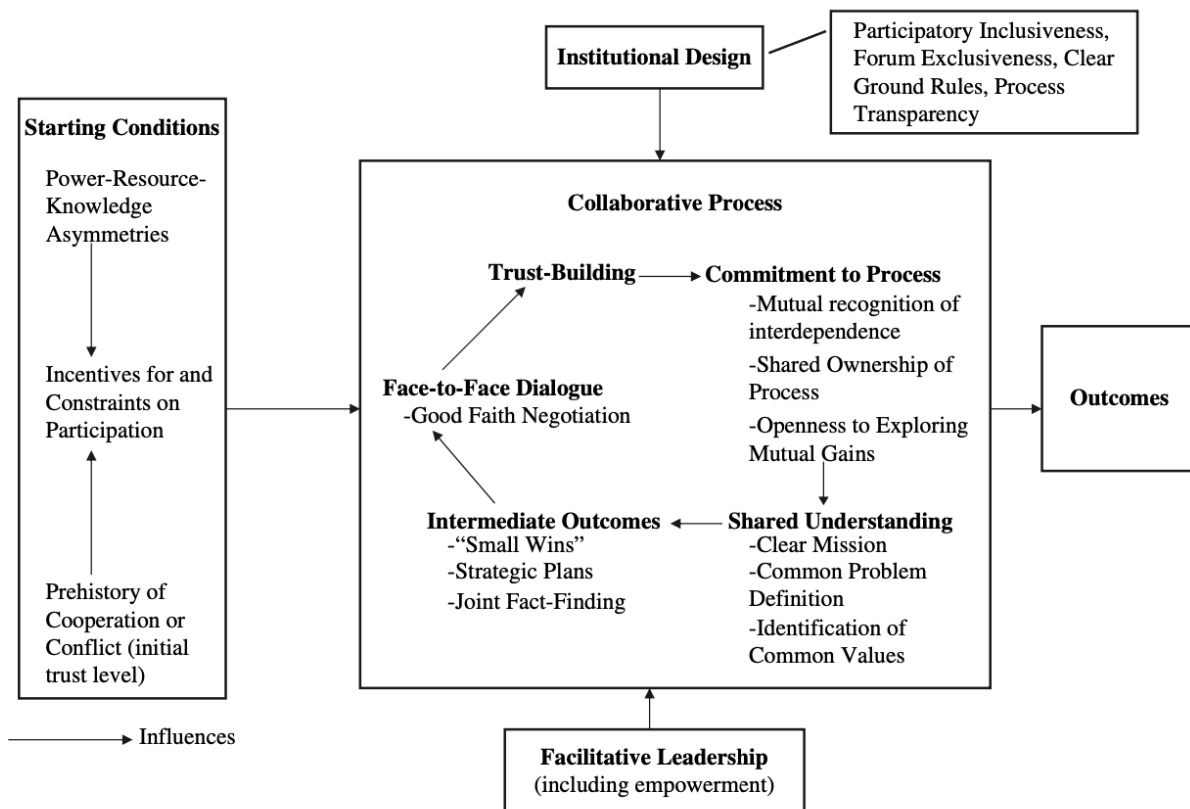
2.2 Ansell en Gash: voorwaarden voor een succesvolle samenwerking

Door Ansell en Gash (2008) is een analytisch raamwerk gecreëerd. Dit model is bedoeld om factoren te identificeren waaronder verwacht kan worden dat een samenwerkingsproces slaagt of niet slaagt. Volgens de auteurs gaat het er niet om het samenwerkingsproces te bestempelen als louter goed of slecht. De auteurs richten zich op de vraag of de contextuele omstandigheden van het samenwerkingsproces het gewenste resultaat bevorderen of ontmoedigen.

Samenwerking wordt als een tijdrovend proces beschouwd. Vooral het opbouwen van consensus kost tijd. Collaborative governance is volgens de auteurs geen goede strategie voor situaties waar besluitvorming of implementatie snel moet plaatsvinden (Ansell & Gash, 2008). Bryson et al (2006) wijzen er ook op dat sector overschrijdende samenwerking geen eenvoudig antwoord is op complexe publieke problemen.

Tegelijkertijd kan het vooraf investeren in effectieve samenwerking winst opleveren bij implementatie van besluitvorming (Ansell en Gash, 2008). Als er consensus bereikt is tussen belanghebbende actoren kan de implementatie vrij snel volgen. Als er dus een moeilijk implementatieproces wordt verwacht, dan kan deze strategie dus juist gunstig zijn voor beleidsmakers.

Het model is ontwikkeld op basis van 137 cases in verschillende beleidsdomeinen waar sprake was van collaborative governance. Het model bestaat uit vijf variabelen: startcondities, institutioneel design, faciliterend leiderschap, samenwerkingsproces en uitkomsten. De variabelen worden soms gesplitst in subvariabelen. Het samenwerkingsproces vormt de kern van het model. De auteurs beschouwen het samenwerkingsproces niet als lineair maar als een cyclisch geheel en een iteratief proces (Ansell en Gash, 2008). De volgende paragrafen beschrijven elke variabele.



Figuur 2: contingentmodel Ansell & Gash (2008).

2.3 Startcondities

De startcondities vormen het vertrekpunt voor samenwerking en bepalen het basisniveau van vertrouwen, conflicten en sociaal kapitaal. Startcondities kunnen bevorderend of belemmerend zijn voor samenwerking. Onder startcondities worden drie subvariabelen onderscheiden: middelen voor samenwerking, prikkel voor participatie en de voorgeschiedenis van de samenwerking.

Voorgeschiedenis

De voorgeschiedenis is bepalend voor het toekomstige samenwerkingsproces. Een geschiedenis van succesvolle samenwerking kan zorgen voor sociaal kapitaal. Een geschiedenis van conflicten kan zorgen voor een laag niveau van vertrouwen of blokkades om deel te nemen aan de samenwerking. Dit kan echter ook een prikkel zijn voor samenwerking. Dat is met name het geval bij een sterke onderlinge afhankelijkheid. De auteurs hebben zes cases aangetroffen waar politieke patstellingen een sterke boost waren voor de samenwerking.

Prikkel voor participatie

Er is een positieve prikkel als actoren verwachten dat het samenwerkingsproces betekenisvolle resultaten oplevert. Dit is bijvoorbeeld het geval als er een direct verband is tussen de resultaten en participatie. Hiervoor is het van belang dat het samenwerkingsproces het exclusieve forum is voor de besluitvorming. De doelstellingen van het samenwerkingsverband moeten niet elders ook bereikt kunnen worden (Ansell & Gash, 2008). Als actoren het gevoel hebben dat de samenwerking wordt gebruikt voor achterkamertjespolitiek, dan zijn ze minder bereid om te participeren. De prikkel is minder sterk als de input van actoren vooral raadgevend of ceremonieel is. Er is een positieve prikkel als actoren bewust zijn van elkaars afhankelijkheid om doelen te realiseren (Klijn & Koppenjan,

2012). Een belangrijke verklaring voor het uitblijven van gewenste (beleids)uitkomsten is dat dit bewustzijn ontbreekt (Klijn & Koppenjan, 2010).

Middelen

Actoren dienen voldoende toegerust te zijn om samen te werken. Het ontbreken of beperkt beschikbaar zijn van middelen kan de samenwerking bemoeilijken (Bryson et al, 2015). Onder middelen wordt naast financiële middelen ook capaciteit, kennis en status verstaan om te kunnen participeren in het samenwerkingsproces.

Een disbalans in de beschikbare middelen tussen actoren is een veelvoorkomend probleem in samenwerkingen. Dit kan de samenwerking vatbaar maken voor manipulatie, het vertrouwen onder actoren schaden en vervolgens het commitment verzwakken. Dit probleem doet zich volgens Ansell en Gash (2008) vooral voor als belanghebbenden beperkt zijn in organisatievermogen, niet kunnen deelnemen aan discussies door een gebrek aan expertise en beperkt kunnen participeren door een gebrek aan tijd, energie en vrijheid.

De middelen van de overheid verdienen speciale aandacht. De overheid heeft een speciale plek binnen een samenwerkingsproces omdat zij beschikt over unieke middelen: grote budgetten en personeel, bijzondere macht, toegang tot media en een monopolie op het gebruik van geweld en democratische legitimiteit (Klijn & Koppenjan, 2010).

2.4 Institutioneel design

Onder institutioneel design worden protocollen en basisregels verstaan voor het samenwerkingsproces. Een andere term voor institutioneel design is 'procesontwerp'. Het procesontwerp structureert de samenwerking vooraf en geeft structuur aan de interacties tijdens het samenwerkingsproces (Klijn & Koppenjan, 2016).

Basisregels zorgen voor een gebalanceerd evenwicht binnen het samenwerkingsproces, vormen een basis voor conflictbeheer en dragen bij aan procedurele legitimiteit van de samenwerking (Bryson et al 2015). Er zijn verschillende typen basisregels en protocollen.

- *Toegang tot het samenwerkingsproces* Het proces moet open en inclusief zijn (Ansell & Gash, 2008). Alle actoren die belang hebben bij het vraagstuk moeten kunnen participeren. Dit is niet eenvoudig en moet actief gebeuren. Enerzijds dienen cruciale actoren niet uitgesloten te zijn, anderzijds dienen actoren gemobiliseerd worden die zich minder goed vertegenwoordigd voelen. Inclusiviteit houdt verband met exclusiviteit van de samenwerking (onder startcondities). Als de samenwerking het exclusieve forum is voor realisatie van de doelstellingen zorgt dit voor een prikkel om te participeren. Als actoren worden uitgesloten kunnen ze zoeken naar alternatieve arena's.
- *Samenwerkingsovereenkomst en transparantie van de samenwerking* Deze basisregels dragen bij aan de procedurele legitimiteit van de samenwerking en het opbouwen van vertrouwen. Actoren zijn vaak sceptisch als de samenwerking start omdat ze onzeker zijn over hun eigen vermogen, de macht van andere actoren en de mogelijkheid om gemanipuleerd te worden. Duidelijke en consequente regels verzekeren een eerlijk, onpartijdig en open proces. Transparantie van het proces geeft actoren het gevoel dat de samenwerking geen dekmantel is voor deals in achterkamers. Duidelijkheid over de rollen in de samenwerking is ook van belang. Het formaliseren van de structuur van de samenwerking kan daarbij ondersteunen.

2.5 Faciliterend leiderschap

Leiderschap is essentieel om actoren aan tafel te krijgen en actoren door de uitdagingen van het samenwerkingsproces te leiden. Waar hiërarchische macht ontbreekt wordt leiderschap van belang geacht. Leiderschap kan de verschillende dimensies binnen de samenwerking tot een samenhangend geheel brengen (Bryson et al. 2015). Leiderschap is cruciaal voor het vaststellen van basisregels, opbouwen van vertrouwen, het faciliteren van dialoog en het exploreren van gezamenlijke doelen. Hoe minder stakeholders elkaar vertrouwen, hoe belangrijker onafhankelijk leiderschap daarbij is. (Ansell & Gash, 2008). Maar leiderschap is ook van belang voor de machtsbalans tussen stakeholders, bijvoorbeeld als er minder sterke stakeholders zijn (Ansell & Gash, 2008).

Ansell & Gash (2008) noemen drie elementen in het kader van faciliterend leiderschap: het bevorderen van actieve participatie, het faciliteren van interactie en het fungeren van een derde partij om als bemiddelaar in het proces op te treden. Aan wat voor concrete leiderschapsactiviteiten moet dan gedacht worden? En hoe ziet de rol van een actor eruit die het faciliterend leiderschap vervult? Hiervoor biedt de theorie over netwerkmanagement aanknopingspunten. Netwerkmanagement is gericht op het verbeteren van de interactie tussen actoren (O'Toole 1988). In dit kader wordt gesproken over een netwerkmanager (Klijn & Koppenjan, 2000). Een netwerkmanager moet beschouwd worden als een bemiddelaar of stimulator die sturing geeft aan samenwerking (Klijn & Koppenjan 2016). Deze rol hoeft niet door één actor ingevuld te worden. Publieke actoren vervullen vaak deze rol maar andere actoren kunnen dat ook doen (Klijn & Koppenjan, 2000). Klijn & Koppenjan (2016) omschrijven concrete activiteiten in het kader van de rol van netwerkmanager:

- Organiseren van vergaderfaciliteiten, opmaken van de inhoudelijke agenda, beheren en faciliteren interacties tussen actoren.
- Faciliteren van procesovereenkomsten en gezamenlijk bepalen van doelen en verwachtingen.
- Signaleren van contradicties, fixaties, conflicten en impasses en optreden als bemiddelaar: zorgen dat interacties en het samenwerkingsproces continueren.
- Signaleren van mogelijkheden en bedreigingen voor het samenwerkingsproces.
- Aanmoedigen van actoren om de kwaliteit en de voortgang van samenwerking te verbeteren.
- Zorgen voor de nodige informatie en informatiesystemen in het kader van legitimiteit.
- Beoordelen welke inzichten en beslissingen in het proces gedeeld moeten worden met opdrachtgevers, direct betrokken actoren en het grotere publiek.

2.6 Het samenwerkingsproces

In het model beschouwen de auteurs de samenwerking als een cyclisch proces. Er worden vijf subvariabelen onderscheiden die op elkaar in werken. Dit kan negatief zijn, dan is er sprake van een neerwaartse spiraal. Er kan ook sprake zijn van positieve feedback waarbij de subvariabelen versterkend op elkaar voortbouwen.

Face-to-face dialoog

In het samenwerkingsproces is face-to-face dialoog van belang. Hieronder wordt het persoonlijke contact tussen actoren verstaan. Dialoog is een middel voor een onderhandeling en noodzakelijk voor het samenwerkingsproces. Dialoog staat in het hart van het samenwerkingsproces voor opbouwen van vertrouwen, wederzijds respect, gedeeld begrip en commitment aan het proces. Dialoog tussen stakeholders helpt om stereotypes en barrières in de samenwerking te doorbreken.

Opbouwen van vertrouwen

Het samenwerkingsproces gaat om het opbouwen van vertrouwen. Vertrouwen reduceert onzekerheid in een netwerk. Onderzoek toont aan dat het niveau van vertrouwen de performance van een netwerk bepaalt (Provan et al, 2009). Vertrouwen is echter zeldzaam, netwerken kunnen vaak gekarakteriseerd worden door belangenconflicten en strategisch gedrag (Klijn & Koppenjan, 2012). Vaak is vertrouwen een van de meest tijdrovende aspecten in de samenwerking. Het opbouwen van vertrouwen is geen separate fase maar werkt cyclisch gedurende het proces.

Commitment voor het proces

Deze factor heeft een sterke relatie met de prikkel voor actoren om te participeren in het samenwerkingsproces. Er is sprake van commitment als actoren zich willen verbinden aan de resultaten ongeacht welke kant het opgaat. Hiervoor is het van belang dat actoren het gevoel hebben dat sprake is van eerlijke onderhandeling voor het bereiken van de beste resultaten voor alle actoren (Ansell & Gash, 2008). Commitment bouwt voort op het vertrouwen dat actoren de perspectieven en belangen van elkaar vertrouwen. Duidelijke, eerlijke en transparante procedures dragen bij aan het commitment.

Eigenaarschap en verantwoordelijkheid voor het proces vormen ook een onderdeel van commitment. In plaats van besluitvorming door één actor, vindt collectieve besluitvorming plaats in het samenwerkingsproces. Dit betekent dat actoren hun relatie in een ander licht moeten zien. Ook hiervoor is vertrouwen essentieel (Ansell & Gash, 2008).

Gedeeld begrip

Gedeeld begrip is een noodzakelijke voorwaarde om resultaten te bereiken in het samenwerkingsproces (Ansell & Gash, 2008). Bevredigende resultaten zijn enkel mogelijk als actoren in staat zijn percepties bij elkaar te brengen en gezamenlijke doelen en belangen te formuleren (Klijn & Koppenjan, 2010). Gedeeld begrip vereist geen volledige consensus. Er is wel een situatie nodig waarin actoren gezamenlijke acties kunnen verrichten ondanks de aanwezigheid van verschillende percepties (Klijn & Koppenjan, 2016). Actoren moeten dus de verschillende percepties kunnen overbruggen. Het ontwikkelen van gedeeld begrip wordt als een collectief leerproces beschouwd binnen de samenwerking (Ansell & Gash, 2008).

Hoewel in de literatuur gedeeld begrip verschillend wordt beschreven komt een aantal elementen wel terug (Ansell & Gash, 2008). Deze elementen zijn: gezamenlijke missie en visie, gemeenschappelijke doelen en overeenstemming over de definitieve aard van het probleem. De eerste twee elementen vragen een nadere uitleg.

- *Missie en visie:* voor de actoren is duidelijk wat de bestaansreden is van de samenwerking en wat het beeld is van de gewenste toekomstsituatie. Ondanks meningsverschillen over een probleem of de oplossing van een probleem, kan er overeenstemming zijn over een meta-perceptie, meta-frame of gedeelde verhaallijn. Gemeenschappelijke principes vereenvoudigen gezamenlijke actie (Klijn & Koppenjan, 2016).
- *Gemeenschappelijke doelen:* het adresseren van complexe issues binnen een netwerk vraagt meer dan doelen van individuele actoren. Er zijn gezamenlijke doelen en acties nodig (Provan & Kenis, 2008; O'Toole, 1997). Het ontwikkelen en bestaan van gemeenschappelijke doelen motiveert actoren om samen te werken (Huxham, 1996). Eén doelstelling in een samenwerkingsproces is niet noodzakelijk. Als actoren bereid zijn te accepteren dat percepties en meningen verschillen, kan doelvervlechting worden bereikt. Er kunnen oplossingen worden gecreëerd voor verschillende doelen. Op deze manier ontstaat een win-win situatie waarin verschillende actoren voordeel halen uit een situatie (Klijn & Koppenjan, 2016).

Tussentijdse uitkomsten

Te veel verschillende doelen kan leiden tot traagheid en complexiteit (McGuire & Agranoff, 2011). Trage processen en beperkte vooruitgang in de samenwerking leidt tot een gebrek aan voordeel van het samenwerkingsproces.

Samenwerking is waarschijnlijker wanneer er concrete doelen en voordelen zijn en 'small wins' gecreëerd kunnen worden. Dit kunnen ook procesresultaten zijn. Zo kan 'joint factfinding' als een tussentijdse uitkomst beschouwd worden (Ansell & Gash, 2008). Kleine overwinningen genereren positieve feedback ten aanzien van vertrouwen en commitment voor het proces. Op deze manier krijgt het samenwerkingsproces een opwaartse spiraal.

De auteurs beschouwen tussenresultaten als cruciaal wanneer er veel onderlinge tegenstand is en een langdurige verbintenis noodzakelijk is om vertrouwen op te bouwen.

'Small wins' is een goede strategie bij 'wicked problems' (Termeer & Dewulf, 2019). Met kleine stapjes, zonder al te veel aandacht, wordt vooruitgang geboekt. Het kan gaan om een bescheiden verandering die wordt versterkt door volgende veranderingen. Dit laatste wordt het 'bandwagon-effect' genoemd. 'Small wins' vormen een vehikel voor het samenwerkingsproces.

2.7 Uitkomsten

Het beoordelen van de effectiviteit van samenwerkingsverbanden dient in de context te worden gezien van de problematiek om prestaties van het openbaar bestuur te meten. Het beoordelen van samenwerkingsverbanden brengt extra uitdagingen met zich mee.

Allereerst lenen samenwerkingsverbanden zich niet goed om te beoordelen met dezelfde outputgerichte doelen als van hiërarchische organisaties. Actoren werken namelijk aan zowel de doelstellingen van hun eigen individuele organisaties als de collectieve doelstellingen van het samenwerkingsverband.

Ten tweede is het problematisch om ex ante geformuleerde doelstellingen te beoordelen. In interactieprocessen passen actoren namelijk hun percepties en doelstellingen aan als reactie op andere actoren, gebeurtenissen en de omgeving. Een vooraf, collectief, geformuleerd probleem of doelstelling houdt hier geen rekening mee. Formulering en doelstellingen veranderen gedurende de loop van het samenwerkingsproces (Klijn & Koppenjan, 2010). Dit gebeurt vooral in een vroeg stadium van een samenwerkingsverband (Sydow in McGuire & Agranoff, 2011).

Ondanks deze complexiteit ontkomen netwerkorganisaties net als de publieke sector niet aan het beoordelen van de effectiviteit (McGuire & Agranoff, 2011).

Klijn en Koppenjan (2010) pleiten voor een meer subjectieve en ex post beoordeling van de resultaten, gebaseerd op het subjectieve oordeel van de actoren. Het gaat om de betekenis die wordt gegeven aan het samenwerkingsproces (Sydow en Windeler 1998, p. 280 in McGuire & Agranoff, 2011). Een dergelijke aanpak betekent dat gevraagd kan worden aan actoren of de gestelde doelstellingen volgens hen zijn behaald en of volgens de actoren sprake is van een geslaagde samenwerking.

2.8 Conceptueel model

Het model van Ansell en Gash (2008) fungeert als conceptueel model in het onderzoek.

De onafhankelijke variabelen zijn: startcondities, institutioneel design, faciliterend leiderschap en samenwerkingsproces. Uitkomsten is de afhankelijke variabele in dit onderzoek.

Het samenwerkingsproces heeft een directe invloed op de afhankelijke variabele. Het samenwerkingsproces is ook een intermediaire variabele: de andere onafhankelijke variabelen hebben via het samenwerkingsproces invloed op de uitkomsten.

Het samenwerkingsproces kan beïnvloed worden door drie concepten: startcondities, institutioneel design en faciliterend leiderschap. Deze concepten kunnen het samenwerkingsproces versterken of verzwakken.

Het samenwerkingsproces vormt de kern van het conceptueel model. Binnen het samenwerkingsproces worden vijf subvariabelen onderscheiden: face to face dialoog, opbouwen van vertrouwen, gedeeld begrip, commitment voor het proces en tussentijdse resultaten. De variabelen kunnen elkaar versterken of verzwakken: er kan dus een positieve cyclus of een neerwaartse spiraal ontstaan. De variabelen en de subvariabelen vormen dus de verklarende factoren voor de uitkomst van samenwerking.

Dit hoofdstuk beschrijft op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd. Allereerst wordt de onderzoeksstrategie en de selectie van de casus beschreven. Vervolgens wordt geschetst hoe de data is verzameld en is geanalyseerd. Tot slot wordt het operationalisatieschema weergegeven en wordt ingegaan op de validiteit en de generaliseerbaarheid van het onderzoek.

3.1 Onderzoeksstrategie

Er is een vergelijkende casestudy uitgevoerd aangezien met een klein aantal onderzoekseenheden is gewerkt en de cases onderling zijn vergeleken (Verschuren & Doorewaard, 2016). Een casestudy is een geschikte strategie om een samenwerkingsverband te bestuderen (Swanborn, 2013). Door met een diepteonderzoek te werken met verschillende arbeidsintensieve vormen van datagenerering is het mogelijk een integraal beeld te verkrijgen van de samenwerkingsprocessen (Verschuren & Doorewaard, 2016). De kwalitatieve methoden bieden de mogelijkheid om de percepties van de verschillende actoren te betrekken.

Er zijn explorerende gesprekken gevoerd binnen de beleidsdirectie om cases te selecteren. Het uitgangspunt was om twee cases te selecteren die in een bepaald opzicht maximaal van elkaar verschillen en voor het overige maximaal aan elkaar gelijk zijn. Dit kan een aantrekkelijke strategie zijn als gericht een causaal verband wordt gezocht tussen twee fenomenen (Verschuren & Doorewaard, 2016). Met dit uitgangspunt werd het programma TAZ geselecteerd nu binnen dit beleidsdomein twee samenwerkingsverbanden zijn gestart voor het verbeteren van de samenwerking tussen professionals in de arbeidsgerelateerde zorg.

Case 1: Kwaliteitstafel Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde (Kwaliteitstafel) is ingesteld om kennis en kwaliteitsbeleid te ontwikkelen voor het domein Arbeid en zorg en tot een gedragen financieringsmodel te komen zodat kennis en kwaliteitsbeleid structureel wordt ontwikkeld. Het achterliggende doel is gezamenlijke verantwoordelijkheid te creëren onder actoren.

Case 2: Platform Arbeidsgerelateerde zorg (Platform) is ingesteld voor het stimuleren van overstijgende samenwerking tussen professionals binnen de bedrijfsgezondheidszorg en professionals binnen de curatieve zorg door kennis uit te wisselen over initiatieven die op dit gebied lopen. Op deze manier wordt geprobeerd samenwerking verder te stimuleren.

De Kwaliteitstafel en het Platform hebben als cases de volgende overeenkomsten:

- De overheid heeft beide samenwerkingsverbanden geïnitieerd met als doel om de samenwerking tussen professionals te verbeteren.
- De beleidsdirectie faciliteert op dezelfde wijze beide samenwerkingsverbanden: er is een voorzitter en secretaris aangesteld en gefinancierd voor de vormgeving en de aansturing van de samenwerkingsverbanden. Zij vervullen het faciliterend leiderschap.
- De focus ligt op samenwerking tussen private actoren in het samenwerkingsverband. De beleidsdirectie ziet voor de overheid een ondergeschikte rol in de samenwerking.
- De samenstelling van actoren en de omvang van het samenwerkingsverband. De cases vallen in hetzelfde beleidsdomein met een overeenkomstige dynamiek.

Door deze overeenkomsten wordt geprobeerd andere factoren die van invloed zijn op het samenwerkingsproces zoveel mogelijk uit te sluiten. De case ‘asbest’ werd bijvoorbeeld niet geschikt bevonden omdat de beleidsdirectie een grote rol heeft en een rol heeft in het faciliterend leiderschap. Een belangrijk verschil tussen de cases is de opdracht van de samenwerkingsverbanden. Het Platform heeft een ‘informeel’ karakter en beoogt kennisuitwisseling. De Kwaliteitstafel is opgericht om concrete opdrachten en resultaten te realiseren.

3.2 Dataverzameling: methode en technieken

Het onderzoek is in twee fases uitgevoerd conform de hiërarchische methode (Verschuren & Doorewaard, 2016). In de eerste fase zijn de cases onderzocht als enkelvoudige cases. Bij elke case is een vast patroon gevolgd voor het verzamelen en analyseren van de data. In de tweede fase is op basis van de afzonderlijke resultaten een vergelijkende analyse verricht om overeenkomsten en verschillen tussen de cases te verklaren (Verschuren & Doorewaard, 2016).

De data is verzameld door middel van deskresearch en semigestructureerde interviews. Oorspronkelijk zou de focus liggen op de interviews. Samenwerking is een subjectief begrip en deze methode maakt het mogelijk percepties en meningen van alle actoren te betrekken in de analyse. Vanwege de Covid-19 crisis was het noodzakelijk de onderzoeksopzet aan te passen. Een groot deel van de respondenten waren namelijk werkzaam in de zorg en zij waren niet beschikbaar voor een interview. Er is daarom gekozen om meer te steunen op de data die is verkregen via deskresearch.

Deskresearch

In het kader van deskresearch zijn de relevante documenten verzameld voor beide cases. De documenten geven een beeld van de samenwerkingen, in het bijzonder de voorgeschiedenis, het institutioneel design, faciliterend leiderschap en de tussentijdse resultaten.

Organisaties	Type document
SZW	- Brieven aan de Tweede Kamer - Beleidsdocumenten: interne nota's, offertes voor inhuur procesmanagers
Onderzoeksbureau's	Onderzoeken uitgevoerd door SZW of externe partijen
Platform en Kwaliteitstafel	Nieuwsbrieven, voortgangsrapportages, verslagen
Actoren afzonderlijk	Communicatie-uitingen en beleidsdocumenten

Figuur 3: type documenten deskresearch aan de hand van verschillende actoren.

Interviews

In beide cases is sprake van een samenwerkingsverband waarin verschillende actoren deelnemen. De deelnemers van beide samenwerkingsverbanden zijn in te delen in vijf groepen.

1. Beleidsdirectie Gezond en Veilig Werken: initiatiefnemer van de samenwerkingsverbanden. Binnen de beleidsdirectie zijn verschillende beleidsmedewerkers betrokken bij de Kwaliteitstafel en het Platform.
2. Actoren die het faciliterend leiderschap vervullen: voor beide samenwerkingsverbanden zijn een secretaris en een voorzitter aangesteld door de beleidsdirectie. Op basis van het theoretisch kader wordt geconcludeerd dat zij als netwerkmanager optreden.
3. Vertegenwoordigers van de verschillende professionals in de arbeidsgerelateerde zorg.
4. Sociale partners: organisaties die werkgevers en werknemers vertegenwoordigen.

5. Overheidsorganisaties: beleidsdirecties binnen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Door de Covid-19 crisis waren de externe respondenten niet beschikbaar. Dit zijn de respondenten in groep 3, 4 en 5. Enerzijds omdat respondenten een rol hadden in (het beleid over) de zorg, anderzijds omdat respondenten betrokken waren bij de verschillende steunmaatregelen. Er is daarom voor gekozen om zoveel mogelijk respondenten te interviewen die beschikbaar waren in groep 1 en 2.

	Respondenten Kwaliteitstafel	Respondenten Platform
	Procesmanager (voorzitter) Procesmanager (secretaris) Programmamanager (1) Programmamanager (2) Beleidsmedewerker (1) Beleidsmedewerker (2)	Procesmanager (voorzitter) Procesmanager (secretaris) Programmamanager (1) Programmamanager (2) Beleidsmedewerker (1) Beleidsmedewerker (2)

Figuur 4: geïnterviewde respondenten per samenwerkingsverband.

De interviews zijn afgenomen aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst (bijlage nog opnemen). De vragen zijn opgesteld aan de hand van het operationalisatieschema. Voor de vijf concepten van het conceptueel model zijn onderstaande hoofdvragen geformuleerd. Achter iedere vraag zijn indicatoren opgesteld om te kunnen doorvragen (zie bijlage 1).

- Startcondities: kunt u vertellen wat de aanleiding was van de samenwerking en hoe de startcondities waren?
- Institutioneel design: welke afspraken zijn er gemaakt voor het functioneren van het samenwerkingsproces?
- Faciliterend leiderschap: kunt u vertellen wie de netwerkmanager is, wat de rol is van deze netwerkmanager en welke activiteiten de netwerkmanager ontplooit?
- Samenwerkingsproces: kunt u vertellen hoe het samenwerkingsproces is verlopen?
- Uitkomsten: tot welke resultaten heeft het samenwerkingsproces geleid?

Vanwege de uitzonderlijke omstandigheden van de Covid-19-crisis vonden de interviews digitaal plaats door middel van een videoverbinding. Elk interview is afgenomen volgens een vast patroon en duurde circa één uur. De meeste interviews verliepen 'organisch' doordat de respondenten bij het beantwoorden van de eerste vraag uit zichzelf antwoord gaven op volgende vragen en aspecten van samenwerking. Afhankelijk van de rol van de respondent in het samenwerkingsproces kwam het ene aspect uitgebreider aan bod dan het andere. Er waren bijvoorbeeld respondenten die meer wisten te vertellen over de voorgeschiedenis maar minder over het samenwerkingsproces zelf.

De interviews zijn woordelijk uitgewerkt en deze uitwerking is voorgelegd aan de respondent. De respondenten hebben de mogelijkheid gekregen om passages te schrappen, te wijzigen of aan te vullen. Eén respondent heeft daadwerkelijk gebruik gemaakt van deze mogelijkheid door 'ongenuanceerde uitspraken' anders te formuleren.

3.3 Analyse van de verkregen data

De via deskresearch verkregen data is geordend en geanalyseerd met behulp van het programma Atlas. Alle documenten zijn gelezen en relevante passages zijn gekoppeld aan de vijf concepten van het conceptueel model. Waar mogelijk is een verdere verfijning aangebracht door variabelen te koppelen aan de passages. Sommige documenten waren relevant voor beide cases. Zo hebben de samenwerkingsverbanden een gezamenlijke voorgeschiedenis.

De verkregen data via de interviews is als volgt geordend en geanalyseerd. Voor elk netwerk zijn alle interviews 'ontleed' aan de hand van de vijf concepten in het conceptueel model. De relevante passages zijn op die manier onderverdeeld in de concepten.

Op basis van de geordende data is vervolgens per concept de waarde bepaald aan de hand van de geselecteerde passages uit de documenten en interviews. Als de uitspraken uiteenliepen is dat weergegeven en is vervolgens een conclusie opgesteld.

Per case is een beeld verkregen van de vijf concepten van samenwerking: voorgeschiedenis, startcondities, netwerkmanager, samenwerkingsproces en de uitkomsten van de samenwerking. Per case is bekeken welke factoren het verloop van het samenwerkingsproces verklaren.

Vervolgens zijn de resultaten van de cases naast elkaar gelegd en is gekeken wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen de netwerken en hoe dit verklaard kan worden.

3.4 AVG en privacy

In dit onderzoek is gewerkt met persoonsgegevens: namen, functies en organisaties van respondenten en deelnemers van de samenwerkingsverbanden. Alle NAW-gegevens zijn vervangen door een uniek respondent-nummer. NAW-gegevens van de deelnemers aan samenwerkingsverbanden zijn verwijderd. Enkel functietitels en namen van organisaties zijn gebruikt. Voor het verzamelen van de data via de interviews is voorafgaand aan het interview toestemming gevraagd voor opnemen van het interview en het woordelijk uitwerken van de antwoorden voor het analyseren van de data. De opnames en transcripten worden conform de privacy-checklist verwijderd (ingeleverd via Canvas).

3.5 Operationalisatie

In het theoretisch kader zijn een aantal concepten behandeld. Deze concepten zijn geoperationaliseerd om ze meetbaar te maken. Voor elke variabele is een beschrijving gegeven en een waarde toegekend.

Concept	Variabele	Beschrijving	Waarde
1. Startcondities: bevorderend/belemmerend	Prikkel voor participatie	Actoren zien een directe relatie tussen participatie en betekenisvolle uitkomsten (o.a. beïnvloed door onderlinge afhankelijkheid en exclusiviteit forum).	ja/nee
	Voorgeschiedenis	De wijze waarop de voorgeschiedenis te kenmerken is voor de start van de samenwerking.	gunstig/ongunstig
	Exclusiviteit	Het netwerk is de exclusieve plek om de doelstelling van samenwerking te realiseren.	ja/nee
	Middelen	Actoren zijn voldoende toegerust om te participeren aan het netwerk.	ja/beperkt/nee
2. Institutioneel design: bevorderend/belemmerend	Participatie	De cruciale actoren en minder goed vertegenwoordigde actoren hebben toegang tot de samenwerking.	ja/nee
	Inclusief	De minder goed vertegenwoordigde actoren hebben toegang tot het samenwerkingsproces	ja/nee
	Spelregels	Er zijn afspraken over het functioneren van het netwerk en de rollen in het samenwerkingsverband	ja/beperkt/nee
	Transparantie	Informatie-uitwisseling vindt plaats binnen het netwerk en buiten het netwerk.	volledig/matig/niet
3. Faciliterend leiderschap: bevorderend/belemmerend	Onafhankelijk	De actoren die het faciliterend leiderschap hebben geen inhoudelijk belang bij de samenwerking.	ja/nee
	Bevorderen actieve participatie	De netwerkmanager stimuleert dat actoren activiteiten ontplooiën.	ja/matig/nee
	Bemiddelend	De actoren die het faciliterend leiderschap vervullen signalen en acteren op bedreigingen en kansen voor de samenwerking.	ja/matig/nee
	Dialogoog faciliteren	De actoren die het faciliterend leiderschap vervullen creëren interactie momenten.	ja/matig/nee
4. Samenwerkingsproces: goed/matig/slecht	Vertrouwen	Actoren werken vanuit een gezamenlijk belang.	ja/nee
	Interactie/dialogoog	Frequentie van face to face dialoog tussen actoren	niet/weinig/gemiddeld/veel
	Gedeeld begrip	De actoren benoemen dezelfde missie, visie, doelen en aanpak van het vraagstuk.	ja/nee
	Commitment	De actoren zijn bereid zich in te zetten voor de samenwerkingproces.	ja/neutraal/nee
	Tussentijdse resultaten	Er zijn tussentijdse resultaten behaald gedurende het samenwerkingsproces.	niet/beperkt/veel
5. Outcomes: geheel/gedeeltelijk/niet behaald	Doelstellingen	De mate waarin actoren menen dat de gestelde doelstellingen zijn behaald.	geheel/gedeeltelijk/niet
	Samenwerking	De mate waarin actoren menen dat de samenwerking succes vol is.	geheel/gedeeltelijk niet

Figuur 5: Operationalisatieschema.

3.6 Validiteit en generaliseerbaarheid

In het kader van de validiteit van het onderzoek worden twee vragen beantwoord: wat is de geldigheid en wat is de generaliseerbaarheid?

Onder de interne validiteit wordt verstaan de geldigheid van het onderzoek. Hierbij wordt gekeken of het onderzoek heeft gemeten wat beoogd was te meten. Door de Covid-19 crisis waren er beperkingen en uitdagingen tijdens het onderzoek, dit zet de interne validiteit onder druk. Een beperkt deel van de betrokken actoren van de samenwerkingsverbanden zijn geïnterviewd. Daarbij zijn enkel respondenten geïnterviewd die het samenwerkingsverband hebben geïnitieerd of het samenwerkingsverband aansturen. Dit is mogelijk een beperkt perspectief. Er is rekening gehouden met de mogelijke neiging om de samenwerking als succesvol te presenteren. Dit is geprobeerd te beperken door met verschillende beleidsmedewerkers binnen de beleidsdirectie te spreken en op die manier meerdere perspectieven op de samenwerkingsprocessen te verkrijgen.

Daarnaast is teruggevallen op deskresearch. Hierdoor was het mogelijk de data uit de interviews te toetsen aan de data uit de documenten. Op deze manier is geprobeerd de interne validiteit te vergroten.

De externe validiteit ziet toe op de generaliseerbaarheid van het onderzoek.

Van een casestudy is bekend dat de externe validiteit onder druk staat omdat een gering aantal eenheden zijn onderzocht. Voor dit onderzoek betekent het dat het lastig is de conclusies te generaliseren voor andere samenwerkingsverbanden van het ministerie SZW of de overheid.

Tegelijkertijd wordt de validiteit ondersteund door het gebruik van het model van Ansell & Gash dat is ontwikkeld op basis van een groot aantal onderzochte eenheden.

Bovendien is dit uitgevoerde onderzoek bedoeld om een bijdrage te leveren aan het generaliseren van het gebruikte model.

De betrouwbaarheid gaat over in welke mate het onderzoek herhaald kan worden en dezelfde resultaten geeft. Hoewel een interview een persoonlijk gesprek blijft is gepoogd de herhaalbaarheid te verzekeren door te werken met een semigestructureerde vragenlijst.

In dit hoofdstuk staat een algemene beschrijving van de beleidscontext van de cases. Hiervoor wordt het beleidsdomein arbeidsgelateerde zorg en bijbehorende begrippen uitgelegd en wordt een beeld geschetst van het speelveld en het type actoren.

4.1 Het domein 'Arbeidsgelateerde zorg'

Arbeidsgelateerde zorg is de zorg gericht op behoud, herstel en verbetering van de gezondheid en duurzame inzetbaarheid van werkenden (SER, 2014). Deze zorg wordt geboden in de reguliere zorg en de bedrijfsgezondheidszorg.

- **Bedrijfsgezondheidszorg: zorg aan werkgevers en werknemers** deze zorg richt zich op advies over ongevallen of beroepsziekten en op preventie om gezondheidsschade te voorkomen.
 - Bedrijfsartsen worden zelfstandig of via een arbodienst ingehuurd door een werkgever. Ze begeleiden werkgevers en werknemers bij ziekteverzuim en preventie.
 - Deskundigen worden zelfstandig of via een arbodienst ingehuurd door werkgevers om te adviseren over preventie, bijvoorbeeld een arbeidshygiënist of veiligheidkundigen. Arbeidsdeskundigen en verpleegkundigen voeren taken uit waar bedrijfsartsen verantwoordelijk voor zijn.
 - Verzekeringsartsen zijn in dienst van het UWV of een private verzekeraar en adviseren over de terugkeer van werkenden in het arbeidsproces. Zij gebruiken de input van bedrijfsartsen.
- **Reguliere zorg: zorg aan werkenden** deze zorg richt zich op arbeidsgelateerde aandoeningen of aandoeningen waardoor zij beperkt of niet in staat zijn arbeid te verrichten. In de reguliere zorg spelen verschillende deskundigen een rol in de arbeidsgelateerde zorg.



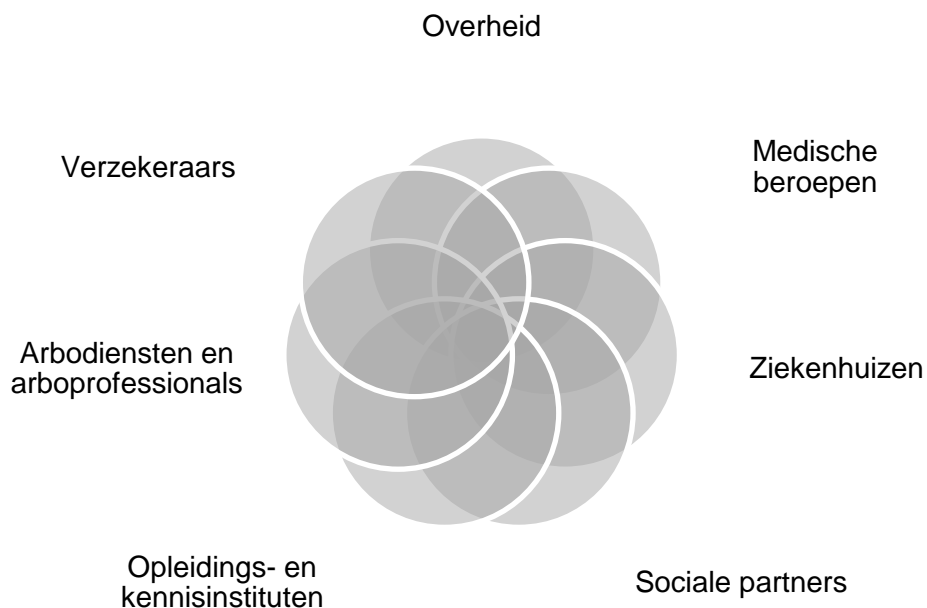
Figuur 6: visuele weergave domein arbeidsgelateerde zorg.

Financiering van arbeidsgelateerde zorg: twee stelsels

De bedrijfsgezondheidszorg is privaat georganiseerd. Het ministerie van SZW is verantwoordelijk voor het beleid en acteert primair via (regulerende) wetgeving en beperkte financiële incentives (Van Gastel, 2017). De reguliere zorg heeft een privaat karakter en wordt gecomplementeerd door een sterke rol van de overheid. Deze rol wordt vervuld door het ministerie van VWS. Zo heeft VWS bijvoorbeeld een (gedeelde) regierol voor afspraken over de inzet van 'zorggelden' voor kwaliteitsbeleid van huisartsen en medisch specialisten (Van Vliet et al., 2015).

4.2 Het speelveld en type actoren

In het domein arbeidsgelateerde zorg zijn er acht typen actoren te onderscheiden.



Figuur 7: betrokken actoren domein arbeidsgelateerde zorg.

- Medische beroepen bieden zorg in de reguliere zorg en bedrijfsgezondheidszorg (o.a. huisartsen, medisch specialisten, bedrijfsartsen en verzekeringsartsen). Deze beroepsgroepen worden vertegenwoordigd door verenigingen. Een belangrijke koepel is de Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering van de Geneeskunst (KNMG).
- Ziekenhuizen bieden (reguliere) zorg en fungeren vaak ook als kennisinstituut.
- Opleidings- en kennisinstituten: bieden opleidingsplekken voor beroepsgroepen in de arbeidsgelateerde zorg spelen kennisinstituten spelen een rol in de kwaliteit van uitvoering van de beroepen.
- Arbodiensten en arboprofessionals: ondersteunen bedrijven bij gezond en veilig werken. Een arbodienst kan verschillende professionals inzetten. Denk aan een bedrijfsarts voor het ziekteverzuim of een arbeidshygiënist voor het adviseren over een Risico Inventarisatie en -Evaluatie. Er zijn een aantal brancheorganisaties die arbodiensten vertegenwoordigen. Arboprofessionals opereren zelfstandig of via een arbodienst bij het aanbieden van diensten aan bedrijven.
- Sociale partners: vertegenwoordigen werkgevers en werknemers. Werkgevers en werknemers concretiseren het beleid voor gezond en veilig werken en betalen (indirect) voor de bedrijfsgezondheidszorg.
- Verzekeraars: bieden inkomensverzekeringen aan en hebben verzekeringsartsen in dienst.
- Overheidsorganisaties: vervullen verschillende rollen. Het ministerie van SZW is verantwoordelijk voor de bedrijfsgezondheidszorg. Het ministerie van VWS is verantwoordelijk voor de reguliere zorg. Binnen VWS en SZW zijn verschillende beleidsdirecties betrokken. De directie Werknemersregelingen binnen SZW is bijvoorbeeld beleidsmatig verantwoordelijk voor de verzekeringsartsen.

Groep	Afkorting	Organisaties
Beroepsgroepen	FMS KAMG LAD LHV NVAB NVVG Verenso NHG ZFB ZBG	Federatie Medisch Specialisten Koepel Artsen Maatschappij en Gezondheid Landelijke Vereniging van Artsen in Dienstverband Landelijke Huisartsen Vereniging Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde Nederlandse Vereniging voor Verzekerings-geneeskunde Vereniging van specialisten ouderengeneeskunde Kennisinstituut Federatie Medisch specialisten De Geneeskunde Student Nederlands Huisartsen Genootschap Vereniging Zelfstandige en Freelance bedrijfsartsen Zelfstandige Bedrijfsartsen Genootschap
Ziekenhuizen	AMC VU UMCG RadboudUMC Tranzo	Amsterdam Medisch Centrum Vrije Universiteit Universitair Medisch Centrum Groningen Universiteit Medisch Centrum Nijmegen Wetenschappelijk centrum voor zorg en welzijn Tilburg School of Social and Behavioral Sciences
Arbodiensten	OVAL KoM BOA	Organisatie van Organisatie Vitaliteit, Activering en Loopbaan Kwaliteit op Maat, belangenbehartiger professionals arbo, verzuim en preventie Branche-organisatie Arbodiensten
Opleidings- en kennis-instituten	NSPOH SGBO OSG Losgio ZonMw RIVM GAK LAN	Netherlands School of Public & Occupational Health Sociaal Geneeskundige Beroeps Opleiding Instituut kwalitatieve cursussen medische professionals Landelijk Overleg Sociaal-Geneeskundigen De Nederlandse organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie Rijksinstituut voor Volksgezondheid Instituut GAK: Investeert in maatschappelijke projecten, onderzoeken en leerstoelen Long Alliantie Nederland
Arboprofessionals	NVvV NVvA (1) BA&O V&VN GAV NVvA (2)	Nederlandse Vereniging voor Veiligheidskundigen Nederlandse Vereniging voor Arbeidshygiene Beroepsvereniging Arbeidsdeskundigen en Organisatiedeskundigen Beroepsvereniging Arboverpleegkundigen (V&VN) Nederlandse Vereniging van Geneeskundig Adviseurs en particuliere Verzekeringszaken Nederlandse Vereniging van Arbeidsdeskundigen
Sociale partners	VNO NCW MKBNL AWVN LTO FNV VCP CNV	Verbond van Nederlandse Ondernemingen en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond Koninklijke Vereniging MKB-Nederland Algemene Werkgeversvereniging Landelijk- en Tuinbouworganisatie Nederland Federatie Nederlandse Vakbeweging Vakcentrale voor Professionals Christelijke Nationaal Vakbond
Overheid	SZW VWS UWV	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Verzekeraars	Verbond	Verbond van Verzekeraars

Figuur 8: lijst actoren domein arbeidsgerelateerde zorg.

Het samenwerkingsproces van de Kwaliteitstafel wordt in dit hoofdstuk beschreven. Geschetst wordt wat de aanleiding is voor de samenwerking en welke actoren betrokken zijn. Paragraaf 5.2 beschrijft de startcondities van de Kwaliteitstafel. Paragraaf 5.3 schetst het ontwerp van de Kwaliteitstafel. Paragraaf 5.4 beschrijft de activiteiten van de netwerkmanagers. In paragraaf 5.5 wordt het samenwerkingsproces beschreven en tot slot wordt in paragraaf 5.6 de uitkomst geschetst van de Kwaliteitstafel.

5.1 Aanleiding voor samenwerking

De aanleiding voor de Kwaliteitstafel is een dreigend tekort aan bedrijfsartsen. Naar aanleiding van een motie wordt door de minister van SZW een kwartiermaker benoemd voor de aanpak van het probleem (Asscher, 2017).

De kwartiermaker presenteert in 2017 een aanpak voor het vraagstuk (Van Gastel, 2017). Onderdeel van de aanpak is het ontwikkelen van structurele kennis- en kwaliteitsontwikkeling om het imago van de beroepsgroep te verbeteren. De instroom in de opleiding is laag omdat bij net afgestudeerde basisartsen het specialisme niet altijd bekend is en het vak onderaan de ranglijst staat bij de beroepskeuze.

Aanbevolen wordt een Kwaliteitstafel in te stellen en een onafhankelijk voorzitter en secretariaat te financieren voor de duur van vier jaar. De opdracht van de Kwaliteitstafel is tweeledig.

1. Een gezamenlijke agenda voor kennis- en kwaliteitsbeleid voor arbeid en gezondheid. Hierbij dient de verzekeringsgeneeskundige infrastructuur betrokken te worden.
2. Een uitvoerbaar en gedragen financieringsmodel binnen een jaar ontwikkelen voor structureel kwaliteitsbeleid.

Geconcludeerd wordt dat het tekort aan bedrijfsartsen een gezamenlijk vraagstuk is van de private sector, maar dat deze sector niet op eigen kracht de problemen weet op te lossen. Dit rechtvaardigt een actieve opstelling van SZW, vanwege de verantwoordelijkheid voor het stelsel van bedrijfsgezondheidszorg.

De aanbeveling wordt opgevolgd door SZW, dat besluit de Kwaliteitstafel voor twee jaar in te stellen. Onderstaand figuur bevat een weergave van de betrokken actoren.

Beroeps-Verenigingen Disciplines	Verenigingen Arbodiensten	Opleiding- instituten	Kennisinstituten	Sociale Partners	Overheid	Verzekeraar
NVAB bedrijfsarts NVVG verzekeringsarts V&VN verpleegkundigen NVvA arbeidskundigen Geneeskunde-student GAV geneeskundig adviseurs verzekeringszaken BA&O arbeids- & organisatiedeskundigen	OVAL KOM	NSPOH SGBO IOSG Losgio	ZonMw AMC VU UMCG Radboud RIVM Tranzo GAK	VNO-NCW FNV	UWV Beleidsdirectie G&VW Beleidsdirectie WR Beleidsdirectie PG Beleidsdirectie CZ	Verbond van Verzekeraars

Figuur 9: Betrokken actoren in de Kwaliteitstafel.

5.2 Startcondities voor samenwerking

Voorgeschiedenis

Het rapport van de kwartiermaker beschrijft een langlopende discussie over de financiering van kennis en kwaliteitsbeleid in de bedrijfsgezondheidszorg. SZW vindt dat de markt verantwoordelijk is omdat hoogwaardige bedrijfsgezondheidszorg bijdraagt aan een lager ziekteverzuim. Het veld vindt dat de overheid ook een aandeel heeft. De bedrijfsartsen zijn jarenlang financieel ondersteund om richtlijnen te ontwikkelen. Nadat verkenningen niet leiden tot een oplossing wordt in 2015 aangekondigd dat de subsidie in 2019 wordt beëindigd.

De Kwartiermaker constateert dat de actoren willen samenwerken maar ook elkaars concurrenten zijn in de markt. De voorzitter zegt ook dat de actoren elkaar als concurrent zien. SZW vertelt dat actoren bereid waren in gesprek te gaan maar niet altijd het initiatief nemen.

Daarnaast zijn er verschillende belangen tussen arbodiensten en brancheorganisaties van bedrijfsartsen. Maar het kan vooral schuren tussen de bedrijfsartsen en verzekeringsartsen. SZW vertelt ook dat de bereidheid om de situatie te verbeteren verschilt onder actoren.

Over de relatie tussen SZW en het veld zijn geen expliciete uitspraken gedaan. Wel is door alle respondenten de patstelling benoemd over de financiering van het kennis- en kwaliteitsbeleid.

De voorgeschiedenis wordt als ongunstig beschouwd. In het veld zagen actoren elkaar als concurrenten. Tussen het veld en SZW is sprake van een patstelling over de financiering.

Prikkel voor participatie

SZW geeft aan dat actoren de Kwaliteitstafel als het laatste middel zagen om de situatie te veranderen en dat er hoge verwachtingen waren van de uitkomst van het proces. Het veld was enigszins moegestreden maar ook blij met het rapport van van Gastel. Het beëindigen van de jarenlange verstrekte subsidie aan NVAB zorgde voor een extra stimulans voor het veld. SZW zag de Kwaliteitstafel als laatste drukmiddel om de markt in beweging te krijgen.

De voorzitter vertelt dat ondanks de financiële problemen een gezamenlijk belang werd gevoeld voor gezond en veilig werken en het verbeteren van het imago van de beroepsgroepen. Het is niet fijn dat aan de beroepsgroepen kleeft dat de kwaliteit als onvoldoende wordt ervaren. Ook wordt het probleem van de tekorten van de bedrijfsartsen gevoeld en de urgentie ervaren om nieuwe artsen goed op te leiden. Over de onderlinge afhankelijkheden zegt ze dat voor bepaalde afzonderlijke oplossingen niet iedereen nodig is maar dat wel alle partijen nodig zijn voor de hogere doelstelling, het tekort aan bedrijfsartsen.

De conclusie is dat bij actoren een prikkel was om te participeren in de Kwaliteitstafel en dat zij vertrouwen hadden in een goede afloop van het proces.

Middelen

Naast financiering van de voorzitter en de secretaris werden door SZW praktische zaken gefinancierd zoals zalen, catering en drukwerk. De netwerkmanagers vertellen dat zij een overbruggingsfinanciering hebben gerealiseerd voor het moment dat de subsidie zou aflopen. Op deze manier kreeg de Kwaliteitstafel middelen om activiteiten te ontplooiën. Actoren moeten in eigen tijd deelnemen aan alle overleggen, ook in de later ingestelde werkgroepen. Dat is volgens SZW en de

netwerkmanagers best veel voor de deelnemers omdat vanuit meerdere beleidstrajecten tijd en investering wordt gevraagd.

Als wordt gevraagd naar een eventuele disbalans tussen de beschikbare middelen geeft SZW aan dat een deel van de actoren dominant aanwezig is en goed de weg weet te vinden naar het ministerie.

Het oordeel is dat de samenwerking beperkt toegerust was aangezien enkel de netwerkmanagers zijn gefaciliteerd door SZW. Hoewel de respondenten dit niet noemen is daarnaast sprake van een disbalans omdat de overheid beter is toegerust in financiële middelen.

Conclusie startcondities: bevorderend voor het samenwerkingsproces.

Hoewel de voorgeschiedenis ongunstig is en bij aanvang de Kwaliteitstafel onvoldoende wordt toegerust worden de startcondities toch als bevorderend beschouwd. Er was voor actoren een sterke prikkel om te participeren vanwege de ontstane patstelling over de financiering en de hoge verwachtingen die er waren over de uitkomsten.

5.3 Institutioneel design

Participatie

De voorzitter vertelt uitgebreid over de inrichting van de Kwaliteitstafel. In de grote bijeenkomsten participeren circa 30 actoren. Per organisatie is één deelnemer geselecteerd die zeggenschap heeft. Niet alle actoren die zijn gesproken tijdens de verkenning, zijn deelnemer van de Kwaliteitstafel. Er zijn drie werkgroepen: opleidingen, richtlijnen en academisering. Elke werkgroep heeft een werkgroep leider en zes deelnemers. Er is gekozen voor dit aantal deelnemers om het werkbaar te houden. De werkgroepen zijn divers samengesteld uit de beroepsgroepen, werkgevers en universiteiten en andere kerndisciplines zoals verpleegkundigen.

SZW vertelt dat als een actor niet betrokken was bij de Kwaliteitstafel maar dat wel wilde, zij dit meldden bij de netwerkmanagers. Deze partij werd vaak via de grote bijeenkomsten aangehaakt.

Omdat alle actoren toegang hebben tot de samenwerking en de cruciale actoren deelnemen aan de samenwerking is sprake van een inclusieve samenwerking.

Spelregels over functioneren van het netwerk

Het aanstellingsbesluit van de voorzitter en de offerte van het RIVM zijn de basis voor het functioneren van de Kwaliteitstafel. In het aanstellingsbesluit staat de functie en opdracht van de voorzitter en de verantwoordingswijze. De offerte van het RIVM beschrijft de rol van de secretaris en structuur van de Kwaliteitstafel. Ook staat in de offerte de rol van het ministerie van SZW en VWS: zij zijn waarnemend lid van de Kwaliteitstafel.

De netwerkmanagers hebben zelf afspraken gemaakt via een presentatie tijdens de eerste (grote) bijeenkomst. In de presentatie staat de doelstelling en inrichting van de Kwaliteitstafel en de opdracht van de werkgroep leiders om werkgroepen te vormen.

Eén van de netwerkmanagers vertelt dat aan de werkgroep leiders duidelijk is gemaakt dat ze 'hun pet' van de arbodienst of branchevereniging moesten afzetten als ze aan tafel kwamen.

SZW vertelt dat bij de afspraken vooral aandacht was voor de onafhankelijkheid van de voorzitter vanwege de verschillende belangen in het veld. SZW liep er wel tegenaan dat er verder beperkt

afspraken waren, bijvoorbeeld over de voortgangsrapportages. De Kwaliteitstafel dacht dat deze verslagen rechtstreeks naar de Tweede Kamer gestuurd werden maar SZW had een heel ander beeld.

Op basis van deze resultaten is de conclusie dat er afspraken zijn gemaakt over het functioneren de Kwaliteitstafel. Er zijn vooral harde afspraken gemaakt over de rol van netwerkmanagers.

Transparantie

De voorzitter vertelt dat jaarlijks circa 3 à 4 grote bijeenkomsten zijn. Voor deze bijeenkomst wordt de agenda en de voortgang van de werkgroepen gestuurd. Tijdens de bijeenkomst was ruimte voor vragen aangezien niet iedere deelnemer van de Kwaliteitstafel ook lid was van de werkgroepen. SZW vertelt hierover dat het lastig is geïnformeerd te blijven als actoren geen rol hebben in de werkgroepen omdat je dan niet alles meekrijgt.

De externe communicatie verloopt via voortgangsrapportages. Op basis van deze rapportages informeert SZW de Tweede Kamer over de voortgang van de Kwaliteitstafel.

Tijdens het onderzoek is geen vaste openbare plek gevonden voor de verslagen. Sommige verslagen zijn online beschikbaar omdat betrokken actoren deze gepubliceerd hebben.

Op basis van deze resultaten is de conclusie dat het samenwerkingsproces matig transparant is. Binnen het netwerk vindt in sterke mate informatie-uitwisseling plaats. De uitwisseling naar buiten toe is echter beperkt.

Conclusie institutioneel design: bevorderend voor het samenwerkingsproces.

De transparantie is een kanttekening maar alle actoren hebben toegang tot het samenwerkingsproces en de cruciale actoren nemen deel aan de samenwerking. Dit waarborgt de procedurele legitimiteit. Tot slot geven de spelregels structuur aan het samenwerkingsproces. Dit is met name het geval voor het optreden van de netwerkmanagers.

5.4 Faciliterend leiderschap

Dialog/interactie faciliteren

SZW en de netwerkmanagers vertellen dat voor de eerste bijeenkomst een verkennende fase plaats heeft gevonden. In een rondje langs de velden hebben de netwerkmanagers gesproken met alle betrokken actoren. Hierdoor kon iedereen zijn of haar hart luchten.

De voorzitter vertelt dat in de drie werkgroepen actoren elkaar ontmoeten. Actoren leerden hierdoor elkaars werk kennen, spraken met elkaar en werkten aan de gezamenlijke agenda. Dat was volgens haar het vertrekpunt van samenwerking. Er ontstond begrip voor elkaars problematiek en positie in het speelveld.

De voorzitter vertelt dat het beter werkt als mensen praten over hun eigen professie in plaats van het proces. Daarom kreeg één werkgroep een projectleider die verantwoordelijk was voor het proces waardoor actoren konden reflecteren op het werk.

De netwerkmanagers vertellen dat jaarlijks circa vier keer een grote bijeenkomst plaatsvond voor alle actoren. Tijdens deze bijeenkomsten gaan de actoren met elkaar in gesprek over thema's.

De conclusie is dat de netwerkmanagers momenten creëren waarop interactie plaatsvindt.

Bevorderen participatie

De netwerkmanagers vertellen dat de Kwaliteitstafel een plek is waar gewerkt wordt. Er zijn bewust concrete doelen en acties. De netwerkmanagers en SZW vertellen dat de netwerkmanagers sturen op voortgang in de werkgroepen.

“Mensen worden wel echt bij hun lurven gepakt, heb ik de indruk. En gaan daar ook in mee. Ze worden dus echt aangejaagd. En wat ik wel merk nu, althans dat is wel iets waar de voorzitter steeds mee komt van joh het wordt steeds lastiger om mensen enthousiast te houden want er moet nu ook echt opgeleverd worden, er moeten stukken worden opgeleverd, het gaat nu echt om resultaten en de borging daarvan dus mensen beginnen nu wel te piepen, kreunen en klagen, ze hebben het natuurlijk al heel druk en dan komt daar de voorzitter weer van hallo voor de Kwaliteitstafel wil je ook nog dit en dit en dit doen.”

De voorzitter vertelt dat hoewel ze stuurt op de voortgang ze er ook voor zorgt dat partijen gemotiveerd blijven. Ze vindt het belangrijk niet al te veel zelf te bepalen maar partijen ook een beetje vrij te laten omdat anders dingen niet van de grond komen. Juist door de goede vragen te stellen, te enthousiasmeren en te stimuleren is geprobeerd de samenwerking te bevorderen.

“Die kennisagenda, ik dacht straks zijn we eind mei klaar en dan heb ik niks. Ik wil zo graag aan het eind van het traject ook laten zien wat het heeft opgeleverd. Dan zei ik weleens, kan je niet aan die mevrouw vragen of ze misschien twee onderdelen in elkaar kan schuiven. Dat kan volgens mij heel goed. Dan hield hij zijn pootje vast, nee nee we gaan het precies doen volgens de methode van de medisch specialisten want als ze dat niet doen zeggen ze later tegen ons ja, wat jullie hebben gemaakt stoelt nergens op. Dus welbewust hebben ze een methode gebruikt die ook de medisch specialisten gebruiken. Om maar van het imago af te komen van het is een tweederangs beroep. Toen hij dat zei dacht ik, je hebt wel gelijk, dit is belangrijk, dus ja.”

De voorzitter vertelt dat ze het belangrijk vond dat er dialoog was in de brede bijeenkomsten en niet alleen wordt gezonden. Er werd bijvoorbeeld nagedacht over het werken aan preventie.

De conclusie is dat de netwerkmanagers stimuleren dat actoren actief participeren aan de Kwaliteitstafel. Dit gebeurt in sterke mate in de werkgroepen en grote bijeenkomsten. Alle georganiseerde momenten zijn gericht op actie.

Bemiddelend

Het vraagstuk over de structurele financiering vormt een rode draad in de samenwerking. De voorzitter vertelt dat zij na de verkennende fase constateert dat een hybride financiering nodig is voor het oplossen van het vraagstuk. In het gesprek toont ze begrip voor SZW maar vertelt ook dat de beroepsgroepen er nog niet klaar voor zijn als de subsidie in 2019 afloopt. De overbruggingsfinanciering die dan gerealiseerd wordt lost het probleem op dat er geen financiële middelen toegekend waren bij de inrichting van de Kwaliteitstafel.

De voorzitter vertelt dat ze wist dat ze geen stelselwijziging kon voorstellen maar wel kon aantonen dat hybride financiering nodig was. De voorzitter vertelt SZW dat de lopende discussie het moeilijk maakt om deelnemers gemotiveerd te houden. De onduidelijkheid over de borging van de resultaten en structurele financiering bracht onzekerheid met zich mee voor actoren.

Desondanks is ze erin geslaagd om de deelnemers gemotiveerd te houden.

“Het was weleens moeilijk ze gemotiveerd te houden. Dan zeiden ze: SZW beweegt voor geen meter, blijft maar steeds hameren dat het uit de markt moet komen. Dan zei ik, we moeten gewoon volhouden, we moeten blijven duwen op hetzelfde plaatsje want een keer moet het keren. En als het niet keert dan moeten we lawaai maken dat het niet gaat lukken.”

SZW stelt op het punt van de financiering de vraag of de voorzitter zich niet iets kritischer had kunnen opstellen naar de deelnemers. Voor de hybride financiering is immers een bijdrage vanuit de markt

nodig. SZW weet niet of actoren kritisch aan de tand zijn gevoeld over hun bereidheid om zelf bij te dragen aan de financiering van kennis- en kwaliteitsbeleid.

Op basis van deze resultaten is de conclusie dat de netwerkmanagers bemiddelend optreden in het samenwerkingsproces. De grootste bedreiging voor het samenwerkingsproces is het gebrek aan overeenstemming over de structurele financiering. De netwerkmanagers, met name de voorzitter, treden hier bemiddelend op tussen de actoren uit het netwerk en SZW.

Conclusie faciliterend leiderschap: bevorderend voor het samenwerkingsproces.

Er zijn momenten voor interactie gecreëerd, er is bevorderd dat actoren activiteiten ontplooiën en er is bemiddelend opgetreden bij bedreigingen voor het samenwerkingsproces.

5.5 Verloop van het samenwerkingsproces

Vertrouwen

De voorzitter vertelt dat aanvankelijk actoren elkaar als concurrenten zagen. Volgens SZW was er sprake van een ingewikkelde verhouding. SZW vertelt dat de huidige situatie onvergelijkbaar is ten opzichte van de start van samenwerking. Er wordt veel beter samengewerkt. Naast de verschillende belangen zijn er veel gedeelde belangen. Ze weten elkaar te vinden en gaan beter met elkaar in gesprek. De voorzitter zegt dat de actoren het niet altijd eens zijn maar dat er wel heel goed en met respect gesproken wordt in de overleggen.

SZW vertelt dat er een basis van vertrouwen was gegroeid, niet alleen in het veld maar ook tussen de actoren en het ministerie. Als voorbeeld wordt het meedenken over de inrichting van een subsidieregeling in het kader van het traject loondoorbetaling bij ziekte genoemd. Over dit traject werd op het ministerie gesproken met de deelnemers van de Kwaliteitstafel.

“Het gevolg was dat ieder constructief ging meedenken hoe gaan we dit samen oplossen en wat was de beste route hierin? Er waren gedeelde en tegenstrijdige belangen en er was een politieke keuze gemaakt. Ieder realiseerde zich de context. Maar ik denk wel dat we om tafel al hadden doordat we elkaar regelmatig spraken. Ze zagen elkaar vaker, ze zagen ons vaker, de lijnen waren korter.”

Op basis hiervan is de conclusie dat het vertrouwen is opgebouwd tijdens het samenwerkingsproces. In het veld zagen actoren elkaar als concurrenten. Nu staat ook het gezamenlijk belang op de voorgrond. Ook tussen het veld en SZW is het vertrouwen gegroeid blijkt aan de hand van de door SZW geïllustreerde casus.

Face to face dialoog

Uit de gesprekken met de netwerkmanagers en SZW en de documenten blijkt dat in de volgende verschillende samenstellingen sprake is van face to face dialoog.

Allereerst in de grote bijeenkomsten van de Kwaliteitstafel die 3 à 4 keer per jaar wordt georganiseerd voor alle betrokken actoren. Ten tweede is er frequent contact in de werkgroepen. Deze werkgroepen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van alle acties van de agenda. De werkgroepeliders hebben afzonderlijk contact met de netwerkmanagers over de voortgang van de werkgroepen. Daarnaast hebben de netwerkmanagers geregeld voortgangsoverleggen met SZW.

De conclusie is dat sprake is van een frequente face to face dialoog. Dit is met name het geval in de werkgroepen maar ook de bijeenkomsten kunnen met vier per jaar als frequent benoemd worden binnen dit beleidsdomein.

Commitment

SZW vertelt dat iedereen enthousiast was om deel te nemen aan de kwaliteitstafel.

De voorzitter vindt ook dat de partijen vanaf de start erg gecommitteerd waren. Na het zoveelste rapport was de moed een beetje in de schoenen gezakt. Desondanks wilden de deelnemers aan de slag. Iedereen was doordrongen van het belang van de opdracht. De deelnemers waren enthousiast door de concrete opdrachten en hadden het gevoel dat dit daadwerkelijk iets ging betekenen. Ze bleven aan de gang ondanks het feit dat ze in eigen tijd participeerden en de onzekerheid over het borgen van resultaten en een oplossing voor de structurele financiering.

De betrokkenheid van VWS is volgens SZW en de netwerkmanagers beperkt. De rol van VWS is gewenst om reguliere zorg en bedrijfsgezondheidszorg dichterbij elkaar te brengen. SZW zegt begrip te hebben voor de opstelling van VWS gezien alle verantwoordelijkheden van dat ministerie. De betrokkenheid van het UWV is volgens SZW ook beperkt, ondanks hun rol ten aanzien van de verzekeringsartsen.

Over sociale partners vertelt SZW dat de bonden zeer betrokken aan tafel zaten en dat werkgevers een meer afwachtende houding hadden ten aanzien van de uitkomsten.

De conclusie is dat er een sterk commitment is. De actoren zijn bereid zich in te zetten voor de kwaliteitstafel. Dit is met name het geval voor de actoren die de bedrijfsartsen en verzekeringsartsen vertegenwoordigen. Dit zijn de cruciale actoren voor de doelen van de samenwerking. Het commitment bij de overheid is verdeeld maar de beleidsdirectie G&VW is als cruciale actor bereid zich in te zetten voor de acties van het samenwerkingsproces.

Gedeeld begrip

De netwerkmanagers en SZW geven aan dat iedereen hetzelfde doel voor ogen heeft: de instroom in de opleiding van bedrijfsartsen verhogen door een goed kwaliteitsbeleid en het zorgen van een gedragen financiering. Deze consensus is er doordat in de verkennende fase is toegewerkt naar consensus en prioritering van de onderwerpen in de werkgroepen. De grote bijeenkomsten dragen volgens SZW bij aan het feit dat de missie en visie voor iedereen helder is.

Er is aanvankelijk geen overeenstemming over de oplossing voor een financieringsmodel. Het veld is van mening dat de overheid gedeeltelijk verantwoordelijkheid draagt voor het kwaliteitsbeleid omdat de opbrengsten niet alleen neerslaan bij werkgevers en werknemers.

“We wisten allemaal dat deze partijen erop uit waren om publieke financiering los te krijgen of ze vonden dat dit ook een verantwoordelijkheid is voor de overheid. Ik wil niet zeggen dat het niet goed is. Met het instellen van de Kwaliteitstafel en het geven van de opdracht, ondanks dat is gezegd ga uit van een private structuur, hebben we partijen geholpen elkaar daar toch beter in te vinden. Waar de ene partij toch genuanceerder erin zat dan de ander hebben we het wel meer de vrije loop gelaten om breder dat geluid af te geven.”

SZW vertelt dat er een duidelijk politiek standpunt was over de verantwoordelijkheid van de markt voor de financiering. Gedurende het samenwerkingsproces is bij de beleidsdirectie wel de bereidheid ontstaan om te verkennen of er politiek draagvlak is voor een hybride financiering vanwege het publiek belang om het tekort aan bedrijfsartsen aan te pakken. De beleidsdirectie is gaan inzien dat actoren in de markt hier niet zelf toe in staat zijn.

Gezien het gewijzigde standpunt van SZW ten aanzien van de financiering kan geconcludeerd worden dat de actoren het eens zijn over doelen, aanpak en oplossingen van het vraagstuk.

Tussentijdse resultaten

Uit de verslagen blijkt dat er verschillende tussentijdse resultaten zijn gerealiseerd.

- Tijdens de eerste bijeenkomst van de Kwaliteitstafel zijn de resultaten van de verkennende fase en een gezamenlijke agenda voor de werkgroepen vastgesteld.
- De werkgroep academisering is een pilot academische werkplaats gestart voor het verbinden van praktijk en wetenschap. Ook is een maatschappelijk meerwaarde-traject afgerond dat is gevormd tot een glossy om te overhandigen aan de staatssecretaris.
- De werkgroep opleiding heeft een onderzoek afgerond voor een opleidingsfonds ter bevordering van de instroom van de opleiding.
- De werkgroep richtlijnen heeft een werkprogramma voor richtlijnen gemaakt en een methode bedacht voor de implementatie van richtlijnen.
- Het onderzoek naar de mogelijkheden voor structurele financiering is in de afrondende fase. De uitkomst van het rapport is dat er een hybride financieringsmodel moet komen.

Geconcludeerd kan worden dat er veel tussentijdse resultaten zijn behaald.

Conclusie: er is sprake van een goed het samenwerkingsproces.

Er was sprake van een sterk commitment, het vertrouwen is opgebouwd en er zijn tussentijdse resultaten gerealiseerd. Het onderzoek naar structurele financiering heeft geleid tot een gedeeld begrip over de oplossingen van het vraagstuk. Het opbouwen van vertrouwen wordt in verband gebracht met de frequentie van face tot face dialoog tussen actoren.

5.6 Uitkomsten

SZW en de netwerkmanagers vertellen dat de inhoudelijke doelen behaald lijken te worden. Volgens hen is de missie geslaagd als er een gedragen financieringsmodel ligt. Er is vooruitgang geboekt over de financiering en de mogelijkheid van een hybride systeem is verkend. Dat wordt als winst beschouwd aangezien de Kwaliteitstafel daar twee jaar geleden nog niet stond.

SZW noemt de follow-up een kritisch aandachtspunt aangezien private actoren ook een rol hebben in een ander model. Er zijn stappen nodig om vanuit dat gezamenlijk belang hiertoe te komen.

Tegelijkertijd heeft SZW de indruk dat dit eenvoudiger is door dit traject.

De vraag is wat er verstaan wordt onder de opdracht om tot een gedragen financieringsmodel te komen. Moest ook sprake zijn van een complete uitwerking van het model? Hier kan geen eenduidige uitspraak over gedaan worden op basis van de gesprekken en de documenten.

De Kwartiermaker (2017) had voor ogen dat er binnen een jaar een gedragen en uitvoerbaar model moest liggen. Bij het aanstellingsbesluit van de voorzitter staat echter dat de kwaliteitstafel oplossingen kan aandragen voor de structurele financiering van kennis- en kwaliteitsbeleid. Gelet op het laatste en het gegeven dat het onderzoek als een oplossing te beschouwen is wordt aangenomen dat de inhoudelijke doelstelling is behaald.

Over het samenwerkingsproces zeggen de netwerkmanagers en SZW dat er veel beter wordt samengewerkt en naar elkaar wordt geluisterd. Er spelen nog steeds verschillende belangen maar er zijn zoveel gedeelde belangen dat actoren elkaar beter weten te vinden en in gesprek gaan. Eén

respondent beschrijft dat de huidige situatie onvergelykbaar is met de situatie daarvoor. Over de relatie tussen SZW en het veld geeft één respondent aan dat de lijnen veel korter zijn.

Conclusie: doelstelling behaald en geslaagde samenwerking

Op basis van de resultaten wordt geconcludeerd dat de doelstelling van de Kwaliteitstafel is behaald en dat sprake is van een geslaagde samenwerking. De Kwaliteitstafel was bedoeld om een samenwerking tot stand te laten komen tussen de actoren in het veld. De resultaten laten zien dat ook sprake is van een betere samenwerking tussen het veld en de beleidsdirectie van SZW. Er is meer gedeeld begrip over de financiering waar eerst sprake was van een patstelling. De beleidsdirectie is bereid de mogelijkheden voor hybride financiering politiek te verkennen.

Dit hoofdstuk beschrijft het samenwerkingsproces van het Platform. Allereerst wordt geschetst wat de aanleiding is voor het Platform. Hierbij worden de actoren geïntroduceerd. Paragraaf 6.2 schetst de startcondities. Paragraaf 6.3 schetst het ontwerp van het Platform. Paragraaf 6.4 beschrijft de activiteiten van de netwerkmanagers. In paragraaf 6.5 wordt het samenwerkingsproces beschreven. Tot slot wordt in paragraaf 6.6 geschetst wat de uitkomsten zijn van het Platform.

6.1 Aanleiding voor samenwerking

Het verbeteren van de samenwerking staat al jaren op de beleidsagenda. De SER beschouwt de gebrekkige samenwerking tussen de bedrijfsarts en de reguliere zorg als een belangrijk knelpunt in arbeidsgerelateerde zorg (SER, 2014). Dit leidt tot een blinde vlek voor de factor arbeid in de reguliere zorg en het lastiger beoordelen van de belastbaarheid van zieke werknemers door de bedrijfsarts zonder de inzichten van de reguliere zorgverleners. Dit knelpunt is niet nieuw: de SER wijst in eerdere adviezen ook op het achterblijven van de samenwerking tussen de beroepsgroepen (SER: 1998, 2009 en 2012). Daarnaast constateert onderzoeksbureau NIVEL in 2012 dat er verschillende onderzoeken uitgevoerd zijn naar belemmeringen voor arbocuratieve samenwerking (Batenburg et al., 2012).

Het Platform is volgens SZW bedoeld om kennis en informatie uit te wisselen, om op deze manier een begin van een oplossing in te zetten voor samenwerking. Het RIVM is door SZW gevraagd een Platform in te stellen. Het RIVM heeft op dat moment een project om de samenwerking en afstemming in de arbeidsgerelateerde zorg te versterken. Onderdelen van het project zijn netwerkbijeenkomsten, goede voorbeelden in praktijk, een database voor vindbaarheid en bereikbaarheid van bedrijfsartsen en uiteindelijk ook het Platform.

Na het verzoek van SZW heeft het RIVM verkennende gesprekken gevoerd. De uitkomst was dat het onderwerp belangrijk werd gevonden door het veld maar ook werd gevraagd hoe het project zich verhiel tot lopende initiatieven. In het bijzonder voor SZW, dat veel initiatieven initieert. Er was behoefte aan coördinatie zodat niet het wiel opnieuw uitgevonden werd.

Op basis van deze reacties is een eerste bijeenkomst georganiseerd waarin lopende en komende initiatieven werden uitgewisseld. Omdat het goed beviel werden er vervolgbijeenkomsten georganiseerd. De bijeenkomsten zijn uitgegroeid tot een Platform.

Kennisinstituten	Procesmanagers	Beroepsverenigingen	Overheid
<ul style="list-style-type: none"> - ZonMw: programmamanager en kwartiermaker - UMC: arts-onderzoeker - Radboud UMC: Internist-oncoloog, bestuurslid Nationaal AYA 'Jong & Kanker' Zorgnetwerk. - UMC: Hoogleraar Arbeidsdermatologie - AMC Coronel / JBZ: Cardioloog onderzoeker 	<ul style="list-style-type: none"> - RIVM: voorzitter - RIVM: secretaris - RIVM: wetenschappelijk medewerkers (2) 	<ul style="list-style-type: none"> - NVAB: projectleider/bedrijfsarts - Long Alliantie Nederland: Projectleider Arbeid en Zorg - Landelijk Huisarts Vereniging (LHV): Huisarts/ Adviseur - Nederlands Huisartsen Genootschap (NHG) Wetenschappelijk medewerker 	<ul style="list-style-type: none"> - VWS/DCZ GGZ: senior beleidsmedewerker - VWS: beleidsmedewerker - SZW: senior beleidsmedewerker

Figuur 10: betrokken actoren Platform.

6.2 Startcondities voor samenwerking

Voorgeschiedenis

Het rapport van onderzoeksbureau NIVEL in 2012 geeft inzicht in de relatie tussen bedrijfsartsen en eerstelijnszorgverleners (Batenburg et al., 2012). De auteurs signaleren veel knelpunten die verdeeld worden in 'domein-verschillen' en praktische problemen. De knelpunten onder domein-verschillen zijn fundamenteel van aard en worden omschreven als een gebrek aan onderling vertrouwen. Dit gebrek aan vertrouwen komt voort uit verschillen in het doel (behandel/advies) van de zorg, het belang van de huisarts en bedrijfsarts en het financieel systeem van de beroepsgroepen. De onderzoekers signaleren ook dat de samenwerking onder druk staat door de urgente problemen waarmee de bedrijfsartsen zelf te maken hebben waaronder het tekort van deze medisch specialisten (Batenburg et al., 2012).

SZW vertelt dat actoren elkaar ontmoeten in losse projecten, initiatieven of bij nascholing. Op sommige gebieden is er al een samenwerking. Een voorbeeld is de oncologie waar bedrijfsartsen in dienst van het ziekenhuis werken. Tussen VWS en SZW was in het verleden sprake van een intensieve samenwerking. Het onderwerp staat nu minder prominent op de agenda bij VWS.

De conclusie is dat sprake is van een ongunstige voorgeschiedenis. De actoren kennen elkaar maar er is sprake van een gebrek aan vertrouwen tussen de beroepsgroepen.

Prikkel

SZW vertelt dat het RIVM veel moeite heeft gedaan om mensen aan tafel te krijgen en te houden. Volgens SZW werd aanvankelijk vooral gesproken met de huisartsenverenigingen. De federatie van medisch specialisten was terughoudend omdat de medisch specialisten divers zijn en er niet altijd raakvlakken zijn met arbeid.

Eén van de netwerkmanagers vertelt dit ook. Een andere netwerkmanager vertelt dat het Platform organisch is gegroeid. Tijdens een eerste bijeenkomst werden initiatieven gedeeld, dat beviel goed en zo is het uitgegroeid tot een Platform.

SZW en de netwerkmanagers vertellen over de visie van de KNMG 'Zorg die werkt' (2017). De KNMG heeft een visie ontwikkeld over arbeidsgerichte medische zorg. In de visie staat dat alle artsen iets moeten weten over arbeid en dat het in alle opleidingen een plek moet krijgen. Deze visie is in 2017 aangeboden aan de ministeries SZW en VWS. De visie is volgens de netwerkmanagers een belangrijk document voor trajecten en verbeteringen in de zorg.

Het rapport van NIVEL geeft inzicht in de onderlinge afhankelijkheden. De auteurs beschrijven dat het probleem van arbocuratieve samenwerking geen eigenaar of juist veel eigenaren kent (Batenburg et al., 2012, 2012). De samenwerking komt niet van de grond omdat er geen gedeeld probleem of gemeenschappelijk belang wordt gevoeld. In de meeste gevallen gaat er niets acuut fout als huisartsen en bedrijfsartsen niet overleggen. De voordelen van samenwerking op de (middel)lange termijn voor de cliënt worden nauwelijks gezien (Batenburg et al., 2012).

De conclusie is dat bij de start van het Platform er een beperkte prikkel was om te participeren. De onderlinge afhankelijkheden zijn beperkt en een deel van de actoren zag niet direct de meerwaarde van participatie.

Middelen

SZW faciliteert het Platform door de netwerkmanagers te financieren en een beperkt budget beschikbaar te stellen voor activiteiten. Eén van de netwerkmanagers vertelt dat door het beperkte budget het lastig is activiteiten te ontplooiën.

Deelname aan het Platform vindt plaats in 'eigen tijd' of tijd van de organisatie die actor vertegenwoordigt. Als actoren vanuit hun organisatie deelnemen dan moet de organisatie ruimte hebben om iemand af te vaardigen. Vaak zal de deelnemer afkomstig zijn uit de 'kennispoot' van de organisaties. Er zijn volgens SZW echter organisaties die zo klein zijn dat ze geen aandacht besteden aan kennisuitwisseling.

Het Platform is dus beperkt toegerust in de middelen voor het functioneren van de samenwerking.

Conclusie startcondities: beperkend voor het samenwerkingsproces.

De voorgeschiedenis is ongunstig en er was aanvankelijk een beperkte prikkel om te participeren. De beperkte prikkel bij de start van het Platform is te verklaren door de beperkte onderlinge afhankelijkheden.

6.3 Institutioneel design

Inclusief

SZW vertelt dat is gestart met een lijstje van curatieve beroepen maar het lastig was de juiste personen te vinden die geïnteresseerd en bereid waren te participeren. Er waren ook actoren die participeerden op eigen titel. Zowel SZW als de netwerkmanagers vertellen dat uit het netwerk van het RIVM is geput voor het vinden van deelnemers.

“Nou, ik heb wel begrepen dat toen het niet goed van de grond kwam. Dat er toen wel een stevig gesprek is gevoerd met RIVM: van luister we verwachten wel dat jullie je best doen om die mensen aan tafel te krijgen. Nu is er niet meteen gezegd dan komt er geen financiering meer. Maar je bent wel opdrachtgever dus er is wel helder gezegd we willen dat voor de volgende bijeenkomst meer partijen aan tafel zitten. Dat heeft wel geholpen. En zo'n gesprek is wel geweest en dat is nog steeds zo. Als ik denk he maar opeens komen er veel minder mensen, of minder animo dan kan ik dat direct teruggeven. Andersom werkt het ook, als er ergens een mooi initiatief geweest dan kunnen we zorgen dat het daar weer wordt ingestoken.

SZW zegt dat alle partijen die iets in te brengen hebben welkom zijn aan tafel. Dat is afhankelijk van de onderwerpen op de agenda. Als bepaalde informatie nodig is, kennen mensen vaak wel andere mensen om toch die informatie te krijgen.

De conclusie is dat sprake is van een inclusief proces. Alle actoren die belang hebben bij het vraagstuk hebben toegang tot het proces.

Spelregels

SZW vertelt dat de beleidsdirectie een structurele samenwerkingsrelatie heeft met het RIVM. Via deze relatie is het Platform belegd bij het RIVM en zijn afspraken gemaakt over het Platform. In de offerte is vastgelegd dat het RIVM aanjager is en het secretariaat voert. Ook is afgesproken welke vertegenwoordigers of experts uit domeinen aan tafel plaats moesten nemen.

In eerste instantie was SZW voorzitter van het Platform, later is het voorzitterschap vervuld door één van de netwerkmanagers. De huidige voorzitter is inmiddels hoogleraar op het gebied van Arbeid en Gezondheid. Dit geeft volgens SZW ook statuut aan de voorzitter.

De netwerkmanagers en SZW vertellen dat ieder kwartaal een voortgangsoverleg plaatsvindt. Tijdens dit overleg wordt de agenda van de bijeenkomst en de deelname van actoren aan het Platform besproken. Zo is bijvoorbeeld aangegeven dat de netwerkmanagers is gevraagd meer organisaties uit te nodigen en dat actoren op titel van de organisatie dienen deel te nemen.

“Het was niet altijd op titel van de beroepsvereniging maar meer persoonlijke titel. Daar kwam ik later pas achter. Daar heb ik op een gegeven moment wel met RIVM over onderhandeld voor de verlenging van het Platform. Dat ik zei, misschien moeten jullie meer mensen en diverser uitnodigen en ik wil niet dat mensen daar op persoonlijke titel zitten. Wij financiering dit omdat beroepsgroepen met elkaar in aanraking komen. Dat kan nooit op 1 persoon hangen, dan moet iemand rugdekking hebben van een organisatie. Eerst kreeg ik terug dat het moeilijk was. Heb ik toen toch volgehouden. En bij de offerte zag ik dat men het toch anders wilde aanpakken en breder uit te nodigen.”

SZW vertelt dat in de jaarlijkse financieringsronde voor alle activiteiten van het RIVM het nut en de noodzaak van het voortzetten van het Platform wordt besproken. Voor volgend jaar is het nog onzeker of het Platform gecontinueerd wordt. SZW werkt toe naar een vierjarige financieringsstructuur voor het RIVM.

De conclusie is dat er beperkte spelregels zijn over het functioneren van het Platform. De spelregels zien vooral toe op de rol van de netwerkmanagers en welke actoren moeten participeren in het Platform.

Transparantie

SZW vertelt dat van iedere bijeenkomst een verslag wordt gemaakt. Alle respondenten geven aan dat de verslagen niet actief openbaar gemaakt worden. Eén van de netwerkmanagers zegt dat deelnemers het verslag mogen verspreiden maar of dat gebeurt weet zij niet.

SZW zegt dat een vervolgstap kan zijn dat ergens een (openbare) plek komt waar de stukken gedeeld kunnen worden. Uit documenten blijkt dat in brieven aan de Tweede Kamer wel wordt gesproken over het Platform.

De conclusie is dat sprake is van een beperkte transparantie ten aanzien van het Platform. Dit is het geval omdat wel sprake is van interne verslaglegging maar de verslaglegging niet actief openbaar (extern) wordt gemaakt.

Conclusie institutioneel design: bevorderend voor het samenwerkingsproces.

Er is sprake van een inclusief proces en er zijn spelregels voor het functioneren van het samenwerkingsproces. De transparantie van het samenwerkingsproces is wel beperkt.

6.4 Faciliterend leiderschap

Dialogoog/interactie faciliteren

SZW en de netwerkmanagers vertellen dat het RIVM de bijeenkomsten organiseert. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitnodigingen, mensen bij elkaar brengen en een interessant programma. SZW vertelt dat het RIVM punctueel is: alles wordt tijdig voorbereid en het programma zit inhoudelijk goed in elkaar. SZW vertelt dat de netwerkmanagers wensen en agendapunten ophalen en in het verleden een kleine enquête hebben uitgevoerd voor een behoeftepeiling. De netwerkmanagers en SZW vertellen dat het RIVM als ambassadeur fungeert. Ze hebben het onderwerp arbocuratieve samenwerking voortdurend op het netvlies.

De conclusie is dat de netwerkmanagers interactie bevorderen tussen de deelnemers. Dit doen ze niet alleen tijdens bijeenkomsten van het Platform maar ook daarbuiten.

Participatie bevorderen

SZW vertelt dat de netwerkmanagers tijdens de bijeenkomsten 'het beroemde rondje' organiseren. Actoren brengen tijdens dat agendapunt in waar ze mee bezig zijn en waar ze input voor nodig hebben van anderen. Dit wordt genotuleerd waardoor voor iedereen duidelijk is wat afgesproken is en welke punten opgepakt moeten worden. Bijvoorbeeld dat er nog telefonisch contact plaatsvindt of dat er nog informatie wordt gedeeld.

Uit de bijeenkomsten volgen meer acties. Zo vertelt SZW dat een deel van de deelnemers heeft meegedacht over activiteiten van de beleidsdirectie. Er is bijvoorbeeld input geleverd door een aantal actoren voor een symposium en het organiseren van roadshows over nieuwe wetgeving.

De conclusie is dat de netwerkmanagers participatie bevorderen in de context die er is.

De conclusie is dat deelnemers worden gestimuleerd om actief inbreng te leveren tijdens bijeenkomsten van het Platform en er worden acties bepaald die opgevolgd worden.

Bemiddelend

SZW vertelt dat het RIVM inhoudelijk leidinggeeft aan projecten voor een betere samenwerking. Bijvoorbeeld het verbeteren van uitwisseling van contactgegevens tussen bedrijfsartsen en huisartsen en het ophalen van goede voorbeelden uit de praktijk. Er wordt rekening gehouden met het belang van de netwerkmanagers om projecten aan het RIVM toe te bedelen, maar dit is volgens SZW een fictief probleem. Er kan een nadeel zijn, maar in praktijk komt dat niet voor.

SZW vertelt dat de netwerkmanagers de deelnemers van het Platform goed weten te verbinden. Ze hebben goede voelsprietten en pakken dingen op om mensen buiten de bijeenkomsten aan elkaar te knopen. Ze zijn hier altijd mee bezig achter de schermen en weten goed wat er speelt. Ze bewaken de onderwerpen die spelen en zijn daardoor in staat om tijdens het Platform onderwerpen te benoemen als partijen dit vergeten in te brengen.

“Wat ze allebei doen, bij alle contacten die zij zelf hebben, uit hoofde van het RIVM is om de samenwerking tussen bedrijfsartsen en curatieve zorg overal in mee te nemen. Zodra zij ergens een interessant initiatief zien zullen ze dat meenemen en in het Platform stoppen. Zij hebben voortdurend op het netvlies dat die samenwerking verbeterd moet worden. Ook als ze in een cursus zitten die wordt gegeven, of conferentie, zij nemen dit altijd mee. Dus zij zien hun rol niet alleen tijdens de bijeenkomsten of voorbereiding maar zijn zich daar altijd van bewust. Waardoor ze hele goede voelsprietten hebben en dingen oppakken en mensen ook zonder de bijeenkomst aan elkaar knopen. Ze zijn hier altijd mee bezig, ook al is dat achter de schermen. Ze brengen mensen in verbinding.”

De conclusie is dat de netwerkmanagers een bemiddelende rol vervullen ten aanzien van het Platform. Dit is vooral in positieve zin dat de netwerkmanagers kansen weten te benutten voor kennis en informatie-uitwisseling.

Conclusie faciliterend leiderschap: bevorderend voor het samenwerkingsproces.

De netwerkmanagers stimuleren dialoog, bevorderen participatie en treden bemiddelend op in het Platform. De andere opdrachten ter verbetering van de samenwerking lijken geïsoleerd vervuld te worden terwijl dit ook tot taak van het Platform gemaakt had kunnen worden.

6.5 Verloop van het samenwerkingsproces

Vertrouwen

SZW vertelt dat de deelnemers bereid zijn van elkaar te leren. De deelnemers gaan op zoek naar goede voorbeelden als ze zelf een probleem ervaren. Er wordt gekeken naar de werkwijze van een beroepsgroep om te bezien of dat geadopteerd kan worden. De deelnemers staan open voor nieuwe ideeën en ze proberen van elkaars netwerk gebruik te maken. Vaak worden ze op ideeën gebracht of horen dat andere beroepsgroepen hetzelfde probleem hebben. Zo komen ze dan op een contactpersoon of een nieuw project of initiatief. Er wordt gekeken naar de enthousiaste persoon en naar het netwerk van die persoon. Ze zijn altijd bereid telefoonnummers en emailadressen uit te wisselen. SZW vertelt ook dat deelnemers op elkaar kunnen rekenen. Er wordt gedaan wat aan elkaar beloofd wordt. Deelnemers snappen dat ze elkaar nodig hebben.

Op basis van deze uitspraken wordt geconcludeerd dat in het Platform sprake is van het opbouwen van vertrouwen.

“En de samenwerking werkt nu ook echt omdat mensen doen wat ze beloven. Als mensen zeggen, ik heb een goed voorbeeld en daar kan ik jou bij helpen of we hebben een app waar je wat mee kan, dan krijgt dat ook echt follow up. Het Platform bewaakt dat een beetje omdat iedereen heeft gehoord dat pietje jantje gaat helpen. Dus je komt er automatisch op terug, hoe loopt dat nu en heb je daar wat aan gehad. Men snapt dat je elkaar nodig hebt, maar als dat dan gebeurt dan wordt dat ook opgepakt en vervolgens wordt dat weer teruggelegd in de groep. Die daar getuigen van zijn. Op die manier loopt de samenwerking.”

Face to face dialoog

SZW en de netwerkmanagers vertellen dat het Platform jaarlijks twee bijeenkomsten heeft. Aanvankelijk waren er drie bijeenkomsten maar dat bleek agenda-technisch niet haalbaar. Op basis van de interviews wordt waargenomen dat buiten het Platform de deelnemers contacten met elkaar hebben in wisselende samenstellingen. Dit is in losse projecten en initiatieven maar ook in vervolgvactiteiten naar aanleiding van besprekingen in het Platform. Zo betreft SZW de deelnemers bij het organiseren van verschillende activiteiten binnen het programma TAZ zoals het symposium en de roadshow.

De conclusie is dat er sprake is van een lage frequentie aan face to face dialoog.

Commitment

SZW vertelt dat bij aanvang van het Platform het lastig was actoren te vinden die bereid waren om deel te nemen. Het idee was dat het Platform gelijk zou functioneren, maar er waren nogal wat hobbels. Dit wordt door één van de netwerkmanagers onderschreven.

De curatieve zorg is een brede en omvangrijke groep. In het begin was het zoeken waar die arbocuratieve samenwerking een beetje liep om mensen te enthousiasmeren. Met name de huisartsen liepen voorop maar de KNMG was niet direct enthousiast.

SZW vertelt dat de ontwikkelingen op een gegeven moment als te mager werden beschouwd. Vooral omdat deelnemers op persoonlijke titel participeerden en er te weinig deelnemers waren. SZW heeft bij de netwerkmanagers benoemd dat het te kwetsbaar was en de wens geuit dat het zou veranderen. SZW vertelt dat vervolgens verbeteringen te zien waren. De netwerkmanagers hebben veel moeite gedaan om de juiste poppetjes aan tafel te krijgen. Hiervoor is geput uit het netwerk van het RIVM. Langzaam ontstond er een harde kern van trouwe bezoekers en een flexibele schil van medisch specialisten.

SZW vertelt dat deelnemers voorbeelden zagen waar de meerwaarde uit bleek en dat dat het moment was dat het ging lopen. De mensen werden gevonden en het enthousiasme van de één stak het enthousiasme van de ander weer aan. Het commitment wordt versterkt doordat actoren hun toezeggingen nakwamen. Er is inmiddels sprake van een goede opkomst tijdens de bijeenkomsten.

Volgens SZW was er bij VWS in het begin van het samenwerkingsproces weinig commitment. Daarbij speelt mee dat er al veel op het bordje ligt van de huisartsen omdat zij de afgelopen jaren meer taken erbij hebben gekregen. Na een tijdje zijn de beleidsmedewerkers vanuit VWS gewisseld. SZW heeft daarna een positieve verandering gezien in het commitment.

Op basis van deze resultaten wordt geconcludeerd dat er commitment is.

Gedeeld begrip

SZW geeft aan dat het hoofddoel is om de samenwerking te bevorderen door het uitwisselen van kennis en informatie. De netwerkmanagers benadrukken het uitwisselen van kennis en informatie als doel. Daarbij zeggen de netwerkmanagers dat de deelnemers zich bewust zijn van het feit dat de activiteiten van het Platform binnen het stelsel blijven. Iedereen doet zijn best om de projecten goed met elkaar te delen maar het is werken in de marge.

Als het gaat over de doelstelling van kennis en informatie-uitwisseling dan zijn er geen uitspraken gedaan die wijzen op het ontbreken van consensus over de aanpak voor deze doelstelling.

Op basis van deze resultaten lijkt er een gedeeld begrip te zijn. Er lijken verschillende accenten gelegd te worden op de doelstelling van het Platform.

Tussentijdse resultaten

SZW en de netwerkmanagers vertellen over concrete opdrachten en trajecten die voortvloeien uit het feit dat het Platform twee keer per jaar bij elkaar komt. SZW vertelt dat het Platform zich geleidelijk heeft ontwikkeld als een klankbord voor verschillende beleidstrajecten.

- Er is een symposium 'arbocuratieve samenwerking' georganiseerd door VWS en SZW. Tijdens het Platform is dit idee ontstaan. Een aantal leden hebben buiten het Platform twee keer meegedacht over de agenda en organisatie.
- Er is gereflecteerd op een app die door het RIVM is ontwikkeld om te bevorderen dat bedrijfsartsen en huisartsen elkaar vinden.
- De resultaten van een project 'goede voorbeelden uit de praktijk' zijn getoetst en besproken.
- Een roadshow die door SZW is georganiseerd voor de gewijzigde Arbowet is besproken met het Platform om het idee te toetsen en informatie op te halen.
- Voor een beleidstraject voor beroepsziekten is het Platform benut om de opzet te bespreken. De feedback was behoorlijk maar heeft geleid tot het verbeteren van de opzet.

Op basis hiervan is de conclusie dat er sprake is van tussentijdse resultaten. Er zijn verschillende projecten waar het Platform een bijdrage aan heeft geleverd.

Conclusie: het samenwerkingsproces verloopt goed

Er vindt face to face dialoog plaats, het commitment voor het proces is gegroeid, er is sprake van vertrouwen en er zijn tussentijdse resultaten behaald.

6.6 Uitkomsten

SZW vindt dat op kleine schaal de doelstelling van het Platform is behaald. De professionals uit de curatieve zorg en de bedrijfsgezondheidszorg zijn dicht bij elkaar gebracht. Er vindt een uitwisseling plaats en mensen maken gebruik van de informatie. Op kleine schaal zijn er projecten waar bedrijfsartsen samenwerken met huisartsen, longartsen en psychiaters.

SZW vertelt dat de status van het Platform effect heeft. Het draagt bij aan het beeld dat arbocuratieve samenwerking een belangrijk onderwerp is doordat alle actoren vanuit verschillende windstreken aan tafel zitten, het RIVM het Platform ondersteunt en SZW en VWS deelnemen. De status van het Platform helpt deelnemende actoren om de doelen te bereiken, namelijk het agenderen van zaken of het ontplooiën van initiatieven in de eigen organisatie.

SZW vertelt wel dat de kennis blijft bij de deelnemers van het Platform, het zijn vooral persoonlijke relaties. Het is de vraag of er institutionele relaties zijn. Er kan meer aandacht besteed worden aan de werking naar de achterban van de organisaties. SZW wil een olievlekwerking maar dit heeft veel tijd nodig, misschien wel tien jaar.

“Ik denk dat we nu een heel eind op de goede weg zijn. Doordat je ziet dat die uitwisseling echt plaatsvindt. Doordat je hoort dat mensen echt gebruik hebben gemaakt van de informatie. Dat is hoe het zou moeten werken. Dat gaat goed. Ik denk dat je kan denken aan dat kennis blijft bij de mensen die het nodig hebben. Het wordt niet echt verspreid. Dat zou dan nog een functie van het Platform kunnen zijn waar nog veel meer aandacht besteed aan kan worden. Dat je dat verder verspreid. Juist ook naar de achterban die aan tafel zit. Dat je zeker weet dat alle huisartsen dit weten”.

SZW (de beleidsdirectie) en de netwerkmanagers spreken voor de hogere doelstelling over een druppel op een gloeiende plaat. Eén van de netwerkmanagers vertelt hierbij over de barrière in het stelsel door de financiering van de arbeidsgerelateerde zorg. De curatieve zorg wordt deels publiek gefinancierd maar daar zit toch veel sturing op van VWS. De bedrijfsgezondheidszorg wordt in de markt gezet en staat meer op afstand van SZW. Dat maakt samenwerking ingewikkeld. Ontschotting van de financiering is volgens de netwerkmanager een noodzakelijke stap voor substantiële verbeteringen.

Conclusie uitkomsten: doelstelling gedeeltelijk behaald en geslaagde samenwerking

Er is sprake van een geslaagde samenwerking nu de informatie en kennisuitwisseling in het Platform plaatsvindt. Hoewel informatie en kennisuitwisseling plaatsvindt in het Platform blijft tot nu toe de gewenste olievlek-werking uit. Om deze reden is de conclusie dat sprake is van het gedeeltelijk behalen van de doelstelling.

In de voorgaande hoofdstukken zijn de samenwerkingsprocessen en uitkomsten beschreven van de Kwaliteitstafel en het Platform. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag welke factoren de uitkomsten verklaren en hoe het verschil in uitkomsten te verklaren is.

7.1 Uitkomsten

Het Platform is ingesteld om kennis en informatie uit te wisselen over lopende initiatieven op het gebied van arbocuratieve zorg. Op deze manier wordt beoogd de samenwerking tussen de professionals in de arbocuratieve zorg te verbeteren.

De Kwaliteitstafel is ingesteld om Kwaliteitsbeleid te ontwikkelen voor de bedrijfsartsen en verzekeringsartsen en tot een financieringsmodel te komen voor het structureel ontwikkelen van dit beleid. Dit beleid moet bijdragen aan een beter imago van het vak van deze medisch specialisten. De Kwaliteitstafel is ingesteld omdat de private actoren in het veld niet in staat waren tot een oplossing te komen voor de financiering en met betrekking tot de financiering een patstelling was ontstaan. Beide samenwerkingsverbanden zijn dus ingesteld voor een 'inhoudelijke opdracht' en het realiseren van betere samenwerking.

De doelstellingen van de Kwaliteitstafel zijn behaald: de acties van de werkgroepen zijn afgerond en het onderzoek is afgerond naar een financieringsmodel voor het structureel ontwikkelen van kwaliteitsbeleid waarbij de Kwaliteitstafel als oplossing een hybride model adviseert en de beleidsdirectie SZW bereid is te verkennen of dit politiek haalbaar is.

Er is sprake van een succesvolle samenwerking in de Kwaliteitstafel. Ook is er een betere samenwerking tussen het veld en SZW.

De doelstellingen van het Platform zijn gedeeltelijk behaald. Er vindt kennisuitwisseling plaats tussen de leden van het Platform en op kleine schaal ontstaan projecten voor betere samenwerking. Ook wordt de samenwerking in het Platform als positief genoemd. Tegelijkertijd signaleert SZW over het Platform dat de samenwerking niet door lijkt te sijpelen naar de achterban van de organisaties die actoren vertegenwoordigen.

7.2 Verklarende factoren

Startcondities

Voor beide samenwerkingen waren de startcondities beperkend. Beide samenwerkingen hebben een voorgeschiedenis waar de actoren zich niet goed tot elkaar verhouden. In de Kwaliteitstafel zien de actoren elkaar als concurrenten en in het Platform is sprake van een gebrek aan vertrouwen tussen de professionals. Een verschil is dat in de Kwaliteitstafel sprake is van een prikkel om te participeren vanwege de doelstelling om de ontstane patstelling te doorbreken. Bij het Platform was er een beperkte prikkel om te participeren, dit blijkt uit het feit dat het aanvankelijk lastig was om deelnemers te vinden. De beperkte prikkel om te participeren is mogelijk te verklaren uit het feit dat is vastgesteld dat de actoren beperkt onderling afhankelijk van elkaar zijn en de doelstelling van het Platform. De theorie geeft aan dat dat er een sterkere prikkel is als actoren een directe relatie zien tussen participatie en concrete beleidsuitkomsten. Het platform is niet bedoeld om beleidsuitkomsten te realiseren maar beoogt kennis en informatie uit te wisselen. Het Platform is daarnaast uitgegroeid tot een klankbordgroep. De literatuur geeft aan dat de prikkel afneemt als een samenwerkingsverband zich beperkt tot een ceremoniële of adviserende functie.

Institutioneel design

Voor de Kwaliteitstafel en het Platform is het institutioneel design bevorderend. Dit is het geval omdat de belangrijkste stakeholders participeren aan het samenwerkingsproces en er spelregels zijn voor het functioneren van het samenwerkingsverband. Voor beide cases wordt beoordeeld dat sprake is van een beperkt transparant proces.

Faciliterend leiderschap

Het faciliterend leiderschap is bevorderend voor de Kwaliteitstafel en het Platform. De samenwerkingen komen overeen dat dialoog wordt gefaciliteerd, participatie bevorderd wordt en bemiddelend wordt opgetreden. Voor de bemiddelende rol is opvallend dat de netwerkmanagers van de Kwaliteitstafel een actieve rol hebben bij een mogelijke bedreiging en dat de netwerkmanagers voor het Platform vooral kansen benutten voor de samenwerking.

Een verschil in de samenwerkingen is de mogelijkheden om vanuit faciliterend leiderschap participatie te bevorderen. Gezien de doelstelling van de Kwaliteitstafel was het mogelijk voor actoren om concrete resultaten op te leveren. Voor het Platform is de doelstelling informatie en kennis uitwisselen. Deze context maakt participatie beperkt mogelijk. Een app voor bedrijfsartsen en huisartsen wordt bijvoorbeeld daadwerkelijk buiten de klankbordgroep ontwikkeld en is geen verantwoordelijkheid van het Platform zelf. Het Platform is gericht op kennis- en informatie-uitwisseling en heeft zich ontwikkeld tot een klankbordgroep.

Samenwerkingsproces

Het samenwerkingsproces kan voor het Platform en de Kwaliteitstafel goed genoemd worden. De samenwerkingen delen met elkaar dat er vertrouwen is opgebouwd, er commitment voor het proces is en tussentijdse resultaten zijn behaald.

Een verschil in de samenwerkingen is de frequentie van face to face dialoog en het gedeeld begrip. Voor het Platform is er minder frequent face to face dialoog ten opzichte van de Kwaliteitstafel. In de Kwaliteitstafel is gedeeld begrip ontstaan over doelen, aanpak en oplossingen voor het vraagstuk waaraan gewerkt werd. Actoren zijn nader tot elkaar gekomen ten aanzien van de patstelling over de financiering. Voor het gedeeld begrip van het Platform was gezien de context minder te overbruggen. Er is overeenstemming over de doelstelling en aanpak van het Platform. Een ontwikkeling in het Platform is het commitment voor het proces dat is gegroeid.

	Kwaliteitstafel	Platform
Startcondities	Bevorderend	Beperkend
Voorgeschiedenis	Ongunstig; actoren zien elkaar als concurrenten en over structurele financiering is een patstelling.	Ongunstig; er is sprake van een gebrek aan vertrouwen tussen de professionals.
Prikkel	Ja: actoren hadden vanwege patstelling prikkel om te participeren en hoge verwachtingen van de uitkomsten van het proces.	Beperkt: bij de start was er geen prikkel voor actoren om deel te nemen aan het Platform en de onderlinge afhankelijkheden zijn beperkt.
Middelen	Beperkt: bij aanvang van de samenwerking waren er beperkte middelen beschikbaar.	Beperkt: er zijn beperkte middelen voor het functioneren van het Platform.
Institutioneel design	Bevorderend	Bevorderend
Inclusief	Ja: de belangrijkste stakeholders participeren in het samenwerkingsproces.	Ja: de belangrijkste stakeholders participeren in het samenwerkingsproces.
Spelregels	Ja: spelregels zien toe op de procesmanagers en het functioneren van de kwaliteitstafel.	Ja er zijn afspraken over het functioneren van het Platform en de rol van de procesmanagers.
Transparant	Beperkt: intern vindt er informatie-uitwisseling plaats maar extern is de informatie-uitwisseling beperkt.	Beperkt: door de verslaglegging is sprake van interne informatie-uitwisseling. De externe informatie-uitwisseling is beperkt.
Faciliterend leiderschap	Bevorderend	Bevorderend
Bevorderen interactie	Ja: procesmanagers creëren verschillende momenten waarop interactie plaatsvindt.	Ja: de procesmanagers bevorderen interactie tijdens de bijeenkomsten en daarbuiten.
Bevorderen participatie	Ja: de acties in de werkgroepen en grote bijeenkomsten zijn gericht op actie.	Ja: de procesmanagers bevorderen participatie in het Platform.
Bemiddelend optreden	Ja: de procesmanagers acteren op de grootste bedreiging, ontbreken overeenstemming over de structurele financiering.	Ja: procesmanagers benutten kansen voor het benutten van kennis en informatie-uitwisseling en verbinden actoren aan elkaar.
Samenwerkingsproces	Goed	Goed
Face to face dialoog	Frequent: de cruciale actoren hebben regelmatig face to face dialoog.	Lage frequentie: buiten de 2 bijeenkomsten soms face to face dialoog georganiseerd door SZW.
Opbouwen van vertrouwen	Ja: van concurrenten is er een wederzijds gezamenlijk belang.	Ja: de deelnemers rekenen op elkaar, doen wat ze beloven en maken gebruik van elkaars netwerk.
Commitment	Ja: er is sprake van commitment voor het proces. Dit blijkt uit hoge opkomst bij de grote bijeenkomsten en inzet in de werkgroepen.	Ja: er is sprake van een goede opkomst tijdens de bijeenkomsten mbt de deelnemers die participeren in het Platform .
Gedeeld begrip	Ja: t.a.v. doelen, aanpak en oplossingen. Er is overeenstemming over een hybride financiering.	Ja: er is overeenstemming over de doelen en de aanpak van het Platform.
Tussentijdse resultaten	Veel: gezamenlijke agenda, opgeleverde producten werkgroep en een model voor structurele financiering.	Veel: fungeren als klankbord voor trajecten van SZW (roadshow, symposium, ander project), best practices en ontwikkeling van een app.
Outcomes	Geheel	Geheel
Doelstellingen	De doelstelling is behaald. De acties in de werkgroep zijn afgerond en er ligt een gedragen financieringsmodel in de Kwaliteitstafel.	In het Platform is sprake van uitwisseling van kennis en informatie.
Samenwerking	De respondenten geven aan dat er sprake is van een geslaagde samenwerking.	De respondenten geven aan dat sprake is van een geslaagde samenwerking.

Figuur 11: Overeenkomsten en verschillen samenwerkingsprocessen Kwaliteitstafel en Platform.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale vraag. Hiervoor worden de deelvragen eerst kort beantwoord. In de laatste paragraaf worden aanbevelingen gegeven op basis van de conclusie.

8.1 Theorie over samenwerkingsprocessen

In deze paragraaf wordt deelvraag 1 beantwoord: *wat zegt de literatuur over samenwerkingsprocessen?*

De literatuur laat zien dat grensoverschrijdende samenwerking een complex fenomeen is en wordt beschouwd als een tijdrovend proces, vooral om consensus te bereiken (Ansell & Gash, 2008). Het is geen eenvoudig antwoord op ingewikkelde publieke problemen (Bryson, Crosby & Stone, 2006).

Tegelijkertijd kan het investeren in een effectieve samenwerking winst opleveren bij implementatie van besluitvorming.

In dit onderzoek is het model van Ansell & Gash (2008) gebruikt. Dit model is bedoeld om factoren te identificeren waaronder verwacht kan worden dat een samenwerkingsproces slaagt of niet slaagt. De auteurs zien samenwerkingsproces als een cyclisch proces (Ansell en Gash, 2008). Het samenwerkingsproces vormt de kern van het model. Het samenwerkingsproces is direct van invloed op de uitkomsten. Binnen het samenwerkingsproces worden vijf subvariabelen onderscheiden: face to face dialoog, opbouwen van vertrouwen, gedeeld begrip, commitment voor het proces en tussentijdse resultaten. De subvariabelen kunnen elkaar versterken of verzwakken: er kan dus een positieve cyclus of een neerwaartse spiraal ontstaan. Het samenwerkingsproces kan beïnvloed worden door de startcondities, het institutioneel design en het faciliterend leiderschap. Deze variabelen kunnen het proces versterken of verzwakken.

8.2 Aanleiding samenwerkingsverband: case Kwaliteitstafel en case Platform

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag 2: *Wat is de aanleiding van de samenwerkingsverbanden van de cases en hoe zien de samenwerkingsverbanden eruit?*

De Kwaliteitstafel

De Kwaliteitstafel is opgericht na het rapport van de Kwartiermaker voor een aanpak ten behoeve van het dreigend tekort aan bedrijfsartsen. Het doel van de Kwaliteitstafel is kwaliteitsbeleid voor bedrijfsartsen en verzekeringsartsen te ontwikkelen en tot een financieringsmodel te komen voor structurele financiering van kwaliteitsbeleid. Deze doelstelling moet bijdragen aan het verhogen van het imago van de medische beroepen. De Kwaliteitstafel is ingesteld omdat het veld niet in staat was om zelf tot een oplossing te komen en sprake was van een impasse ten aanzien van de financiering. In de Kwaliteitstafel participeren voornamelijk private actoren: actoren die de beroepsgroepen vertegenwoordigen en actoren die actief zijn in de arbocuratieve zorg. Daarnaast zijn overheidsorganisaties, sociale partners en opleidingsinstituten betrokken.

Het ministerie van SZW heeft een bijzondere rol als initiatiefnemer en financier van het samenwerkingsverband. Het faciliterend leiderschap is ingevuld door een onafhankelijke voorzitter en een secretaris die werkzaam is bij het RIVM. Zij werden gefinancierd door SZW.

Het Platform

De aanleiding voor het platform is het achterblijven van de samenwerking in de arbocuratieve zorg. Het Platform is ingesteld voor het uitwisselen van kennis- en informatie ten aanzien van arbocuratieve zorg. Op deze manier wordt beoogd de samenwerking te verbeteren tussen de professionals in de arbocuratieve zorg.

In het Platform participeren private actoren in de arbocuratieve zorg en overheidsorganisaties. De private actoren zijn kennisinstituten, ziekenhuizen en beroepsverenigingen die actief zijn op het terrein van arbocuratieve zorg. Vanuit de overheid zijn VWS en SZW betrokken. SZW heeft een bijzondere rol als initiatiefnemer en financier van het samenwerkingsverband. Het faciliterend leiderschap wordt ingevuld door een voorzitter en secretaris die allebei werkzaam zijn bij het RIVM. Zij worden gefinancierd door SZW.

8.3 Samenwerking in praktijk

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag 3: *hoe verloopt het samenwerkingsproces van de cases in de praktijk?*

De Kwaliteitstafel

De voorzitter en secretaris hebben de Kwaliteitstafel ingericht op basis van de verkennende gesprekken die zij hebben gevoerd. Er is gekozen om actoren bij elkaar te laten komen in grote bijeenkomsten en werkgroepen. In de werkgroepen is gewerkt aan de doelen en acties van de agenda. In de eerste grote bijeenkomst is de doelstelling, de werkwijze en de agenda vastgesteld.

Bij de start van de Kwaliteitstafel was er een sterke prikkel om te participeren en een hoog commitment. Deze prikkel was aanwezig door de ontstane patstelling over structurele financiering voor het kwaliteitsbeleid. Actoren kenden elkaar wel in het veld maar zagen elkaar ook als concurrenten. Doordat ze met elkaar in werkgroepen hebben gewerkt aan het realiseren van concrete producten van de agenda en in gesprek gingen over elkaars werk is een betere samenwerking ontstaan. Actoren zijn van concurrenten gegroeid naar samenwerkingspartners.

Het uitblijven van een oplossing voor de structurele financiering en daarmee de onzekerheid over het borgen van resultaten vormde een bedreiging voor het samenwerkingsproces. Het was lastig voor de voorzitter en de secretaris om de actoren gemotiveerd te houden. Inmiddels lijkt er meer gedeeld begrip te zijn voor een mogelijke oplossing voor structurele financiering. De beleidsdirectie is met het afronden van het onderzoek naar een financieringsmodel bereid te verkennen of politiek draagvlak is voor een hybride financiering.

Het Platform

Nadat de beleidsdirectie van SZW aan het RIVM heeft gevraagd een Platform in te richten zijn er verkennende gesprekken gevoerd in het veld. Op basis van deze verkenning is het doel van het Platform bepaald: het uitwisselen van kennis en informatie over lopende initiatieven op het gebied van arbocuratieve zorg. De start van het samenwerkingsproces heeft hobbels gekend. Bij aanvang was er een beperkte prikkel voor actoren om deel te nemen. Nadat er meer actoren bereid waren gevonden om te participeren aan het Platform en het enthousiasme van deelnemers zorgde voor het aansluiten van andere enthousiaste deelnemers ging het samenwerkingsproces lopen. Langzaam werd er meerwaarde gezien voor het Platform. Tijdens de bijeenkomsten heeft daadwerkelijk kennisuitwisseling plaatsgevonden en op kleine schaal zijn verschillende samenwerkingen ontstaan.

8.4 De uitkomst van de samenwerkingsprocessen

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag 4: *wat is de uitkomst van het samenwerkingsproces van de cases en hoe kan dit verklaard worden?*

De Kwaliteitstafel

De doelstellingen van de Kwaliteitstafel zijn behaald: de acties van de werkgroepen zijn afgerond en het onderzoek naar een financieringsmodel voor het structureel ontwikkelen van kwaliteitsbeleid is afgerond. Binnen de Kwaliteitstafel is draagvlak voor een hybride model en de beleidsdirectie is bereid te verkennen of politiek draagvlak hiervoor is. Het samenwerkingsproces is geslaagd. Er is niet alleen betere samenwerking tussen actoren in het veld maar de samenwerking tussen het veld en de beleidsdirectie SZW is ook verbeterd.

Het financieringsmodel is niet uitgewerkt maar er lijkt een goede basis te liggen voor vervolgstappen.

De uitkomst van de Kwaliteitstafel kan verklaard worden door de startcondities, het faciliterend leiderschap en de tussentijdse resultaten in het samenwerkingsproces.

- De startcondities waren bevorderend omdat er een sterke prikkel was om te participeren door de ontstane patstelling over de structurele financiering. De Kwaliteitstafel werd door het veld als een laatste kans gezien om het probleem over de financiering aan te pakken en er waren hoge verwachtingen van de uitkomsten.
- Het faciliterend leiderschap was bevorderend doordat de voorzitter en secretaris dialoog en actieve participatie hebben gestimuleerd. De voorzitter en secretaris hebben het proces zodanig vormgegeven dat concrete doelen en acties zijn vastgesteld en dat actoren hiermee aan de slag gingen. Zij hebben als aanjagers gefungeerd zodat daadwerkelijk resultaten werden gerealiseerd. De voorzitter en secretaris hebben ook geanticipeerd op mogelijke bedreigingen voor het samenwerkingsproces, bijvoorbeeld ten aanzien van de beperkte middelen die bij aanvang beschikbaar waren voor de Kwaliteitstafel.
- De tussentijdse resultaten hebben positieve feedback gegenereerd in het samenwerkingsproces. Het werk van de Kwartiermaker heeft gezorgd voor overeenstemming over de noodzaak om een Kwaliteitstafel in te richten. De uitgebreide verkennende fase en de eerste grote bijeenkomst vormen het vertrekpunt van samenwerking. Dit gezamenlijk is te beschouwen als joint fact finding. Vervolgens is stap voor stap gewerkt aan het realiseren van de vastgestelde doelen en acties. De laatste stap was het onderzoek voor een financieringsmodel en het toewerken naar het eindrapport hiervoor.

Het platform

De doelstellingen van het Platform zijn behaald, er vindt kennis en informatie-uitwisseling plaats en er wordt samengewerkt. Het Platform is uitgegroeid tot een klankbordgroep voor verschillende producten en initiatieven die zijn ontwikkeld. Een volgende stap volgens SZW is een olievlekwerking zodat ook de achterban van de deelnemende actoren wordt bereikt.

De factoren die de uitkomst verklaren zijn het faciliterend leiderschap en tussentijdse resultaten.

- Het faciliterend leiderschap heeft het samenwerkingsproces bevorderd doordat zij in staat zijn geweest alsnog deelnemers naar het Platform te trekken. De voorzitter en secretaris fungeren als ambassadeurs. Zij zijn in staat om ook buiten de bijeenkomsten van het Platform actoren aan elkaar te verbinden. Aanvankelijk was er een beperkte prikkel voor actoren om te participeren. Dit kan verklaard worden door de beperkte onderlinge afhankelijkheid tussen actoren en de doelstelling het uitwisselen van kennis en informatie.

- Het behalen van tussentijdse resultaten in combinatie met het faciliterend leiderschap lijkt een positieve feedback gegenereerd te hebben in het samenwerkingsproces. Deelnemers werden naar de bijeenkomsten getrokken en zagen de meerwaarde van het Platform. Die meerwaarde lijkt te zijn ontstaan door de kennis en informatie-uitwisseling tijdens de bijeenkomsten. Het enthousiasme van deelnemers heeft vervolgens gezorgd voor enthousiasme bij andere deelnemers. Het opbouwen van vertrouwen heeft het samenwerkingsproces versterkt: actoren kunnen rekenen op elkaars toezeggingen en weten dat ze een beroep kunnen doen op elkaars netwerk. Deze subvariabelen lijken een positieve feedback-loop gegenereerd te hebben voor het samenwerkingsproces. Een verklaring voor het feit dat het een tijd heeft gekost voordat het samenwerkingsproces ging lopen is de lage frequentie van face to face dialoog en beperkte mate van actieve participatie. Dit zou anders zijn als het Platform verantwoordelijk was voor het realiseren van producten in plaats van deze producten te voorzien van feedback.

Verschillen en overeenkomsten

De doelstellingen van de Kwaliteitstafel en het Platform zijn behaald. Beide samenwerkingsprocessen zijn geslaagd. Voor beide samenwerkingsverbanden wordt aangegeven dat vervolgstappen nodig zijn: voor de Kwaliteitstafel is dat het uitwerken van het financieringsmodel, voor het Platform is dat het realiseren van een olievlekwerking naar de achterban van de deelnemende actoren.

Het institutioneel design en het faciliterend leiderschap was bevorderend voor beide cases. Deze variabelen hebben een relatie met elkaar nu het institutioneel design gericht was op de rol van de secretaris en voorzitter van beide samenwerkingsverbanden. Dus voor beiden geldt dat faciliterend leiderschap en tussentijdse resultaten de factoren waren die de uitkomst verklaren.

Een verschil in de cases is dat de startcondities bevorderend waren voor de Kwaliteitstafel omdat sprake was van een prikkel om te participeren vanwege de ontstane patstelling. De Kwaliteitstafel werd als laatste kans gezien en actoren hadden hoge verwachtingen van de samenwerking. Voor het Platform was er een beperkte prikkel vanwege de beperkte onderlinge afhankelijkheden en het ontbreken van een directe relatie tussen participatie en concrete beleidsuitkomsten. Het Platform is daar ook niet voor opgericht maar de theorie laat zien dat als een samenwerkingsverband een adviserende functie heeft, er een minder sterke prikkel is. Het Platform is ontwikkeld tot klankbordgroep en dat komt dicht bij een dergelijke functie.

8.5 Beantwoording centrale vraag

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de centrale vraag in het onderzoek: *Wat is de uitkomst van de inzet op samenwerking in het programma Toekomst Arbeidsgerelateerde zorg en hoe kan dit verklaard worden?*

Het programma beoogt de capaciteit en de kwaliteit van zorg in relatie tot arbeid te vergroten en te versterken (Van Ark, 2019). Hiervoor is ingezet op het verbeteren van de samenwerking tussen professionals in de arbeidsgerelateerde zorg. Op basis van het onderzoek naar de cases wordt geconcludeerd dat samenwerking tot stand is gekomen tussen de professionals in de arbeidsgerelateerde zorg. In het Platform wordt tussen de professionals kennis en informatie uitgewisseld. Het behalen van de doelstelling draagt bij aan de kwaliteit van zorg in relatie tot arbeid. In de Kwaliteitstafel is kwaliteitsbeleid ontwikkeld voor bedrijfsartsen en verzekeringsartsen. Deze uitkomsten dragen bij aan het beleid en beogen het imago van de beroepsgroepen te verbeteren en daarmee de instroom van de opleiding te verhogen. Daarmee levert de doelstelling ook een bijdrage aan de capaciteit van zorg in relatie tot arbeid.

De uitkomst kan verklaard worden door het institutioneel design en het faciliterend leiderschap.

Deze variabelen hebben het samenwerkingsproces in beide cases versterkt.

De theorie laat zien dat grensoverschrijdende samenwerking geen eenvoudig antwoord is op

complexe vraagstukken en een tijdrovende aangelegenheid is. De praktijk bevestigt de theorie.

Hoewel de doelstelling is gerealiseerd in beide cases en de samenwerking is geslaagd is er ook nog werk te doen. Voor het Platform is er nog een olievlekwerking nodig en het financieringsmodel voor de Kwaliteitstafel moet nog uitgewerkt worden.

Op basis van het model kan ook geconcludeerd worden dat niet alle factoren bevorderend waren en dat er nog ruimte voor verbetering is. Dit geldt voor middelen onder startcondities en transparantie onder institutioneel design. Voor het Platform als case is er ruimte voor verbetering wat betreft de prikkel voor participatie in relatie tot de functie van het samenwerkingsverband.

8.6 Aanbevelingen

Het doel van het onderzoek was aanbevelingen te doen aan de beleidsdirectie voor de inzet op samenwerking voor het realiseren van beleidsdoelstelling.

Een eerste aanbeveling is dat bij het initiëren van een samenwerking het model als een checklist gebruikt kan worden voor het creëren van gunstige omstandigheden om een samenwerking te laten slagen. Daarbij wordt geadviseerd in het bijzonder aandacht te besteden aan het faciliterend leiderschap en het behalen van tussentijdse resultaten. Deze factoren verklaren het slagen van de samenwerking en het behalen van de doelstelling.

Een tweede aanbeveling is dat bij het initiëren van nieuwe samenwerkingen geadviseerd wordt het samenwerkingsverband een functie te geven die het mogelijk maakt voor actoren om een directe relatie te zien tussen participatie en beleidsuitkomsten. Dit levert een sterke prikkel op om te participeren aan een samenwerking. De input van actoren moet niet slechts adviserend of symbolisch van aard zijn (Ansell & Gash, 2008). Het Platform laat zien dat als dit ontbreekt er een minder sterke prikkel is om te participeren.

De derde aanbeveling is bij het institutioneel design aandacht te besteden aan de transparantie van het samenwerkingsverband. Dit geldt in het bijzonder voor de externe informatie-uitwisseling. De externe informatie-uitwisseling draagt bij aan de legitimiteit van het samenwerkingsverband.

Het onderzoek had als doelstelling om de inzet van samenwerking door de beleidsdirectie binnen het programma TAZ te evalueren en een bijdrage te leveren aan de wetenschap door het model in praktijk te toetsen. In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op het verloop van het onderzoek en het model.

9.1 Verloop van het onderzoek

Het opzetten van het theoretisch kader was in dit onderzoek een uitdaging. Er is veel onderzoek gedaan naar samenwerking en er komen meerdere disciplines samen. Er is veel literatuur over 'van government naar governance', collaborative governance en netwerksamenleving. Maar ook over de afzonderlijke variabelen in het model van Ansell en Gash (2008) was veel literatuur beschikbaar. Dit geldt bijvoorbeeld voor vertrouwen en leiderschap. Deze variabelen zijn bijna op zichzelf staande onderzoeksdomeinen. Hierdoor was het een uitdaging om af te bakenen en was het theoretisch kader een tijdrovende klus.

Bij de uitvoering van het onderzoek waren een aantal problemen door het uitbreken van de pandemie. De belangrijkste beperking was dat er veel minder respondenten beschikbaar waren. Het was de bedoeling voor elke case vijftien respondenten te interviewen en ook externe actoren te spreken. Hierdoor is geen enkele professional geïnterviewd die in de arbeidsgelateerde zorg werkzaam is en lid was van één van de samenwerkingsverbanden. Een andere beperking was het digitaal afnemen van de interviews in plaats van fysiek de respondenten te spreken. Deze beperkingen hebben niet direct tot gevolg dat sprake is van een onbetrouwbaar beeld maar mogelijk is er een minder diepgaand of veelzijdig beeld ontstaan van het samenwerkingsproces en de uitkomsten ervan. De betrouwbaarheid van het onderzoek is geprobeerd te vergroten door meer gebruik te maken van deskresearch dan aanvankelijk bedoeld was.

Tijdens het onderzoek bleek het lastig om de waardes voor de variabelen te bepalen. Respondenten geven uiteenlopende antwoorden waardoor het noodzakelijk is als onderzoeker zelf een waarde te bepalen. Dit kan bij een nieuw onderzoek ondervangen worden door respondenten zelf de variabelen te waarderen op een kwalitatieve schaal.

9.2 Reflectie op het model

Het model van Ansell & Gash (2008) stond centraal in dit onderzoek. De uitvoering van dit onderzoek leert dat de inzet van dit model bij een evaluatie in de beleidspraktijk nuttig is en dat er aanbevelingen uit kunnen voortvloeien. Het model bleek goed bruikbaar om samenwerkingen in praktijk te onderzoeken en te analyseren. Dit bleek tijdens het afnemen van de interviews. De respondenten noemden bij het beantwoorden van een vraag vaak zelf alle subvariabelen. Ook maakten de respondenten regelmatig zelf een koppeling tussen (sub)variabelen. Een voorbeeld is dat werd verteld dat actoren elkaar vaak ontmoetten en in dialoog gingen en dat dit het begin was van goede samenwerking.

Een kanttekening bij het model is dat het omvangrijk is door de hoeveelheid variabelen. Hierdoor is het lastig om in te zoomen op specifieke elementen die afzonderlijk interessant zijn om op te reflecteren.

Het toepassen van het model op de empirie laat zien dat startcondities, faciliterend leiderschap en institutioneel design van invloed zijn op het samenwerkingsproces en dat samenwerking een inderdaad cyclisch proces is doordat subvariabelen versterkend op elkaar inwerken.

Het onderzoek leert dat het lastig is in casestudy's de variabelen van elkaar te onderscheiden. Zo is de subvariabele 'prikkel om te participeren' moeilijk los te zien van de subvariabele 'commitment voor het proces'. In de praktijk is dat onderscheid niet strikt te maken en is het lastig te bepalen waar nog sprake is van een startconditie of dat er al sprake is van het samenwerkingsproces. Daarnaast biedt het model geen handvatten om te bepalen welke factor doorslaggevend is. In dit onderzoek is geconcludeerd dat faciliterend leiderschap en tussentijdse resultaten bepalend zijn. Op basis van de resultaten kan niet geconcludeerd worden welke factor het meest cruciaal was. Vervolgonderzoek kan zich allereerst richten op het prioriteren van de variabelen in het model. Overigens zijn de resultaten van het onderzoek niet per se verrassend. Het is logisch om te verwachten dat leiderschap een cruciale factor is voor samenwerking. Als de beleidsdirectie in de toekomst vaker een secretaris en voorzitter aanwijst voor het inrichten en begeleiden van een samenwerkingsverband zou het voor vervolgonderzoek aan te bevelen zijn om specifiek het faciliterend leiderschap te evalueren.

Referenties

- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(0), 543-571. doi:1093/jopart/mum032
- Batenburg, R.S., Hassel, van, D., Lee, van der, I. 2012. *Knelpunten in de arbocuratieve samenwerking tussen bedrijfsartsen en de eerstelijnszorg*. Utrecht: NIVEL
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>
- CAOP. (2011). *Staat van de ambtelijke dienst*. Auteur. Geraadpleegd van https://www.caop.nl/app/uploads/2020/05/STAD_2011.pdf
- Commissie Arbeidsomstandigheden. 2012. *Stelsel Voor Gezond En Veilig Werken*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad
- Commissie Arbeidsomstandigheden. Adviestraject Toekomst Arbeidsgerelateerde Zorg (TAZ) and Sociaal-Economische Raad. 2014. *Betere Zorg Voor Werkenden : Een Visie Op De Toekomst Van De Arbeidsgerelateerde Zorg*. Den Haag: SER, Sociaal-Economische Raad.
- De beleidsonderzoekers. (2019). *Gezond en veilig Werken, Onderzoek naar het stelsel van gezond en veilig werken sinds de Beleidsagenda 2012*.
- Dijstelbloem, Huub, Jan Willem Holtslag, Steven Schouten, Universiteit van Amsterdam, and Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Netherlands). 2010. *Het Gezicht Van De Publieke Zaak : Openbaar Bestuur Onder Ogen*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Retrieved 2020.
- Draaisma, D., Putten, D., & TNO-Gezondheidsonderzoek. (1992). *Het monitoren van de ontwikkeling van bedrijfsgezondheidszorg: Contouren van een monitoringsysteem ten behoeve van de overheid*. Leiden: TNO- Gezondheidsonderzoek, Nederlands Instituut voor Preventieve Gezondheidszorg TNO.
- Emerson, Kirk, Tina Nabatchi, and Stephen Balogh. 2012. "An Integrative Framework for Collaborative Governance." *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(1):1–1.
- Farazmand, Ali. 2017. "Governance Reforms: The Good, the Bad, and the Ugly; and the Sound: Examining the Past and Exploring the Future of Public Organizations." *Public Organization Review : A Global Journal* 17(4):595–61
- Fraanje, M. J. 2011. "De Overheid Kan Het Niet Alleen." *B En M* 38(4):482–86
- Gastel, M. van & Ringelberg, A. (2017). *Aanpak dreigend tekort bedrijfsartsen*. ABDTopConsult: Den Haag.
- Huxham, Chris. 2000. "The Challenge of Collaborative Governance." *Public Management* 2(3):337–57.
- Huxham, C. & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate. The theory and practice of collaborative advantage*. Abingdon: Routledge
- Jocelyne Bourgon. 2009. "New Directions in Public Administration : Serving Beyond the Predictable." *Public Policy and Administration* 24(3):309–30.
- Klijn, E. H., Erik-Hans Klijn, J. F. M. Koppenjan, and Joop F. M. Koppenjan. 2000. "Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance." *Public Management (1461667x)* 2(2).

- Klijn, E.-H. (Erik-Hans) and Koppenjan, J.F.M. (Joop). 2012. "Governance Network Theory: Past, Present and Future." *Policy and Politics Vol. 40 No. 4, Pp. 587-606*. Retrieved September 26, 2020 (<http://repub.eur.nl/pub/74946>).
- Klijn, E.H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. Abingdon: Routledge.
- Klijn, Erik Hans, Korthagen, Iris. (2017). Governance and Media Attention: A Research Agenda About How Media Affect (Network) Governance Processes. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(2), 103–113. doi:<http://dx.doi:10.1093/ppmgov/gvx004>
- Klijn, E.H., J. Edelenbos, B. Steijn. (2010). Trust in governance networks: its impact on outcomes. *Administration and Society*, 42(2), 193–221. doi:10.1177/0095399710362716
- KNMG. (2017). KNMG-visiedocument Zorg die werkt. Naar een betere arbeidsgerechte medische zorg voor (potentieel) werkenden. Auteur. Geraadpleegd van <https://www.knmg.nl/>
- Lo, Christian. 2018. "Between Government and Governance: Opening the Black Box of the Transformation Thesis." *International Journal of Public Administration* 41(8):650–56
- Meer, F. M. van der. 2012. *Voorwaarden, Waarborgen En Ambtenaren : De Consequenties Van De Opkomst Van De Voorwaardenscheppende Staat Voor De Publieke Dienst Bezien Vanuit Historisch En Internationaal Vergelijkend Perspectief*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Ministerie van Sociale en Werkgelegenheid. (2015, 28 januari). *Toekomst Arbeidsgelateerde Zorg*. Geraadpleegd van <https://www.arboportaal.nl/documenten/kamerstukken/2015/01/28/kamerbrief-toekomst-arbeidsgelateerde-zorg>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2017, 19 april). *Arbeidsmarktbeleid*. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29544-778.html>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2019, 3 mei). *Arbeidsomstandigheden*. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25883-345.html>
- McGuire, Michael. 2006. "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It." *Public Administration Review* 66:33–43
- McGuire, Michael and Robert Agranoff. 2011. "The Limitations of Public Management Networks." *Public Administration* 89(2):265–65.
- NVAB, GAV en NVVG. (2015). *Structurele financiering richtlijnontwikkeling voor bedrijfsartsen en verzekeringsartsen*. Geraadpleegd van <https://nvab-online.nl/sites/default/files/Structurele%20financiering%20richtlijnontwikkeling.pdf>
- O'Toole, L. J. (1988) 'Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganisational Networks'. *Journal of Public Administration*, 25:1 pp43–57.
- Panteia. (2011). *Verantwoordelijk werken Evaluatie Arboret en beleidsdoorlichting arbobegrotingsartikel*.
- Provan, Keith G. and Patrick Kenis. 2008. "Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(2):229–52.
- Rhodes, R. A. W. 1996. "The New Governance : Governing Without Government." *Political Studies* 44(4):652–67.
- Steen, Van der, M. et al. 2014. *Leren Door Doen : Overheidsparticipatie in Een Energieke Samenleving*. Den Haag: NSoB, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

- Steen, van der, S., Twist, van, J.W., Bressers, D. (2018). "The Sedimentation of Public Values: How a Variety of Governance Perspectives Guide the Practical Actions of Civil Servants." *Review of Public Personnel Administration* 38(4):387–414.
- Swanborn, P. G. 2013. *Case Studies: Wat, Wanneer En Hoe?* Vijfde geheel herziene druk ed. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Termeer C.J.A.M and Dewulf A. 2019. "A Small Wins Framework to Overcome the Evaluation Paradox of Governing Wicked Problems." *Policy and Society* 38(2):298–314.
- Thiel, Sandra van. 2011. "The 'Empty Nest' Syndrome : Dutch Ministries After the Separation of Policy and Administration." *New Steering Concepts in Public Management* , P. 25-40. Retrieved September 26, 2020
- Verschuren, Piet J. M. and Hans Doorewaard. 2016. *Het Ontwerpen Van Een Onderzoek*. 5De herz. en geact. dr ed. Amsterdam: Boom. Retrieved September 26, 2020 (<https://boeken-vakgebieden-boomportaal-nl.eur.idm.oclc.org/boeken/boek/9789462365070>)
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 2012. *Publieke Zaken in De Marktsamenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

1. **Startcondities:** wat was de aanleiding van het samenwerkingsverband en wat waren de startcondities?

Checkvragen

- *Welke stimulans was er voor partijen om deel te nemen aan het samenwerkingsproces?*
- *Hoe ziet de voorgeschiedenis tussen samenwerkende partij eruit?*
- *Welke middelen zijn er voor het samenwerkingsproces?*
- *Is er een verschil tussen de middelen die partijen tot een beschikking hebben?*

2. **Institutioneel design:** welke afspraken zijn er gemaakt voor het samenwerkingsproces?

Checkvragen

- *Welke afspraken zijn gemaakt over de deelname van akte horen aan het samenwerkingsproces?*
- *Welke afspraken zijn gemaakt over de rol van de overheid?*
- *Zijn de cruciale factoren voor de aanpak van het vraagstuk aanwezig in het samenwerkingsproces?*
- *Is de toegang tot het netwerk voor sommigen ook door uitgesloten? Kunnen sommige actoren niet deelnemen aan het samenwerkingsproces?*
- *Zijn oktober afhankelijk van elkaar voor het behalen van de doelstellingen in het netwerk?*
- *Is het netwerk de exclusieve plek om de doelstelling van de samenwerking te realiseren?*
- *Zijn er afspraken gemaakt over de rol van de procesmanager?*
- *Zijn er afspraken gemaakt over de besluitvorming in het netwerk?*
- *We zijn er afspraken gemaakt over de wijze van informatieuitwisseling binnen en buiten het samenwerkingsverband?*

3. **Faciliterend leiderschap:** wie is de netwerkmanager, wat is zijn of haar rol en welke activiteiten zijn ondernomen?

Checkvragen

- *Heeft de procesmanager direct belang bij de doelstelling van het samenwerkingsverband?*
- *Zijn er tussentijdse resultaten ge definieert realiseren?*
- *Stimuleert de procesmanager dialoog en het ontplooiën van activiteiten binnen het samenwerkingsproces?*
- *Signaleert de procesmanager bedreigingen of kansen in de omgeving van het samenwerkingsverband en wordt hierop geacteerd?*
- *Creëert de processen er momenten waarop interactie tussen actoren plaatsvindt?*

4. **Samenwerkingsproces:** hoe is het samenwerkingsproces verlopen?

Checkvragen

- *Hoe is de relatie tussen de betrokken factoren in het netwerk?*
- *In welke mate is er een gevoel van een gezamenlijk belang tussen actoren in het samenwerkingsverband?*
- *Hoe frequent is de interactie tussen de actoren in het samenwerkingsverband?*
- *In welke mate is er sprake van face to face dialoog?*
- *In welke mate is overeenstemming over het doel, de acties en aanpak van het samenwerkingsverband?*
- *In welke mate wordt de urgentie gevoeld voor de aanpak van het vraagstuk binnen het samenwerkingsverband?*
- *Welke tussentijdse resultaten zijn behaald in het samenwerkingsproces?*

5. **Uitkomsten samenwerkingsproces:** wat zijn de uitkomsten van het samenwerkingsproces?

Checkvragen

- *In welke mate is de doelstelling van het samenwerkingsverband behaald?*