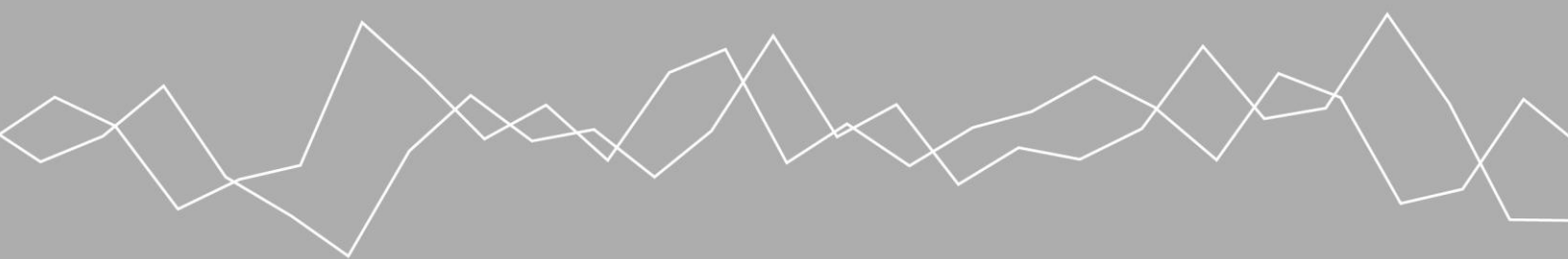


# Evaluatie governance Capaciteitsorgaan





Amsterdam, oktober 2020  
In opdracht van het Capaciteitsorgaan

# Evaluatie governance Capaciteitsorgaan

Vertrouwelijk rapport

Justus van Kesteren  
Siemen van der Werff  
Tobias Vervliet

A decorative horizontal line art graphic consisting of several overlapping, jagged, and irregular lines in a light grey color, spanning the width of the page.

**seo** economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

*SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.*

### **Informatie & disclaimer**

Dit vertrouwelijke document is opgesteld door SEO Economisch Onderzoek (SEO) voor het Capaciteitsorgaan in overeenkomst met ons onderzoeksvoorstel. Gebruik van dit vertrouwelijke document door derden, op wat voor wijze dan ook, is niet toegestaan. SEO, haar medewerkers en vertegenwoordigers aanvaarden geen enkele aansprakelijkheid of verantwoordelijkheid voor de gevolgen van enige handeling door derden op basis van de in dit document vervatte informatie of voor enig besluit waaraan die informatie ten grondslag ligt.

SEO-rapport nr. 2020-79

**Copyright © 2020 SEO Amsterdam.** Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via [secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl).

## Samenvatting

*In opdracht van het Capaciteitsorgaan evalueert SEO Economisch Onderzoek de governancestructuur van het Capaciteitsorgaan. De evaluatie maakt gebruik van de beschikbare literatuur, stakeholderonderzoek en documentanalyses. Hieruit komen enkele aandachtspunten naar voren ten aanzien van de governance. Op basis van deze aandachtspunten is een aantal opties uitgewerkt voor aanpassingen aan de governance van het Capaciteitsorgaan.*

Het Capaciteitsorgaan kent een bestuursmodel dat bestaat uit een Algemeen Bestuur, een Dagelijks Bestuur, Kamers en Werkgroepen. Deze organen zijn allemaal samengesteld uit vertegenwoordigers van veldpartijen uit de zorg: beroepsgroepen, opleidingsinstellingen en zorgverzekeraars. De Kamers en Werkgroepen zijn verantwoordelijk voor het maken van een Capaciteitsplan op basis van de te verwachten zorgbehoefte. Vervolgens kan het Algemeen Bestuur het plan vaststellen of terugsturen. Ook kent het Capaciteitsorgaan een Bureau en Directie met medewerkers die de samenwerking tussen de veldpartijen uit de zorg coördineren en faciliteren.

Er zijn twee perspectieven van waaruit het bestuursmodel van het Capaciteitsorgaan bekeken kan worden: het *good governance* perspectief en het *collaboratieve governance* perspectief. Het *good governance* perspectief is ontstaan als tegengeluid op overheidsfalen en benadrukt het belang van verantwoording, controle, transparantie, responsiviteit en rechtvaardigheid. Dit perspectief is met name relevant voor organisaties waarbij belanghebbenden geen onderdeel uitmaken van de organisatie. Collaboratieve governance is een bestuursbenadering waarin private en (semi-) publieke belanghebbenden samenwerken aan op consensus gebaseerde besluitvorming. De belanghebbenden zijn dus rechtstreeks betrokken in de besluitvorming.

In dit onderzoek ligt de nadruk op het collaboratieve governance perspectief. De reden hiervoor is dat het Capaciteitsorgaan een bestuursvorm is gericht op samenwerking tussen verschillende veldpartijen uit de zorg. Dit soort bestuursmodellen toetsen aan traditionele standaarden (als onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid) is niet wenselijk, omdat essentiële aspecten van samenwerking, zoals het opbouwen en onderhouden van relaties, niet zijn meegenomen. Bovendien is het rammen van de zorgbehoefte en het bepalen van de opleidingsplaatsen een *wicked problem* waarbij kennis en deskundigheid gefragmenteerd en verspreid zijn onder belanghebbenden. Dit maakt samenwerking en uitwisseling cruciaal voor het maken van betrouwbare ramingen en daarmee relevant om te bestuderen. Toch is (vanwege de publieke belangstelling) een aantal aspecten van *good governance* meegenomen. Hierbij gaat het specifiek om de verantwoording en de onafhankelijkheid van de besluitvorming.

### Evaluatie en aanbevelingen

Het Capaciteitsorgaan functioneert goed vanuit het collaboratieve governance perspectief gezien. Er is over het algemeen sprake van een brede en representatieve vertegenwoordiging van belanghebbenden, een gedeeld begrip en open communicatie tussen de leden, een gedeelde en uitgebreide kennisontwikkeling, aanwezigheid van technische en inhoudelijke expertise en faciliterend leiderschap. Dit neemt niet weg dat er aandachtspunten zijn. Zo zijn er partijen die buiten het Capaciteitsorgaan om direct contact hebben met VWS of OCW. Dit ondermijnt volgens sommigen de

samenwerking en vraagt om aandacht voor gedragsregels en integriteit, terwijl anderen dit niet ondermijnd vinden. Het is daarom wenselijk om in de vergaderingen (periodiek) aandacht te schenken aan gedragsregels en integriteit ter bevordering van de duidelijkheid en eensgezindheid over de voorwaarden voor de samenwerking. Dit versterkt het onderlinge vertrouwen en verstevigt de samenwerking. Daarnaast zijn er sommige bestuursleden die zich inhoudelijk en procesmatig meer (kunnen) laten gelden, doordat nieuwkomers vaak niet goed op de hoogte zijn van de lopende dossiers en de werking van het Capaciteitsorgaan. Om gelijkwaardigheid in participatie te stimuleren, kan het Capaciteitsorgaan investeren in het inwerken van nieuwkomers.

Vanuit het good governance perspectief gezien functioneert het Capaciteitsorgaan minder goed. Zo is de besluitvorming niet op alle niveaus onafhankelijk: sommige Kamerleden stemmen af met de achterban (ruggenspraak) en er spelen bestuurlijke belangen mee in de besluitvorming van het Algemeen Bestuur. Het vergroten van de onafhankelijkheid brengt echter wel een onoplosbaar dilemma met zich mee. Dit omdat essentiële kennis voor het maken van ramingen, zoals ontwikkelingen in het vakgebied, de zorgvraag en opleidingen, belegd is bij partijen die belanghebbend zijn. Door het belang uit het Capaciteitsorgaan te halen, verliest ze daarmee ook de (benodigde) expertise. Daarnaast is er beperkt sprake van toezicht van het Algemeen Bestuur op de Kamers, mede doordat er weinig zicht is op de processen binnen de Kamers en het Algemeen Bestuur laat in de ramingscyclus zit. Een manier om dit te verbeteren is door (nieuwe) bestuursleden een keer te laten meekijken in de Kamers, Kamervoorzitters periodiek de besluitvorming te laten toelichten in het overleg van het Algemeen Bestuur en door Algemeen Bestuursleden eerder in het proces mee te nemen (bijvoorbeeld in de keuze over het meenemen van beleidsmatige ontwikkelingen).

# Inhoud

<b>Samenvatting</b> .....	<b>i</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Huidige governancestructuur</b> .....	<b>3</b>
<b>3 Literatuurstudie</b> .....	<b>5</b>
3.1 Theoretisch perspectief .....	5
3.2 Conceptueel kader.....	6
<b>4 Evaluatie governance Capaciteitsorgaan</b> .....	<b>13</b>
4.1 Methode .....	13
4.2 Evaluatie.....	14
<b>5 Opties voor aanpassingen in governance</b> .....	<b>27</b>
5.1 Algemene aanbeveling .....	28
5.2 Aanpassing in samenstelling .....	29
5.3 Aanpassing in samenwerking .....	29
5.4 Aanpassingen in structuur of werkwijze.....	30
5.5 Aanpassing in leiderschap .....	33
<b>Literatuur</b> .....	<b>37</b>
<b>Bijlage A Interviewleidraad</b> .....	<b>41</b>
<b>Bijlage B Samenstelling begeleidingscommissie</b> .....	<b>45</b>





# 1 Inleiding

*In opdracht van het Capaciteitsorgaan evalueert SEO Economisch Onderzoek de governance van het Capaciteitsorgaan. De evaluatie maakt gebruik van de beschikbare literatuur, stakeholderonderzoek en documentanalyses. Hieruit komen enkele aandachtspunten naar voren ten aanzien van de governance.*

Het Capaciteitsorgaan is een stichting waarin organisaties van beroepsgroepen, opleidingsinstellingen en zorgverzekeraars samenwerken aan op consensus gebaseerde besluitvorming. Hierbij zijn een ondersteunend Bureau en Directie verantwoordelijk voor het coördineren en faciliteren van de samenwerking. Het doel van het Capaciteitsorgaan is tweeledig. Ten eerste stelt ze ramingen op met betrekking tot de toekomstige benodigde capaciteit aan professionals in de zorg. Ten tweede voorziet ze in advisering en informatie voor de zorgsector en overheid met betrekking tot de behoefte aan en de capaciteit van de instroom in initiële opleidingen en vervolgoopleidingen.

## Aanleiding

Het Capaciteitsorgaan heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd om de huidige governance te evalueren en een aantal adviezen op te stellen op basis van de evaluatie. De reden hiervoor is dat er in een aangenomen motie van GroenLinks twijfels zijn geuit over de mate van onafhankelijkheid van de besluitvorming van het Capaciteitsorgaan. Ook verkent de directie MEVA (VWS) of er aanpassingen aan de huidige governance nodig zijn om de onafhankelijkheid van de adviezen beter te waarborgen. Dit omdat bij het vaststellen van het Capaciteitsorgaan als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) in het voorjaar van 2020 is vastgesteld dat het ramen zo objectief en onafhankelijk mogelijk moet gebeuren. Het Capaciteitsorgaan wil daarom op onafhankelijke wijze de governance laten evalueren.

## Onderzoeksvragen

Naast de evaluatie van de governance heeft SEO ook de modellen van het Capaciteitsorgaan geëvalueerd. Dit rapport richt zich echter specifiek op de evaluatie van de governance. De volgende hoofdvraag vormt de basis voor de evaluatie:

*In hoeverre sluit de governance van het Capaciteitsorgaan aan bij de vastgelegde doelstellingen, en op welke wijze kan die verbeterd worden?*

Deze hoofdvraag is onderverdeeld in een aantal deelvragen:

1. In hoeverre is er met de structuur en werkwijze in de Kamers een voldoende evenwichtige inbreng op de totstandkoming van adviezen?
2. In hoeverre is er in het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur voldoende ruimte voor inhoudelijke input op de adviezen of zijn deze overlegstructuren vooral procedureel?
3. In hoeverre is “politieke” beïnvloeding (door de achterban, politiek, overheid of elkaar) van Bestuurs- en Kamerleden mogelijk? Is dit wenselijk, en zo niet, op welke wijze zou dat risico verminderd kunnen worden?
4. Wat is de (machts- en vertrouwens)relatie tussen de leden van het Algemeen Bestuur onderling en ten opzichte van het VWS? In hoeverre draagt dit bij aan het bereiken van de doelstellingen?
5. In welke mate zijn de belanghebbenden in het Capaciteitsorgaan (naar ratio) vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur en de Kamers en in welke mate verschillen hun belangen?

### **Onderzoeksaanpak**

Voor de evaluatie zijn zowel (i) een literatuurstudie, (ii) stakeholderonderzoek als (iii) documentanalyses gebruikt. De literatuurstudie richt zich op het identificeren van kritieke factoren voor een succesvolle governance. Hierbij is het Capaciteitsorgaan voornamelijk bekeken vanuit de literatuur over collaboratieve besturen. Dit betreft onderzoek naar bestuursvormen die bestaan uit (semi-)publieke en private belanghebbenden die samen deelnemen aan op consensus gerichte besluitvorming. Op basis van de literatuurstudie is een raamwerk gemaakt met indicatoren van de kritieke voorwaarden voor een succesvolle samenwerking (bijvoorbeeld de samenstelling, het leiderschap en de structuur en werkwijze) en factoren die cruciaal zijn voor het samenwerkingsproces zelf (bijvoorbeeld onderling vertrouwen). Vervolgens is de governance van het Capaciteitsorgaan empirisch getoetst aan dit raamwerk door gebruik te maken van stakeholderonderzoek en documentanalyses. Hiervoor zijn enerzijds documenten bestudeerd (zoals statuten, het huishoudelijk reglement en vergaderstukken) en anderzijds interviews afgenomen met belanghebbenden om in kaart te brengen hoe zij tegen de governance aankijken. Daarna is beoordeeld in welke mate het Capaciteitsorgaan voldoet aan de voorwaarden voor een succesvolle governance. Op basis van de aandachtspunten is een aantal opties uitgewerkt voor aanpassingen aan de governance van het Capaciteitsorgaan.

### **Leeswijzer**

Het rapport begint met een korte toelichting van de huidige governancestructuur van het Capaciteitsorgaan in Hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 geeft de resultaten van de literatuurstudie weer, waarbij we ons voornamelijk richten op de literatuur over collaboratieve besturen. Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op de toetsing van de in de literatuur geobserveerde succesfactoren. Hierbij maken we gebruik van de informatie uit de interviews en documentanalyse. In Hoofdstuk 5 benoemen we een aantal mogelijke aanpassingen op basis van evaluatie, waarbij het cruciaal is om de afruilen weer te geven. Zo gaat een verbetering van de governance op één aspect vaak gepaard met een verslechtering van de governance op een ander aspect. Bijlage A bevat de interviewleidraad en Bijlage B de samenstelling van de begeleidingscommissie.

## 2 Huidige governancestructuur

*Het Capaciteitsorgaan kent Kamers en Werkgroepen die een capaciteitsplan opstellen op basis van de verwachte zorgbehoefte. Het Algemeen Bestuur stelt vervolgens het Capaciteitsplan vast. Beide organen bestaan uit vertegenwoordigers van zorgverzekeraars, beroepsgroepen en opleidingsinstellingen. Ook kent het Capaciteitsorgaan een Bureau en Directie met medewerkers die de samenwerking tussen de veldpartijen uit de zorg coördineren en faciliteren.*

Het Capaciteitsorgaan is een stichting die de toekomstige benodigde capaciteit aan professionals in de zorg onderzoekt. Op basis daarvan maakt zij ramingsmodellen voor de benodigde instroom in de opleidingen. De resultaten hiervan worden als adviezen gerapporteerd aan de zorgsector en de overheid in het Capaciteitsplan.

Het orgaan is opgericht in 1999 door een groot aantal veldpartijen uit de zorg en sindsdien volledig gesubsidieerd door VWS. Sinds 2020 heeft het Capaciteitsorgaan de status van Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Geleidelijk vond er op verzoek van veldpartijen en VWS enige taakuitbreiding plaats in de vorm van het maken van ramingen voor enkele andere, aan geneeskundige specialismen aanverwante, opleidingen. In de statuten staat dat de formele doelen van het orgaan zijn:

1. Op grond van de te verwachten zorgbehoefte ramingen opstellen met betrekking tot toekomstige benodigde capaciteit aan professionals in de zorg;
2. Advisering en informatievoorziening voor de zorgsector en overheid m.b.t. de behoefte aan en de capaciteit van de hiermee gepaard gaande instroom in (vervolg)opleidingen.

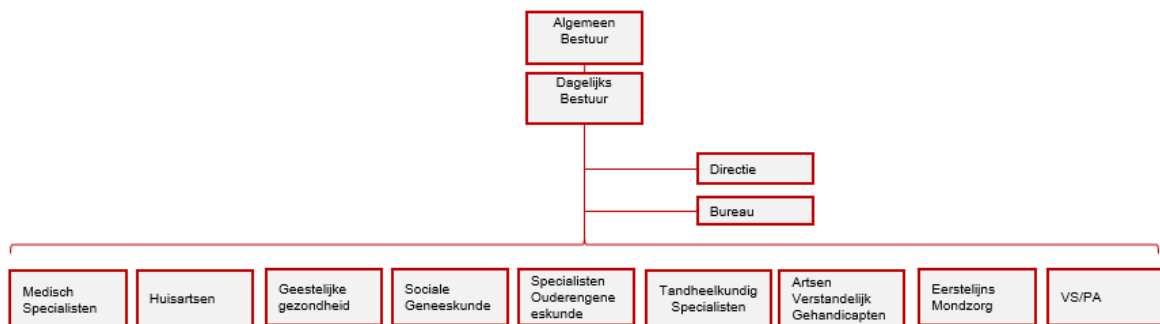
Het Capaciteitsorgaan kent een Algemeen Bestuur, een Dagelijks Bestuur, Kamers en Werkgroepen. Deze organen zijn allemaal samengesteld uit vertegenwoordigers van veldpartijen uit de zorg, te noemen: organisaties van beroepsgroepen, opleidingsinstellingen en zorgverzekeraars. Elke organisatie heeft een vast aantal leden en aantal stemmen in de organen. De organisaties benoemen zelf een lid met de benodigde kennis en kunde om de ontwikkelingen in de zorg en arbeidskrachtplanning te beoordelen. Figuur 2.1 geeft weer hoe de organen zich tot elkaar verhouden.

Hieronder volgt een korte beschrijving van de rol van de verschillende organen:

- **Kamers** bestaan uit maximaal 15 leden/experts en zijn belast met het opstellen van het Capaciteitsplan op basis van de te verwachten zorgbehoefte. De experts zijn benoemd door de veldpartijen en dienen zonder last- of ruggenspraak in de Kamer te zitten. Zij worden benoemd voor een periode van drie jaar en zijn één keer herbenoembaar. Naast het zijn van een expert is het enige criterium dat zij actief moeten zijn in hun beroep/ het veld. In deze Kamers worden de parameters voor het Capaciteitsplan vastgelegd aan de hand van gegevens uit de literatuur, onderzoek dat in opdracht wordt uitgevoerd of *expert opinions*. Deze parameters gebruikt onderzoeksinstituut Nivel voor het maken van berekeningen die de basis zijn van verschillende scenario's. Nivel levert standaard 9 scenario's op aan het Capaciteitsorgaan. Vervolgens worden in de Kamer een of twee van de meest waarschijnlijke scenario's uitgekozen, en worden de bijbehorende teksten voor het Capaciteitsplan goedgekeurd. Een programmasecretaris van het Bureau is daarbij de coördinator in de werkzaamheden;

- **Werkgroepen** worden opgericht als opmaat naar een Kamer. Deze werkgroepen hebben een vergelijkbare samenstelling en werkwijze als Kamers. Een werkgroep kan in de praktijk doorgroeien naar een Kamer, maar dat is niet altijd het geval. In dat geval wordt een werkgroep weer opgeheven;
- **Het Algemeen Bestuur** bestaat uit maximaal 27 leden en stelt het Capaciteitsplan vast. Dat is ook het enige wat het Algemeen Bestuur kan: vaststellen of terugsturen aan de Kamer waar het is voorbereid en opgesteld. Het Algemeen Bestuur kan het niet inhoudelijk aanpassen. In de praktijk keurt het Algemeen Bestuur de plannen ook vrijwel nooit af. Ze bepalen wel bij nieuwe verzoeken van VWS of een nieuwe raming wordt uitgevoerd. Ook stellen zij jaarlijks het actieplan vast waarin wordt besloten welke ramingen in dat jaar worden uitgevoerd. Ook hebben ze een belangrijke rol in de formulering van de teksten in de brieven aan de minister en het zorgveld die het Capaciteitsplan begeleiden. Het Algemeen Bestuur kiest (net als de Kamers) elke twee jaar een nieuwe voorzitter, die qua afkomst volgens schema rouleert tussen de drie veldpartijen;
- **Het Dagelijks Bestuur** bestaat uit drie leden afkomstig van de drie verschillende geledingen. Ze zijn gekozen door het Algemeen Bestuur op basis van meerderheidsbesluitvorming. In de praktijk is er meestal consensus. Het orgaan is belast met de bestuurlijke taken welke door het Algemeen Bestuur aan het Dagelijks Bestuur zijn gedelegeerd, zoals het houden van toezicht over de Directie betreffende het (financieel) beheer en het voorbereiden van vergaderingen van het Algemeen Bestuur;
- **De Directie** is belast met de voorbereiding van vergaderingen van het Algemeen Bestuur, het Dagelijks Bestuur en de Kamers, de daarin te nemen besluiten en de uitvoering van deze besluiten. Ook geeft de Directie leiding aan het ondersteunend Bureau van 9 medewerkers.

Figuur 2.1 Organogram Capaciteitsorgaan



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020) o.b.v. documenten van het Capaciteitsorgaan

## 3 Literatuurstudie

*De literatuurstudie biedt inzicht in de factoren die het succes van een governancestructuur verklaren. Zo is het vanuit het collaboratieve perspectief van belang dat er een brede vertegenwoordiging van belanghebbenden is, er onderling vertrouwen is en er een gedeelde kennisontwikkeling is. Vanuit het good governance perspectief is onafhankelijkheid van de besluitvorming en het afleggen van verantwoording van belang.*

De literatuurstudie richt zich allereerst op de keuze voor het theoretisch perspectief waarmee we het Capaciteitsorgaan evalueren. Er zijn namelijk verschillende perspectieven denkbaar om het functioneren van een governancestructuur te evalueren. De keuze voor het leidende perspectief (collaboratieve governance) is gebaseerd op de aard van de organisatie en de problematiek waar ze mee te maken heeft. Vervolgens richten we ons op het identificeren van kritieke voorwaarden voor een succesvolle samenwerking en factoren die cruciaal zijn voor het samenwerkingsproces zelf. Op basis hiervan is een conceptueel kader gemaakt waarmee we het Capaciteitsorgaan evalueren.

### 3.1 Theoretisch perspectief

Er zijn twee perspectieven van waaruit het bestuursmodel van het Capaciteitsorgaan bekeken kan worden: het *good governance* perspectief en het collaboratieve governance perspectief. Het *good governance* perspectief is ontstaan als tegengeluid op overheidsfalen, zoals inefficiënte besluitvorming, corruptie, geheimhouding en beklemmende regulering. De nadruk binnen dit perspectief ligt daarom op het belang van verantwoording, controle, transparantie, effectiviteit, inclusiviteit, rechtvaardigheid en responsiviteit (Stoker, 1998; Graham et al., 2003; Graham et al., 2003; UNESCAP, 2008). Johnston (2004) defineert good governance bijvoorbeeld als: “*een competent beheer van middelen en zaken van een land op een manier die open, transparant, verantwoordingsplichtig en rechtvaardig is en inspeelt op de behoeften van de bevolking*”. Dit perspectief is met name relevant voor overheden (of organisaties) waarbij de belanghebbenden geen onderdeel uitmaken van de organisatie. Hierdoor is het van belang om verantwoording af te leggen aan belanghebbenden en transparantie te bieden in de besluitvorming.

Collaboratieve governance is gedefinieerd als een bestuursbenadering waarin private en (semi-) publieke belanghebbenden samenwerken aan op consensus gebaseerde besluitvorming (Ansell & Gash, 2007). De belanghebbenden zijn dus rechtsreeks betrokken in de besluitvorming en hebben niet slechts een adviserende of raadgevende rol. Collaboratieve besturen passen bij een context van *wicked problems* en onderlinge afhankelijkheid. Het gaat hierbij om complexe problemen die meerdere beleidsdomeinen, overheidsniveaus en belanghebbenden doorkruisen en waarbij geen enkele actor alle kennis, informatie en macht heeft die nodig is om het probleem op te lossen (Kooiman, 1993). Daarnaast is het van belang dat belanghebbenden meerwaarde zien in de samenwerking en bereid zijn om mee te werken, aangezien deelname aan de samenwerking vrijwillig is (Mandell, 2010). De nadruk ligt daarom ook op het bestuderen van de samenwerking, waaronder aspecten vallen als het creëren van gedeelde doelen, onderling vertrouwen en gedeelde regels voor de samenwerking. Vanuit dit perspectief is de organisatie dan ook een sociaal systeem

waarin besluitvorming complex is doordat een groot aantal belanghebbenden moeten samenwerken terwijl ze verschillende en tegenstrijdige belangen hebben (zowel op organisatie als individueel niveau) (Eriksson et al., 2019).

### Theoretisch perspectief voor evaluatie Capaciteitsorgaan

In dit onderzoek bekijken we het Capaciteitsorgaan voornamelijk vanuit het collaboratieve governance perspectief. De reden hiervoor is dat het Capaciteitsorgaan een bestuursvorm is gericht op samenwerking tussen verschillende veldpartijen uit de zorg: organisaties van beroepsgroepen, opleidingsinstellingen en zorgverzekeraars. Dit soort bestuursmodellen toetsen aan traditionele standaarden (als onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid) is niet wenselijk, omdat essentiële aspecten van samenwerking, zoals het opbouwen en onderhouden van relaties, niet zijn meegenomen (Mandell & Keast, 2008). Bovendien is het ramen van de zorgbehoefte en het bepalen van de opleidingsplaatsen een *wicked problem* waarbij kennis en deskundigheid gefragmenteerd en verspreid is onder belanghebbenden. Dit maakt samenwerking en uitwisseling cruciaal voor het maken van betrouwbare ramingen en daarmee relevant om te bestuderen.

Ondanks dat het bestuursmodel en de taak van het Capaciteitsorgaan zich niet goed leent voor het good governance perspectief, richt het publieke debat zich hier wel voornamelijk op. Zo verkent de directie MEVA (VWS) of aanpassingen aan de huidige governance nodig zijn om de onafhankelijkheid van de adviezen beter te waarborgen. Dit omdat bij het vaststellen van het DAEB in het voorjaar van 2020 is vastgesteld dat het ramen zo objectief en onafhankelijk mogelijk moet gebeuren. Ook in een aangenomen motie van GroenLinks zijn er twijfels geuit over de mate van onafhankelijkheid van de besluitvorming. Daarbij zijn er geluiden voor het oprichten van een Raad van Toezicht op het Capaciteitsorgaan of onafhankelijke leden in het Dagelijks Bestuur. Vanwege deze publieke belangstelling verwerken we ook een aantal aspecten van good governance in de evaluatie van het Capaciteitsorgaan, zoals de verantwoording en de mate van onafhankelijkheid.

## 3.2 Conceptueel kader

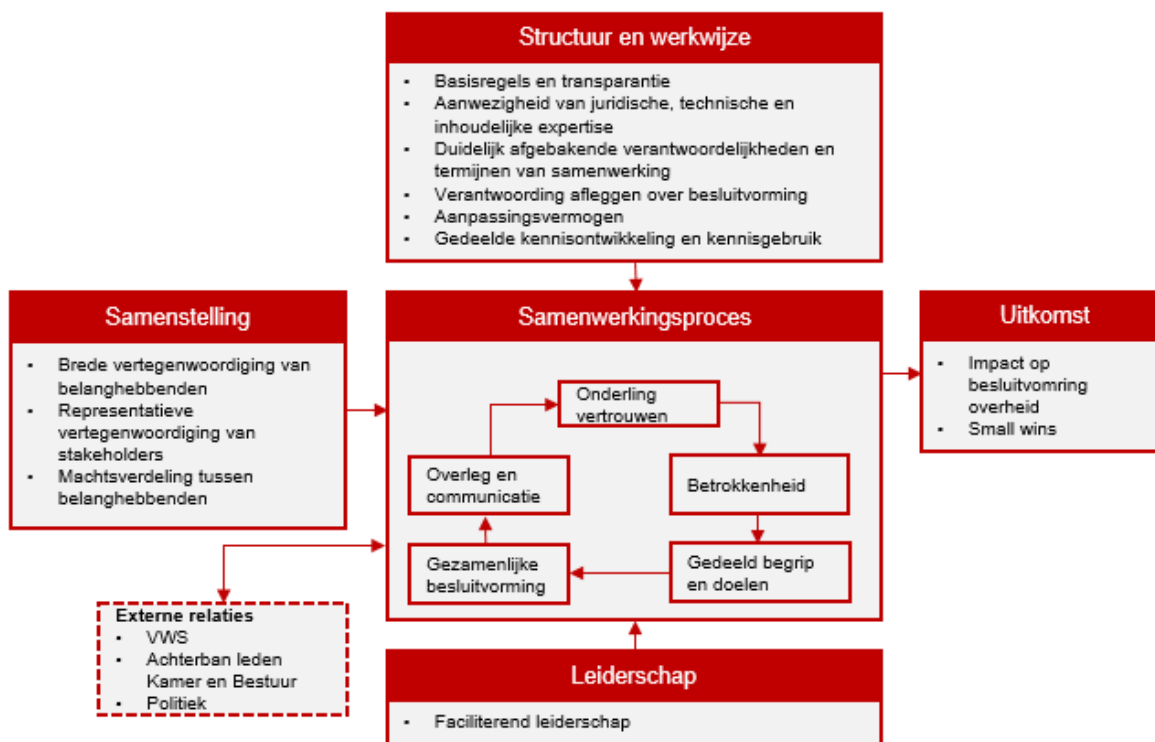
De collaboratieve bestuursvorm heeft de laatste decennia internationaal aan populariteit gewonnen doordat kennis steeds meer gespecialiseerd en verspreid is en institutionele infrastructures complexer en onderling afhankelijker zijn (Ansell & Gash, 2007). Nederland kent al een langere traditie van collaboratieve besturen gekenmerkt door het zogenoemde ‘poldermodel’.

Het succes van collaboratieve besturen is echter geen gegeven en hangt af van een aantal factoren. Deze zijn in dit onderzoek onderverdeeld in vier categorieën: samenstelling, structuur en werkwijze, leiderschap en het samenwerkingsproces zelf. Figuur 3.1 laat zien hoe de categorieën zich tot elkaar verhouden. Hieruit blijkt dat de samenstelling, structuur en werkwijze en het leiderschap alle van invloed zijn op het proces van samenwerking. Daarbij kunnen ook de relaties met externen, zoals VWS en de achterban van de leden, van invloed zijn op de samenwerking. Het proces van samenwerken bepaalt uiteindelijk de uitkomsten van het Capaciteitsorgaan. Dit proces is iteratief en niet-lineair en daarom (sterk vereenvoudigd) gepresenteerd als een cyclus.

Alle categorieën zijn verder onderverdeeld in toetsbare factoren die kritiek zijn voor het succes van de samenwerking. Dit is gebaseerd op Emerson et al. (2009), die een raamwerk met concrete indicatoren hebben ontwikkeld om collaboratieve besturen te beoordelen. We gebruiken de indicatoren

van Emerson et al. (2009) als basis om de governance van het Capaciteitsorgaan te toetsen en voegen hieraan extra *good governance* factoren toe, zoals de onafhankelijkheid en verantwoording van de besluitvorming. De factoren zijn hieronder verder toegelicht.

**Figuur 3.1** Conceptueel kader evaluatie Capaciteitsorgaan



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020) gebaseerd op Ansell en Gash (2007) en Emerson et al. (2009)

## Samenstelling

### Brede vertegenwoordiging

Het is van belang dat een breed spectrum aan belanghebbenden die beïnvloed worden door de besluitvorming betrokken zijn in de samenwerking (bijvoorbeeld Lasker & Weiss, 2003; Margerum, 2001; Murdock et al., 2005). Dit betreft ook potentiële hinderlijke of lastige belanghebbenden. Naast dat dit past in de open en coöperatieve geest van collaboratieve bestuursvormen, is het ook essentieel voor de legitimiteit van de claim dat de besluitvorming een brede consensus vertegenwoordigt. Reilly (2001) vindt daarom dat succesvolle collaboratieve besturen zich inzetten voor de participatie van diverse belanghebbenden en dat het uitsluiten van belangrijke belanghebbenden een hoofdoorzaak is voor het falen van deze besturen. Het proactief benaderen van ondervertegenwoordigde belanghebbenden wordt daarom gezien als een belangrijk aspect van collaboratief besturen (Weech-Maldonado & Merrill, Building partnerships with the community: lessons from the Camden Health Improvement Learning Collaborative, 2000). Of het ook haalbaar is om alle betrokkenen te betrekken, hangt af van de prikkel die belanghebbenden hebben om te participeren. Als er ook alternatieve samenwerkingsverbanden of wegen zijn om hetzelfde doel te bereiken, zal het lastiger zijn om een breed spectrum van belanghebbenden aan tafel te krijgen en te houden (Fung & Wright, 2001).

### **Machtsverhouding**

Daarnaast is het van belang dat er geen grote verschillen zijn in de macht en beschikbare middelen van belanghebbenden. Als de belangen van sommige belanghebbenden ondergesneeuwd raken (bijvoorbeeld door gebrek aan capaciteit, status of middelen) zal de samenwerking vatbaar zijn voor manipulatie door sterkere belanghebbenden (bijvoorbeeld Warner, 2006). Dit zorgt uiteindelijk voor wantrouwen en een mindere betrokkenheid bij de besluitvorming. Het is daarom van belang dat er actief wordt gezorgd voor participatie en vertegenwoordiging van zwakkere of achtergestelde belanghebbenden (Schuckman, 2001). Hierbij speelt onafhankelijk of neutraal leiderschap een belangrijke rol.

## **Samenwerkingsproces**

### **Samenwerking**

In een goede samenwerking vindt een face-to-face dialoog tussen de belanghebbenden plaats. Deze directe vorm van dialoog is noodzakelijk om kansen voor wederzijds voordeel te identificeren, maar ook om stereotyperingen en andere belemmeringen voor samenwerking te doorbreken. Het persoonlijke gesprek is de kern van het opbouwen van onderling vertrouwen, wederzijds respect, een gedeeld begrip en toewijding aan het proces (Gilliam et al., 2002; Lasker & Weiss, 2003; Plummer & Fitzgibbon, 2004).

Daarnaast is het van belang dat, als er in de samenwerking sprake is van vijandigheid of wantrouwen, de benodigde tijd en kosten worden geïnvesteerd om het vertrouwen te herstellen. Dit betekent niet dat het opbouwen van vertrouwen los staat van de besluitvorming, maar dat vertrouwen van belang is om het risico op manipulatie en ondermijning van de samenwerking te voorkomen (Eriksson et al., 2019; Imperial, 2005; Murdock et al., 2005).

Bij het opbouwen van onderling vertrouwen is ook kennis van belang (Ansell & Gash, 2007). Of zoals Emerson et al. (2009) stellen: “*Knowledge can be seen as a resource, providing the currency of collaboration*” (p. 11). Kennis bevat informatie van relevante wetenschappelijke, technische, sociaaleconomische en culturele bronnen. Aan het ontwikkelen van een kennisbasis gaat een proces van het verzamelen, afwegen, waarderen en beoordelen van informatie en het genereren van betekenis vooraf. Deelnemers in de samenwerking hebben echter verschillende mogelijkheden om informatie te begrijpen en er toegang tot te krijgen. Dit maakt het van belang om een gedeelde kennisontwikkeling, verduidelijking en legitimering te hebben voor de efficiëntie van de samenwerking en de externe legitimiteit (Agranoff, 2008). Het is hierbij cruciaal om kennisstromen in kaart te brengen, omdat het in potentie iets zegt over de overdracht van macht en daarmee invloed heeft op de (on)evenwichtigheid van de machtsverhoudingen.

### **Betrokkenheid**

De mate waarin belanghebbenden toegewijd zijn aan de samenwerking is kritiek in het verklaren van succes of falen (bijvoorbeeld Crowther et al., 2003). Dit vereist dat belanghebbenden bereid zijn om zich aan de besluiten van de organisatie te committeren, ook als ze het besluit zelf niet (volledig) ondersteunen. Toewijding is vaak het gevolg van het vertrouwen dat andere belanghebbenden jouw perspectieven en belangen respecteren, eerlijke en transparante processen en “eigenaarschap” van het besluitvormingsproces. Eriksson et al. (2019) benadrukken dan ook het belang van het delegeren van mandaat om toewijding te stimuleren.



Emerson et al. (2009) beschrijven betrokkenheid als de uitkomst van een iteratief proces van: definiëren, overleg en bepaling. Definiëren verwijst naar de ontwikkeling van gedeelde doelstellingen, een gedeelde en duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden en activiteiten, een gedeelde terminologie voor communicatie en gedeelde criteria om informatie en prestaties te beoordelen. Overleg is nodig om gedachten en ideeën uit te wisselen en problemen of conflicten op te lossen. Tot slot is het van belang dat er output is, waarbij men komt tot gezamenlijke overeenkomsten, besluiten of aanbevelingen.

## Structuur en werkwijze

### Basisregels en transparantie

Uit onderzoek blijkt dat duidelijke basisregels voor de samenwerking en transparantie in het proces van belang zijn voor een succesvol collaboratief bestuur (bijvoorbeeld Murdock et al., 2005; Geoghegan & Renard, 2002; Glasbergen & Driessen, 2005). Beide dragen bij aan procedurele legitimiteit en het opbouwen van onderling vertrouwen. Door duidelijke regels op te stellen en transparant te zijn, hebben belanghebbenden er vertrouwen in dat de besluitvorming eerlijk en rechtvaardig verloopt en geen dekmantel vormt voor achterkamerdeals. Om dezelfde reden is het van belang om de governancestructuur, waaronder de regels, procedures, rollen en verantwoordelijkheden, te formaliseren (bijvoorbeeld Fung & Wright, 2003; Imperial, 2005).

### Aanpassingsvermogen

Het is van belang voor collaboratieve besturen om zich te kunnen aanpassen (Emerson et al., 2009; Provan & Kenis, 2007). Zo is het mogelijk dat nieuwe participanten geïntegreerd moeten worden of nieuwe besluitvormingsprocessen nodig zijn om beter aan te sluiten bij veranderende regelgeving of leiderschap. Dit vraagt om aanpassingsvermogen, wat organisaties in staat stelt om snel te reageren op kansen en uitdagingen. Willem en Lucidarme (2014) stellen dat dit aanpassingsvermogen constant onder druk staat door bureaucratische structuren van de participerende organisaties. Daarom is samenwerking tussen verschillende organisaties idealiter niet-hiërarchisch, informeel en gericht op consensus (McGuire, 2006; O'Leary & Vij, 2012).

Tegelijkertijd is stabiliteit van belang voor het behouden van legitimiteit, zowel binnen als buiten de organisatie (Provan & Kenis, 2007). Hiervoor is het nodig om langdurige relaties aan te gaan met de participanten, zodat de participanten efficiënt kunnen samenwerken en er consistentie ontstaat in de werkwijze en communicatie naar buiten toe. Provan en Milward (1995) vinden dan ook dat stabiliteit een belangrijke factor is in het verklaren van de effectiviteit van collaboratieve besturen. Deze stabiliteit kan worden bereikt door relaties en een hiërarchie te formaliseren.

Er is daarom een duidelijke afruil tussen het aanpassingsvermogen en stabiliteit van een collaboratief bestuur (Provan & Kenis, 2007). Stabiliteit vraagt om het inrichten van een bureaucratische entiteit, maar dit gaat ten koste van de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van de organisatie. Daarentegen gaan een hoge mate van flexibiliteit en aanpassingsvermogen ten koste van stabiliteit, met name als de druk om efficiënt te werken en de legitimiteit van besluitvorming aan te tonen hoog is. Zo stellen Byrkjeflot en Du Gay (2012) dat het 'responsieve bestuur' ten koste gaat van 'verantwoord bestuur'. Organisaties zoals het Capaciteitsorgaan – met een administratieve entiteit die de samenwerking coördineert – zijn volgens Provan en Kenis (2007) meer geformaliseerd en focussen zich meer op stabiliteit dan op flexibiliteit.

### **Verantwoording (good governance)**

Het afleggen van verantwoording is één van de belangrijkste elementen van *good governance*. Het gaat hier in algemene zin om een interactie tussen een uitvoerder en een toezichthouder, waarin het gedrag (in brede zin) van de uitvoerder wordt geëvalueerd en beoordeeld door de toezichthouder (Schillemans, 2008). Er kan zowel sprake zijn van verticale als horizontale verantwoording. Bij verticale verantwoording is de toezichthouder de centrale overheid, terwijl bij horizontale verantwoording de toezichthouder bestaat uit gelijken, belanghebbenden of andere organisaties buiten de hiërarchische relatie met de centrale overheid en de uitvoeringsorganisatie.

Horizontale verantwoording heeft aan populariteit gewonnen nadat in de jaren '90 veel overheidsdiensten substantiële autonomie kregen (bijvoorbeeld Thatcher & Stone Sweet, 2002). Ondanks de toename in autonomie, zijn veel agentschappen in Nederland in de 'schaduw van hiërarchie' blijven opereren (Schillemans, 2008). De minister heeft nog steeds het vermogen om de beslissing te nemen of wijzigen, waardoor betrokken belanghebbenden anticiperen op de reactie van de minister. Schillemans (2008) stelt daarom dat de meerwaarde van horizontaal toezicht sterk afhangt van het verticale toezicht. Als er sprake is van een sterk ministerieel toezicht, dan heeft het horizontale toezicht een kleine rol en kan het zelfs gezien worden als symbolisch.

Er is een aantal criteria voor effectieve horizontale verantwoordingsprocessen. Ten eerste dient er sprake te zijn van een formele relatie met duidelijk afgebakende rechten, bevoegdheden en beschikbare sancties van de toezichthouder (bijvoorbeeld Aucoin & Heintzman, 2000). Hierbij heeft de toezichthouder het recht om informatie op te eisen, de plicht om een oordeel te vellen en de mogelijkheid om bij wangedrag sancties uit te delen. Daarbij moet de uitvoerder zich verplicht voelen om een verslag van zijn gedrag en prestaties aan te leveren en het gezag van de toezichthouder erkennen. Ten tweede dient er geen sprake te zijn van een principaal-agent relatie. Dit betekent dat de toezichthouder onafhankelijk is van zowel de centrale overheid (de principaal) als de uitvoerder (agent). Specifiek bij semiautonome organisaties kunnen bijvoorbeeld belanghebbenden, journalisten, onderzoekers of klanten fungeren als horizontale toezichthouders. Ten derde is het van belang dat het proces bestaat uit drie opeenvolgende fasen: de informatiefase, de discussiefase en de consequentiefase. Hierbij dient in de informatiefase een grote hoeveelheid aan relevante informatie beschikbaar gesteld te worden, dient de toezichthouder kritisch te reflecteren op deze informatie en vervolgens (indien nodig) effectieve sancties uit te delen.

### **Onafhankelijkheid (good governance)**

Het belang van onafhankelijkheid wordt veelal aangehaald in literatuur over principaal-agent-problematiek. Deze theorie beschrijft contract gebaseerde interacties tussen een 'principaal' – zoals een centrale overheid – en een 'agent' die namens de opdrachtgever handelt – zoals een agentschap of uitvoeringsorganisatie (Miller, 2005). De belangrijkste reden voor centrale overheden om taken te delegeren naar agentschappen is omdat zij in staat zijn om efficiënter of effectiever beleidskeuzes te maken, vanwege hun expertise of omdat ze onafhankelijk zijn van politieke voorkeuren (Gilardi, 2008). Dit maakt het van belang dat de het agentschap in zekere mate onafhankelijk is, zodat het niet alsnog overschaduwd kan worden door de opdrachtgever (Miller, 2005). Hierdoor kunnen ze handelen op basis van hun eigen (deskundige) oordeel binnen de grenzen van hun wettelijke missie, waarbij de principaal vertrouwt op het oordeel (Thatcher & Stone Sweet, 2002). Daarbij is het mogelijk beleid te maken op de lange termijn doordat het agentschap minder hinder ondervindt van kortetermijnbelangen van de principaal (die herkozen wil worden).

De claim dat onafhankelijkheid gepaard gaat met een betere toegang tot kennis en besluitvorming op basis van expertise wordt niet door iedereen gedeeld. Zo beargumenteren Gailmard en Patty (2007) dat de relatie tussen onafhankelijkheid en expertise conditioneel is op bureaucratische selectie en behoud van besluitvormers: “*Only policy-motivated “zealots” protected by long tenure will invest in expertise, whereas other agency staff (“slackers”) will not because of a lack of incentives*”. De onderliggende veronderstelling is dat expertise kostbaar is om te ontwikkelen en relatiespecifiek is, terwijl de specifieke relatie mogelijk niet langdurig is. Koop en Hanretty (2017) merken echter op dat expertise niet relatiespecifiek hoeft te zijn, maar al meegebracht kan worden naar het agentschap. Daarom stellen ze dat de gevolgen van onafhankelijkheid op de mate van besluitvorming op basis van expertise (*evidence based*) groter zijn als de relevante deskundigheid van de besluitvormers geen *gevolg* is van deelname in het agentschap, maar iets is dat de besluitvormer al bezit en hij of zij inbrengt in het agentschap.

## Leiderschap

Leiderschap is cruciaal bij het samenbrengen van partijen en bij het coördineren van de samenwerking (bijvoorbeeld Murdock et al., 2005; Frame et al., 2004). Over het algemeen is het van belang dat het leiderschap gericht is op het orkestreren van interacties, uitwisseling en leerprocessen tussen belanghebbenden (in plaats van top-down aansturing) (Eriksson et al., 2019). Het type leiderschap dat werkt hangt echter af van de relatie tussen de belanghebbenden. In een situatie waarin er weinig onderling vertrouwen is en er veel conflicten zijn tussen belanghebbenden, maar de machtsverdeling gelijkwaardig is en belanghebbenden een sterke prikkel hebben om deel te nemen, werkt leiderschap als *honest broker* (betrouwbare makelaar) waarop belanghebbenden kunnen vertrouwen en die neutraal is (Ashell & Gash, 2007). De honest broker verkrijgt vertrouwen door zich niet te mengen in de discussies en door procedurele integriteit en transparantie te waarborgen. In een situatie waarbij er een onevenwichtige machtsverdeling is of waarbij belanghebbenden een zwakke prikkel hebben om deel te nemen aan de samenwerking, werkt sterk of organisch leiderschap beter. De organische leider heeft vaak al een bepaald gezag, respect en/of vertrouwen onder de belanghebbenden en wordt daarom vaak vanuit de belanghebbenden naar voren geschoven.

## Uitkomsten

Een aantal studies laat zien dat samenwerking succesvoller is als de doelen en meerwaarde van samenwerking relatief concreet zijn en als korte termijn impact (*small wins*) mogelijk is (Weech-Maldonado & Merrill, 2000). Dit zorgt voor een positieve cyclus van vertrouwen en toewijding (Rogers et al., 1993; Vangen & Huxham, 2003). Met name als er een vijandige relatie is tussen belanghebbenden waardoor het opbouwen van onderling vertrouwen nodig is, zijn deze small wins van belang.



## 4 Evaluatie governance Capaciteitsorgaan

*Het Capaciteitsorgaan functioneert goed vanuit het collaboratieve governance perspectief gezien. Dit neemt niet weg dat er aandachtspunten zijn. Zo zijn er beperkingen in het overleg en de verantwoording naar de achterban en het aanpassingsvermogen in de samenstelling van het Capaciteitsorgaan. Daarnaast blijkt het Capaciteitsorgaan vanuit een goed governance-perspectief minder goed te scoren. De mate van verantwoording die de Kamers afleggen over hun werkzaamheden is miniem en de besluitvorming is niet op alle niveaus onafhankelijk.*

De governance van het Capaciteitsorgaan is getoetst aan de inzichten uit de literatuur door gebruik te maken van documentanalyses en stakeholderinterviews (zie Paragraaf 4.1). Vervolgens beschrijven we de bevindingen per categorie uit het kader (zie Paragraaf 4.2). Hierbij geven we weer hoe het Capaciteitsorgaan scoort op de (deel)thema's binnen de categorieën en welke aandachtspunten er zijn. Tabel 4.2 biedt een overzicht. De aandachtspunten vormen de basis voor het opstellen van aanbevelingen (zie Hoofdstuk 5).

### 4.1 Methode

De inzichten uit de literatuur zijn samengevat in een raamwerk waarmee we de governance van het Capaciteitsorgaan toetsen (zie Figuur 2.1). Dit raamwerk bevat vijf categorieën: samenstelling, samenwerkingsproces, structuur en werkwijze, leiderschap en uitkomsten. Deze categorieën zijn onderverdeeld in verschillende (deel)thema's met toetsbare indicatoren van de kritieke factoren beschreven in de literatuurstudie, gebaseerd op Emerson et al. (2009). Voor het toetsen van de governance van het Capaciteitsorgaan baseren we ons op zowel (i) stakeholderonderzoek als (ii) documentanalyses. De inzichten uit de interviews en documentanalyses zijn gebruikt om de inzichten uit de literatuur te toetsen. Meer specifiek zijn de thema's uit het raamwerk getoetst met de empirische informatie. Hieronder volgt een verdere toelichting op het stakeholderonderzoek en de documentanalyses.

#### **Stakeholderonderzoek**

De interviews vallen uiteen in drie typen: oriënterende interviews waarin algemene informatie over de governance van het Capaciteitsorgaan is verzameld, interviews waarin met leden van het Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en de Kamers is gesproken over hun kijk op de governancestructuur en interviews met externen die niet deelnemen in het Capaciteitsorgaan zelf (VWS, SBOH). Tabel 4.1 geeft de interviewpartners weer. Hieruit blijkt dat het voornamelijk gaat om belanghebbenden bij het Capaciteitsorgaan afkomstig van de organisaties van beroepsbeoefenaars, opleidingsinstellingen en zorgverzekeraars.

De interviews zijn semigestructureerd waarbij gebruik is gemaakt van een van tevoren opgestelde interviewleidraad (zie Bijlage A). In de interviews is onder andere stilgestaan bij de (machts- en vertrouwens)relaties tussen de leden van het Algemeen Bestuur/Kamer, (on)evenredigheid van de vertegenwoordiging binnen de organen en de betrokkenheid bij de besluitvorming. Daarbij is –

vanuit het goed *governance perspectief* – aandacht besteed aan de onafhankelijkheid van de besluitvorming en de verantwoording van de adviezen. De oriënterende interviews hebben een andere opzet, waarbij vooral de feitelijke of formele inrichting van het Capaciteitsorgaan ter sprake is gekomen.

**Tabel 4.1** Uitgevoerde interviews met belanghebbenden

Overheid	Ministerie van VWS
Branche(beroeps)verenigingen	KNMG, LHV, V&VN, KNMT, NVM, FMS, KAMG, Verenso, GGZ NL
Opleidingsinstellingen	NFU, NVZ, SBOH
Zorgverzekeraars	Zorgverzekeraars Nederland
Capaciteitsorgaan	Directie

De analyse van de interviews is onder te verdelen in een aantal stappen. Ten eerste zijn de interviews verwerkt in een verslag waarin nauwkeurig is weergegeven wat er besproken is. Dit verslag is gedeeld met de interviewpartners, waarin de mogelijkheid is geboden om het verslag aan te vullen of aan te passen (indien wenselijk of nodig). Ten tweede zijn de verslagen geanonimiseerd door interviewpartner een nummer te geven, en gecodeerd op basis van de thema's uit het raamwerk. Voor uitspraken die niet onder een thema uit het raamwerk vielen, zijn nieuwe thema's gemaakt. Op deze wijze is verzekerd dat alle relevante thema's zijn opgenomen in de analyse. Tot slot is per thema een rapportage gemaakt met de patronen die naar voren kwamen uit de interviews. Om een beeld te krijgen van het aantal interviewpartners dat een bepaald standpunt inneemt, is in de tekst verwezen naar de (geanonimiseerde) nummers van de interviewpartners.

### Documentanalyses

Het Capaciteitsorgaan heeft interne documenten gedeeld, waaronder: interne notities van het Dagelijks Bestuur naar het Algemeen Bestuur, notulen van overleggen van het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur, notulen van overleg tussen VWS en het Dagelijks Bestuur, overeenkomst met betrekking tot het vaststellen van een DAEB, het jaarverslag, het Werkplan, de jaarrekening, de (directie)statuten en het huishoudelijk reglement. Deze informatie is – op eenzelfde wijze als de interviewgegevens – doorgenomen en ingedeeld op basis van de thema's uit het raamwerk. In de tekst is verwezen naar het type document waaruit de informatie is gehaald.

### Opties voor aanpassingen

Uit de literatuurstudie, het stakeholderonderzoek en de documentanalyse blijkt wat de sterke punten zijn van de huidige governance en wat de aandachtspunten zijn. Vervolgens is op basis van deze informatie een aantal opties uitgewerkt voor aanpassingen aan de huidige governance van het Capaciteitsorgaan. Bij het opstellen van de opties is aanvullende literatuur verzameld en is inspiratie gehaald uit andere organisaties met een collaboratief bestuur. Daarbij zijn de afruilen van iedere optie in kaart gebracht.

## 4.2 Evaluatie

Hieronder zijn de bevindingen per deelthema van het raamwerk weergegeven. De bevindingen zijn gestructureerd naar de categorieën uit het conceptueel kader: samenstelling, samenwerkingsproces, structuur en werkwijze, leiderschap en uitkomsten. Hierbij geven we weer hoe het Capaciteitsorgaan scoort op de (deel)thema's binnen de categorieën en welke aandachtspunten er zijn.

## Samenstelling

Zowel de samenstelling als stemverhouding van het Algemeen Bestuur en Kamers zijn formeel vastgelegd in de statuten van het Capaciteitsorgaan. Zo bestaat het Algemeen Bestuur uit maximaal 27 leden, waarin de drie partijen (beroepsbeoefenaars, opleidingsinstellingen en zorgverzekeraars) ieder maximaal negen leden benoemen die gezamenlijk negen stemmen uitbrengen. De leden vertegenwoordigen ieder een vooraf vastgelegde organisatie. In totaal zijn er 15 benoemende (koepels van) organisaties.<sup>1</sup>

De geïnterviewden zijn van mening dat met deze constructie een breed spectrum van belanghebbenden is vertegenwoordigd in het Capaciteitsorgaan en dat de stemverhouding evenwichtig is (#7, #4, #11, #2, #6, #8, #5). Ondanks de brede vertegenwoordiging, zijn er volgens sommige geïnterviewden ook partijen ondervertegenwoordigd in zowel de Kamers als het Algemeen Bestuur. Hierbij worden voornamelijk patiënten en jonge huisartsen en specialisten genoemd (#10, #7, #15). Een Kamervoorzitter doet een concrete suggestie om de Patiëntenfederatie Nederland of de LOC Cliëntenraden een plaats te geven in zowel de Kamers als het Algemeen Bestuur. Het Capaciteitsorgaan geeft aan de patiëntvertegenwoordigers niet expliciet te betrekken omdat zij geen direct belang bij opleidingen hebben én de patiënten al (deels) door de zorgverzekeraars zijn vertegenwoordigd. Daarbij geeft het Capaciteitsorgaan aan de jonge specialisten niet te betrekken vanwege een gebrek aan ervaring die van de experts in de Kamers wordt verwacht.<sup>2</sup> Dit impliceert dat het integreren van deze partijen weliswaar tot een bredere consensus leidt, maar dat dit mogelijk ten koste gaat van de efficiëntie en kwaliteit van de besluitvorming.

Een brede vertegenwoordiging is essentieel voor de legitimiteit van de claim dat besluitvorming een brede consensus vertegenwoordigt (bijvoorbeeld Lasker en Weiss, 2003; Margerum, 2002, Murdock et al., 2005). Het is om deze reden positief dat er een breed scala aan veldpartijen is vertegenwoordigd binnen het Capaciteitsorgaan. Ook het formeel vastleggen van de samenstelling en stemverhoudingen kan als positief gekenmerkt worden, aangezien dit onevenwichtige machtsverhoudingen tussen verschillende belanghebbenden beperkt waardoor er minder sprake is van manipulatie van sterke belanghebbenden (bijvoorbeeld Warner, 2006). De keerzijde is wel dat sommige belanghebbenden (zoals patiënten) worden uitgesloten en er ook weinig aandacht is voor het proactief betrekken van deze belanghebbenden, terwijl dit wel een belangrijk aspect van collaboratieve besturen is (Weech-Maldonado and Merrill, 2000). Ook beperkt de formele samenstelling het aanpassingsvermogen van de organisatie.

---

<sup>1</sup> Binnen de beroepsbeoefenaars mogen negen vooraf vastgestelde organisaties (KNMG, LAD, FMS, Verenso, KNMT, KAMG/NVAB/NVVG, V&VN, LHV en de psychologen/psychotherapeuten, orthopedagogen en hun specialismen), elk één vertegenwoordiger aandragen die één stem heeft in het Algemeen Bestuur. Binnen de opleidingsinstellingen mogen vier vooraf vastgestelde organisaties (NVZ, NFU, VSNU en ActiZ) maximaal twee leden met één stem benoemen en mag een organisatie (GGZ Nederland) één lid benoemen. Zorgverzekeraars Nederland (ZN) mag negen leden benoemen met ieder één stem. Indien er minder leden worden benoemd, hebben de zittende leden meer stemmen.

<sup>2</sup> Overigens hebben beroepsverenigingen wel de vrijheid om zelf jonge specialisten te benoemen in de Kamers.

## Samenwerkingsproces

### Samenwerking

De onderlinge verhoudingen in het Algemeen Bestuur en de Kamers zijn goed en er is over het algemeen sprake van vertrouwen en draagvlak voor de besluitvorming (#2, #9, #5, #10, #15, #2). Wel geeft een aantal geïnterviewden aan dat de grote omvang van het bestuur het ingewikkeld maakt om een goed gesprek te voeren (#1, #11). Samen met het kleine aantal (face-to-face) bijeenkomsten, zorgt dit ervoor dat het bestuur als ‘los zand’ aan kan voelen. Een geïnterviewde zegt daarover: *“Het zou meer een team of groep kunnen zijn. Om dit te bereiken, moet geïnvesteerd worden in (sociale) activiteiten zoals een inspiratiebijeenkomst of een etentje”* (#1). Ook vanuit de literatuur blijkt dat het persoonlijke contact van belang is bij het opbouwen van onderling vertrouwen, wederzijds respect, een gedeeld begrip en toewijding aan het proces (Gilliam et al., 2002; Lasker en Weiss, 2003; Plummer en Fitzgibbon, 2004).

Over het algemeen geven belanghebbenden aan dat er geen sprake is van onevenwichtige machtsverhouding, in de zin dat sommige leden meer gezag uitoefenen dan anderen (#2, #10, #7, #15, #5, #2). Toch zijn er partijen die een grotere invloed hebben op de besluitvorming dan anderen, doordat ze zich tijdens vergaderingen meer laten gelden op zowel procesmatig als inhoudelijk vlak en/of omdat ze buiten het bestuur om direct contact hebben met VWS (#15, #2, #17, #5). Ondanks de gelijkwaardigheid in stemrecht, lijkt er hierdoor toch een onevenwichtige invloedsverhouding te zijn. *“Wie meepraat bepaalt”* zegt een van de geïnterviewden daarover. Het feit dat sommige partijen direct contact hebben met VWS, buiten het Algemeen Bestuur en de Directie om, ondermijnt volgens sommigen de samenwerking en vraagt om meer aandacht voor integriteit en gedragsregels (#2, #1, #17). Er wordt momenteel weinig gesproken over de gedragsregels en integriteit binnen het Algemeen Bestuur. Een van de geïnterviewden stelt daarom het volgende voor: *“Het is niet zuiver en integer als leden van het Algemeen Bestuur contact hebben met VWS. Het zou goed zijn om voor beginnende leden, maar ook periodiek, de spelregels nog eens te bespreken met betrekking tot integriteit”*.

Het contact met het ministerie van VWS loopt voornamelijk via de Directie. Een aantal weken voor het advies is er een informeel gesprek tussen de Directie (namens het Algemeen Bestuur) en VWS. Vervolgens draagt het Bureau het advies over aan VWS en is er een formeel gesprek over het advies. In sommige gevallen worden Algemeen Bestuursleden die het niet met het advies eens zijn uitgenodigd op het departement om hun standpunt toe te lichten. Vervolgens informeert de directeur de Kamers en de bestuursorganen over de contacten met het VWS.

Het onderlinge contact en vertrouwen tussen VWS en het Capaciteitsorgaan is volgens beide partijen goed (#1, #11, #17, #5). Dit vertrouwen vanuit VWS blijkt bijvoorbeeld uit de recente uitbreiding van de structurele activiteiten, waarmee het ramen van de eerstelijns mondzorg en het ramen van de PA en de VS toegevoegd worden aan de structurele activiteiten.<sup>3</sup> Ook stelt een van de leden van het Dagelijks Bestuur: *“[VWS] staat achter het Capaciteitsorgaan omdat het leidt tot minder reuring in het veld”*. Daarnaast wordt de brugfunctie tussen VWS en het Capaciteitsorgaan op goede en transparante wijze ingevuld door de directeur (#5, #12, #2, #8).

<sup>3</sup> Bron: notitie 15 juni 2020, Subsidietoekenning 2020 van DB aan AB.



## Betrokkenheid

Betrokkenheid begint met het ontwikkelen van gezamenlijke doelen en een gedeelde en duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden en activiteiten (Emerson et al., 2009). Dit is bij het Capaciteitsorgaan formeel vastgelegd in de statuten en het huishoudelijk reglement. Zo zijn de formele doelen van de organisatie vastgelegd (waaronder het ramen van de zorgbehoefte en adviseren van VWS en de sector). De operationele doelen worden ieder jaar vastgelegd in het Werkplan, waarin gezamenlijke afspraken met betrekking tot de activiteiten in het aankomend jaar staan. Daarbij heeft elke vertegenwoordiger formeel afgebakende verantwoordelijkheden en een afgebakende termijn.

Daarbij is het belangrijk dat er een open gesprek is waaraan iedereen kan deelnemen (Emerson et al., 2009). Zowel Kamerleden als Bestuursleden geven aan zich betrokken te voelen in het gesprek binnen de organen (#10, #4, #11, #2, #9). Er is sprake van open communicatie en iedereen heeft genoeg mogelijkheid zijn of haar mening kenbaar te maken. Wel stellen sommigen dat een aantal partijen vrij gesloten aan tafel zit en dat dit een goede discussie in de weg zit (#1, #15). Het gesprek over waarom een partij een bepaald standpunt heeft, komt niet voldoende voor. Dit zorgt er ook voor dat partijen zelden van standpunt wisselen na een discussie. Daarnaast houdt betrokkenheid ook in dat partijen zich committeren aan de besluitvorming, ook als ze het besluit zelf niet (volledig) ondersteunen (bijvoorbeeld Crowther et al., 2003). Dit gebeurt over het algemeen ook, hoewel er (zoals eerder genoemd) soms toch geprobeerd wordt direct invloed uit te oefenen op VWS en OCW. Ook blijkt uit interne notulen dat de bestuursleden, benoemd door de NFU en de NVZ, het niet eens waren met een advies vanuit het Capaciteitsorgaan om de instroom van geneeskundeopleidingen te verlagen, en daarom een lobby zijn gestart richting de Tweede Kamer om het functioneren van het Capaciteitsorgaan te onderzoeken.<sup>4</sup> Dit getuigt van een beperkte toewijding aan de gezamenlijke besluitvorming.<sup>5</sup>

Sommige Kamervoorzitters geven aan dat ze meer betrokken willen worden in de besluitvorming van andere Kamers, indien dat hun Kamer aangaat (#8, #10). Hierbij worden voornamelijk situaties genoemd waarbij sprake is van substitutie met andere beroepen. De afstemming verloopt via de Directie of Bureau, terwijl in dit geval Kamer(voorzitter)s ook met elkaar in discussie kunnen gaan. In het Algemeen Bestuur zijn er leden die aangeven dat ze vrij laat in de cyclus zitten waardoor ze het gevoel hebben dat stukken al ‘voorgekookt’ zijn en ze er weinig invloed op kunnen uitoefenen (#3, #1, #5, #12). Dit blijkt ook uit de notities die vanuit het Dagelijks Bestuur naar het Algemeen Bestuur worden gestuurd waarin al een voorstel voor een besluit is opgenomen, zoals: “U stelt het Capaciteitsplan abortusartsen 2021-2024 vast”.<sup>6</sup> Een deel vindt de rol van het Algemeen Bestuur in het advies daarom te klein en inactief of ziet zelfs de meerwaarde van het bestuur niet direct.

De betrokkenheid van de achterban is beperkt (#7, #8, #5, #2, #2, #16, #11). Er lijkt altijd sprake te zijn van een mix tussen deelname op persoonlijke titel en vertegenwoordiging van de achterban. Hoe deze mix precies eruit ziet, verschilt tussen de partijen. Over het algemeen nemen Kamerleden

<sup>4</sup> Notulen vergadering Dagelijks Bestuur, 11 maart 2020.

<sup>5</sup> Niet lang daarna volgde een motie van Groen Links in de Tweede Kamer om te bevorderen dat de werkwijze en effectiviteit van het Capaciteitsorgaan inzake de initiële geneeskundeopleidingen wordt geëvalueerd. Vermoed wordt dat dit het resultaat is van een lobby van de NFU. De NFU heeft zich echter desgevraagd van dit vermoeden gedistantieerd.

<sup>6</sup> Notitie Kernprognose CBS en tussentijds advies, 15 juni 2020.

vaker op persoonlijke titel deel en is er minder afstemming met de achterban. Dit past ook beter bij hun rol; er is zelfs vastgelegd in het huishoudelijk reglement dat Kamerleden hun taak dienen uit te voeren zonder last of ruggenspraak. Ondanks dat dit formeel is vastgelegd, blijkt dat leden van met name NFU en NVZ toch vaak afstemmen met de achterban: *“Ze krijgen een A4 waarop netjes staat wat ze moeten vinden. Dat is bij anderen minder op die manier al voorbereid.”* Daartegenover staat dat, als leden niet afstemmen met de achterban, dit tot irritatie kan leiden bij Algemeen bestuursleden en de achterban. Zo geeft een Kamerlid aan: *“Vanuit het beroepsveld zelf, is er kritiek dat de adviezen te conservatief zijn. Maar dit wordt niet gedeeld door de vertegenwoordigers die vanuit het beroepsveld in de kamers zitten.”* Daarnaast is er weleens (indirect) contact tussen Kamerleden en bestuursleden van dezelfde organisaties (#5, #15, #11). Dit contact is informeel en ad hoc en verloopt in sommige gevallen via het bureau van de desbetreffende organisatie. Een bestuurslid zegt hierover: *“Het zorgt ervoor dat het belang van de organisatie goed verankerd is in de besluitvorming. Zoals eerder genoemd is dit echter niet altijd het geval. [...] De vertegenwoordiging van Kamers is soms niet voldoende verankerd in de achterban. Soms worden er vragen in het Algemeen Bestuur gesteld die al binnen de Kamers behandeld hadden moeten worden, waarbij dan wel dezelfde organisaties in de beide gremia betrokken zijn.”*

## Structuur en werkwijze

### Basisregels en transparantie

De basisregels voor de samenwerking zijn formeel vastgelegd in het Huishoudelijk Reglement en de statuten, zoals de wijze van besluitvorming, de samenstelling van de organen, het stemrecht, de zittingstermijnen en de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit blijkt – met het oog op eerlijke en rechtvaardige besluitvorming – belangrijk te zijn voor een goede samenwerking (bijvoorbeeld Fung en Wright, 2003; Imperial, 2005). In die zin zijn de basisregels voor de samenwerking duidelijk. Een aandachtspunt zijn wel de gedragsregels in de samenwerking. Naast het waar nodig in acht nemen van de vertrouwelijkheid (van documenten), is hier niks over opgenomen in het Huishoudelijk Reglement. Bovendien geeft een aantal geïnterviewden – zoals eerder benoemd – aan dat het contact met VWS buiten het Capaciteitsorgaan om de samenwerking ondermijnt (#2, #1, #17) terwijl anderen dit niet als ondermijnd zien (#11). Vanuit de literatuur weten we dat het belangrijk is om duidelijkheid over de basisregels voor de samenwerking te scheppen (bijvoorbeeld Murdock et al., 2004; Geoghegan en Renard, 2002; Glasbergen en Driessen, 2005). Dit draagt bij aan procedurele legitimiteit en het opbouwen van onderling vertrouwen.

Ook transparantie in de besluitvorming blijkt vanuit de literatuur van belang te zijn (bijvoorbeeld Murdock et al., 2004; Geoghegan en Renard, 2002; Glasbergen en Driessen, 2005). Er zijn verschillende perspectieven mogelijk op de transparantie van de besluitvorming binnen het Capaciteitsorgaan. Enerzijds geven geïnterviewden aan dat vanuit het Algemeen Bestuur weinig zicht is op de processen die zich afspelen binnen de Kamer, en vice versa (#7, #4, #9, #1, #2). Zo geven Kamervoorzitters aan dat het voor hen een *blackbox* is wat er precies in het Algemeen Bestuur gebeurt. Andersom geven bestuursleden aan geen zicht te hebben op de wijze waarop de adviezen tot stand komen. In die zin is er weinig zicht op de besluitvorming tussen de organen. Anderzijds gaat het volgens de betrokkenen niet ten koste van de transparantie van de processen, doordat de directeur er bovenop zit en relevante informatie deelt met de organen (#1, #4, #8, #9). Hierdoor zijn besluiten altijd transparant en komt er niets onverwachts. Daarbij heeft geen van de geïnterviewden aangegeven behoefte te hebben aan meer transparantie van ofwel het Algemeen Bestuur

of de Kamers. Vanuit het collaboratieve perspectief is transparantie van belang om belanghebbenden vertrouwen te geven in de eerlijkheid en rechtvaardigheid van de besluitvorming (bijvoorbeeld Murdock et al., 2014; Glasbergen en Driessen, 2005). Aan dit vertrouwen lijkt het met betrekking tot de besluitvorming *binnen* het Capaciteitsorgaan niet te schorten, waardoor het gebrek aan (directe) transparantie niet als probleem wordt gezien.

### **Gedeelde kennisontwikkeling en -gebruik**

Daarnaast is ook een gedeelde kennisontwikkeling en -gebruik van belang voor een goede samenwerking. In dit kader wordt de rol van de Directie en het Bureau genoemd in het beschikbaar stellen van kennis (#10, #7, #14, #8, #9, #15, #6). Doordat zij de Kamers en Besturen van uitgebreide informatie voorzien, is er een gedeelde feitenbasis. Ook de contacten met wetenschappelijke verenigingen en de ruime mogelijkheden voor het laten verrichten van extern onderzoek dragen hieraan bij volgens geïnterviewden (#10, #7, #15). Dit laatste blijkt ook uit de jaarrekening. Zo heeft het Capaciteitsorgaan in 2019 bijna € 900.000 uitgegeven aan extern onderzoek, waarmee 29 verschillende onderzoeken zijn gefinancierd. Hiermee is onderzoek – buiten de personeelskosten – de grootste uitgavenpost van het Capaciteitsorgaan.

De geïnterviewden zijn over het algemeen zeer te spreken over de kennisontwikkeling en informatievoorziening (#10, #7, #8, #9, #15, #6). Toch wordt er een aantal aandachtspunten genoemd. Ten eerste hebben de Directie en het Bureau door de informatiepositie veel invloed (#8, #7, #15, #1). Zo geeft een Kamervoorzitter aan: *“doordat [de overleggen] door het Bureau zo goed worden voorbereid en dit zo gestroomlijnd verloopt, kan je als Kamer wel door deze leiding vanuit CO worden meegevoerd.”* Een ander zegt: *“Uiteindelijk ben je afhankelijk van wat het Capaciteitsorgaan voorbereidt en in die zin heeft [de directeur] als linking pin zeker invloed.”* Ten tweede zijn de Kamerleden verantwoordelijk voor het uitzetten van onderzoek, terwijl ze hier niet deskundig in zijn (#14, #15, #8). Dit kan lastig zijn bij het bepalen van het onderzoek dat nodig is om de ramingen te verbeteren. Twee geïnterviewden stellen daarom voor om een methodoloog of onderzoeksadviseur te betrekken bij de Kamers die nadenkt over het uitzetten van onderzoek en die ook breder kan kijken dan alleen de werkpraktijk/werkervaring vanuit het veld zelf (#8, #15). Deze rol wordt nu deels ingevuld door het Bureau van het Capaciteitsorgaan en Nivel.

### **Aanpassingsvermogen**

Er is een duidelijke afruil tussen het aanpassingsvermogen en stabiliteit van een collaboratief bestuur (Provan en Kenis, 2008). Het Capaciteitsorgaan richt zich sterk op stabiliteit: de samenstelling, de stemverhouding, de termijnen en verantwoordelijkheden zijn formeel vastgelegd en nauwelijks aan verandering onderhevig.<sup>7</sup> Dit gaat ten koste van het aanpassingsvermogen in de samenstelling en werkwijze van het Capaciteitsorgaan. Op inhoudelijk gebied blijkt het Capaciteitsorgaan wel flexibel. Zo worden er Werkgroepen opgericht die het mogelijk maken om de zorgbehoefte in kaart te brengen voor beroepsgroepen waar nog geen Kamer voor is. Deze werkgroepen kennen eenzelfde werkwijze en eenzelfde samenstelling als Kamers en kunnen uiteindelijk een structureel onderdeel worden van het Capaciteitsorgaan door van de Werkgroep een Kamer te maken. Hierdoor is het Capaciteitsorgaan op dit vlak in staat om stabiliteit en aanpassingsvermogen te combineren.

<sup>7</sup> In de statutenwijziging in 2015 is alleen de adviserende rol van de opleidingen in de Kamers veranderd in een meestemmende rol.

### Onafhankelijkheid

Er wordt een zekere mate van onafhankelijkheid verwacht van de Kamerleden. Zo is bij het vaststellen van het DAEB in het voorjaar van 2020 vastgesteld dat het ramen zo objectief en onafhankelijk mogelijk moet gebeuren. Daarnaast is in het huishoudelijk reglement opgenomen dat Kamerleden hun taak dienen uit te voeren zonder last of ruggenspraak. Dit is ook logisch, aangezien de taakstelling – namelijk het zo nauwkeurig mogelijk ramen van de toekomstige zorgbehoefte – zich meestal niet leent voor stellingname op basis van directe belangen van de achterban.

De geïnterviewde Kamerleden geven over het algemeen aan dat de adviezen voldoende onafhankelijk tot stand komen (#7, #4, #15, #9, #10). Er is beperkt sprake van politieke belangenuitruil of stellingname; de Kamer heeft wat dat betreft een hoog ‘klankbordgehalte’ waarin iedereen vanuit zijn eigen expertise input geeft. Zo geeft een Kamervoorzitter aan: *“Vaak gaat het om het kennis nemen van de voorstellen of getallen (modelparameters en -uitkomsten) en het meegeven van aandachtspunten bij het advies.”* De discussies zijn in sommige Kamers complementair, waarin iedereen vanuit zijn eigen werkveld input levert (#9, #10, #15), terwijl in andere Kamers meer conflicterende perspectieven zijn (#4, #8). Daar zit volgens betrokkenen wel een bepaalde ‘kleur’ in. Zo zullen zorgverzekeraars zich meer richten op problemen omtrent het ontstaan van wachtlijsten en de financiering en zijn opleidingsklinieken bezig met de uitvoerbaarheid van het advies. Er wordt, kortom, wel kleur meegegeven maar er vindt geen politieke belangenuitruil plaats.

In het Algemeen Bestuur vindt meer politiek plaats, zo blijkt uit de interviews (#2, #17, #1, #12, #16). De leden van het bestuur hebben vaak bestuursverantwoordelijkheid voor een organisatie, waardoor meer bestuurlijke perspectieven op tafel komen (#1). Zo hebben opleidingsinstellingen (voornamelijk in het geval van medisch specialisten) een groot belang bij de uitkomsten. Hier spelen zaken zoals de financiële positie, statuspositie en capaciteit – minder mankracht – een rol (#16). Ook in het huishoudelijk reglement is niet opgenomen dat Algemeen Bestuursleden zonder last of ruggenspraak moeten handelen. In de praktijk blijkt dan ook sprake te zijn van ruggenspraak en afstemming met de achterban, alhoewel er ook bestuursleden aangeven op persoonlijke titel deel te nemen en geen druk vanuit de achterban te ervaren (#5, #16, #2). Vanuit het collaboratieve perspectief is het van belang om draagvlak en een brede consensus te creëren, wat het juist van belang maakt om de achterban mee te nemen in de besluitvorming.

Uit de literatuur blijkt ook dat het van belang is onafhankelijk te opereren van de centrale overheid (in dit geval VWS) (bijvoorbeeld Miller, 2005; Gilardi, 2008; Gilardi, 2002). Hierdoor voltrekt de besluitvorming zich meer op basis van expertise en niet op basis van politieke voorkeuren. Dit vergroot de geloofwaardigheid. Uit de interviews blijkt ook dat, met het oprichten van het Capaciteitsorgaan, de besluitvorming er qua expertise op vooruit is gegaan (#3, #12, #11, #1): *“Een sterk punt van het Capaciteitsorgaan (CO) is dat het een aantal mensen bij elkaar brengt. Enerzijds de mensen (van het CO zelf en van Nivel) die op een wiskundige modelmatige wijze kijken naar ontwikkelingen en trends die er zijn. Anderzijds zijn er de mensen met praktijkervaring die het perspectief vanuit belanghebbenden inbrengen. Dit is een goede combinatie, die het CO op zorgvuldige wijze bij elkaar brengt”* (#11). Uit interne documentatie blijkt dat de meerwaarde van de verschillende partijen als volgt wordt onderbouwd:

- De opleidingsinstellingen hebben expertise als het gaat om het (laten) opleiden van personeel, het aantrekken van opgeleid personeel en het inschatten van de veranderingen in zorgvraag en zorgaanbod;

- De beroepsgroepen hebben expertise als het gaat om het daadwerkelijk begeleiden/opleiden van personeel, inschatten van de veranderingen ten gevolge van veranderingen in het werkproces en demografie (zoals epidemiologie, vakinhoudelijke ontwikkelingen, sociaal-culturele ontwikkelingen, efficiency, substitutie en arbeidstijdverandering);
- De zorgverzekeraars in de financiering van de instelling/het personeel als het eenmaal opgeleid is, het inschatten van de zorgvraag op basis van hun gegevens, het inschatten van hun toekomstige uitgaven en het inschatten van veranderingen ten gevolge van hun eigen voorgenomen beleid. Daarnaast hebben zij vanuit hun zorgplicht naar de verzekerden een direct belang bij een voldoende aanbod aan zorgprofessionals

Uit de literatuur blijkt dat, als deze expertise organisatiespecifiek is, een hoog verloop ervoor zorgt dat veel expertise niet tot zijn recht komt of verloren gaat (Gailmard en Patty, 2007; Koop en Hanretty, 2018). Het verloop in het Algemeen Bestuur en in de Kamers is groot. Zo nemen Algemeen Bestuursleden en Kamerleden maximaal zes jaar zitting (inclusief één herbenoeming voor drie jaar) en wisselt de voorzitter van het Dagelijks Bestuur iedere twee jaar. Het is echter zo dat de expertise die zij inbrengen niet organisatiespecifiek is, dus niet ontstaat als gevolg van deelname aan het Algemeen Bestuur, waardoor een groot verloop niet (per se) ten koste gaat van de ingebrachte expertise. Ook zijn medewerkers van het Bureau en Nivel, die meer Capaciteitsorgaanspecifieke kennis bevatten of bijvoorbeeld de modellen, niet verbonden aan een specifieke termijn. Hierdoor is de verwachting dat, met het opzetten van het Capaciteitsorgaan, de besluitvorming meer op basis van expertise geschiedt.

De waarborg van onafhankelijkheid zit vooral bij de Directie en het Bureau en de betrokken onderzoeksinstellingen (zoals Nivel). De personen die de ramingen maken en adviezen opstellen hebben (volgens betrokkenen) geen belang bij de uitkomsten en opereren onafhankelijk (#11, #12, #7, #12, #2, #6, #1). Zo zegt een van de geïnterviewden: *“Het is goed dat VWS (en verzekeraars) de ramingen in handen leggen van een zo onafhankelijk mogelijk orgaan. Sterke punten van het Capaciteitsorgaan zijn de jarenlange ervaring met het ramen, de goed gestructureerde organisatie en de kwaliteit van de adviezen die vanuit de Kamers met experts komen.”* De parameters in de modellen worden voortdurend onderzocht, waarbij het Capaciteitsorgaan alle onderzoeken uitbesteedt aan onafhankelijke derden en de resultaten voorlegt aan de experts.

### **Verantwoording en toezicht**

Bij het Capaciteitsorgaan is sprake van horizontale verantwoording. Dit betekent dat het toezicht is belegd bij de belanghebbenden in het Algemeen Bestuur en dus buiten dat de hiërarchische relatie met VWS plaatsvindt. Zo is in de statuten opgenomen dat het Algemeen Bestuur toezicht dient te houden op de taakuitoefening van de Kamers. VWS houdt geen toezicht op de Kamers en het Capaciteitsorgaan hoeft in principe ook geen verantwoording over de ramingen af te leggen aan VWS.

In de praktijk is de verantwoording vanuit de Kamers naar het Algemeen Bestuur beperkt. Het proces van horizontale verantwoording dient te bestaan uit drie fasen: de informatiefase (waarin informatie over de besluitvorming beschikbaar wordt gesteld), de discussiefase (waarin kritisch wordt gereflecteerd op deze fase) en de consequentiefase (waarin eventueel sancties worden uitgedeeld) (Aucoin en Henzman, 2000). In de praktijk blijkt de *informatiefase* maar beperkt plaats te

vinden. Er is weinig zicht op de processen die zich afspelen binnen de Kamers. Zo geven Bestuursleden aan geen zicht te hebben op de wijze waarop de adviezen tot stand komen (#3, #1, #5): “*Het zicht op hoe het er in de Kamers aan toe gaat of hoe besluitvorming tot stand komt is beperkt. Alleen in theorie is bekend hoe het daar werkt.*” (#1) Ze zien alleen aan het einde van de ramingscyclus de uitkomsten waardoor er weinig mogelijkheid is om over de totstandkoming van de ramingen nog iets te vinden. Ook de *discussiefase* vindt beperkt plaats. Er vindt geen directe verantwoording van de Kamers plaats richting het Algemeen Bestuur en ook de uitkomsten worden zelden van inhoudelijke feedback voorzien (#10, #2, #1, #5, #14). Daarover zegt een Kamervoorzitter: “*Het zou echter niet onwenselijk zijn als wel op die manier nog meer inhoudelijke feedback vanuit [het Algemeen Bestuur] zou komen.*” Daarnaast is de *consequentiefase* nagenoeg aflatend. Het Algemeen Bestuur heeft de mogelijkheid om een advies niet vast te stellen en terug te sturen naar de Kamers. In de praktijk komt dit echter nooit voor (#18, #9). Dit komt volgens een Kamervoorzitter doordat de directeur er bovenop zit en met alle kamers en werkgroepen meepraat, waardoor er niets onverwachts komt. Er is dus wel een rol voor de Directie en het Bureau weggelegd om bepaalde keuzes in het proces toe te lichten aan het bestuur.

In de literatuur wordt ook genoemd dat er geen sprake dient te zijn van een *principal-agent* relatie, waarbij er een afhankelijkheidsrelatie is tussen VWS en het Algemeen Bestuur. Dit is in principe ook het geval. Het Algemeen Bestuur hoeft formeel geen rekening te houden met VWS en kan het advies vaststellen of terugsturen zonder ruggenspraak met het ministerie. Echter blijft het Algemeen Bestuur toch in de ‘schaduw van hiërarchie’ opereren doordat VWS nog steeds de uiteindelijke beslissing neemt over het aantal opleidingsplaatsen. Het Capaciteitsorgaan heeft dus geen mandaat om beleidsmatige besluiten te nemen. Hierdoor zullen volgens Schillemans (2008) de belanghebbenden anticiperen op de reactie vanuit het ministerie en dit meenemen in het advies. Dit kan ten koste gaan van *evidence based* besluitvorming op basis van deskundigheid, waardoor meer politieke overwegingen mee gaan spelen.

## Leiderschap

Het leiderschap van het Capaciteitsorgaan bestaat uit de voorzitter en de directeur. Het Algemeen Bestuur wijst telkens voor een periode van ten hoogste twee jaar uit zijn midden een voorzitter en een ondervoorzitter aan.<sup>8</sup> De voorzitter is onder andere statutair verantwoordelijk voor het functioneren van het Algemeen Bestuur als geheel, voor een onafhankelijke, adequate en evenwichtige besluitvorming en fungeert tevens als een vertrouwenspersoon voor bestuursleden. Het voorzitterschap rouleert tussen de drie deelnemende partijen (beroepsbeoefenaars, zorgverzekeraars en opleidingsinstellingen). De directeur is niet gebonden aan een termijn en ontleent zijn bevoegdheden aan een door het Algemeen Bestuur vastgelegd directiemandaat. De rol van de directeur is statutair het in staat stellen van zowel Kamers als bestuursorganen om naar vermogen hun taken uit te voeren, het informeren van de organen en het coördineren van de werkzaamheden van het bureau. Daarbij is de directeur verantwoordelijk voor het onderhouden van externe relaties.

De betrokkenen zijn zeer te spreken over het leiderschap van de voorzitter en de directeur (#3, #12, #11, #2, #14, #18, #9, #4, #15). De voorzitter faciliteert de gesprekken in het Algemeen Bestuur, zorgt ervoor dat iedereen aan bod komt en dat er ruimte is voor goede discussies. Daarbij

---

<sup>8</sup> Statuten, juni 2015



vervult hij een schakelfunctie tussen het Algemeen Bestuur en de Directie. De directeur functioneert als *linking pin* tussen de kamers en tussen de kamers en het Algemeen Bestuur. Er is veel waardering voor zijn inbreng van kennis en ervaring en zijn publieke rol. Hij heeft een sterk informerende en coördinerende functie, maar mengt zich niet in de discussies. Over de rolverdeling tussen de voorzitter en de directeur zegt een bestuurslid: “*Zij zijn complementair aan elkaar. De voorzitter leidt de vergaderingen, de directeur geeft extra achtergrondinformatie en gaat over de inhoud.*” Het type leiderschap van zowel de voorzitter als de directeur wordt in de literatuur omschreven als *honest broker* waarop belanghebbenden kunnen vertrouwen en die neutraal is (Ashell en Gash, 2007). Dit past goed bij organisaties zoals het Capaciteitsorgaan, waarin conflicterende belangen zijn maar de machtsverdeling gelijkwaardig is en belanghebbenden een sterke prikkel hebben om deel te nemen.

Het leiderschap brengt echter ook kwetsbaarheden met zich mee. Zo is de keerzijde van de sterke en sturende rol van de huidige directeur dat het Capaciteitsorgaan erg afhankelijk van hem is (#12, #1, #2, #8, #7, #15). Dit uit zich niet alleen - zoals eerder genoemd - in de invloed die de directeur heeft op de besluitvorming, maar zorgt volgens een aantal geïnterviewden ook voor kwetsbaarheden in de continuïteit van het Capaciteitsorgaan bij het stoppen van de huidige directeur. Zo zegt een van de geïnterviewden: “*de directeur van het Capaciteitsorgaan is echt een vakman en weet het meest. Maar dat doet ook wat met de rest van de betrokkenen, in die zin maakt kennis ook macht. Door zijn kennis en ervaring is er ook invloed op anderen. Dit is een onbedoeld effect van een kundige uitleg. De meeste mensen aan tafel kunnen niet tegen de kennis en ervaring van 20 jaar Capaciteitsorgaan op.*”<sup>9</sup> Daarbij wordt genoemd dat de voorzitter afkomstig is van een belanghebbende partij, wat de schijn van belangenverstrengeling met zich meebrengt (#1).

## Uitkomsten

Impact op korte termijn (*small wins*) zorgt voor een positieve cyclus van betrokkenheid en onderling vertrouwen (Roigers et al., 1993; Vangen en Huxham, 2003; Weech-Maldonado en Merrill, 2000). In het geval van het Capaciteitsorgaan is er sprake van *small wins*: de doelstellingen van de samenwerking zijn zeer concreet en hebben op korte termijn invloed op opleidingsplaatsen doordat de adviezen vaak worden opgevolgd. Wel wordt in sommige gevallen door VWS afgeweken van het advies van het Capaciteitsorgaan. Het alternatieve aantal wordt dan gebaseerd op zowel het advies, de politieke wens, de financiële mogelijkheden als het aantal wat haalbaar is bij opleiders (#17). Een aantal bestuursleden vindt het een bijzonder gegeven dat er een politiek besluit volgt op een onafhankelijke raming en advies van experts (#3, #8). Dat maakt dat aan het inhoudelijke advies van het Capaciteitsorgaan door het veld vaak meer waarde wordt gehecht dan aan het politieke besluit van het ministerie. Het maakt echter ook duidelijk dat het ministerie om allerlei redenen kan afwijken van wat inhoudelijk gezien de voorkeur van het Capaciteitsorgaan heeft.

Er zijn geluiden dat het Capaciteitsorgaan te weinig rekening houdt met de uitvoerbaarheid van de adviezen (#14). Zo zijn er soms grote schommelingen in de adviezen (eerst een daling, dan een stijging) waardoor het voor opleiders lastig is om de adviezen uit te voeren.

<sup>9</sup> Een kanttekening is wel dat dit voornamelijk door bestuursleden is aangedragen, die voornamelijk met de directeur (en minder met het Bureau) in contact staan. Hierdoor is de afhankelijkheid van de huidige directeur mogelijk een overschatting. Zo geeft de directeur zelf aan dat programmasecretarissen zelf de deelrapporten van het Capaciteitsplan opstellen, dat zij zelf informeel en formeel overleg met VWS en OCW voeren en dat zij zelf hun Kamervoorzitters ondersteunen. Hiermee borgen ze de continuïteit.

## Conclusie

Tabel 4.2 biedt een overzicht van de bevindingen van de evaluatie. Hierbij is per deelthema een score gegeven die het functioneren van het Capaciteitsorgaan weergeeft. Deze score is bepaald door de bevindingen vanuit de documentanalyses en/of de stakeholderinterviews te vergelijken met de succesfactoren uit de literatuur. Sommige bevindingen zijn objectief vast te stellen op basis van de documenten (zoals de stemverhouding) terwijl andere factoren alleen via interviews te achterhalen zijn (zoals het onderling vertrouwen). We geven daarom de bron waarop de score is gebaseerd weer in de tabel. Daarbij zijn per deelthema enkele aandachtspunten opgenomen die aanleiding (kunnen) geven om aanpassingen te maken in de governance.

Uit Tabel 4.2 blijkt dat het Capaciteitsorgaan goed scoort op factoren die van belang zijn voor collaboratieve besturen. Er is over het algemeen sprake van een brede en representatieve verantwoording van belanghebbenden (samenstelling), gedeeld begrip en open communicatie tussen de leden (samenwerkingsproces), gedeelde kennisontwikkeling en aanwezigheid van expertise (structuur en werkwijze) en goed functionerend en faciliterend leiderschap. Dit neemt niet weg dat er ook aandachtspunten zijn. Zo is er weinig aandacht voor integriteit en gedragsregels, een beperkt aanpassingsvermogen in de samenstelling en stemmen bestuursleden weinig af met de achterban. Vanuit een goed governance perspectief scoort het Capaciteitsorgaan minder goed. De mate van verantwoording die de Kamers afleggen over hun werkzaamheden is beperkt en de besluitvorming is niet op alle niveaus onafhankelijk.



Tabel 4.2 Governance Capaciteitsorgaan

Indicatoren	Score	Aandachtspunten
<b>Samenstelling</b>		
Brede en representatieve vertegenwoordiging van belanghebbenden	+ (I,D)	Patiënten en jonge specialisten zijn ondervertegenwoordigd
<b>Samenwerkingsproces</b>		
Mate van vertrouwen tussen leden	+ (I)	Groepsgevoel en aandacht voor gedragsregels
Machtsverhouding tussen belanghebbenden	+/- (I,D)	Meer aandacht voor integriteit in samenwerking
Gedeeld begrip en doelen	+ (I,D)	Verskillende bestuurlijke belangen spelen mee bij sommige leden in AB
Relatie tot externe autoriteiten (zoals VWS)	+ (I,D)	Sommige partijen hebben contact met VWS en OCW over adviezen
Overleg en open communicatie tussen betrokken partijen	+ (I)	Ontbreken overleg tussen Kamers en overleg over overkoepelende trends
Overleg en verantwoording naar achterban/samenleving	- (I)	Bestuursleden soms op persoonlijke titel en weinig afstemming met achterban
Effectieve conflictoplossing	+ (I)	Soms leggen partijen zich niet neer bij meerderheidsbesluit
Gezamenlijke besluitvorming	+ (I,D)	Rol van AB in besluitvorming is klein en laat in proces
<b>Structuur en werkwijze</b>		
Basisregels en transparantie	+ (I,D)	Voor AB blackbox hoe adviezen tot stand komen (bemoeilijkt toezicht)
Duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden en termijnen van samenwerking	+/- (I,D)	Onduidelijkheden over rol en meerwaarde AB
Aanwezigheid van juridische, technische en inhoudelijke expertise	+ (I,D)	Vooral belegd bij Bureau en Directie, waardoor risico op teveel invloed
Gedeelde kennisontwikkeling, kennisgebruik en beschikbaar van kennis	+ (I,D)	Meer kwalitatief onderzoek (zoals beweegredenen vertrek naar buitenland)
Onafhankelijkheid van besluitvorming	-/(I,D)	In Kamers soms vertegenwoordiging van achterban
Verantwoording afleggen	- (I,D)	Kamers leggen weinig verantwoording af aan AB, AB weinig mogelijkheden tot toezicht
Uitvoering en impact evaluatie	+ (I,D)	Het CO houdt soms te weinig rekening met uitvoerbaarheid adviezen
Aanpassingsvermogen	- (D)	Samenstelling organen is rigide
<b>Leiderschap</b>		
Faciliterend leiderschap	+ (I,D)	Continuïteit van CO en schijn van afhankelijkheid van voorzitter
<b>Impact</b>		
Impact op besluitvorming overheid	+ (I,D)	VWS neemt advies niet altijd over

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Noot: Aanwezig (+); afwezig (-); score gebaseerd op interviews (I); score gebaseerd op documentanalyses (D)



## 5 Opties voor aanpassingen in governance

*De evaluatie van de governancestructuur van het Capaciteitsorgaan heeft geleid tot een aantal aandachtspunten, die mogelijk wijzen op ruimte voor verbetering. Op basis van de aandachtspunten en suggesties van belanghebbenden benoemen we een aantal mogelijke aanpassingen aan de governancestructuur. Voor de meeste aanpassingen geldt dat het verbeteren van één aspect van de governance gepaard gaat met een verslechtering op een ander aspect. De uiteindelijke keuze is daarom een bestuurlijke afweging. Wel beoordelen we de kansrijkheid van een optie op basis van een inschatting van het draagvlak en de uitvoerbaarheid.*

In dit hoofdstuk benoemen we een aantal mogelijke aanpassingen op basis van de aandachtspunten en de suggesties van VWS of belanghebbenden zelf. Daarbij maken we onderscheid tussen aanpassingen in samenstelling, samenwerking, structuur en werkwijze en leiderschap. Het is hierbij cruciaal om de afruilen in kaart te brengen. Zo gaat een verbetering van de governance op één aspect vaak gepaard met een verslechtering van de governance op een ander aspect. Daarnaast is bij het afwegen van opties het draagvlak onder belanghebbenden en de uitvoerbaarheid van belang. Zowel de afruilen, het draagvlak en de uitvoerbaarheid dienen meegenomen te worden in een besluit over een aanpassing van de governance.

Tabel 5.1 biedt een overzicht van de verschillende opties en een inschatting van de mate waarin een optie kansrijk is. Dit is bepaald door een inschatting te maken van het draagvlak en de uitvoerbaarheid van de opties op basis van de interviews.<sup>10</sup> Een aantal opties is naar deze maatstaven kansrijk. Ten eerste is het wenselijk om (periodiek) gedragsregels te bespreken en formeel vast te leggen, ter bevordering van de duidelijkheid en eensgezindheid over de voorwaarden voor de samenwerking. Dit versterkt het onderlinge vertrouwen en verstevigt de samenwerking. Daarbij is het eenvoudig uit te voeren, is er draagvlak voor en vergt het maar beperkt extra tijd van de bestuursleden. Ten tweede is het wenselijk om te investeren in het inwerken van nieuwkomers, bijvoorbeeld door ze een keer mee te laten lopen in de Kamers en ze uitgebreid te informeren over lopende dossiers. Hierdoor ontstaat meer zicht op de processen in de Kamers (wat het toezicht vereenvoudigt) en zijn nieuwe leden beter in staat zich op inhoudelijk en procesmatig vlak te laten gelden binnen het Algemeen Bestuur. Ten derde kan de (in statuten vastgelegde) toezichthoudende rol van het Algemeen Bestuur uitgebreid worden door Kamervoorzitters periodiek de besluitvorming te laten toelichten in het overleg van het Algemeen Bestuur en door Algemeen Bestuursleden eerder in het proces mee te nemen (bijvoorbeeld in de keuze over het meenemen van beleidsmatige ontwikkelingen). Dit kan naar verwachting rekenen op een breed draagvlak van zowel Kamer- als Bestuursleden en is relatief eenvoudig uitvoerbaar.

Daarentegen zijn er ook opties die genoemd zijn door VWS of belanghebbenden, maar minder kansrijk zijn doordat ze lastig uitvoerbaar zijn of niet kunnen rekenen op een breed draagvlak onder de leden van het Capaciteitsorgaan. Het gaat hierbij voornamelijk om fundamentele wijzigingen in de structuur of werkwijze van het Capaciteitsorgaan, zoals met het introduceren van een Raad van

---

<sup>10</sup> Een belangrijke kanttekening is dat de meeste opties niet direct zijn besproken met de geïnterviewden. De opties zijn immers deels bepaald op basis van de uitkomsten van de interviews. Het is daarom mogelijk dat het daadwerkelijke draagvlak afwijkt van de inschatting. Dit maakt het wenselijk om de opties voor te leggen en te bespreken in de bestuursorganen.

Toezicht. Dit kan rekenen op weinig draagvlak omdat het ten koste gaat van de efficiëntie van de besluitvorming en de meerwaarde niet duidelijk is. Daarbij is de uitvoerbaarheid lastig omdat er mogelijk onvoldoende onafhankelijke deskundigen beschikbaar zijn om de raad van toezicht mee te bemannen. Er is een aantal alternatieven aangedragen die uitvoerbaarder zijn of kunnen rekenen op een breder draagvlak, zoals een kwaliteitsraad of een SER-model (waarbij een klein aantal onafhankelijk deskundigen plaatsneemt in de Kamers). De opties uit Tabel 5.1 zijn in de rest van dit hoofdstuk verder toegelicht.

**Tabel 5.1**      **Overzicht opties: afruilen, draagvlak en uitvoerbaarheid**

Optie	Afruilen	Draagvlak	Uitvoerbaar
<b>Samenstelling</b>			
Bredere vertegenwoordiging belanghebbenden	Bredere vertegenwoordiging (+) efficiëntie besluitvorming (-)	Smal	Lastig
<b>Samenwerking</b>			
Aandacht gedragsregels en integriteit	Meer onderling vertrouwen (+) extra tijd voor bestuurders (-)	Breed	Eenvoudig
Investeren in sociale activiteiten en inspiratiesessies	Meer onderling vertrouwen (+) extra tijd voor bestuurders (-)	Verdeeld	Eenvoudig
Investeren in inwerken nieuwkomers	gelijkwaardige participatie (+) extra tijd voor bestuurders (-)	Breed	Eenvoudig
<b>Structuur en werkwijze</b>			
Raad van Toezicht	Onafhankelijker besluitvorming (+) efficiëntie besluitvorming (-)	Smal	Lastig
Kwaliteitsraad	Onafhankelijker besluitvorming (+) efficiëntie besluitvorming (-)	Verdeeld	Lastig
SER-model	Onafhankelijker besluitvorming (+) efficiëntie besluitvorming (-)	Verdeeld	Afhankelijk <sup>a</sup>
NZa-model	Onafhankelijker besluitvorming (+) benodigde expertise (-)	Smal	Lastig
Uitbreiden verantwoording vanuit Kamers en versterken rol AB	Verantwoording (+) onafhankelijkheid en efficiënte besluitvorming.	Breed	Eenvoudig
Inter-Kamer overleg	Gezamenlijke besluitvorming (+) efficiënte besluitvorming (-)	Verdeeld	Eenvoudig
<b>Leiderschap</b>			
Vaste termijn voor directeur	Afhankelijkheid directeur (+) Functioneren directeur (-)	Smal	Afhankelijk <sup>a</sup>
Onafhankelijk voorzitterschap	Schijn van belangenverstrengeling (+) Functioneren voorzitter (-)	Smal	Afhankelijk <sup>a</sup>
Programma adjunct directeur	Borging continuïteit (+) Vergt extra tijd directeur en salariskosten (-)	Verdeeld	Eenvoudig

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Noot: Inschatting van draagvlak o.b.v. interviews met belanghebbenden.

a de uitvoerbaarheid hangt af van de beschikbaarheid van (voldoende) personen met het gewenste profiel

## 5.1 Algemene aanbeveling

**Afruilen** Fundamentele aanpassingen in governance <sup>1</sup> Draagvlak onder belanghebbenden

Over het algemeen heerst er tevredenheid onder de belanghebbenden bij de governance van het Capaciteitsorgaan (#7, #4, #3, #12, #11, #2, #1). Er moeten volgens belanghebbenden daarom geen fundamentele wijzigingen plaatsvinden in de wijze waarop het Capaciteitsorgaan is vormgegeven.

Zo zegt een Algemeen Bestuurslid: *“Er moeten zeker geen grote veranderingen plaatsvinden. De samenstelling en het polderen binnen het Algemeen Bestuur heeft een duidelijke toegevoegde waarde. Het moet niet verder dichtgetimmerd worden. Er moet niet meer komen dan er nu al is.”* Met het oog op het draagvlak van de besluitvorming onder belanghebbenden, is het daarom niet wenselijk om de governance van het Capaciteitsorgaan fundamenteel anders in te richten.

## 5.2 Aanpassing in samenstelling

### Bredere vertegenwoordiging van belanghebbenden

<b>Afruil</b> Bredere vertegenwoordiging $\uparrow$ Efficiëntie en kwaliteit van besluitvorming
---

Over het algemeen is er sprake van een brede vertegenwoordiging van belanghebbenden en is er sprake van een evenwichtige stemverhouding, ook volgens belanghebbenden zelf (#7, #4, #11, #2, #6, #8, #5). Toch zijn er ook partijen ondervertegenwoordigd in het Capaciteitsorgaan, zoals patiënten en jonge huisartsen en specialisten. Het Capaciteitsorgaan kan de vertegenwoordiging van belanghebbenden verbreden door vertegenwoordigers van deze groepen – bijvoorbeeld de Patiëntenfederatie Nederland of LOC Cliëntenraden – ook een zetel te bieden. Dit draagt bij aan de legitimiteit van de claim dat de besluitvorming een brede consensus vertegenwoordigt. Daarbij brengen deze groeperingen weer een ander perspectief ten tafel. Zo kijken jonge specialisten en huisartsen veelal naar de keuzevrijheid en de kwaliteit van de opleiding. Een nadeel is wel dat – volgens het Capaciteitsorgaan zelf – de patiëntenvertegenwoordiging geen direct belang heeft bij opleidingen en niet over de benodigde expertise beschikt en jonge specialisten en huisartsen niet de ervaring hebben die van experts in de Kamers wordt verwacht. Dit impliceert dat het integreren van deze partijen weliswaar tot een bredere consensus leidt, maar dat dit mogelijk ten koste gaat van de efficiëntie en kwaliteit van de besluitvorming.

## 5.3 Aanpassing in samenwerking

Uit de analyse komt een aantal aandachtspunten voor de samenwerking naar voren. Het is mogelijk om met een aantal aanpassingen de samenwerking te verbeteren (zie onderstaande optie). Voor de meeste van deze aanpassingen geldt echter wel dat de bestuursleden, om dit te realiseren, meer tijd moeten besteden aan hun functie als bestuurslid van het Capaciteitsorgaan. De vraag is of er voldoende draagvlak is voor de extra tijdsinvestering. Voor een deel van de bestuursleden geldt echter dat ze hun rol als bestuurder bij het Capaciteitsorgaan combineren met een veeleisende baan als bestuurder. Zo zegt een bestuurder: *“Er worden wel belangrijke zaken besproken, maar qua functie is het iets in de kantlijn.”* (#11)

### Aandacht voor gedragsregels en integriteit

<b>Afruil</b> Verbetering onderling vertrouwen $\uparrow$ vergt extra tijd voor bestuurders
---

Er is onenigheid over de basisregels voor de samenwerking. Sommigen vinden dat direct contact met VWS en OCW de samenwerking ondermijnt, terwijl anderen dit niet als ondermijnd zien. Er wordt momenteel weinig gesproken over de gedragsregels en integriteit binnen het Algemeen

Bestuur. Vanuit de literatuur is bekend dat het belangrijk is om duidelijkheid over de basisregels voor de samenwerking te scheppen (bijvoorbeeld Murdock et al., 2004; Geoghegan en Renard, 2002; Glasbergen en Driesen, 2005). Het is daarom wenselijk om in de vergaderingen met het Algemeen Bestuur (periodiek) aandacht te schenken aan gedragsregels en integriteit. Ook kunnen deze gedragsregels formeel vastgelegd worden ter bevordering van de duidelijkheid en eensgezindheid over de voorwaarden voor de samenwerking. Dit versterkt het onderlinge vertrouwen en versterkt de samenwerking.

### Investeren in sociale activiteiten en inspiratiesessies

**Afruïl** verbetering onderlinge verhoudingen  $\frac{1}{1}$  vergt extra tijd voor bestuurders

Het Algemeen Bestuur kan volgens leden soms als 'los zand' aanvoelen door het kleine aantal (face-to-face) bijeenkomsten en de grote groep. Om meer een groepsgevoel te creëren, kan geïnvesteerd worden in sociale activiteiten zoals een (jaarlijks) etentje. Ook kan gedacht worden aan een periodieke inspiratiesessie om beter maatschappelijke ontwikkelingen te overzien. Een kanttekening hierbij is wel dat veel Algemeen Bestuursleden druk bezet zijn en het bestuurswerk bij het Capaciteitsorgaan een kleine nevenfunctie is, waardoor niet iedereen bereid is om aan de extra activiteiten deel te nemen.

### Investeren in inwerken nieuwkomers

**Afruïl** gelijkwaardige participatie van nieuwe leden  $\frac{1}{1}$  vergt extra tijd voor bestuurders

Er is volgens sommige belanghebbenden te weinig aandacht voor het inwerken van nieuwkomers. Hierdoor kunnen nieuwe leden soms niet goed bijdragen aan de discussies, bijvoorbeeld omdat ze kennis over dossiers en het Capaciteitsorgaan missen. In de interviews kwam bijvoorbeeld naar voren dat sommige nieuwe bestuursleden de term Kamers niet kenden. Een aanbeveling is daarom om nieuwe leden uitgebreider in te werken, waarbij ze bijvoorbeeld een keer meekijken bij de Kamers, koffie gaan drinken met Bureauleden en een uitgebreide update verkrijgen over de huidige dossiers.

## 5.4 Aanpassingen in structuur of werkwijze

### Raad van toezicht

**Afruïl** Onafhankelijke besluitvorming  $\frac{1}{1}$  Efficiëntie van besluitvorming, draagvlak

Het idee van een Raad van Toezicht is door VWS geopperd. Dit interpreteren wij als een orgaan met onafhankelijke deskundigen dat de besluitvorming van het Algemeen Bestuur controleert. De meesten belanghebbenden wijzen dit idee echter af (#12, #11, #2, #6, #3). Het zou de governance ingewikkelder maken, tot meer bureaucratie leiden en de toegevoegde waarde is niet voor iedereen helder. Dit kan ten koste gaan van de efficiëntie van de besluitvorming. Zo zegt een Algemeen Bestuurslid: *“Er moet geen ‘overkill’ aan governance komen, waarbij er nog een extra Raad van Toezicht komt en dat er zo drie keer dezelfde soort vergaderingen plaatsvinden.”* Daarnaast is het volgens een enkeling onduidelijk wie er plaats zou moeten nemen in een toezichtsorgaan (#6, #18): *“er zijn geen organisaties*

waar deskundigen werken zonder belang”. Het is daarom nog maar de vraag of er voldoende onafhankelijk deskundigen beschikbaar zijn die deze taak zouden kunnen vervullen.

Een (radicaal) alternatief is om het Algemeen Bestuur te vervangen voor een Raad van Toezicht. Hiermee kan de besluitvorming onafhankelijker worden, zonder dat dit leidt tot meer bureaucratie. De keerzijde is echter wel dat er geen brede vertegenwoordiging van belanghebbenden meer is in het Capaciteitsorgaan, wat ten koste gaat van het draagvlak van de besluitvorming en de legitimiteit van de claim dat de besluitvorming een brede consensus vertegenwoordigt (bijvoorbeeld Lasker en Weiss, 2003; Margerum, 2002, Murdock et al., 2005). Ook is de beschikbaarheid van onafhankelijk deskundigen dus nog een vraagstuk (#6, #18).

## Kwaliteitsraad

<b>Afruïl</b> Onafhankelijker besluitvorming $\frac{A}{I}$ Efficiëntie van besluitvorming
---

Een kwaliteitsraad is een orgaan dat op Kamerniveau een *second opinion* doet op de ramingen. Deze raad kan bestaan uit mensen met kennis van elementen van het model, die niet voor een belanghebbende organisatie werken en vanuit persoonlijke expertise en op persoonlijke titel deelnemen. Gedacht kan worden aan werknemers van het CPB, NZa, VWS en OCW of wetenschappers. Qua mandaat kan gedacht worden aan een vergelijkbare bevoegdheid als het Algemeen Bestuur (vaststellen of terugsturen). Alternatief is dat zij een (kritische) reflectie toevoegen aan het Capaciteitsplan dat aan VWS wordt overhandigd. Het idee van een kwaliteitsraad is geopperd door belanghebbenden en kan rekenen op enige steun (#4, #16, #14). De meerwaarde beschrijft een bestuurslid als volgt: “Dit geeft een soort waarborg voor de kwaliteit van adviezen, een kritische reflectie, second opinion of validatieslag van de ramingen.” Echter geldt ook hier dat het de efficiëntie van de besluitvorming kan verminderen; er komt immers weer een extra stap in het ramingsproces bij.

## SER-model

<b>Afruïl</b> Onafhankelijker besluitvorming $\frac{A}{I}$ Efficiëntie van besluitvorming
---

<b>Afruïl</b> Onafhankelijker besluitvorming $\frac{A}{I}$ Verlies van expertise
--

Een andere manier om de onafhankelijkheid van de besluitvorming te verbeteren, is om onafhankelijke onderzoekers stemrecht te geven in de Kamers. Zo kunnen bijvoorbeeld onderzoekers van Nivel zitting nemen en meebeslissen over de parameters. Een nadeel hiervan is wel dat de dubbelrol voor Nivel (als uitvoerder en besluitvormer) voor problemen kan zorgen. De driemachtenleer van Montesquieu leert bijvoorbeeld dat de uitvoerende macht en de wetgevende macht gescheiden dienen te zijn. Op deze manier zou niet één van deze machten de overhand kunnen krijgen. Dit suggereert dat een gevaar is dat Nivel te bepalend wordt in de besluitvorming doordat ze zowel uitvoeren als meebepalen. Een alternatief is daarom om externe onderzoekers stemrecht te bieden in de Kamer. Dit doet denken aan het SER-model, waarbij belanghebbenden (werkgevers- en werknemersorganisaties) samen met kroonleden (onafhankelijk deskundigen) beslissen over sociaaleconomisch beleid.

Er zijn simpelweg twee manieren om de samenstelling van Kamers aan te passen. Ten eerste kan de omvang van de huidige Kamers intact blijven. Dit betekent dat een deel van de belanghebbenden plaatsmaakt voor onafhankelijk deskundigen. Hierdoor neemt de onafhankelijkheid van de

besluitvorming toe, maar dit gaat ten koste van de expertise in de Kamers. Zo is juist de kennis over ontwikkelingen in het vakgebied, de zorgvraag en opleiding belegd bij partijen die belanghebbend zijn. Door het belang uit Kamers te halen, verlies je daarmee ook de (benodigde) expertise. Ten tweede kan de omvang van de Kamers uitgebreid worden door onafhankelijk deskundigen toe te voegen. Hierdoor behoud je expertise in de Kamers. Echter is het met een grotere groep lastiger om tot overeenstemming te komen en is het ingewikkelder om een goed gesprek te voeren (#1, #11).

## NZa-model

**Afruïl** Onafhankelijker besluitvorming  $\uparrow$  Efficiëntie van besluitvorming

**Afruïl** Onafhankelijker besluitvorming  $\uparrow$  Verlies van expertise

Een radicaal alternatief om de onafhankelijkheid in de besluitvorming te vergroten, is om de Kamers volledig te laten bestaan uit onafhankelijk deskundigen die de ramingen maken (#14). Vervolgens kan het Algemeen Bestuur – net als nu – het Capaciteitsplan vaststellen of terugsturen. Dit is vergelijkbaar met het governance-model van de Nationale Zorgautoriteit, waarbij de uitkomsten van werkgroepen met onafhankelijke deskundigen worden getoetst en besproken met belangenorganisaties. De keerzijde van dit model is echter dat de expertise in het geval van ontwikkelingen in de zorg is belegd bij belangenorganisaties (bijvoorbeeld de kennis over ontwikkelingen in het vakgebied, de zorgvraag en opleidingen). Door het belang uit Kamers te halen, verlies je daarmee ook de (benodigde) expertise.

## Uitbreiden verantwoording vanuit Kamers en versterken rol Algemeen Bestuur

**Afruïl** Meer verantwoording vanuit de Kamer, meer holistische blik op input model  $\uparrow$  minder onafhankelijkheid in besluitvorming, minder efficiënte besluitvorming

In de praktijk is de verantwoording vanuit de Kamers naar het Algemeen Bestuur beperkt in alle drie de fasen: de informatiefase, discussiefase en consequentiefase.

In de *informatiefase* ontbreekt het aan inzicht in de processen die zich binnen de Kamer afspelen. Bestuursleden zitten laat in de ramingscyclus en weten daarom weinig van besluitvorming eerder in het proces. Dit kan ondervangen worden door Algemeen Bestuursleden ook eerder in het proces mee te nemen, bijvoorbeeld in de keuze over het meenemen van ontwikkelingen en aannamen. Zo kan het Algemeen Bestuur meedenken over de data, input en uitgangspunten van de raming en van daaruit aandachtspunten noemen. Dit versterkt de rol van het Algemeen Bestuur: “*Met een meer betrokken rol zou het Algemeen Bestuur meer een toezicht- en bijsturingfunctie kunnen hebben.*” (#3)

In de *discussiefase* ontbreekt het aan directe verantwoording van de Kamers naar het Algemeen Bestuur en het gebrek aan kritische reflectie vanuit het Algemeen Bestuur. De verantwoording verloopt nu voornamelijk via het Bureau en de Directie. Het is echter ook mogelijk om Kamervoorzitters periodiek de ramingen en besluitvorming direct te laten toelichten in het overleg van het Algemeen Bestuur. Zo heeft het Algemeen Bestuur de mogelijkheid om inhoudelijke en procesmatige aandachtspunten aan te dragen. Hierdoor is er meer ruimte voor inhoudelijke feedback en tussentijdse verantwoording.



In de *consequentiefase* ontbreekt het aan daadwerkelijke sancties of consequenties, wat ook komt doordat het Algemeen Bestuur laat in het ramingsproces zit en daarom weinig invloed kan uitoefenen. Door het Algemeen Bestuur eerder in de cyclus mee te laten kijken met de besluitvorming, is er meer ruimte om invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Zo stelt een bestuurslid: “*Het Algemeen Bestuur ziet maar eens in de 3 jaar, aan het eind van de ramingscyclus, de uitkomsten van de raming. Hierbij heeft het Algemeen Bestuur een controlerende rol en is er weinig mogelijk om ook over de totstandkoming van de raming iets te vinden.*”

Een voordeel van een grotere verantwoording en een grotere rol van het Algemeen Bestuur is dat er in de raming meer factoren worden meegenomen. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat het Algemeen Bestuur sneller bepaalde beleidsveranderingen ziet aankomen en meer overkoepelende ontwikkelingen meeweegt (door hun bestuurlijke achtergrond). Dit kan in dat geval meegegeven worden als input voor de ramingen. Er zijn echter ook nadelen. Zo kan een sterke invloed van het Algemeen Bestuur op de raming ten koste gaan van de onafhankelijkheid van de besluitvorming. Uit de analyse blijkt namelijk dat er in het Algemeen Bestuur meer belang en politiek speelt dan in de Kamers. Daarnaast vraagt extra verantwoording ook om meer tussenrapportages en meer overlegmomenten, wat ten koste gaat van de efficiëntie van de besluitvorming.

### Inter-Kamer overleg

**Afruil** meer gezamenlijke besluitvorming **↗** minder efficiënte besluitvorming, minder duidelijke afbakening verantwoordelijkheden

Tandartsen en mondhygiënist<sup>en</sup> zitten in dezelfde Kamer van het Capaciteitsorgaan en beslissen samen over de parameters en het voorkeursscenario. Voor andere beroepsgroepen (bijvoorbeeld huisartsen en *physician assistants*) is dat niet het geval. Sommige Kamervoorzitters geven daarom aan dat ze meer betrokken willen worden in de besluitvorming van andere Kamers, indien dat hun Kamer aangaat (#8, #10). Hierbij worden voornamelijk situaties genoemd waarbij sprake is van substitutie met andere beroepen. De afstemming verloopt via de Directie of het Bureau, terwijl in dit geval Kamer(voorzitter)s ook met elkaar in discussie kunnen gaan. Dit kan bijvoorbeeld door een inter-kameroverleg te organiseren waarbij Kamervoorzitters ad hoc of structureel met elkaar afstemmen over substitutievraagstukken. Een nadeel is wel dat er meer overleg nodig is wat ten koste kan gaan van de efficiëntie van de besluitvorming. Daarbij is de coördinatie momenteel belegd bij de Directie en het Bureau. Door de mogelijkheid tot overleg tussen Kamers te introduceren, zijn de verantwoordelijkheden van de verschillende organen minder duidelijk. Dit kan ten koste gaan van de betrokkenheid van belanghebbenden en de samenwerking in de weg zitten (Emerson et al., 2009).

## 5.5 Aanpassing in leiderschap

### Vaste termijn voor directeur

**Afruil** Minder afhankelijkheid directeur **↗** Minder goed functionerende directeur

De directeur heeft een sterke en sturende rol in het Capaciteitsorgaan. Dit wordt over het algemeen niet als iets negatief ervaren; er is veel waardering voor zijn inbreng van kennis, ervaring en zijn

publieke rol. Er zijn echter ook kwetsbaarheden verbonden aan zijn leiderschap. Zo is de keerzijde van de sterke en sturende rol van de huidige directeur dat het Capaciteitsorgaan erg afhankelijk van hem is (#12, #1, #2, #8, #7, #15). Dit uit zich niet in de invloed die de directeur heeft op de besluitvorming, maar zorgt volgens een aantal bestuursleden ook voor kwetsbaarheden in de continuïteit van het Capaciteitsorgaan bij het stoppen van de huidige directeur.

Een manier om dit te ondervangen is om een vaste termijn voor de directeur te stellen (#1). Hiermee wordt voorkomen dat de invloed en afhankelijkheid van de directeur te groot worden, waardoor de continuïteit in gevaar komt. Een nadeel van een vaste termijn is dat de directeur relatief weinig ervaring heeft binnen het Capaciteitsorgaan in vergelijking met de huidige situatie, terwijl juist deze ervaring van belang is voor het functioneren van de directeur. Zo is ervaring nodig voor het opdoen van organisatie-specifieke kennis en het opbouwen van relaties met externe partijen. Bovendien kan het lastig zijn om periodiek een directeur te vinden die onafhankelijk is en over de gevraagde expertise beschikt.

### Inwerkprogramma adjunct-directeur

**Afriul** Borging continuïteit  $\uparrow$  Vergt extra tijd directeur en salariskosten

Voornamelijk bestuursleden gaven aan zich zorgen te maken over de continuïteit van het Capaciteitsorgaan vanwege de afhankelijkheid van de directeur. Een verklaring die het Capaciteitsorgaan hiervoor geeft is dat de bestuursleden voornamelijk met de directeur in contact staan en minder met het Bureau, waardoor ze de afhankelijkheid van de directeur overschatten. Zo stellen de programmasecretarissen zelf de deelrapporten van het Capaciteitsplan op, voeren zij zelf informeel en formeel overleg met VWS en OCW en ondersteunen zij zelf hun Kamervoorzitters. Hiermee borgen ze de continuïteit en gaan de werkzaamheden gewoon door bij het wegvallen van de huidige directeur.

Een nieuwe directeur moet uiteraard wel nog verhoudingen met het Algemeen Bestuur opbouwen en een publieke rol invullen. In die zin is er een verstoring van de continuïteit bij het wegvallen van de huidige directeur. Om deze verstoring te verminderen, is het wenselijk om een adjunct-directeur aan te stellen die door de huidige directeur wordt ingewerkt. De adjunct-directeur kan bijvoorbeeld meegenomen worden in het overleg met het Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur en gesprekken met VWS en OCW. Hierdoor bouwt de adjunct-directeur een relatie op met het Algemeen Bestuur, het Dagelijks Bestuur en aan zijn of haar publieke rol. De adjunct-directeur kan een werknemer van het Bureau zijn (bijvoorbeeld een programmasecretaris) of extern worden aangetrokken. De huidige directeur moet wel bereid zijn tijd te reserveren voor het inwerken van een adjunct-directeur en het Capaciteitsorgaan als geheel moet bereid zijn om de extra salariskosten van de adjunct-directeur te dragen.

### Onafhankelijk voorzitterschap

**Afriul** Minder schijn van belangenverstremgeling  $\uparrow$  Minder goed functionerende voorzitter

De voorzitter van het Algemeen en Dagelijks Bestuur is momenteel afkomstig van een belanghebbende partij, wat de schijn van belangenverstremgeling met zich meebrengt. Hetzelfde geldt voor de voorzitters van de verschillende Kamers. Het gaat hier specifiek om de schijn van belangenverstremgeling, want er zijn volgens belanghebbenden geen signalen dat de voorzitter een bepaald

belang vertegenwoordigt. Om deze schijn tegen te gaan, kan gekozen worden voor een onafhankelijk voorzitterschap, die niet afkomstig is van een belanghebbende organisatie en op persoonlijke titel en vanuit eigen expertise deelneemt. Het zal echter in de praktijk lastig zijn om een voorzitter te vinden die de bijdragen van de verschillende partijen op waarde zal kunnen schatten (vereist deskundigheid), een zeker aanzien geniet en niet afkomstig is van een belanghebbende organisatie. Een onafhankelijke voorzitter kan hierdoor de externe legitimiteit vergroten (minder schijn van belangenverstrengeling), wat tegelijkertijd ten koste kan gaan van de interne legitimiteit (minder goed functionerend leiderschap).



## Literatuur

- Agranoff, R. (2008). Collaboration for knowledge: learning from public management networks. In L. Bingham, & R. O'leary, *Big Ideas in Collaborative Public Management* (pp. 162-194). New York: M.E. Sharpe.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research*, 543-570.
- Aucoin, P., & Heintzman, R. (2000). The dialectics of accountability for performances in public management reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), 45-55.
- Byrkjeflot, H., & Du Gay, P. (2012). Bureaucracy: an idea whose time has come (again)? In T. Diefenbah, & R. Todnem, *Reinventing Hierarchy and Bureaucracy* (pp. 85-109). Emerald Group Publishing Limited.
- Emerson, K., Gerlak, A., Barreteau, O., Buchholtz ten Brink, F. N., Morrison, G., & Promburon, P. (2009). A framework to assess collaborative governance: a new look at four water resource management cases.
- Eriksson, E., Andersson, T., Hellstrom, A., Gadolin, C., & Lifvergren, S. (2019). *Collaborative public management: coordinated value propositions among public service organizations*. Public management review: 22(6), 791-812.
- Frame, T., Gunton, T., & Day, J. (2004). The role of collaboration in environmental management: An evaluation of land and resource planning in British Columbia. *Environmental Planning and Management*, 47:59-82.
- Fung, A., & Wright, O. (2001). Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 5-41.
- Gailmard, S., & Patty, J. (2007). Slackers and Zealots: Civil Service, Policy Discretion, and Bureaucratic Expertise. *American Journal of Political Science*, 15(4), 873-889.
- Geoghegan, T., & Renard, Y. (2002). Beyond community involvement: lessons from the insular Caribbean. *Parks*, 16-26.
- Gilardi, F. (2008). *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. MA: Edward Elgar.
- Gilliam, A., Davis, D., Barrington, T., Lacson, R., Uhl, G., & Phoenix, U. (2002). The value of engaging stakeholders in planning and implementing evaluations. *AIDS Education and Prevention*, 5-17.

- Glasbergen, P., & Driessen, P. (2005). Interactive planning of infrastructure: the changing role of Dutch project management. *Environmental and Planning C: Government and Policy*, 23: 263-277.
- Graham, J., Amos, B., & Plumptre, T. (2003). Principles for Good Governance in the 21st Century.
- Imperial, M. (2005). Using collaboration as a governance strategy: lessons from six watershed management programs. *Administration & Society*, 281-320.
- Johnston, M. (2004). *Good governance: rule of law. Transparency and accountability*. . New York: Colgate University.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: new government-society interactions*.
- Koop, C., & Hanretty, C. (2017). Political Independence, Accountability, and the Quality of Regulatory Decision-Making. *Comparative Political Studies*, 38-75.
- Lasker, R., & Weiss, E. (2003). Broadening participation in community problem-solving: a multidisciplinary model to support collaborative practice and research. *Journal of Urban Health*, 80, 14-60.
- Mandell, M. (2010). *Learning the three R's of networks Roles, Rules and Responsibilities* .
- Mandell, M., & Keast, R. (2008). Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks. *Public Management Review*, 10(6), 715-731.
- Margerum, R. (2001). Organizational commitment to integrated and collaborative management: matching strategies to constraints. *Environmental Management*, 421-31.
- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*.
- Miller, G. (2005). The Political Evolution of Principal-Agent Models. *Annual Review of Political Science*, 8: 203-225.
- Murdock, B., Wiessner, C., & Sexton, K. (2005). Stakeholder participation in voluntary environmental agreements: analysis of 10 project XL case studies. *Science, Technology & Human Values*, 223-50.
- O'Leary, R., & Vrij, N. (2012). Collaborative Public Management: where have we been and where are we going? *The American Review of Public Administration*, 507-522.
- Plummer, R., & Fitzgibbon, J. (2004). Co-management of natural resources: a proposed framework. *Environmental Management*, 33: 876-85.

- Provan, K., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness. *Public Administration Research*, 229-252.
- Provan, K., & Milward, H. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1-33.
- Reilly, T. (2001). Collaboration in action: an uncertain process. *Administration in Social Work*, 53-73.
- Rogers, T., Howard-Pitney, H., Feighery, E., Altman, D., & Endres, J. (1993). Characteristics and participant perceptions of tobacco control coalitions in California. *Health Education Research, Theory & Practice*, 345-57.
- Schillemans, T. (2008). Accountability in the shadow of hierarchy: the horizontal accountability of agencies. *Public Organizational Review*, 175-194.
- Schuckman, M. (2001). Making hard choices; a collaborative governance model for the biodiversity context. *Washington University Law Quarterly*, 343.
- Stoker, G. (1998). Governance as theor: five propositions. *International social science journal*, 50: 17-28.
- Thatcher, M., & Stone Sweet, A. (2002). Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. *West European Politics*, 25(1), 1-22.
- UNESCAP. (2008). *What is good governance?* <http://www.unescap.org/pdd/prs>.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003). Enacting leadership for collaborative advantage: Dilemmas of. *British Journal of Management*, 61-76.
- Warner, J. (2006). More sustainable participation? Multi-stakeholder platforms for integrated catchment management. *Water Resources Development*, 15-35.
- Weech-Maldonado, R., & Merrill, S. (2000). Building partnerships with the community: lessons from the Camden Health Improvement Learning Collaborative. *Journal of Healthcare Management*, 189-205.
- Weech-Maldonado, R., & Merrill, S. (2000). Building partnerships with the community: Lessons from the Camden Health Improvement Learning Collaborative. *Journal of Healthcare Management*, 45:189-205.
- Willem, A., & Lucidarme, S. (2014). Pitfalls and challenges for trust and effectiveness in collaborative networks. *Public Management Review*, 733-760.





## Bijlage A Interviewleidraad

### Doel

Aan de hand van interviews willen we een beeld geven van de manier waarop de ramingen van het Capaciteitsorgaan tot het instroomadvies leiden, wat stakeholders met dit advies doen en hoe de stakeholders tegen de governancestructuur aankijken.

### Introductie

- Voorstellen SEO
- Voorstellen gesprekspartner
- Beschrijven onderzoek en rol van dit interview binnen het onderzoek. Hierbij aangeven dat gespreksverslag teruggelinkt wordt. Interview wordt gebruikt voor evaluatie Capaciteitsorgaan. Aangeven dat dit interview zowel gaat over inhoudelijke aspecten als over het governancemodel. Achtergrond is de evaluatie van het Capaciteitsorgaan die SEO in opdracht van het Capaciteitsorgaan uitvoert.

### Vragen

- Algemeen / doelstellingen capaciteitsorgaan
  - Wat is precies uw positie ten opzichte van het Capaciteitsorgaan? Hoe lang bent u al bij de adviezen betrokken?
  - Wat zijn sterke punten van het Capaciteitsorgaan? Wat zou behouden moeten blijven?
  - Welke aandachtspunten en/of mogelijkheden tot verbetering ziet u ten aanzien van de activiteiten van het Capaciteitsorgaan?
  - In hoeverre dragen de adviezen van het Capaciteitsorgaan bij aan het (op langere termijn) in balans brengen van vraag en aanbod van zorgpersoneel?
- Het gebruik van de modellen, de ramingen en de instroomadviezen (welke vragen exact hangen af van organisatie)
  - Op welke manier gebruiken jullie de ramingen en de instroomadviezen? Bij welke beleidskeuzes spelen de instroomadviezen een rol?
  - Welke elementen uit de ramingen zijn voor jullie het meest waardevol? Waarom?
  - Hoe maken jullie een keuze uit de scenario's? Zijn er nog andere scenario's die jullie zouden willen zien?
  - Zijn er elementen uit de ramingen die op dit moment niet gebruikt worden door jullie? Waarom?
  - In hoeverre de huidige elementen van de scenario's naar mening van de respondent volledig zijn en welke aanvullende elementen zouden kunnen bijdragen aan het ramingsadvies of het gebruik daarvan?
  - Welke andere adviezen en ramingen spelen op dit moment een rol bij de beleidskeuzes die jullie maken ten aanzien van onderwijs-arbeidsmarkt? Hoe verhouden deze adviezen en ramingen zich tot de adviezen en ramingen van het Capaciteitsorgaan?
  - Welke overige overwegingen spelen een rol in het gebruik van het advies? Welke extra reflecties zijn er op het instroomadvies?
  - Lukt het om de adviezen op te volgen? Waarom wel/niet?

- Zijn er knelpunten in het gebruik van de capaciteits- en instroomadviezen bij jullie? Welke knelpunten zijn dat? Hoe gaan jullie hier vervolgens mee om?
- Welke andere knelpunten ervaren de stakeholders in de balans tussen arbeidsvraag en -aanbod? In hoeverre kunnen instroomadviezen hieraan bij dragen?
- Hoe zie je de toegevoegde waarde als de ramingen integraler worden over beroepen (dus integraler mogelijkheid gaan bieden tot substitutie tussen beroepen)? Welke voorstellen hiertoe heeft u?
- Inhoudelijke belangen bij advies
  - Welke belangen spelen er bij jullie ten aanzien van het capaciteits- en instroomadvies?
  - In hoeverre passen de adviezen bij jullie eigen visie ten aanzien van de benodigde instroom? Is het mogelijk inhoudelijk input te leveren op de adviezen? In hoeverre voldoen de huidige mogelijkheden om input te leveren aan jullie behoefte? Welke rol speelt het instroomadvies in de opleidingsbudgetten?
  - Welke afwegingen spelen er tussen mogelijke overschattingen (te hoog instroomadvies en mogelijke arbeidsoverschotten) versus onderschattingen (te laag instroomadvies en mogelijke tekorten) van het model?
- Governancestructuur

#### **Het intern functioneren van het Capaciteitsorgaan**

- Wat zijn de sterke punten van de huidige governancestructuur (in het geheel, Kamers, Besturen, Directie) die behouden zouden moeten worden? Waarom?
- Op welke manier zou de huidige governancestructuur (in het geheel, Kamers, Besturen, Directie) verbeterd kunnen worden en waarom?
- Hoe kijk je naar de werkwijze en rol van het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur aan? Voldoende invloed in realisatie doelstellingen? Leggen ze voldoende verantwoording af of is er voldoende toezicht?
- Hoe kijk je naar de werkwijze en rol van de verschillende Kamers? Leggen Kamers voldoende verantwoording af over hun werkzaamheden?
- Is voldoende inzichtelijk hoe de adviezen van Kamers tot stand zijn gekomen en welke overwegingen hierin meespeelden? Is dit optimaal of is er ruimte voor verbetering?
- Hoe kijk je naar de werkwijze en rol van de Directie en het Bureau? Leggen ze voldoende verantwoording af over hun werkzaamheden?
- Weet je hoe het toezicht op het CO nu is vormgegeven? Kunt u zich daarin vinden? Ruimte voor verbetering?

#### **Relatie belanghebbenden onderling en met Capaciteitsorgaan**

##### Algemeen

- Zijn er volgens jou belanghebbenden ondervertegenwoordigd of vertegenwoordigd in het Capaciteitsorgaan?
- Hoe is de relatie tussen de leden van het Bestuur onderling? Sprake van vertrouwen? Zijn er leden met een gezag/bepalende rol in de besluitvorming? Is hier ruimte voor verbetering?
- In welke mate voelt u zich vrij om uw mening te geven? Hoe wordt omgegaan met meningsverschillen?

- Welke belangen spelen een rol bij het uitbrengen van een stem in het Capaciteitsorgaan? Beïnvloeden de leden elkaar bij het uitbrengen van hun stem? In hoeverre speelt het belang van de achterban of organisatie een rol bij het uitbrengen van een stem?

#### Eigen rol

- Wat is jouw mening over eigen positie in de governancestructuur?
- Vind je dat jullie voldoende zeggenschap hebt in de besluitvorming van het Capaciteitsorgaan, gegeven jullie (relatieve) belang in de uitkomsten?
- Voelen jullie je weleens onder druk gezet bij het uitbrengen van een stem (door de achterban of andere leden)?
- Wat zijn de sterke punten van de eigen positie die behouden zouden moeten worden? Waarom?
- Op welke manier zou de eigen positie in de huidige governancestructuur verbeterd kunnen worden en waarom?

#### **Relatie belanghebbenden met VWS**

- Hoe is de relatie met het VWS? Sprake van vertrouwen?
  - Is de besluitvorming van het Capaciteitsorgaan van invloed op de subsidie van het ministerie van VWS?
  - Wat is de rol van het ministerie van VWS in de besluitvorming van het Capaciteitsorgaan? Hoe gaat dat in z'n werking?
  - In welke hypothetische gevallen zou VWS de subsidie intrekken?
  - Adviezen?
- Afsluiting
    - Zijn er verder nog punten die u naar aanleiding van het voorgaande kwijt wilt?



## Bijlage B Samenstelling begeleidingscommissie

### **Dr. Mr. Wesley Kaufmann**

Universitair hoofddocent binnen het Tilburg Institute of Governance. In zijn onderzoek en onderwijs houdt hij zich vooral bezig met verschillende good governance thema's, zoals bureaucratie en good governance, transparantie, en sustainability.

### **Dr. Duco Bannink**

Associate professor New Public Governance. Specialisatie in zorg. Coördinator materspecialisatie 'Besturen van zorgvernieuwing'.

### **Wout Adema**

Directeur Zorg bij Zorgverzekeraars Nederland (ZN). Dagelijks Bestuurslid bij het Capaciteitsorgaan

### **Victor Slenter**

Directeur Capaciteitsorgaan



# seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . [www.seo.nl](http://www.seo.nl)