

NVTZ Position Paper Fusietoets zorginstellingen

Voor de NVTZ vertalen wij het begrip governance in een zorgvuldige 'verantwoordelijkheidstoebedeling'. Binnen deze verantwoordelijkheidstoebedeling hecht de vereniging eraan dat de besluitvorming ordentelijk verloopt. De belangrijkste onderdelen daarbij zijn een evenwichtige verdeling van de verantwoordelijkheid en een juiste volgtijdelijkheid van besluitvorming.

Ook bij een fusietoets in de zorg, waarvan wordt gesteld dat hierin het publieke belang moet worden meegewogen, is dit aan de orde. Bij fusies van zorginstellingen is goedkeuring van de Raad van Toezicht nodig ten aanzien van het voornemen om te gaan fuseren. Volgens recente uitspraken van dit kabinet dient de Raad van Toezicht in de zorg primair het publieke belang en de dienstverlening aan de burger. Een goede koppeling van het interne en het externe toezicht is daarom gewenst om enerzijds het publieke belang te dienen en anderzijds om de governance niet te laten verrommelen. Bij beoordeling van een mogelijke fusie door een externe toezichthouder zal wat de NVTZ betreft het oordeel van de Raad van Toezicht moeten worden meegenomen. Volgtijdelijkheid van de juiste stappen in het proces zijn daarbij van belang. Vanuit dit oogpunt zijn er enkele aandachtspunten waar de NVTZ op wil wijzen.

Waardecreatie voor patiënt, cliënt en burger

In het verleden kwamen fusies (in de regel tussen gelijksoortige zorginstellingen) vaak voort uit de vermeende voordelen van schaalvergroting, verbeterde concurrentiepositie of inkoopmacht. In het huidige tijdsgewricht moeten we kritisch kijken naar de geldigheid van deze argumenten. Deze tijd wordt vooral gekenmerkt door decentralisaties, nieuwe kleinschalige toetreders in de markt en de behoefte aan ketenintegratie om de patiënt en cliënt beter te ondersteunen.

Het is de taak van de Raad van Toezicht om deze ontwikkelingen vanuit de bedoeling -waardecreatie voor de samenleving en kwaliteit van zorg voor de patiënt en cliënt in het bijzonder- te beoordelen. Daarbij gaat het erom dat in de organisatieontwikkeling wordt aangesloten bij de behoeften van de huidige én toekomstige patiënten en cliënten. De mogelijkheid om te fuseren is slechts één van de vele mogelijkheden die zorginstellingen hebben om beter in te kunnen spelen op de behoeften van de samenleving. Wel is het zo dat de huidige regelgeving weinig ruimte biedt om andere mogelijkheden, zoals samenwerking, te kiezen.

Fusies leiden vaak tot meer centralisatie, terwijl de huidige samenleving juist vraagt om decentralisatie. Sterk doorgefuseerde instellingen ondervinden ook meer hinder van de decentralisatie dan kleinschalige instellingen. Zie de recente oproep om meer tot uniforme verantwoordingskaders te komen. Maar zou de volgorde niet veeleer zo moeten zijn, dat de zorg zou moeten aansluiten bij de behoefte in de lokale samenleving die nu eenmaal van wijk tot wijk, van dorp tot dorp en van streek tot streek kan verschillen. Gefuseerd of niet, zorg- en welzijnsinstellingen zouden moeten kunnen inspelen op die gewenste variëteit.

Volgtijdelijkheid en rol van de Raad van Toezicht

De verschillen tussen én binnen de verschillende zorgsectoren zijn zo groot dat het ondenkbaar is dat er één gestandaardiseerde fusietoets voldoet om te kunnen oordelen of het publieke belang is gediend bij een fusie. Dit behoeft op de eerste plaats een waardendebat over de kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg en niet slechts een kosten-batenanalyse. Iedere fusie is uniek en voor de beoordeling zou dit ook moeten gelden. Hierbij moet vooral worden ingezet op een zorgvuldig

proces voorafgaand aan een daadwerkelijk besluit om het fusieproces in te gaan. Dit proces is volgens de NVTZ als volgt vorm te geven, waarbij eerst wordt gekeken naar de inhoud en daarna pas naar de vorm:

- Er moet in de periode voorafgaand aan enig besluit tot organisatiewijziging (periodiek) contact worden gezocht met de relevante belanghouders van de zorginstelling, zodat er een breed gedragen visie kan worden ontwikkeld op de behoefte aan zorg die leeft in de (lokale) samenleving. De NVTZ kan stimuleren dat Raden van Toezicht deze omgevingsanalyse als voorwaarde stellen bij de besluitvorming rondom organisatieverandering.
- Vervolgens wordt gekeken naar welke manier van organiseren/samenwerken het best aansluit bij de geformuleerde behoefte. Een fusie is daarbij slechts één van de strategische opties die kan worden gekozen. Samenwerking (bijvoorbeeld door integratie in de zorgketen), allianties, decomposities (splitsing in meerdere eenheden om beter aan te sluiten bij de lokale eisen) en transformatie zijn keuzes die ook dienen te worden overwogen. Een Raad van Toezicht zou bijvoorbeeld pas mogen instemmen met een voornemen om te gaan fuseren indien een duidelijke afweging is gemaakt op basis van de breed gedragen visie. Ontbreekt de breed gedragen visie, dan mag er geen instemming worden verleend.
- Indien een fusie als samenwerkingsvorm wordt gekozen, is het de taak van de externe toezichthouder die de fusie beoordeelt om te kijken of er inderdaad een breed gedragen visie ligt die de keuze voor fusie in perspectief van de overige strategische mogelijkheden rechtvaardigt. Indien dit niet het geval is kan de externe toezichthouder de voorgenomen fusie zondermeer afwijzen. Aangezien het om de kwaliteit van de zorg gaat, zou het Zorginstituut de taak kunnen krijgen de kwaliteitsnormen te formuleren die een rol spelen bij samenwerking in de zorg.

Inhoud steeds voorafgaand aan vorm

Steeds vaker speelt de vraag in de samenleving over de geschiktheid van de configuratie ten aanzien van de klus die moet worden geklaard. Daarbij is het van belang om steeds eerst te kijken naar de inhoud en daar dan vervolgens een vorm bij te zoeken die passend is. In de zorg zien we de laatste tijd dat initiatieven die op deze wijze zijn vormgegeven en zeer succesvol zijn. Voorbeelden zijn de Thomashuizen, Buurtzorg en ParkinsonNet. Initiatieven die qua omvang inmiddels allesbehalve kleinschalig kunnen worden genoemd, maar wel als dat passend is kleinschalig worden georganiseerd. Zij blijken aan te sluiten bij de bestaande behoefte van de samenleving en die een goede balans aanbrengen tussen toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de zorg.

Ondanks deze goede voorbeelden leent het huidige stelsel van wet- en regelgeving zich echter slecht voor andere vormen van samenwerking dan fusie. Huisartsen die zich uit mededingingsoogpunt niet mogen verenigen, functieverdeling tussen ziekenhuizen die de kwaliteit en toegankelijkheid van specialismen in regio's kunnen borgen worden moeilijk of onmogelijk gemaakt, wederzijdse onderlinge dienstverlening leidt tot hogere kosten omdat beide partijen dan ineens btw-plichtig zijn.

Het nadeel van het leggen van de nadruk op het fusietraject middels wet- en regelgeving brengt met zich mee dat daarmee de primaire reactie bij de wenselijkheid van het anders organiseren 'fusie' wordt. Deze manier van denken zet een rem op innovatieve vormen zoals hierboven beschreven, innovatieve vormen die duidelijk zorgen voor meer kwaliteit voor de patiënt, cliënt en burger. **De NVTZ pleit er dan ook voor om de mogelijkheden tot samenwerking te vereenvoudigen om daadwerkelijk vanuit de gewenste inhoud de kwaliteit van de zorg te verbeteren.**