

Infrastructuur voor beleidsparticipatie door inwoners en patiënten bij regionale vraagstukken over gezondheid, zorg en ondersteuning

(Infrastructuur beleidsparticipatie)

Versie 18 februari 2024



Colofon

ZonMw stimuleert gezondheidsonderzoek en zorginnovatie
Vooruitgang vraagt om onderzoek en ontwikkeling. ZonMw financiert
gezondheidsonderzoek én stimuleert het gebruik van de ontwikkelde kennis – om
daarmee de zorg en gezondheid te verbeteren.





ZonMw heeft als hoofdpoddrachtgevers het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en
Sport (verder: VWS) en NWO.

Voor meer informatie over het programma Infrastructuur voor beleidsparticipatie door
inwoners en patiënten bij regionale vraagstukken over gezondheid, zorg en
ondersteuning u contact opnemen met het secretariaat via e-mail ouderen@zonmw.nl of
telefoon 070 - 349 54 72.

Datum: 16 februari 2024

ZonMw
Laan van Nieuw Oost-Indië 334
Postbus 93245
2509 AE Den Haag
Tel. 070 349 51 11
www.zonmw.nl
 info@zonmw.nl

Sociale media

-  www.facebook.com/zonmwNL
-  www.twitter.com/zonmw
-  www.linkedin.com/company/zonmw
-  www.youtube.com/ZonMwTV

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	5
2. Context programma.....	5
2.1 Aanleiding.....	5
2.2 Actuele beleidsdoelen.....	6
2.3 Ontwikkelingen voorafgaand aan de ZonMw opdracht.....	6
3. Opdracht aan ZonMw.....	7
4. Gewenste resultaten en impact	12
4.1 Gewenste output: Realiseren, monitoren & leren.....	12
4.2 Gewenste outcome: effecten.....	12
4.3 Verhouding output en outcome binnen het programma.....	13
5. Inhoud van het programma.....	13
5.1 Vertaling van output en outcome naar programmalijnen	13
5.2 Uitwerking programmalijn 1: Realiseren en monitoren.....	13
5.2.1 Realiseren	14
5.2.2 Monitoren	16
5.3 Programmalijn 2: Leren en evalueren effecten.....	16
5.3.1 Leren: het bundelen, verrijken en delen van kennis en ervaring	16
5.3.2 Evalueren van effecten.....	17
5.4 Samenvatten opbrengsten programmalijnen 1 en 2 en vertaling naar eindadvies.....	17
6. Organisatie en sturing.....	18
6.1 ZonMw-bestuur, programmacommissie, programmateam	18
6.2 Programmacommissie.....	18
6.3 Samenwerking met stakeholders en ondersteunende partijen	19
6.4 Samenwerking met andere ZonMw programma's.....	19
7. Communicatie en Implementatie	20
7.1 Activiteiten Communicatie	21
7.2 Activiteiten Implementatie ondersteuning.....	21
8. Financiën & Planning	22
8.1 Totaalbudget.....	22
8.2 Begroting	22
8.3 Planning.....	22
8.4 Risico's en mitigerende maatregelen	22

Samenvatting

De directie Patiënt en zorgordening van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft ZonMw verzocht om een programmavoorstel te ontwikkelen voor het opzetten en vormgeven van een werkbare, landelijk dekkende, infrastructuur voor beleidsparticipatie. Deze infrastructuur stimuleert de beleidsparticipatie door 'de mensen om wie het gaat' bij regionale vraagstukken op het gebied van *gezondheid, zorg en ondersteuning*.

Het programma draagt bij aan de beweging naar grotere betrokkenheid van 'de mensen om wie het gaat' bij beleidsvorming en keuzes rond inrichting en organisatie van gezondheid, zorg en ondersteuning in hun regio. En sluit aan bij de brede ambitie om de zorg en ondersteuning voor iedereen toegankelijk, kwalitatief goed en betaalbaar te houden en toe te werken naar populatie gerichte zorg en ondersteuning. Om deze ambitie te verwezenlijken zijn er diverse landelijke beleidsrichtingen ingezet zoals: de Juiste Zorg op de Juiste Plek en Passende Zorg en er zijn verschillende akkoorden gesloten zoals het IZA, WOZO, GALA, TAZ. Deze ontwikkelingen gaan uit van meer regionale samenwerking en een verandering van focus op ziekte naar een focus op gezondheid waarbij de regio en de inwoners van regio's een belangrijke positie vervullen.

De ontwikkeling van regionale 'participatiehubs' is het startpunt van de ontwikkeling van de infrastructuur. Binnen dit programma ligt de nadruk op het bieden van ruimte en vrijheid aan de regio's om naar eigen inzicht een hub te ontwikkelen passend bij de regionale participatieopgave. Er wordt een beroep gedaan op de ervaringsdeskundigheid die besloten ligt in burgers, de patiëntenbeweging alsook ook in meer collectieve ervaringen van succesvolle burgerinitiatieven. De regionale participatiehubs tezamen vormen een landelijke infrastructuur met regionale verscheidenheid in vorm en inhoud. Deze infrastructuur faciliteert, bevordert dat de participatie van inwoners en patiënten bij regionale (transformatie)vraagstukken met betrekking tot gezondheid, zorg en ondersteuning gerealiseerd wordt.

Het ministerie benoemt in de opdrachtbrief vijf doelstellingen voor de invulling van het programma: (1) het stimuleren en faciliteren realisatie van een duurzame infrastructuur, (2) het stimuleren en ondersteunen van het leren in de (realisatie van) de participatiehubs en de infrastructuur (3) het monitoren en rapporteren van ontwikkelingen, lessen en ervaringen (4) het verkennen van de effecten van de infrastructuur (5) aansluiting bij ander ZonMw programma's die regionalisering en participatie ondersteunen.

Aan ZonMw is gevraagd om een wendbaar en praktijkgericht programma te ontwikkelen waarin rekening gehouden wordt met de verschillen tussen regio's. Dit heeft geleid tot een kaderprogramma dat op basis van voortschrijdend inzicht vanuit inbreng van partijen die inwoners en patiënten vertegenwoordigen, ontwikkelingen in de regio en aanpalende programma's en opdrachten verder vorm wordt gegeven. De programmaopdracht heeft een looptijd van 2024 t/m 2027 en een budgettaire omvang van € 32 miljoen.

Het programma kent twee programmalijnen. Een deelbudget van 26 mln wordt ingezet voor het realiseren en monitoren van de ontwikkeling van de participatiehubs en de infrastructuur. Regio's worden daarbij in de gelegenheid gesteld om hun eigen ontwikkelpad te volgen (programmalijn 1). Er wordt daarnaast ruim 1,5 mln geïnvesteerd in het leren en evalueren van de effecten van het ontwikkelen van de participatiehubs, de infrastructuur en het participatieproces (programmalijn 2). Aanvullende wordt er 1 mln geïnvesteerd in het analyseren en samenvatten van de opbrengsten in een advies over de mogelijkheden voor duurzame financiering van de infrastructuur voor regionale beleidsparticipatie binnen een landelijk dekkend netwerk. Het resterende budget is benodigd voor de evaluatie, communicatie, implementatie en uitvoeringskosten van het programma.

1. Inleiding

De directie Patiënt en zorgordening van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft ZonMw verzocht¹ om een programmavoorstel te ontwikkelen voor het opzetten en vormgeven van een werkbare, landelijk dekkende, infrastructuur voor beleidsparticipatie. Deze infrastructuur stimuleert de beleidsparticipatie door 'de mensen om wie het gaat'² bij regionale vraagstukken op het gebied van *gezondheid, zorg en ondersteuning*^{3,4}.

Met 'de mensen om wie het gaat' worden bedoeld inwoners, (toekomstige) zorggebruikers, mantelzorgers, patiënten, cliënten, et cetera. Om welke doelgroepen het in concrete participatietrajecten specifiek gaat wordt bepaald door de aard van het voorliggende vraagstuk. In deze tekst zullen we deze brede groep mensen om wie het gaat aanduiden met 'inwoners en patiënten'.

Het programma draagt bij aan de beweging naar grotere betrokkenheid van 'de mensen om wie het gaat' bij beleidsvorming en keuzes rond inrichting en organisatie van gezondheid, zorg en ondersteuning in hun regio. Hiertoe worden regionale participatiehubs opgezet. In het kader van dit programmavoorstel wordt onder een participatiehub een aanspreekbaar domeinoverstijgend netwerk van organisaties en mensen bedoeld die in de betreffende regio, door middel van diverse vormen van participatie, 'degenen om wie het gaat' vertegenwoordigen bij regionale vraagstukken op het gebied van gezondheid, zorg en ondersteuning.

De looptijd van het programma is van 2024 t/m 2027. Het totaal beschikbare budget is € 32 miljoen.

2. Context programma

2.1 Aanleiding

De toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg en ondersteuning staat onder druk, er is onvoldoende samenwerking tussen domeinen, de geboden kwaliteit staat onder druk, professionals staan onder druk en er ligt een opgave om te verduurzamen.

Op grond van deze uitdagingen hebben een groot aantal partijen in de zorg en ondersteuning samen met het ministerie van VWS in akkoorden als het IZA, WOZO en GALA diverse toekomstscenario's ingezet op het vinden van antwoorden op transformatievraagstukken op regionaal niveau. Er is een gezamenlijke ambitie vastgelegd om de zorg en ondersteuning voor iedereen toegankelijk, kwalitatief goed en betaalbaar te houden en toe te werken naar populatiegerichte zorg en ondersteuning⁵. Deze passende zorg en ondersteuning wordt samen met alle betrokkenen, op de juiste plek en met de nadruk op gezondheid geboden⁶. Om de ambities te kunnen waarmaken, is er een transformatie van zorg en ondersteuning nodig naar een nieuw gezondheidssysteem met meer aansluiting en samenwerking tussen de verschillende domeinen in zorg en ondersteuning. Waarin ook samenwerking met de inwoners en patiënten noodzakelijk is.

¹ Brief van VWS aan ZonMw dd. 24 juli 2023, kenmerk 3595584-1048116-PZO

² Het gaat in dit programma om participatie door 'de mensen om wie het gaat'. Met 'de mensen om wie het gaat' wordt bedoeld inwoners, (toekomstige) zorggebruikers, mantelzorgers, patiënten, cliënten, et cetera. In deze tekst zullen we deze brede groep mensen om wie het gaat aanduiden met 'inwoners en patiënten'.

³ Ondersteuning binnen het kader van gezondheid, zorg en ondersteuning.

⁴ Wmo, Zvw, Wlz, Jeugdwet in verbinding met andere relevante wetten rond gezondheid, inclusie en participatie

⁵ Een populatiegerichte aanpak heeft tot doel de gezondheid van de populatie en de kwaliteit van de zorg te verbeteren en de groei van de kosten te beheersen, de zogenoemde 'triple aim'. Bij een populatiegerichte aanpak staat de populatie in een regio centraal.

⁶ H1 en H2, Integraal Zorgakkoord (IZA) 2022.

Het perspectief van de mensen om wie het gaat dient hiervoor op een goede manier te worden vertegenwoordigd aan beleids- en bestuurstaafels voor zorg en ondersteuning in Nederland.

Vanuit de Rijksoverheid is van oudsher ondersteuning geweest voor belangenbehartiging en beleidsparticipatie van zorggebruikers op nationaal niveau. De beweging naar een meer regionale focus op gezondheid en de inrichting van zorg en ondersteuning, geeft aanleiding om, in de periode van het programma 2024-2027, vanuit landelijk niveau te faciliteren dat ook het perspectief van de mensen om wie het gaat in regio's goed betrokken wordt bij de regionale vraagstukken over gezondheid, zorg en ondersteuning.

Wat VWS en ZonMw binnen het programma verstaan onder beleidsparticipatie wordt nader beschreven in hoofdstuk 3.

Op dit moment worden zorggebruikers via cliëntenraden en andere bestaande gremia (vooral) gekoppeld aan zorgorganisaties. En verzekeren worden via ledenraden van verzekeraars geconsulteerd. In verschillende regio's zijn voorbeelden van het meenemen van het perspectief van zorggebruikers en inwoners in beleidsontwikkeling. Er zijn echter nog geen uitgewerkte en breed beproefde werkwijzen om hen een vaste rol te geven als volwaardige gesprekspartners aan de regionale 'gesprekstaafels', om mee te praten, mee te denken en/of mee te beslissen over beleidskeuzes die antwoorden geven op regionale vraagstukken in gezondheid, zorg en ondersteuning.

2.2 Actuele beleidsdoelen

Er zijn diverse landelijke beleidsrichtingen ingezet zoals: de Juiste Zorg op de Juiste Plek en Passende Zorg en er zijn verschillende akkoorden gesloten zoals het IZA, WOZO, GALA, TAZ. Deze ontwikkelingen gaan uit van meer regionale samenwerking en een verandering van focus op ziekte naar een focus op gezondheid (beweging naar de voorkant) waarbij de regio en de inwoners van regio's een belangrijke positie vervullen.

In het IZA is bijvoorbeeld afgesproken om de infrastructuur voor burger- en patiëntvertegenwoordiging in de regio te versterken. De ervaringsdeskundigheid die ligt besloten in inwoners, de patiëntenbeweging en ook in meer collectieve ervaringen van succesvolle burgerinitiatieven zijn van belang bij het vormgeven van passende zorg, het organiseren van de juiste zorg op de juiste plek, het onbeperkt meedoen aan de samenleving en andere doelstellingen uit de diverse akkoorden.

Het ministerie van VWS stelt middelen beschikbaar voor het opzetten van een (uiteindelijk in de toekomst landelijk dekkend) infrastructuur om beleidsparticipatie van inwoners en patiënten in de regio te bevorderen en ondersteunen.

2.3 Ontwikkelingen voorafgaand aan de ZonMw opdracht

Voorafgaande aan de ZonMw opdracht zijn er diverse verkennende onderzoeken gedaan in opdracht van het ministerie van VWS.

Zo deed XpertiseZorg in 2021 reeds een verkennend onderzoek naar de regionale- en lokale invulling, samenwerking, en vertegenwoordiging van patiënten- en gehandicaptenorganisaties in Nederland, op zoek naar mogelijke verbeteringen en de stimulerende rol die de overheid hierin kan spelen.⁷

Vervolgens heeft PGOsupport in 2022 op verzoek van VWS verkend hoe een infrastructuur voor verbetering van regionale beleidsparticipatie vorm zou kunnen krijgen.⁸

⁷ Vraag het ons; een verkennend onderzoek naar de regionale en lokale presentie, samenwerking en vertegenwoordiging van PG-organisaties in Nederland, XpertiseZorg, april 2021

⁸ Van knelpunt naar knooppunt, PGOsupport, dec 2022

Eerdere programma's en projecten rond patiëntparticipatie, zoals 'Critical Friends' en de onderzoeken van de WRR⁹, XpertisEZorg¹⁰ het Nivel¹¹ hebben inzicht gegeven in de dynamiek en drempels voor een stevige positie voor het inwoner- en patiëntenperspectief aan zorgbeleidstafels.

Ook in het publieke beleidsdomein zijn er diverse rapporten die beschrijven wat de kloof is tussen ambities en realiteit rond beleidsparticipatie zoals ook beschreven in participatie-in-een-meervoudige-democratie¹² en het GRIP rapport WRR waarin participatie en diverse vormen (inclusief klassieke vertegenwoordiging) aan de orde komen¹³.

Het ministerie heeft de keuze gemaakt om samen met de regio's de verschillende denkrichtingen de komende jaren nader te toetsen en uit te werken op basis van voortschrijdende ervaringen en inzichten. Om dit mogelijk te maken heeft het ministerie naast de beschreven opdracht aan ZonMw een opdracht aan een kwartiermaker verstrekt alsmede PGOsupport verzocht om in haar activiteitenplan 2024 activiteiten op te nemen om de voorgestane ontwikkeling vanuit haar expertise van het participatieproces te ondersteunen.

Het ministerie van VWS heeft medio 2023 een kwartiermakersfase ingezet middels een opdracht aan Significant en Pluut & Partners. Het doel van deze opdracht is het verwerven van inzicht in de stand van zaken aangaande de participatie van inwoners en patiënten bij de inrichting en organisatie van zorg in regio's. De 31 zorgkantoorregio's, die ook voor regiobeelden en regioplannen is opgenomen, worden voor deze opdracht als uitgangspunt genomen¹⁴. Dit betekent niet dat de realisatie van 31 participatiehubs wordt beoogd. Vanuit het vooronderzoek door XpertiseZorg⁶ (2021) wordt de 'natuurlijke regio' als meest aangewezen schaal gezien om de groei en versteviging van betekenisvolle regionale coalities te ondersteunen. Wat de omvang van een dergelijke natuurlijk regio is, is afhankelijk van de regionale context en actuele vraagstukken.

Voor de zorgkantoorregio's wil VWS inzicht in de aanwezige partijen die zich richten op patiënt-, cliënt- en inwonersvertegenwoordiging/-participatie, inzicht in de 'participatieopgaven' en hoe de geïdentificeerde partijen in de regio zich verhouden tot elkaar en tot de participatieopgave; de huidige situatie, kansen en bedreigingen. Het kwartiermakers traject moet per regio meer inzicht bieden in wat er in de betreffende regio moet gebeuren om tot succesvolle ontwikkeling van een infrastructuur voor beleidsparticipatie te komen.

De inzichten uit de kwartiermakersfase, het voortschrijdend inzicht uit de ontwikkelingen in de regio's, de ondersteuning door PGOsupport en de subsidierondes worden door ZonMw benut in de doorontwikkeling van het programma en zal onder andere tot uiting komen in subsidieoproepen, opdrachten en andere programma-activiteiten. Dit betreft onder andere inzicht in cruciale criteria voor de inrichting van de hubs, de wijze waarop de participatie in de hubs wordt vormgegeven en de mate van differentiatie en diversiteit in de vertegenwoordiging van verschillende doelgroepen die deelnemen aan de participatie. Bij diversiteit en differentiatie kunt u denken aan kenmerken zoals sekse en gender, leeftijd, sociaaleconomische status, opleidingsniveau, migratie en culturele achtergrond en seksuele geaardheid.

3. Opdracht aan ZonMw

Het ministerie van VWS vraagt aan ZonMw om via een programma te werken aan de voorbereiding van een duurzame, in de toekomst landelijke dekkende en

⁹ WRR, Vertrouwen in burgers, 2012 en WRR, Grip, het maatschappelijk belang van persoonlijke controle, 2023

¹⁰ XpertisEZorg, Burgers in de boardroom, 2022

¹¹ Nivel. Kennisvraag: De Juiste Zorg op de Juiste Plek. Het betrekken van burgers, 2022

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/22/participatie-in-een-meervoudige-democratie>

¹³ Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle | Rapport | WRR

toekomstbestendige infrastructuur voor regionale beleidsparticipatie. Deze infrastructuur faciliteert, bevordert dat de participatie van inwoners en patiënten bij regionale (transformatie)vraagstukken met betrekking tot gezondheid, zorg en ondersteuning gerealiseerd wordt. En dat deze daadwerkelijk een positieve invloed heeft op de kwaliteit van de besluitvorming en tevens zorgt voor een grotere betrokkenheid bij de transformatie zoals die vanuit de akkoorden IZA, WOZO, GALA en TAZ is ingezet.

Aan ZonMw om is gevraagd om een wendbaar programma te ontwikkelen waarin rekening gehouden wordt met de verschillen tussen regio's. En dit programma op basis van voortschrijdend inzicht vanuit inbreng van partijen die inwoners en patiënten vertegenwoordigen, ontwikkelingen in de regio en aanpalende programma's en opdrachten verder vorm te geven. Op grond daarvan is ervoor gekozen om een kaderprogramma te ontwikkelen waarin ruimte is voor deze doorontwikkeling.

De ontwikkeling van regionale 'participatiehubs'¹⁶ is het startpunt van de ontwikkeling van de infrastructuur. Binnen dit programma ligt de nadruk op het bieden van ruimte en vrijheid aan de regio's om naar eigen inzicht een hub te ontwikkelen passend bij de regionale participatieopgave. De regionale participatiehubs tezamen vormen een landelijke infrastructuur met regionale verscheidenheid in vorm en inhoud. Gedurende het programma zal ingezet worden op te leren lessen die richting zullen geven aan een beeld van een optimale, landelijke dekkende en toekomstbestendige infrastructuur voor regionale beleidsparticipatie door inwoners en patiënten. Aan het einde van het programma zal dit uitmonden in een advies over een duurzame financiering van de infrastructuur voor regionale beleidsparticipatie binnen een landelijk dekkend netwerk.

Gedurende de loop van dit programma zal geïnvesteerd worden om hubs van elkaar te laten leren en hierbij kennisontwikkeling te stimuleren, opdat binnen de hubs doorontwikkeld kan worden en aanpassingen gedaan kunnen worden t.a.v. vorm of inhoud op basis van voortschrijdend inzicht.

In de opdrachtbrief¹⁵ aan ZonMw zijn de doelstellingen voor het programma als volgt geformuleerd:

1. Het programma stimuleert en faciliteert de *realisatie* van een duurzame infrastructuur met 'participatiehubs' voor beleidsparticipatie die moet bijdragen aan:
 - a. de vindbaarheid van de juiste vertegenwoordigers van patiënten en burgers bij beleidstafels en/of beleidsvraagstukken¹⁶;
 - b. de kwaliteit van de participatie¹⁷;
 - c. het daadwerkelijk betrekken en benutten van het perspectief van inwoners en patiënten door systeempartijen (gevraagd en ongevraagd).
2. Het programma stimuleert en ondersteunt het *leren* binnen en tussen de ontwikkelplekken¹⁸: wat werkt nu wel en wat werkt niet, hoe geef je participatie vorm, en de vorming van een landelijk dekkend netwerk.
3. Het programma *monitort* en rapporteert over de ontwikkelingen, lessen en ervaringen.

¹⁵ De inhoud opdrachtbrief is inmiddels verder verfijnd op basis van voortschrijdend inzicht. Dit is mede in inhoudelijk overleggen met de opdrachtgever uitgewerkt en in het programmavoorstel verwerkt.

¹⁶ Onder 'juiste vertegenwoordigers' wordt in dit programma verstaan dat er differentiatie en diversiteit in de vertegenwoordiging van verschillende doelgroepen is passend bij het voorliggende vraagstuk. Hierbij kunt u denken aan kenmerken zoals sekse en gender, leeftijd, sociaaleconomische status, opleidingsniveau, migratie en culturele achtergrond en seksuele geaardheid.

¹⁷ Het gaat er hierbij om dat het netwerk samen met professionals en bestuurders in de regio daadwerkelijk een bijdrage levert aan regionale zorg en ondersteuning, waarbij door alle betrokkenen wordt ingezet om de kwaliteit van de participatie naar een hoger niveau te brengen.

¹⁸ De term 'Ontwikkelplekken' is inmiddels vervangen door 'participatiehubs'.

4. Het programma verkent de effecten van een infrastructuur voor beleidsparticipatie op de transformatie van zorg en welzijn¹⁹ en brengt deze in beeld.
5. Het programma sluit aan bij het ZonMw programma vanuit de Juiste Zorg op de Juiste Plek/IZA over een samenhangend ondersteuningsprogramma op het gebied van regionale samenwerking

De opdrachtbrief vermeldt tevens dat het ministerie van VWS bij de uitvoering van het ZonMw-programma, met hulp van ZonMw zal bezien hoe de infrastructuur van regionale participatie na afloop van het ZonMw-programma structureel gefinancierd kan worden, ZonMw heeft op 3 oktober 2023 een startbijeenkomst georganiseerd voor stakeholders. De opbrengt van deze bijeenkomst is benut bij de uitwerking van het programmavoorstel.

Ook is tijdens de totstandkoming van dit programmavoorstel contact onderhouden met diverse stakeholders. De eerste vervolgbijeenkomst met alle stakeholders wordt in maart 2024 georganiseerd.

De duiding van diverse in de opdracht en het programma gehanteerde begrippen en is uitgewerkt in onderstaande kader.

Definities

Regionale beleidsparticipatie

In het programma wordt onder participatie verstaan dat zowel inwoners in het algemeen, als (toekomstige) gebruikers van zorg en ondersteuning (en hun naasten) actief kunnen meedenken, meepraten en/of meebeslissen over beleidsvraagstukken die spelen in de regio op het brede terrein van gezondheid, zorg en ondersteuning en inclusie.

Beleidsparticipatie concentreert zich in dit programma op trajecten van de overheid en regionale samenwerkingsverbanden en (samenwerkende) zorgaanbieders over gezondheid, zorg en ondersteuning en kan geïnitieerd worden door deze partijen of door inwoners en/of patiënten zelf.

Inwoners en patiënten kunnen participeren op alle treden van de participatieladder: van informeren, raadplegen, meewerken (co-creatie), meebeslissen tot aan de regie voeren over beleid dat in de regio gemaakt wordt voor toekomstbestendige en effectieve zorg en ondersteuning, die bijdraagt aan volksgezondheid, kwaliteit van leven en aan gelijkwaardige maatschappelijke participatie van mensen met en zonder beperkingen. Bij uitvoering van een participatietraject wordt een bij het vraagstuk en context passende participatietrede gekozen.

Participatiehubs

Participatiehubs omschrijven we binnen het programma als volgt:

Een regionale participatiehub is een aanspreekbaar domeinoverstijgend netwerk van organisaties en mensen die, in de desbetreffende natuurlijke regio, stimuleren en faciliteren dat, door middel van diverse vormen van participatie, degenen om wie het gaat vertegenwoordigd zijn bij het beantwoorden van regionale vraagstukken op het gebied van gezondheid, zorg en ondersteuning.

Met natuurlijke regio bedoelen we het adherentiegebied van de desbetreffende organisaties en vertegenwoordigers én het gebied aangaande het vraagstuk. Dat gebied is voor het ene vraagstuk heel lokaal en misschien zelfs op wijkniveau, en voor een ander vraagstuk bestrijkt het mogelijk meerdere gemeenten of zelfs de hele provincie, of is provincie overstijgend. Een hub zal per vraagstuk moeten kijken wie dan betrokken moeten worden. Dat zijn niet altijd per se mensen die behoren tot een belangenorganisatie. Soms zullen het niet-georganiseerde inwoners van een bepaald gebied zijn.

¹⁹ In de uitwerking van de programmaopdracht is ervoor gekozen om in plaats van 'zorg en welzijn' de termen gezondheid, zorg en ondersteuning te hanteren. Deze termen dekken de breedte van de participatie en sluiten aan bij de terminologie in verwante programma's en ontwikkelingen in de regio.

Vervolg definities

'De' regio bestaat niet. Elke uitdaging in gezondheid, zorg, ondersteuning en inclusie heeft een eigen regio-indeling. Regionale participatie moet daar flexibel op kunnen inspelen. Een regionale participatiehub is daarmee een netwerkorganisatie die opgave gericht de mensen om wie het gaat bij processen betreft. Daarnaast heeft de hub een ondersteunende rol en kennisfunctie.

Op basis van vooronderzoek is door het ministerie van VWS besloten om deze infrastructuur via ontwikkelplekken, in het programma verder aangeduid als participatie hubs, wordt opgezet en vormgegeven. Gezien de gewenste de vrijheid en ruimte om de inrichting van de hub aan te passen aan de regionale behoeften en landschap is een rigide uitzetting van benodigde bouwstenen voor hubs vooraf niet wenselijk. Wel zijn er een aantal principes te definiëren, die de regio's helpen in de inrichting van een kansrijke, functionerende hub. Deze principes zijn leidend voor de hubs en relevante stakeholders en hebben betrekking op houding, inrichting en werkwijze binnen de hubs.

Infrastructuur

De participatiehubs vormen gezamenlijk een landelijk dekkende infrastructuur. Met infrastructuur wordt bedoeld het geheel aan voorzieningen¹ dat nodig is om de regionale participatie goed te laten functioneren. De participatiehubs leren van en met elkaar over effectiviteit van hun aanpak.

Richtinggevende kaders voor participatiehubs

Toegankelijkheid

Een participatiehub is toegankelijkheid voor diverse belanghebbenden, die een inhoudelijk vraagstuk hebben op het gebied van gezondheid, zorg en ondersteuning waar de hub ondersteunend in kan zijn.. Er dient voldoende ruimte te zijn binnen de hub om actief mee te denken en besluiten hoe de stem van inwoners en patiënten optimaal georganiseerd kan worden, passend bij het inhoudelijke vraagstuk dat voorligt.

Inclusiviteit

Het is essentieel dat de participatiehub zorgt voor inclusie en vertegenwoordiging van diverse groepen binnen de samenleving, juist ook gemarginaliseerde of moeilijker benaderbare groepen. De participatiehub dient zich in te spannen om er te zijn voor alle (sub)groepen van participanten die relevant zijn voor het ontwikkelen van doeltreffend en rechtvaardig beleid.

Samenwerking

De participatiehub moet een cultuur van samenwerking en dialoog bevorderen. Het stimuleren van interactie, het faciliteren van open discussies en het bevorderen van betrokkenheid bij alle belanghebbenden draagt bij aan het ontwikkelen van beter geïnformeerde en breed gedragen beleidsbeslissingen. Evenals het verbinden van systeemwereld en leefwereld van de mensen om wie het gaat.

Diversiteit in het participatie-methodieken

De participatiehub moet verschillende participatieve methoden en instrumenten bieden die inwoners in staat stellen om actief deel te nemen aan het beleidsproces. Dit kan variëren van openbare hoorzittingen, rondetafelgesprekken, burgertoppen, online platforms voor discussie en consultaties, tot het faciliteren van burgerpanels en focusgroepen en co-creatie. De methoden en instrumenten worden afgestemd op de behoeften vanuit het voorliggende inhoudelijke vraagstuk.

Vervolg Richtinggevende kaders voor participatiehubs

Verantwoordelijkheid en zeggenschap

De participatiehub draagt bij aan de totstandkoming van participatie in de regio, maar neemt de verantwoordelijkheid voor participatie niet over van de beleidsverantwoordelijken. Door de participatiehub wordt naar gelang het vraagstuk geadviseerd welke vorm van participatie gewenst of nodig is, hoe het proces ingericht kan worden om tot de vormen van participatie te komen en op welke wijze participerende personen benaderd kunnen worden. De hub ondersteunt vervolgens bij de uitvoering van de participatie. Er worden heldere afspraken gemaakt voor elke samenwerking vanuit de hub, met betrekking tot verantwoordelijkheid en zeggenschap van elke betrokken organisatie en elk betrokken individu.

Transparantie

De participatiehub ondersteunt een transparant participatie- en beleidsvormingsproces, met duidelijke communicatie over hoe de input van stakeholders wordt verwerkt en hoe beslissingen worden genomen. Transparantie vergroot het vertrouwen van stakeholders in het beleidsvormingsproces en zorgt ervoor dat zij begrijpen hoe hun bijdragen een impact hebben op het uiteindelijke beleid.

Flexibiliteit

De participatiehub moet flexibel en aanpasbaar zijn om tegemoet te komen aan behoeften en omstandigheden binnen de regio. Het vraagt flexibiliteit van de vragende (systeem)partij om voldoende ruimte te bieden voor het vormgeven van het proces van inwoners en patiënten participatie binnen het beleidsproces en te investeren wat daarvoor nodig is. Het vraagt flexibiliteit van de hub om mee te bewegen in de behoeften van de vragende partij, met oog voor bestuurlijke verhoudingen en politiek landschap.

Toerusting

De participatiehub moet inwoners en patiënten in staat stellen om hun kennis en ervaringen effectief te delen en invloed uit te oefenen op het beleid en/of regionale vraagstukken. Er moeten mogelijkheden zijn voor de versterking en verbetering van vaardigheden en mogelijkheden op zowel het individuele als organisatorische niveau om ervoor te zorgen dat patiënten en inwoners zelfverzekerd en goed geïnformeerd kunnen deelnemen. Hierbij wordt rekening gehouden met de verschillen tussen patiënten en inwoners op het gebied van factoren als beschikbare tijd en bestuurlijke competenties.

Impact en opvolging

Het is belangrijk dat de participatiehub mechanismen heeft/ontwikkelt om de impact van de participatie-inspanningen te meten en op te volgen. Dit helpt om de effectiviteit van de beleidsparticipatie te beoordelen en ervoor te zorgen dat de input van inwoners daadwerkelijk wordt gebruikt in de besluitvorming.

4. Gewenste resultaten en impact

Passend bij de beleidsdoelstellingen bestaande rapporten, inbreng van stakeholders en nader overleg met de opdrachtgever, ordent ZonMw de gewenste resultaten en impact van het programma zoals deze in de opdrachtbrief zijn benoemd, (*realiseren, leren, monitoren, effecten*) als volgt in output- en outcomedoelen²⁰.

4.1 Gewenste output: Realiseren, monitoren & leren

Realiseren

- Eind 2027 is er een infrastructuur gecreëerd voor regionale beleidsparticipatie door zorggebruikers en inwoners, bestaande uit een nader te bepalen aantal participatiehubs

Monitoren

- Gedurende het gehele programma wordt relevante data vastgelegd over de ontwikkeling en inrichtingskeuzes binnen de hubs. Elke subsidieaanvrager wordt verplicht om informatie over de ontwikkeling en inrichtingskeuzes vast te leggen en te delen met ZonMw, zodat vergelijking tussen regio's mogelijk wordt gemaakt. Deze dataset maakt het mogelijk dat de ontwikkeling van de hubs kan worden gemonitord.

Leren

- Via het realiseren en borgen van participatiehubs in verschillende regio's is kennis en inzicht verworven op welke wijzen en met welk tempo aan participatiehubs voor regionale beleidsparticipatie vorm en inhoud gegeven kan worden.
- Er ontstaat een beeld van randvoorwaarden, succesfactoren en belemmeringen bij de ontwikkeling van een participatiehubs. Daarbij wordt ook in beeld gebracht welke combinatie van (landelijke, regionale en lokale) partijen cruciale invloed hebben op deze factoren.
- Er is een eerste beeld van de effecten van keuzes voor verschillende varianten voor de inrichting van hubs op de beleidsparticipatie bij regionale vraagstukken op het gebied van gezondheid, zorg en ondersteuning.
- De kennis over en ervaring met de verschillende participatiemethodieken en de passendheid voor verschillende regionale beleidsvraagstukken en/of besluitvormingssituaties, neemt toe zowel voor de deelnemende participanten als de andere stakeholders.
- Deze kennis is vindbaar (gedocumenteerd), inzetbaar (beschikbaarheid experts) en waar mogelijk omgezet naar handzame tools.
- Er wordt aan het einde van het programma een advies opgeleverd met opties voor duurzame (vervolg)financiering van de infrastructuur voor regionale beleidsparticipatie.

4.2 Gewenste outcome: effecten

Effecten

- De beleidsparticipatie in de regio's wordt vanuit de participatiehubs daadwerkelijk gestimuleerd, gefaciliteerd en inhoudelijk ondersteund.
- Zowel de professionals en bestuurders, gemeenten en financiers als (vertegenwoordigers van) patiënten en inwoners ervaren het deelnemen aan beleidsparticipatie als interessant, waardevol en respectvol.

- Betrokken partijen ervaren een hogere kwaliteit van het participatieproces en beter bruikbare uitkomsten van participatie. De uitkomsten van participatie dragen daadwerkelijk bij aan de oplossing en keuzes betreffende de regionale vraagstukken op het gebied van gezondheid, zorg en ondersteuning.
- Besluiten die genomen worden na beleidsparticipatie door patiënten en inwoners sluiten beter aan bij de wensen, behoeften en leefwereld van inwoners en patiënten.

4.3 Verhouding output en outcome binnen het programma

De outputdoelen zijn harde resultaten voor 2028 waar ZonMw veel invloed op heeft. Het ten volle bereiken van de gewenste outcome doelen (impact) is in grote mate mede afhankelijk van het tempo en de kwaliteit waarmee de ontwikkeling van de hubs in de regio tot stand kan worden gebracht. Bovendien is de outcome van veel meer factoren afhankelijk dan alleen het ZonMw-programma. Daarvoor zal ook een langere termijn nodig zijn dan de looptijd van dit programma. Dit programmavoorstel richt zich daarom met name op de gewenste output. Het benoemen van de gewenste impact is echter essentieel om koers te houden tijdens de uitvoering en van belang voor het opstellen van gevraagde advies inzake de mogelijke structurele financiering van de infrastructuur na het programma. Dit wordt opgesteld op basis van de ervaringen bij het werken aan de gewenste resultaten en impact en de mate van succes wordt in de eindfase van het programma bepaald.

5. Inhoud van het programma

5.1 Vertaling van output en outcome naar programmalijnen

De vier doelstellingen uit de opdrachtbrief zijn, onderverdeeld in output (resultaten) en outcome (impact) in H4, voor de inrichting van het programma vertaald in een tweetal programmalijnen:

- Programmalijn 1: Realiseren en monitoren (output)
- Programmalijn 2: Leren (output) en Evalueren effecten (outcome)

Programmalijn 1 richt zich op het niveau van de regio. Programmalijn 2 is georiënteerd op de verbinding van lessen en ervaringen en inzichten op landelijk niveau.

5.2 Uitwerking programmalijn 1: Realiseren en monitoren

Programmalijn 1 Realiseren en monitoren is gericht op de harde opgave, de output, van het programma in de regio's:

- De ontwikkeling van een nader te bepalen aantal participatiehubs voor regionale beleidsparticipatie door inwoners en patiënten in de periode 2024 – 2027.
- Het vastleggen van relevante data over de ontwikkeling en inrichtingskeuzes binnen de hubs. Elke subsidieaanvrager wordt verplicht om informatie over de ontwikkeling en inrichtingskeuzes vast te leggen en te delen met ZonMw, zodat vergelijking tussen regio's mogelijk wordt gemaakt. Deze dataset maakt de monitoring van de ontwikkeling van de hubs mogelijk.

Subsidies binnen deze programmalijn maken het mogelijk om mens-, organisatie- en uitvoeringskracht in te zetten om vorm en inhoud te geven aan de realisatie van de participatiehubs en het vastleggen van data voor monitoring.

Voor deze lijn is € 26 miljoen beschikbaar. De middelen in deze programmalijn worden in eerste instantie gealloceerd aan de 31 zorgkantoorregio's. Echter op basis van de ingediende voorstellen voor de participatiehubs waarin wordt onderbouwd voor welke regio's of delen van regio's men de subsidieaanvraag indient zal het definitieve

beschikbare budget per regio worden bepaald. Subsidieaanvragers voor de realisatie van participatiehubs zijn primair coalities van partijen die in staat zijn om de regionale participatiestructuur te organiseren, realiseren, doorontwikkelen en te borgen.

Bij de inrichting van rondes en keuzes voor subsidie-instrumenten wordt er ruimte gemaakt en gehouden voor elke regio om een eigen ontwikkeling door te maken, passend bij de regio. Verschillen tussen regio's in haalbare startdata en ontwikkeltempo worden in het programma toegestaan en ondersteund.

Daarbij zal de zwaarte van de aanvraagprocedures in verhouding staan tot de omvang van de subsidies en de daarbij behorende verantwoording van besteding van publieke middelen, rekening houdend met de doelgroep (aanvragers) maar ook met de urgentie van het vraagstuk. Van minstens hetzelfde belang is dat een beoordelingsprocedure, waar dat mogelijk is, helpt om de kwaliteit en uitvoerbaarheid van projectvoorstellen te ondersteunen of verhogen.

5.2.1. Realiseren

In aansluiting op andere, bestaande en nieuwe, regionale structuren passend bij de regionale uitdagingen op het gebied van gezondheid, zorg en ondersteuning worden regionale participatiehubs gerealiseerd.

De vorming van de hubs verloopt in fasen en afhankelijk van de huidige stand van zaken in de regio. Vanuit de kwartiermakersfase ontstaat er een beeld van de participatieopgave, mogelijk een eerste beeld van natuurlijke regiovorming en 'wie, waar' de participatieopgave (mede) vorm en inhoud kan en wil geven. Ook wordt een beeld van de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen (SWOT) zijn inzake beleidsparticipatie in de betreffende regio opgeleverd. Dit vormt de basisinformatie voor elke regio die partijen in de regio als basis kunnen gebruiken bij het nemen van initiatief om de realisatie van een participatiehub ter hand te nemen.

In sommige regio's zal het gaan om het verder ontwikkelen en borgen van de reeds bestaande participatiestructuur in een participatiehub. In andere regio's zal de participatiestructuur nog vanaf de grond moeten worden opgebouwd. Er is ruimte voor iedere regio om dit passend bij de situatie en de regionale uitdagingen vorm en inhoud te geven en in dat kader behoort het bundelen van krachten en ontwikkelingen door middel van aansluiting bij een naastliggende regio ook tot de mogelijkheden.

Criteria die we hanteren in deze lijn hebben betrekking op de volgende onderdelen:

- ✓ Regionale afbakening
- ✓ Draagvlak /vertegenwoordiging regio/expertise
- ✓ Participatie van de doelgroep
- ✓ Aansluiting participatieopgave
- ✓ Opzet en breedte van het voorstel; patiënten, inwoners, individueel en collectief
- ✓ Mate en wijze waarop inclusie wordt vormgegeven
- ✓ Mate en wijze waarop participatie wordt vormgegeven
- ✓ Vormgegeven in een groei/meer fasen model.

In de subsidieoproep zullen de verschillende projecten verder worden uitgewerkt in opeenvolgende fasen (organiseren, realiseren, doorontwikkelen en borgen) waarvoor men subsidie kan aanvragen. Ook kan subsidie worden aangevraagd voor een deel en/of een combinatie van fasen. Dit is mede afhankelijk van de stand van zaken, de breedte van de coalitie, het draagvlak in de regio in relatie tot de actuele vraagstukken.

In het realiseren van een participatiehub onderscheiden we de fasen organiseren, realiseren, doorontwikkelen en borgen:

Organiseren van de participatiehub; minimaal bestaande uit de volgende elementen:

- *Coalitievorming* als 'aannemer' van de subsidie om het fundament te leggen voor een regionale participatiehub met voldoende regionaal draagvlak. Dit in aansluiting op bestaande structuren, actuele vraagstukken in de regio en de participatieopgave.
- *Uitwerking van het regionale participatievraagstuk* op basis van inzicht in stand van zaken betreffende de participatie in de regio. Inzicht in de maatschappelijke opgaven op het gebied van gezondheid, zorg en ondersteuning en de actuele vraagstukken waar participatie en het betrekken van het patiënt- en burgerperspectief bij het verder uitwerken en implementeren van de afspraken in een regioplan en/of transformatieplannen.
- *Schrijven plan van aanpak* voor de ontwikkeling participatiehub. In dit plan van aanpak zijn de volgende onderdelen van belang:
 - Beschrijving huidige stand van zaken en beoogde ontwikkeling in de regio
 - Wijze waarop aan de regionale participatieopgave vanuit de hub wordt bijgedragen
 - Wijze waarop zorg wordt gedragen voor een participantenmix passen bij de opgave
 - De coördinatie, het proces en de uitvoering van de (gevraagde en ongevraagde) beleidsparticipatie
 - Wijze waarop middels de coördinatie, het proces en de uitvoering van de (gevraagde en ongevraagde) beleidsparticipatie wordt bijgedragen aan de verbinding van de leef- en systeemwereld.
 - Balans inwonerparticipatie en belangenbehartiging
 - Opbouw van duurzame relaties met samenwerkingspartijen, regionale en landelijke stakeholders en met andere hubs
 - Ontwikkeling van ervaring en kennis
 - Communicatie; zichtbaar- en aanspreekbaarheid in de regio
 - Training en scholing
 - Benodigde mensen en middelen
 - Planning

Realiseren van de participatiehub door uitvoering van het plan van aanpak voor de participatiehub.

- *Beschrijving* van hoe de coalitie handen en voeten geeft aan de uitvoering van het plan van aanpak qua inzet van mensen en middelen uitgezet in de tijd. Wie, wat, wanneer doet met welke resultaten en beoogde impact gekoppeld aan de regionale transformatie opgave.

Doorontwikkelen van een regionale participatiehub, bestaande uit de volgende elementen:

- Herijking visie en plan van aanpak
- Uitbreiding van de:
 - coalitie in deelnemende partijen
 - processen/onderwerpen waarin participatie wordt gerealiseerd
 - samenwerking met andere hubs op specifieke onderwerpen
- Participantenmix
- Lange termijnplanning
- Connecties met andere hubs
- Invulling geven aan 'leren leren' en de rol in het leernetwerk

Deze kunnen worden aangevuld met regio specifieke elementen.

Borgen van een regionale participatiehub, met aandacht voor:

- de organisatorische inbedding van de hub in de regionale structuur van gezondheid, zorg en ondersteuning
- de organisatorische inbedding in de landelijke infrastructuur van de hubs
- de financiële inbedding van de participatiehub

5.2.2 Monitoren

Gedurende het gehele programma wordt relevante data vastgelegd over de ontwikkeling en inrichtingskeuzes binnen de hubs. Elke subsidieaanvrager wordt verplicht om informatie over de ontwikkeling, inrichtingskeuzes en de wijze waarop men uitvoering geeft aan de participatie vast te leggen en te delen met ZonMw, zodat vergelijking tussen regio's mogelijk wordt gemaakt. Deze dataset maakt het mogelijk dat de ontwikkeling van de hubs kan worden gemonitord.

5.3 Programmalijn 2: Leren en evalueren effecten

Programmalijn 2 Leren en evalueren is gericht op:

1. Het leren van en over het proces en de inhoud van de ontwikkeling van de afzonderlijke participatiehubs en het geheel van de participatiehubs; de infrastructuur (zie 5.3.1)
2. Het evalueren van de effecten van een infrastructuur voor beleidsparticipatie op de transformatie van zorg en ondersteuning. Van de effecten op de transformatie wordt een eerste beeld geschetst. (zie 5.3.2)

Voor deze programmalijn is € 1.520.000 beschikbaar. Binnen dit budget is de mogelijkheid om op basis van voortschrijdend inzicht in de behoeften van regio's opdrachten, subsidie uit te zetten die zich richten op een specifiek element of ontwikkeling van belang voor het behalen van de gewenste output en outcome van het programma.

Programmalijn 2 is hiervoor van groot belang omdat het binnen deze lijn gaat om het leren op verschillende niveaus; zowel op inhoud als proces en het begeleiden van de hubs in het leren. Dit leidt tot (actie) lerende projecten en/of opdrachten die enerzijds gericht op de procesmatige en inhoudelijke ontwikkeling van de hubs en anderzijds van de infrastructuur. Daarnaast gaat het om lerende evaluatieprojecten/- opdrachten die zich richten op het in kaart brengen van de effecten van de infrastructuur op de transformatie in zorg en ondersteuning.

Subsidieaanvragers en/of opdrachtnemers voor deze programmalijn zijn, afhankelijk van het doel en karakter van het project, (samenwerkingen tussen) adviesbureaus, universiteiten, hogescholen, mbo's en/of anderen met de noodzakelijke expertise op het gebied van actieleren, evalueren, effectverkenning, inclusie en participatie. Inhoudelijke criteria die we in deze lijn hanteren zijn gericht op inhoudelijke expertise vanuit diverse perspectieven en thema's als actieleren, evalueren, effectstudies, inclusie en participatie, op methodische aanpak en samenwerking met derden.

5.3.1 Leren: het bundelen, verrijken en delen van kennis en ervaring

Het programma geeft passende ruimte aan ontwikkelaars van hubs om te experimenteren, leren, reflecteren en bij te stellen. Het draagt daarmee bij aan het vinden van (nadere) antwoorden en het maken van verdere keuzes voor de toekomst.

Vanuit het programma kunnen projecten worden gefinancierd die gericht zijn op het bundelen, verrijken en delen van kennis en ervaring opgedaan tijdens de ontwikkeling van de individuele participatiehubs en de infrastructuur als geheel. Het gaat hierbij ook om het monitoren van de ontwikkelingen, werkzame elementen, lessen en ervaringen

binnen de hubs.

De gewenste inhoud van de opdrachten wordt tijdens het programma nader bepaald op basis van gebleken behoeften in de regio's.

In het activiteitenplan 2024 van PGOsupport is het ondersteunen van de regionale participatiehubs bij het uitwerken van het participatieproces opgenomen. Hierin zit ook een lerend aspect; gericht op het proces van participeren. Dit is aanvullend op de activiteiten in deze programmalijn. Om te komen tot een goede samenwerking voor de verschillende leertrajecten zal afstemming worden ingericht.

5.3.2 Evalueren van effecten

De evaluatie van de effecten van een infrastructuur voor beleidsparticipatie is gericht op de invloed van (succesvolle) participatie op de transformatie van gezondheid, zorg en ondersteuning in de regio. In het programma worden deze effecten verkend en hiervan wordt een eerste beeld geschetst. Een volledige effectevaluatie is binnen de looptijd van het programma niet haalbaar.

In het leren over methodieken voor effectieve beleidsparticipatie middels de participatiehubs zal o.a. aandacht zijn voor de volgende aspecten:

- Variëteit in schaal van participatiehub, in opzet van participatiehubs en betrokken partijen
- Concrete (wijze van) betrokkenheid en bijdrage middels de participatiehub bij regionale (beleids)vraagstukken en/of besluitvormingssituaties en de verbinding met bestaande samenwerkings- en beleidstafels rond zorg en ondersteuning en met democratische instituties zoals gemeenteraden en provincies
- Ervaringen vanuit de verschillende betrokken partijen, zowel degenen om wie het gaat als de betrokken systeempartijen, over de kwaliteit van het participatieproces en uitkomsten van participatie op de regionale beleidsvraagstukken
- Werkwijze en afstemming tussen de regionale en landelijke stem van patiënten en cliënten, in het bijzonder ten aanzien van samenwerking met een vertegenwoordiging vanuit landelijke PG²¹-organisaties. Hierbij zal de behoefte aan samenwerking en afstemming vanuit de regio's leidend zijn.

5.4 Samenvatten opbrengsten programmalijnen 1 en 2 en vertaling naar eindadvies

Het programma wordt afgerond met een advies over de mogelijkheden voor duurzame financiering van de infrastructuur voor regionale beleidsparticipatie binnen een landelijk dekkend netwerk. Voor de opstelling van dit advies zullen de opbrengsten vanuit de programmalijnen worden benut en worden verrijkt met externe bronnen (later nader te bepalen).

Het beschikbare budget voor deze activiteiten is € 1.000.000. Het betreft analyse, verkenning- en adviesopdrachten.

Subsidieaanvragers en/of opdrachtnemers bestaan uit samenwerkende adviesbureaus vanuit diverse sectoren met inhoudelijke expertise vanuit diverse perspectieven als actieleren, evalueren, effectstudies, inclusie en participatie, op methodische aanpak en samenwerking met derden. Mogelijk aangevuld met expertise op het gebied van wet- en regelgeving, gezondheid, zorg en ondersteuning, financieringssystematiek en functionele kennis en expertise vanuit andere sectoren en perspectieven dan gezondheid, zorg en ondersteuning. Denkend aan transformatie, historie, sociologie te cetera.

²¹ Patiënten- en gehandicaptenorganisaties

Ook voor deze opdrachten hanteren we criteria die zijn gericht op de vereiste inhoudelijke expertise.

6 Organisatie en sturing

6.1 ZonMw-bestuur, programmacommissie, programmateam

Een opdracht aan ZonMw is een opdracht aan het bestuur van ZonMw. Het bestuur van ZonMw stelt per programma een programmacommissie in. Een ZonMw-commissie bestaat uit een voorzitter, vicevoorzitter en leden.

De programmacommissie adviseert aan ZonMw over de hoofdlijnen van de subsidieoproepen, de honorering van subsidieaanvragen, is betrokken bij de monitoring van de voortgang van de gehonoreerde projecten en toegekende opdrachten en bij de (zelf)evaluatie van het programma. De leden van een programmacommissie functioneren op persoonlijke titel en nemen dus geen deel namens een organisatie.

De Code omgang met persoonlijke belangen (ZonMw, juli 2019) wordt door de gehele programmacommissie strikt nageleefd. Bij vergaderingen van de programmacommissie kunnen één of meer waarnemers van het ministerie van VWS aanwezig zijn. Waarnemers hebben geen stemrecht.

Het ZonMw-programmateam geeft op dagelijkse basis uitvoering aan het programmamanagement en is het aanspreekpunt voor de opdrachtgever, voor aanvragers van subsidie/uitvoerders van projecten en voor derden betreffende het programma. Zij ondersteunt vanuit deze uitvoering zowel de programmacommissie als de directie en het bestuur van ZonMw.

6.2 Programmacommissie

De programmacommissie voor Regionale infrastructuur beleidsparticipatie patiënten en inwoners wordt samengesteld op basis van de benodigde kennis in het licht van de gewenste impact.

Voor de commissie zullen leden worden gezocht met (ervarings)kennis op het gebied van:

- Regionale domeinoverstijgende samenwerking in de zorg en ondersteuning
- Regionale beleidsontwikkeling in zorg en publiek domein
- Beleidsparticipatie van patiënten (vertegenwoordigers van)
- Beleidsparticipatie van inwoners
- Succesvol benutten van ervaringsdeskundigheid, met bijzondere aandacht voor diversiteit en inclusie
- Leren, monitoren en evalueren

Een programmacommissie maakt kan bij het beoordelen van subsidieaanvragen gebruik van de beoordeling van referenten met een expertise die aansluit op de inhoud van de aanvraag. Voor een specifieke subsidieronde kan ZonMw aanvullende expertise (bijvoorbeeld een commissielid uit een ander ZonMw-programma) toevoegen aan de commissie.

Er zullen functionele verbindingen gelegd worden met programmacommissies van andere programma's die gericht zijn op regionalisering, in ieder geval met de programmacommissie voor het programma Ondersteuning Regionale Samenwerking en met het programma Voor Elkaar (zie ook 6.4).

6.3 Samenwerking met stakeholders en ondersteunende partijen

Het programma levert zelf een voorbeeld van het vormgeven van participatie door ervaringsdeskundigen, inwoners en vertegenwoordigers van patiënten te betrekken bij de verdere vormgeving, monitoring en sturing in het programma. Ook hierbij wordt waar mogelijk gebruikgemaakt van bestaande deskundigheid en begeleiding (bijvoorbeeld Raad op Maat). Vertegenwoordigers praten, denken en beslissen mee.

Bij het verder vormgeven van de organisatie en aansturing van het programma wordt aandacht besteed aan de vormgeving van de betrokkenheid van de (bestuurders van de) koepels van patiënt/cliëntvertegenwoordiging, in ieder geval ieder(in), MIND Patiëntenfederatie, Nederland Zorgt Voor Elkaar, het LOC. Daarnaast zal ook verbinding gelegd worden met onafhankelijke experts op gebied van samenwerken in de regio, beleidsparticipatie, patiënt en publieke participatie, actief burgerschap etc. maar ook partijen als de VNG en ZN. Een aandachtspunt daarbij is het duidelijk beschrijven hoe de aansturing van het programma en de bestuurlijke tafels rond de akkoorden zich tot elkaar verhouden.

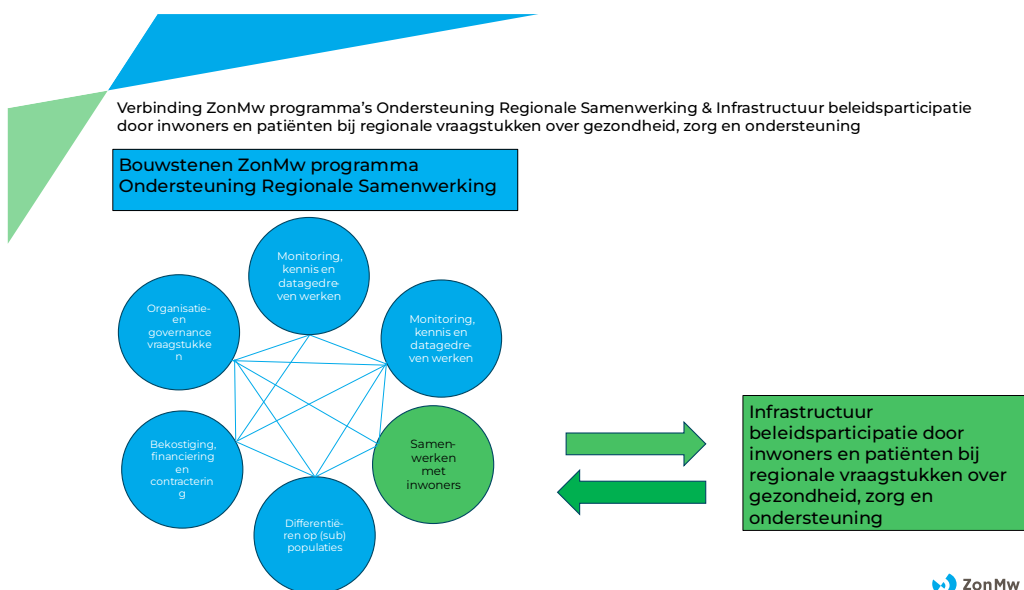
We denken aan de vorming van een klankbordgroep (in navolging van de reflectieraad bij de opdracht van de kwartiermaker) waarin zowel vertegenwoordiging van de PG-organisaties als vertegenwoordigers vanuit de inwoners en burgerinitiatieven zitting hebben. Deze klankbordgroep kan, gevraagd en ongevraagd, advies geven aan de programmacommissie en het ZonMw bureau.

Een plan van aanpak en een beschrijving van de governance in deze wordt met de programmacommissie nader uitgewerkt.

6.4 Samenwerking met andere ZonMw programma's

Op de thema's regionalisering, participatie en inclusie wordt samengewerkt met ander programma's binnen ZonMw.

Op het thema van regionalisering zal worden voortgebouwd op de ontwikkelingen en ervaringen onder andere binnen de ZonMw programma's Versterking organisatie eerstelijnszorg, Grip op onbegrip en Ondersteuning Regionale Samenwerking. De relatie met het programma Ondersteuning regionale samenwerking wordt weergegeven in onderstaand beeld.



Verder zal op de thema's inclusie en participatie zal worden voortgebouwd op de ontwikkelingen en ervaringen vanuit de subsidierondes inzake burgerparticipatie vanuit JZOJP en het programma Voor Elkaar.

Ten aanzien van inclusie zal eveneens worden aangesloten bij het in voorbereiding zijnde programma tot Versterking Sociaal Werk.

In de doorontwikkeling van het programma zal ook met de genoemde, maar ook met nog te ontwikkelen, programma's op deze en andere uit het programma voortkomende thema's worden samengewerkt. Deze samenwerking kan vorm krijgen in de afstemming van subsidieoproepen, gezamenlijke subsidieoproepen op een specifiek thema maar ook in de samenwerking tussen commissies om elkaars capaciteit en expertise te benutten. Daarnaast wordt voortgebouwd op de kennis en ervaring van aanpalende programma's.

Samenwerking en afbakening met betrekking tot programmering met andere ZonMw-programma's voorkomt overlap, levert bundeling van kennis op en kan hiermee de doorgeleiding van kennis versnellen.

7. Communicatie en Implementatie

In de transformatie van de Nederlandse gezondheidszorg wordt een voorname rol gezien voor regionale partijen, waarbij participatie van inwoners en patiënten nog meer van belang is bij de totstandkoming van beleid op het gebied van gezondheid, zorg en ondersteuning.

Het programma Infrastructuur regionale beleidsparticipatie inwoners en patiënten draagt bij aan de realisatie van een regionale infrastructuur voor beleidsparticipatie, het leren over zowel het bouwen van een dergelijke infrastructuur als over de wijze waarop de participatiebehoefte het beste vorm gegeven kan worden. Hierbij rekening houdend met regionale verschillen, aan de hand van actuele maatschappelijke vraagstukken in de regio. Bovendien draagt het programma bij aan kennis over de mogelijkheden voor een duurzame inzet van regionale beleidsparticipatie tot een landelijk dekkende structuur, waar de stem van patiënten, cliënten en inwoners versterkt wordt en structureel een plaats heeft.

Alvorens bovenstaande impact te kunnen behalen is er op de eerste plaats inzicht nodig op de stand van zaken inzake regionale beleidsparticipatie in de verschillende regio's en op de tweede plaats inzicht in de participatiebehoefte van de regio's. Om dit inzicht mede te verkrijgen, worden de resultaten vanuit de eerdergenoemde kwartiermakersopdracht aan Significant en Pluut & Partners benut (verstrekkt door ministerie van VWS medio 2023).

ZonMw subsidieert projecten, maar zet zich ook in om kennis over het ontwikkelen en uitvoeren van een regionale infrastructuur, uitvoering geven aan een participatiebehoefte in de regio en kennis over kansrijke inzet van methodieken, inzet van mensen en middelen bruikbaar ter beschikking te stellen aan zowel deelnemers binnen het programma als aan het bredere, geïnteresseerde veld van beleid, praktijk, onderwijs en onderzoek.

Communicatie en implementatieondersteuning kunnen in dit proces dienen als verbindende factor: om stakeholders te attenderen op subsidiemogelijkheden, om het veld te motiveren om de gewenste ontwikkelingen te bewerkstelligen, om volgers van het programma te laten weten welke projecten er lopen en wat ze opleveren, om de nieuwe kennis uit het programma samen te vatten en toegankelijk te maken. Gerichte en doeltreffende communicatie is van belang en gebeurt vanaf de start van het programma, tot aan het opleveren van de verworven resultaten.

Om anderen gebruik te kunnen laten maken van goede ideeën van projectuitvoerders en te laten leren van ervaringen bieden ZonMw-programma's ook altijd ruimte voor de ontwikkeling van producten die adoptie en implementatie van innovaties op andere locaties ondersteunen.

Hieronder staan de belangrijkste communicatie- en implementatieactiviteiten op hoofdlijnen beschreven. De exacte inzet van communicatie en implementatie wordt na de definitieve opdrachtverstrekking verder uitgewerkt in een communicatie- en implementatieplan (CIP).

7.1 Activiteiten Communicatie

Communicatie ter ondersteuning van de uitvoering van het programma, richt zich op:

- aankondiging en voortgang van het programma;
- aankondigen en verspreiden subsidieoproepen onder relevante doelgroepen;
- openbaar maken welke projecten gehonoreerd zijn;
- voortgang en eindresultaten per subsidieronde.

Communicatie ter ondersteuning van de inhoudelijke doelen van het programma richt zich op:

- analyse en bundeling kennis uit individuele projecten en/of voor diverse gebruikersdoelgroepen;
- het ontwikkelen van relevante publicaties;
- het delen van (gebundelde) resultaten met het brede veld en de stakeholders;
- en/of het ondersteunen van projectleiders bij het delen van hun resultaten;
- het delen van (gebundelde) resultaten met de opdrachtgever ten behoeve van beleidsontwikkeling.

Bij het bundelen van kennis en informatie worden waar nodig of relevant ook resultaten uit andere ZonMw-programma's en/of van externe partners betrokken.

Voor effectieve communicatie zet ZonMw passende middelen in. Hierbij kan gedacht worden aan analoge en digitale ZonMw-communicatie via congressen, bijeenkomsten, Webinars, magazines, nieuwsbrieven, sociale media en de website. Daarnaast benut ZonMw waar mogelijk de bestaande eigen communicatiekanalen van relevante doelgroepen.

7.2 Activiteiten Implementatie ondersteuning

Om impact te bereiken is het uitvoeren van projecten alleen veelal onvoldoende. De nieuwe werkwijzen en kennis die in projecten wordt opgedaan zal na afloop van het project moeten worden geborgd en zal zich moeten verspreiden naar andere locaties. Binnen ZonMw wordt verspreiding en toepassing van nieuwe kennis vormgegeven onder de noemer 'impact versterken'²².

Op projectniveau worden er vanaf de aanvraagfase tot aan de afronding met een eindverslag eisen en vragen gesteld die impact bevorderen, onder ander over stakeholderparticipatie, cofinanciering, bruikbare (kennis)producten en verspreidings- en implementatie activiteiten.

Op programmaniveau biedt ZonMw ondersteuning aan projectleiders, individueel of (bij voorkeur) gebundeld, om de kans op succesvolle implementatie van de opgedane kennis

²² <https://www.zonmw.nl/nl/over-zonmw/kennistoepassing>

te vergroten. Hierbij zal, waar van toepassing, gebruik gemaakt worden van methodieken die ontwikkeld zijn binnen gerelateerde programma's.

Voor activiteiten die gericht zijn op communicatie en implementatie wordt € 10.000 gereserveerd.

8 Financiën & Planning

8.1 Totaalbudget

Het ministerie van VWS heeft in de opdrachtbrief (d.d. 24 juli 2023) aangegeven dat een budget van € 32.000.000 voor een periode van 2024 t/m 2027 (4 jaar) beschikbaar gesteld wordt.

8.2 Begroting

Onderstaande tabel geeft een overzicht op hoofdlijnen van de verdeling van de beschikbare middelen in het programma.

Programmalijn 1: Realiseren en monitoren	€ 26.000.000
Programmalijn 2: Leren en evalueren effecten	€ 1.520.000
Samenvatten opbrengsten in advies	€ 1.000.000
Communicatie en implementatieondersteuning	€ 100.000
Uitvoeringskosten ZonMw	€ 3.380.000
Totaal	€ 32.000.000

Een gedetailleerde programmabegroting met verplichtingen, liquiditeiten en bevoorschotting is beschikbaar voor opdrachtgever.

8.3 Planning

De nog open te stellen subsidierondes voor de programmalijnen 1 en 2 worden zo gepland dat ze primair leiden tot honoreringen in de periode 2024 t/m 2026. In de begroting is rekening gehouden met 3- en 4-jarige projecten, afhankelijk van de fasering bij instroom, de aard van het project en het moment van honorering. De fasering in organiseren, realiseren, doorontwikkelen en borgen geeft de mogelijkheid tot het doen van aanpassingen in vervolgrondes op basis van het inzicht uit zowel regionale en landelijke ontwikkelingen. Alsook om waar nodig extra ondersteuning in te zetten vanuit programmalijn 2 Leren en evalueren.

Specifiek voor het samenvatten van de opbrengsten van beide lijnen en het opstellen van een advies over de mogelijkheden voor duurzame financiering van de infrastructuur geldt dat de inzet langer doorloopt. Hierdoor is een gelijkmatige uitvoering en inzet voorzien voor 2023 t/m 2027. Kennisontwikkeling en inzet op het leren heeft tijd nodig om te stabiliseren en tot optimale resultaten te komen.

8.4 Risico's en mitigerende maatregelen

Het programma 'Infrastructuur beleids participatie door inwoners en patiënten bij regionale vraagstukken over gezondheid, zorg en ondersteuning' kent een aantal uitvoeringsrisico's.

In 2024 komen vanuit de verschillende akkoorden voor verschillende sectoren financiële investeringen op stoom. Welke dynamiek dat op gang gaat brengen en of de absorptiecapaciteit van het veld groot genoeg is om alle ambities tegelijk op te pakken zal zich uitwijzen. Waar ZonMw risico's (of kansen) signaleert voor de onderlinge samenhang van stimulansen, wordt dat geagendeerd bij de opdrachtgever en/of stakeholders.

Een aantal risico's dat nu wordt voorzien is hieronder opgesomd:

- Het programmavoorstel is uitgewerkt als programmakader, om zo goed mogelijk aan te kunnen sluiten bij de ontwikkelingen op regionaal niveau. Dat betekent dat er nog onbekende factoren zijn die de uitvoering van het programma zowel kunnen vereenvoudigen als kunnen compliceren.
- Er zijn nog geen uitgewerkte en breed beproefde werkwijzen om inwoners en patiënten een vaste rol te geven als volwaardige gesprekspartners aan de regionale 'gesprekstafels', om mee te praten, mee te denken en/of mee te beslissen over beleidskeuzes die antwoorden geven op regionale vraagstukken in gezondheid, zorg en ondersteuning. Dit biedt enerzijds kansen en ruimte voor regionale invulling maar vormt voor de realisatie een werkbare landelijk dekkende infrastructuur ook een uitdaging.
Dit maakt het stroomlijnen en afstemmen van diverse parallel lopende proces processen vanuit het programma noodzakelijk.
- Het veld is op basis van de uitwerking van de verschillende akkoorden zowel op landelijk als regionaal niveau continu in beweging; dit vormt een uitdaging voor het vinden van aansluiting vanuit een zich ontwikkelende infrastructuur voor beleidsparticipatie. De combinatie van de dynamiek in het veld en de urgentie vraagt om laveren tussen snel en goed en zorgvuldig werken.
- Het volgen van de ontwikkeling in de regio en landelijk en het informeren van diverse stakeholders over de uitwerking daarvan op het programma vraagt meer dan gemiddelde inzet voor overleg en afstemming.
- Het voorgaande geldt ook voor de afstemming met (deels) parallel lopende opdrachten op hetzelfde onderwerp zoals de kwartiermakers opdracht en de subsidieverlening aan PGOsupport om in 2024 de voorgestane ontwikkeling vanuit haar expertise van het participatieproces te ondersteunen.
- Het monitoren van de voortgang van de regio's en deze te verwerken in opvolgende subsidieaanvragen op zowel proces al inhoud is deels een nieuwe werkwijze, die tijdens de uitvoering nog verder vorm zal moeten krijgen.
- Door bovenstaande feiten is het lastiger te voorspellen wat de uitvoering van het programma gaat vragen qua inzet en uitvoeringskosten voor ZonMw.

Mitigerende maatregelen:

- ZonMw voert op regelmatige basis overleg met de ambtelijke opdrachtgever om nieuwe inzichten en de consequenties daarvan voor de uitvoering van het programma te bespreken. Indien er vraagstukken gesignaleerd worden die niet in onderling overleg opgelost kunnen worden, dan worden deze op passende wijze geëscaleerd.
- Het programmateam wordt ruim begroot. Desondanks zal gedurende het programma mogelijk geconstateerd worden dat er een wijziging nodig is in de omvang of de samenstelling van het programmateam.