

# Governance Innovatie- en Adviescommissie (IAC)

---

Advies Governance van  
samenwerkingsverbanden

*“Niet samenwerken is geen optie meer.”*



## **Auteurs**

Mirella Minkman, voorzitter

Michiel van Berckel Smit

Erik Dannenberg

Thea Heeren

Mark de Jong

José Laheij

Marc van Ooijen

Ria Stegehuis

Daniël Waarsenburg, secretaris

## **Tekst casussen**

Katherine Diaz

Doortje Boshuizen

Versie 14 juli 2021

# Inhoud

<b>1. INLEIDING</b>	<b>3</b>
1.1 Samenwerking wordt steeds belangrijker	3
1.2 Werkwijze van de IAC	5

<b>2. GOVERNANCE VAN SAMENWERKINGSVERBANDEN IN DE PRAKTIJK</b>	<b>6</b>
2.1 Het doel van de samenwerkingsverbanden	7
2.2 De praktijk van de samenwerkingsverbanden	7
2.3 Het beleggen van verantwoordelijkheden	8
2.4 De rol van bestuur, toezicht en medezeggenschap	13

<b>3. ANDERE GOVERNANCECODES OVER SAMENWERKINGSVERBANDEN</b>	<b>17</b>
--	-----------

<b>4. AANPASSING VAN DE GOVERNANCECODE ZORG</b>	<b>19</b>
---	-----------

<b>5. AFSLUITING EN WOORD VAN DANK</b>	<b>22</b>
--	-----------

<b>Bijlage 1 Leden van de Governance Innovatie- en Adviescommissie (IAC)</b>	<b>23</b>
--	-----------



# 1. Inleiding

---

## 1.1 Samenwerking wordt steeds belangrijker

Samenwerking tussen mensen is van alle tijden en zo ook samenwerking tussen organisaties. Ook in de zorg is dat veelvuldig het geval. Het kan gericht zijn op de efficiency in de bedrijfsvoering en/of op de samenwerking rond cliënten, patiënten of bewoners gericht op betere uitkomsten. Samenwerken is van alle tijden, maar het is geen doel op zich. Het kent veel varianten, vormen en aspecten. Het gaat niet alleen om of men zaken met elkaar afstemt en hoe, maar het gaat ook over interacties, relaties en het vertrouwen daarin.

In deze inleiding willen we benadrukken dat er voor zorgorganisaties (in de breedste zin van het woord en uit alle domeinen) momenteel meer aan de hand is dan alleen de intrinsieke aanleiding bij partijen die een samenwerkingsverband aangaan. De druk van buiten om samen te werken wordt namelijk steeds groter. Zowel op zorgorganisaties onderling (cumulerend in de aanpak van de Covid-19 pandemie) als tussen zorgorganisaties en partijen in hun werkgebied. Om te kunnen voldoen aan meervoudige behoeften van inwoners, is samenwerking essentieel.

We denken aan de sterke opkomst van opgave-gericht werken, zoals gebiedsgericht werken in een intersectorale aanpak. Een voorbeeld is het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. En dan gaat het over samenhangende ondersteuning op psychische en fysieke gezondheid, inkomen en werk, wonen, onderwijs, jeugdhulp en zorg, gericht op inwoners die vaak op meerdere levensterreinen problemen ervaren.

Ook ministeries verwachten veel van samenwerking tussen verzekeraars, zorgkantoren en gemeenten als het gaat om beter mogelijk maken van bijvoorbeeld preventie en vroegsignalering. Daartoe worden de grenzen wat verzacht tussen Wlz, Zvw en Wmo. Immers, de 'juiste zorg op de juiste plek' en de dubbele vergrijzing maken een andere vorm van werken niet alleen mogelijk maar ook noodzakelijk. Ook samenwerking met inwoners, mantelzorgers, vrijwilligers wordt steeds belangrijker. Inwoners moeten niet tussen wal en



schip vallen. En: je kunt immers wel twee keer zoveel verpleeghuizen neerzetten maar je kunt geen personeel aannemen dat niet bestaat. We kunnen niet meer alle vraagstukken oplossen met instanties en professionals, het vraagstuk is hoe komen we tot een 'caring community' en een 'civil society'?

***Samenwerking is dus niet alleen een optie, maar het is geen optie meer om niet samen te werken.***

Het is voor veel organisaties een uitdaging om daar in een context van een (gereguleerd) marktmodel, een versnippering van de zorg over een groot aantal juridische entiteiten en (mede daardoor lastige) AVG-normen een goede vorm voor te vinden. Maar, veel is mogelijk, mits het goed geregeld wordt.

Bij intensieve samenwerking ontstaan soms ook verrassende vernieuwingen. Denk aan de voorbeelden van samenwerking tussen de GGz, organisaties voor arbeidsmarkttoeleiding en werkgevers. Deelnemers stromen daarbij tot hoge percentages uit de uitkeringen en de GGz kosten halveren bijna. Dit helpt om de zorg logischer, samenhangender, toegankelijker en houdbaarder te maken. Dit vraagt leiderschap. Leiderschap naar sectoroverstijgende samenwerking die dienstbaar wil zijn aan de samenleving als geheel. Dit vraagt om vaardigheden zoals het kunnen overstijgen van belangen, hiermee kunnen laveren en handelen gericht op de maatschappelijke opgave. Niet gericht zijn op meer en toename, maar op minder, intelligenter en duurzamer.

Voor de governance van zorgorganisaties heeft dit implicaties. Niet alleen het aangaan van samenwerkingsverbanden is van belang, maar ook een nieuw bewustzijn hoe de organisatie zich verhoudt in het lokale of regionale krachtenveld. Welke andere partners dan gebruikelijk kunnen op een innovatieve manier een bijdrage leveren? Ook is aan de orde dat er nieuwe risico's en verantwoordelijkheden ontstaan; wie is verantwoordelijk als een cliënt of patiënt iets overkomt? Door wie wordt de IGJ te woord gestaan? Bestuurders en toezichthouders maar ook andere geledingen in organisaties staan voor een dubbele opgave hiermee. Deze opgave zien we nog te weinig terug in de huidige Governancecode. Dit advies wil enkele bouwstenen aanreiken hoe de governancecode richtinggevend en faciliterend kan worden gemaakt aan deze belangrijke bewegingen. Wij realiseren ons dat dit advies geen eind-advies is. Het vraagstuk van de governance van samenwerkingsverbanden is niet uitontwikkeld en zal de komende jaren zich verder blijven ontwikkelen.



## 1.2 Werkwijze van de IAC

Naast de brede maatschappelijke ontwikkeling zoals hierboven beschreven, is ook in de achterbanraadpleging van 2019 het thema governance van samenwerkingsverbanden veelvuldig benoemd. In de commissie is allereerst het gesprek gevoerd over wat we als uitgangspunt nemen; vertrekken we vanuit de organisatie die acteert in een samenwerking, of nemen we een samenwerkingsverband aan zich als 'object'. We zijn uitgegaan van de context dat organisaties continu en in wisselende en meerdere samenwerkingsconstructen of allianties werkzaam zijn. Om realistisch naar de doorontwikkeling van de code te kijken, die nu samenwerkingsverbanden nog als 'specifieke situatie' (bladzijde 21 van de code) omschrijft, hebben we ervoor gekozen, ook gezien de grote pluriformiteit van samenwerking, dit eerste advies te richten op de organisatie die zich bevindt in een samenwerking, en het accent te leggen juist op de diversiteit enerzijds, maar ook op de generieke kenmerken die implicaties hebben voor governance anderzijds.

We zijn in een aantal stappen te werk gegaan. We hebben de huidige tekst van de code geanalyseerd en getoetst aan ons uitgangspunt dat het organiseren van samenwerking een reguliere opgave is. We hebben ons vervolgens afgevraagd welke aanpassingen in de code gewenst zouden zijn nu samenwerkingsverbanden zo'n belangrijke rol krijgen. Die eerste uitwerking daarvan hebben we besproken met de ontwikkelaars van een nieuwe code die gericht is op samenwerkingsverbanden in de publieke sector, de heren Kock en Houwen (tijdens een digitale samenspraak op 15 juli 2020). Daarna is opdracht gegeven voor een veldstudie over goede voorbeelden van vier verschillende samenwerkingsverbanden die laten zien op welke wijze de principes worden toegepast, en wat nog mist c.q. nadere uitwerking vraagt. Inzichten uit deze studie staan hieronder samengevat. Tevens is het complete rapport als bijlage toegevoegd, ter inspiratie, niet om volledig te zijn. Tot slot heeft de commissie een quick-scan uitgevoerd op governancecodes van aanpalende sectoren en gekeken naar de wijze waarop verantwoordelijkheden ten aanzien van samenwerkingsverbanden zijn verankerd in deze codes. Op basis van de veldstudie en andere literatuur of projectervaringen hebben we de principes voor de code aangescherpt. Dit concept advies is tenslotte voorgelegd aan de vertegenwoordigers van de deelnemende casestudies en de onderzoeker.



## 2. Governance van samenwerkingsverbanden in de praktijk

In de periode van oktober 2020 t/m februari 2021 is de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de mogelijke toevoegingen aan de governancecode getoetst. Hiervoor zijn vier samenwerkingsverbanden geselecteerd, specifiek gericht op het verbeteren van zorg en ondersteuning aan de cliënt. De selectie vond plaats op basis van een mix van doelgroepen, bijbehorende financieringsstroom, mate van formalisatie en leeftijd, om zo een zo divers mogelijk beeld te verkrijgen. Op basis daarvan zijn de volgende vier samenwerkingsverbanden geselecteerd<sup>1</sup>:

	Sector	Structuur
<b>Cazhem (Zuid-Kennemerland)</b>	Ouderenzorg	Samenwerkingsverband met netwerkovereenkomst
<b>NAZB (Brabant)</b>	Acute zorg	Samenwerkingsverband met Dagelijks Bestuur
<b>Vijf (Noord- en Midden Limburg)</b>	Sociaal Domein	BV, aandeelhouders vormen bestuur, geen eigen RvC
<b>Indigo (Midden-Nederland)</b>	Basis-GGZ	BV, met eigen Directeur-bestuurder en eigen RvC, moederorganisaties zijn aandeelhouder

De casusstudie vond plaats op basis van deskresearch van relevante (governance)stukken - voor zover deze beschikbaar waren - en gemiddeld een vijftal interviews per samenwerkingsverband. De interviews richten zich met name op het verkrijgen van inzicht in:

1. Het beoogde doel van de samenwerking;
2. Het samenwerkingsverband in de praktijk: wat gaat goed, waar loopt men tegenaan;
3. De wijze waarop afspraken en verantwoordelijkheid binnen het samenwerkingsverband belegd zijn en de mate waarin deze afspraken opgevolgd worden;
4. De rol van bestuur, toezicht en medezeggenschapsorganen.

<sup>1</sup> In het rapport in de bijlage vindt u een uitgebreidere beschrijving van de vier samenwerkingsverbanden.

Tevens werden de voorgestelde aanvullingen op de governancecode voorgelegd aan de gesprekspartners met de vraag hier een eerste reactie op te geven en na te denken over de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en wenselijkheid van de voorgestelde passages.

## 2.1 Het doel van de samenwerkingsverbanden

De vier samenwerkingsverbanden zijn veelal ontstaan vanuit een gedeelde opvatting op een gemeenschappelijke maatschappelijke opdracht. Het samenwerkingsverband dient ertoe om de kwaliteit van de zorg te verbeteren en/of deze toegankelijker en/of betaalbaarder te maken. De betrokken partijen werken doorgaans al langer samen: informeel werken professionals samen op de werkvloer en maken zij afspraken veelal op cliëntniveau. In formelere zin komen bestuurders elkaar al langer tegen in regionale overleggen, ad hoc samenwerkingen of rondom specifieke thema's. Er worden verschillende aanleidingen genoemd om (ad hoc) samenwerkingen een meer gestructureerd karakter te geven:

1. De gewenste kwaliteit, toegankelijkheid en/of betaalbaarheid kan alleen in samenwerkingsverband geboden worden;
2. Alleen in samenwerking kan een specifiek aanbod/dienstverlening gecreëerd worden dat voldoet aan steeds complexer wordende vraagstukken en behoeften;
3. Samenwerking in het primaire proces geschiedt structureel en op terugkerende thema's;
4. Samenwerking is onderdeel vanuit financierings-, dan wel aanbestedingsvoorwaarden.

## 2.2 De praktijk van de samenwerkingsverbanden

De geïnterviewden zijn over het algemeen positief over hun samenwerkingsverband. Zij ervaren onder andere voordelen van kortere lijnen, snellere overdrachten, leren van elkaar, inzicht in elkaars organisatie, openheid, transparantie en elkaar kunnen aanspreken. Vertrouwen wordt terugkerend genoemd als randvoorwaarde voor het slagen van de samenwerking. Er worden ook een aantal knelpunten genoemd die een goede samenwerking belemmeren, zoals financieringsstromen die achterlopen op de werkelijkheid en AVG-regelgeving die de uitwisseling van informatie beperkt. Tegelijkertijd liggen deze



knelpunten vaak ook aan de basis van de samenwerking: juist deze knelpunten brengen een bepaalde mate van complexiteit met zich mee, die er veelal voor zorgt dat vraagstukken niet meer door een individuele partij op te lossen zijn en samenwerking nodig is.

Vanuit de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en wetgevende kaders mag bepaalde data niet uitgewisseld worden tussen organisaties (zoals prijzen en marktafspraken) terwijl in het kader van samenwerking daaraan wel behoefte is. Dit kan op andere wijze opgelost worden door een neutrale partij een inventarisatie te laten doen en daarvan een presentatie op metaniveau te laten plaatsvinden.

Samenwerken betekent ook concessies kunnen doen: om te kunnen werken aan de gemeenschappelijke maatschappelijke opdracht, is het nodig om ook voorbij de eigen belangen te kunnen acteren. Hoewel een ieder het er over eens is dat dit noodzakelijk is, worden er ook diverse knelpunten gesignaleerd. Hoe verhoudt dit zich bijvoorbeeld tot de eigen taak als bestuurder of toezichthouder, waarbij men is aangenomen om de continuïteit van de eigen organisatie te borgen? Samenwerkingen worden verder bemoeilijkt op het moment dat betrokken partijen, buiten het samenwerkingsverband om, tevens met elkaar moeten concurreren. Het systeem van marktwerking wordt genoemd als belemmering om te kunnen 'doen wat nodig is'. Organisaties kunnen dan in een spagaat komen: enerzijds wordt van hen verwacht dat zij samenwerken om de kwaliteit, betaalbaarheid en/of toegankelijkheid van de zorg te verbeteren, anderzijds wordt verwacht dat zij met een concurrerend aanbod komen ten opzichte van dezelfde partijen met wie ze geacht worden samen te werken.

De mate waarin een samenwerkingsverband slaagt, wordt door verschillende geïnterviewden in grote mate toegekend aan personen die sleutelposities bekleden. Daarmee wordt tevens een kwetsbaarheid genoemd van goed lopende samenwerkingsverbanden: zodra een of meer van die sleutelfiguren uit beeld zijn, zie je iets gebeuren in het commitment richting het samenwerkingsverband.

## 2.3 Het beleggen van verantwoordelijkheden

De wijze waarop verantwoordelijkheden vervolgens zijn belegd binnen de bestudeerde samenwerkingsverbanden, lijken veelal samen te hangen met de 'fase van ontwikkeling' waarin een samenwerkingsverband zich kan bevinden, zoals beschreven door Minkman in 2012. Minkman noemt vier ontwikkelingsfasen:





1. Initiatief- en ontwerpfase;
2. Experiment- en uitvoeringsfase;
3. Uitbouw- en monitoringsfase;
4. Verduurzamings- en transformatiefase.

Aan de hand van de bestudeerde casussen is gereflecteerd op hoe de verantwoordelijkheden per ontwikkelingsfase belegd zijn en wat de betekenis hiervan voor de governance van het samenwerkingsverband is.

## 1. De initiatief- en ontwerpfase

Alvorens te kunnen starten met het beleggen van verantwoordelijkheden, is het essentieel om het gemeenschappelijk doel en visie daarop helder te definiëren, op een wijze waarop alle betrokken partijen hier achter staan. In deze eerste fase wordt een samenwerking gestart of geïntensiveerd rondom een gedeeld probleem, of een gedeeld belang of een kans. De inzet van sleutelfiguren op relevante posities is van belang om de samenwerking vorm te geven en te borgen. Alle vier de bestudeerde samenwerkingsverbanden beschreven een dergelijk fundament als basis voor de samenwerking. De inhoud, het voelen van een gedeeld probleem - en een gedeelde verantwoordelijkheid - zijn daarbij leidend. Vertrouwen is daarbij een essentieel punt dat kan toe- of afnemen door events in de samenwerking.

De bijbehorende taakverdeling kan vergeleken worden met het opstellen van huwelijkse voorwaarden. Zolang de samenwerking goed verloopt, kan veel organisch plaatsvinden. Maar gaandeweg is het wel nodig zaken vast te leggen voor als het een keer niet goed gaat of om te voorkomen dat het fout gaat. Samenwerkingsverbanden die zich in deze fase bevinden, doen dit doorgaans op basis van een samenwerkings- of netwerkovereenkomst. Opvallend is dat in dit type samenwerkingsverbanden, de taakverdeling tussen bestuur en toezicht niet altijd eenduidig geregeld is, of op diverse wijze ingevuld wordt. Voor dit type samenwerkingsverbanden lijkt het zinvol om dit thema te agenderen en richtlijnen aan te bieden over hoe de governance goed ingevuld kan worden.

## 2. Experiment- en uitvoeringsfase

De volgende fase in de samenwerking is de experiment- en uitvoeringsfase. In deze fase worden projecten of experimenten uitgevoerd, waarbij doelen en afspraken wat concreter worden vastgelegd en de samenwerking wordt aangescherpt. Afstemming wordt bereikt in



overleggen met de verschillende betrokken partijen en veelal is er sprake van een coördinator die het traject (bege)leidt. Het evalueren van resultaten en bijstellen van processen behoort eveneens tot deze fase. Er is sprake van een meer gestructureerde terugkoppeling naar de betrokken organisaties. Een basis van vertrouwen is nog steeds het uitgangspunt, maar er is ook meer ruimte om elkaar aan te spreken op basis van vastgelegde afspraken.

Van de bestudeerde samenwerkingsverbanden lijkt CAZHEM zich in deze fase te bevinden. Binnen deze samenwerking zijn afspraken vastgelegd in een netwerkoevereenkomst en geschiedt verantwoording op gestructureerde momenten tijdens bestuursoverleggen en middels kwartaalrapportages. De betrokken Raden van Toezicht zijn - op afstand - betrokken. De netwerkoevereenkomst is daar goedgekeurd en verder worden toezichthouders op hoofdlijnen geïnformeerd. Dit wordt ervaren als passend.

### **3. Uitbouw- en monitoringsfase**

In de uitbouw- en monitoringsfase zijn afspraken over inhoud, taken, rollen en verantwoordelijkheden helder belegd. Er is sprake van een hoge mate van commitment en de samenwerking is niet vrijblijvend. Resultaten worden gemonitord, de problematiek en de doelgroep zijn in kaart gebracht en er zijn duidelijk afspraken gemaakt rondom de financiering van het samenwerkingsverband.

De twee samenwerkingsverbanden die een aparte entiteit hebben opgericht - VIJF en Indigo Midden-Nederland (hierna: Indigo), lijken zich in deze fase te bevinden. Bij het oprichten van de gezamenlijke entiteit zijn samenwerkingsafspraken vooraf goed overdacht en vastgelegd in statuten, reglementen en de aandeelhoudersovereenkomst. In het geval de moederorganisaties (in de vorm van hun bestuurders) tevens aandeelhouder zijn van de nieuwe entiteit, heeft dit invloed op de verhoudingen tussen het samenwerkingsverband en de betrokken organisaties. Dit onderscheid is met name van belang op het moment dat de belangen van het samenwerkingsverband niet stroken met die van (een van) de moederorganisaties.

GGZ-Centraal en Altrecht hebben ervoor gekozen om Indigo een eigen bestuur en (onafhankelijk) toezicht toe te kennen. Dit heeft voor hen niet alleen als voordeel dat zij meer vanuit hun eigen rol kunnen blijven acteren (geen dubbele petten), maar het maakt de positie van Indigo als gesprekspartner naar bijvoorbeeld verzekeraars ook sterker. Deze ver geformaliseerde samenwerking werkt goed voor Indigo, maar is niet noodzakelijkerwijs de norm voor vergelijkbare samenwerkingsverbanden. De vraag rondom proportionaliteit blijft daarbij essentieel. Opvallend is dat juist dit samenwerkingsverband aangeeft het gemeenschappelijk doel waar zij voor zijn opgericht boven het eigen belang van het samenwerkingsverband te plaatsen, indien deze niet met elkaar stroken. Dit is opvallend,



omdat het ook denkbaar zou zijn dat juist een samenwerkingsverband met een eigen onafhankelijke Raad van Commissarissen, het belang van de eigen entiteit centraal zou kunnen stellen. Het verdient de aanbeveling om in de toekomst te kijken naar een samenwerkingsverband waarbij daadwerkelijk sprake is van belangentegenstelling met de betrokken organisaties om te onderzoeken welk effect de gekozen governance hier op heeft.

#### **4. Verduurzamings- en transformatiefase**

In de laatste ontwikkelingsfase zijn de afspraken, werkwijze en verantwoordelijkheden bestendigd. Het samenwerkingsverband vormt nu onderdeel van de reguliere zorg. Er is sprake van een transformatie en vanuit dit nieuwe verband of entiteit wordt verder gebouwd en worden nieuwe samenwerkingsmogelijkheden verkend.

Diverse gesprekspartners gaven aan ambivalent tegenover deze fase te staan. Enerzijds is het belangrijk om de goede elementen die ontstaan vanuit de samenwerking te behouden. Anderzijds wordt gewaarschuwd voor de verdere institutionalisering van de zorg, waarbij het ontstaan van nieuwe instituties juist kan leiden tot een verder toenemende complexiteit van het zorgstelsel. De vraag is dan ook of het gehele systeem niet opnieuw bekeken moet worden. Immers: wat zegt het over het huidige stelsel als bestaande organisaties de maatschappelijke problematiek het hoofd niet meer kunnen bieden, waardoor complexe constructies nodig zijn? Anderzijds is het logisch dat ook (nieuwe)samenwerkingsverbanden zich blijven door evolueren en adaptief zijn naar hun context.

Een van de geïnterviewden noemde dat het essentieel is dat samenwerkingsverbanden zichzelf regelmatig evalueren vanuit de vraag: is deze samenwerking nog nodig en doen we hier het meeste recht aan hetgeen waarvoor we ooit opgericht zijn? Met het NAZB is vooruit gekeken op de periode na de huidige crisis, vanuit de vraag: hoe zorg je er voor dat de werkende elementen en de geleerde lessen uit deze crisis worden meegenomen in toekomstige samenwerkingen? Een crisissituatie is immers een uitzonderlijke situatie waarin zaken fluïde worden: dingen die voorheen niet mogelijk leken, komen nu wel tot stand. Er worden twee factoren genoemd die dit mogelijk maken: het gemeenschappelijke doel en de urgentie. Deze twee factoren zullen meer naar de achtergrond treden op het moment dat de crisisfase voorbij is. Toch geloven de betrokkenen dat dit niet hoeft te betekenen dat de samenwerking weer terugkeert naar hoe deze was. Kortere lijnen, inzicht in elkaars organisatie en andere wijzen van overleg zullen in hun visie behouden blijven. Wel geven zij aan tijd en ruimte nodig te hebben om te kunnen experimenteren en te kijken hoe bepaalde elementen behouden kunnen worden en vernieuwingen te kunnen consolideren. Een te strak geregelde governance-structuur, waarin zaken te veel zijn dichtgetimmerd, zou daarin averechts werken om langdurige innovatie - en transformatie - te kunnen bewerkstelligen.



## Samenwerken ten tijde van crisis

Een bijzondere vorm van samenwerken ontstaat wanneer er sprake is van een gedeelde crisissituatie, waarin alle partijen samen moeten acteren om een vraagstuk het hoofd te bieden. Een dergelijke situatie vraagt om een bepaalde mate van wendbaarheid en slagvaardigheid om te kunnen doen wat nodig is. Dit betekent dat ook voor samenwerkingsverbanden die al langer samenwerken, de structuur mogelijk aangepast moet worden aan een crisissituatie. Dit kan bijvoorbeeld gaan over het aanpassen van de bestaande overlegstructuren en besluitvormingsprocessen en/of het betrekken van nieuwe samenwerkingspartners. Lijnen worden nog korter, mensen weten elkaar sneller te vinden en hebben meer wederzijds inzicht en begrip. Voor het NAZB noemt een van de geïnterviewde dat het ROAZ meer in een soort 'commandostructuur' is getreden, waarin besluiten snel genomen worden die leiden tot afspraken die uitgevoerd worden en waar men op aanspreekbaar is. Een basis van wederzijds vertrouwen is essentieel om op deze wijze met elkaar te kunnen samenwerken.

Gevraagd naar de wijze waarop de verantwoordelijkheden in de crisissituatie belegd zijn, geeft men aan dat dit organisch verloopt. Iedereen voelt zich mede-eigenaar (en daarmee medeverantwoordelijk) voor het vraagstuk. Iedereen weet bovendien wat de eigen rol en eigen verantwoordelijkheid is binnen het geheel en iedereen pakt die ook. Men is daarop aanspreekbaar, maar er is ook ruimte om zich kwetsbaar op te stellen naar elkaar en elkaar te ondersteunen. Men is zich ook meer bewust van de impact van eigen keuzes en interventies op andere organisaties en daarmee op het samenwerkingsverband. Er is een vertrouwen in elkaar dat iedereen het goed wil doen en goed doet, wat maakt dat er sneller geschakeld kan worden, ook als nog niet alles vooraf geregeld is. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat hoewel de intentie er is, dit niet betekent dat alles goed loopt in een crisis, zeker niet wanneer de urgentie daalt.

## Proportionaliteit als basis

Hoewel de bovengenoemde ontwikkelingsfasen een ontwikkeling in tijd kennen, is het voor samenwerkingsverbanden niet altijd een gegeven dat zij ook alle vier de fasen zullen doorlopen. Dat komt overeen met de initiële fasenbeschrijving van Minkman (2012) die aangeeft dat de fasen vooral mogelijke patronen zijn die in de tijd kunnen voorkomen. Onder andere het doel van de samenwerking - gaat het bijvoorbeeld om het verbeteren van onderlinge coördinatie en dienstverlening, of om het verbeteren van directe zorg aan de cliënt - is medebepalend voor de complexiteit van de samenwerking en de zwaarte van de governance die daarbij nodig en wenselijk is. Het is dus denkbaar dat een samenwerkingsverband zich zal beperken tot de eerste of tweede ontwikkelingsfase, om vervolgens op te breken wanneer het beoogde doel behaald is. Het weer opbreken van een samenwerking kan heel zinvol zijn. Diverse geïnterviewden geven aan dat er te allen tijde gestreefd



dient te worden naar de meest lichte structuur die nodig is om het beoogde doel te halen. Hiermee moet voorkomen worden dat samenwerkingsverbanden onnodig uitmonden in nieuwe instituties, die toevoegen aan de complexiteit en leiden tot nieuwe schotten.

Het goed regelen van samenwerkingsafspraken waaronder de wijze waarop onderlinge verantwoordelijkheden worden belegd, geeft veel houvast en rust in verdere gesprekken. Een aandachtspunt daarbij is de samenwerkingsverbanden die ontstaan naar aanleiding van financierings- of aanbestedingsvoorwaarden. Deze voorwaarden kunnen ertoe leiden dat samenwerkingsverbanden worden opgericht met een zwaarder opgetuigde governance-structuur dan nodig zou zijn geweest als dit vanuit het maatschappelijk doel was ingericht. Ongeacht het type samenwerkingsverband en de wijze waarop verantwoordelijkheden worden belegd, is vooral het gesprek en het denken wat daar aan vooraf gaat van belang. Het is immers niet altijd even eenduidig wie waarvoor verantwoordelijk is. Dit proces is vergeleken met het leggen van een puzzel, waarin alle stukjes moeten kloppen, omdat er anders aan het einde gaten vallen.

## 2.4 De rol van bestuur, toezicht en medezeggenschap

### Bestuur

Overall wordt de bestuurlijke samenwerking in de casussen ervaren als constructief. Terugkerend worden de voordelen genoemd van elkaar en elkaars organisaties goed leren kennen (weten wat de ander doet) en de kortere lijnen (elkaar weten te vinden). Een sfeer van vertrouwen, waarin men elkaar goed kan aanspreken op het nakomen van afspraken zijn eveneens terugkerende thema's.

Voor bestuurders kan het samenwerkingsverband dienen als een vehikel om ook de eigen organisatorische doelstellingen te bereiken. Het kan dienen als experimenteerruimte waarbij de geleerde lessen ook kunnen terug sijpelen naar de betrokken organisaties. Dit is echter niet onbeperkt: bestuurders moeten immers niet alleen innoveren, maar ook verantwoorden en de eigen organisatie runnen. Voor (sommige) bestuurders is het dan ook zoeken naar de grens tussen de belangen van het samenwerkingsverband en de belangen van de eigen organisatie, zeker als er een moment komt dat deze niet in lijn met elkaar zijn. Hoe de bestuurder hier mee om gaat, hangt zowel samen met het samenwerkingsverband, de gemeenschappelijke opgave als de visie van bestuurder en de raad van toezicht op het samenwerkingsverband in relatie tot de eigen organisatie. We vonden daarbij de volgende vier mogelijkheden:



<b>Gemeenschappelijk doel = eigen organisatiedoel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen sprake van belangentegenstelling</li> <li>• Win-win situatie in verantwoording</li> </ul>
<b>Gemeenschappelijk doel voorop</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kiezen voor belang samenwerkingsverband</li> <li>• Verantwoording meer extern gericht</li> </ul>
<b>Eigen organisatiedoel voorop</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kiezen voor belang eigen organisatie</li> <li>• Verantwoording meer intern gericht</li> </ul>
<b>Concurrerende organisaties met gemeenschappelijk doel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belangenverschillen buiten contouren samenwerkingsverband</li> <li>• Continue afweging op korte en lange termijn doelen</li> </ul>

## Toezicht

Toeziethouders staan veelal op grote(re) afstand van het samenwerkingsverband. De invloed die zij (kunnen) uitoefenen op het samenwerkingsverband is veelal beperkt, terwijl zij zich hier (afhankelijk van de gekozen structuur) wel medeverantwoordelijk voor voelen. De visie op de rol die de Raad van Toezicht zou moeten vervullen bij het gezamenlijk monitoren van de uitkomsten van de samenwerking verschilt bovendien. Belangrijk daarbij is het om goede afspraken te maken over de wijze waarop de toezichthouders geïnformeerd worden over ontwikkelingen in het samenwerkingsverband. Op dit moment lijkt het te ontbreken aan heldere richtlijnen hierover, waardoor de mate en wijze waarop dit gebeurt mede afhankelijk is van de betreffende bestuurder. Een aantal verschillende opties werden hiervoor gehanteerd:

Informeren maakt deel uit van bestaande (kwartaal)rapportages

Informeren gebeurt (in)formeel, op basis van ontmoetingen met RvT's van betrokken partners

Informeren gebeurt incidenteel en/of informeel basis van ontmoetingen met RvT's van betrokken partners

Meer betrokkenheid RvT



Meer afstand RvT

De wijze waarop dit plaatsvindt bepaalt mede de rol die de toezichthouder inneemt. Dit kan variëren van een meer toezichthoudende rol op de cijfers, tot meer een adviserende rol van meedenken op de toekomstvisie en strategie van het samenwerkingsverband. Ook in dit laatste geval blijft echter een zekere afstand bestaan: uiteindelijk richt de toezichthouder zich op de integraliteit van de eigen doelstellingen, de maatschappelijke opgave en de besturing door de eigen bestuurder.

## Medezeggenschap

De rol van de medezeggenschap (cliënt en medewerker) in de bevroegde samenwerkingsverbanden is veelal onduidelijk. Zo is niet in alle gevallen sprake van eigen personeel en/of eigen cliënten. Medezeggenschap vindt om die reden veelal plaats binnen de eigen organisatie, waarbij de cliëntenraad en de OR al dan niet geïnformeerd worden van de ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband. De betrokkenheid van de medezeggenschap lijkt groter in die samenwerkingsverbanden die zijn ondergebracht in een aparte entiteit. Dit betreft in eerste instantie de periode in aanloop naar de oprichting van de nieuwe entiteit, maar ook daarna lijken de betreffende medezeggenschapsraden meer geïnformeerd te worden vanuit bestuur en toezicht. Hoewel de medezeggenschapsorganen formeel weinig/ geen invloed uitoefenen op de samenwerkingsverbanden, kunnen zij wel kritische vragen stellen over thema's die hen wel aangaan. Een aantal voorbeeldvragen werden genoemd:

- Wat levert de samenwerking (ons) op?
- Wie ziet toe op de kwaliteit van de geleverde zorg door het samenwerkingsverband? Mogen we daarin dezelfde standaard verwachten als we nu gewend zijn?
- Wat zijn de risico's en kansen van de samenwerking voor de eigen organisatie?
- Wat gebeurt er als de samenwerking niet goed verloopt (en eventueel ontbonden wordt) in termen van de continuïteit van de zorg, het behoud van banen etc.?
- Hoe kan medezeggenschap geregeld worden binnen de samenwerkingsverbanden?

Tot slot geven medezeggenschapsraden aan behoefte te hebben aan meer kennis om kritisch te kunnen meedenken ten aanzien van samenwerkingsverbanden.

Als we de casussen overstijgen, en gebruik maken van de bestaande kennis over governance van samenwerkingsverbanden, vallen een aantal veel voorkomende lessen op die als principes bij het kiezen van een governance structuur kunnen worden meegenomen:



1. Start vanuit vertrouwen

2. Definieer helder het gemeenschappelijk doel waartoe de samenwerking dient; verken in welke mate onderliggende waarden gelijk zijn

3. Kies een zo licht mogelijke governancestructuur, passend bij het doel en de ontwikkelingsfase van het samenwerkingsverband

4. Leg die zaken vast die voor iedereen helder moeten zijn, behoud ruimte voor zaken die dat niet (hoeven) te zijn

5. Zorg voor een passende informatievoorziening

6. Bespreek open en transparant de mogelijkheid van belangenverstremgeling en hoe hier mee om te gaan

7. Borg medezeggenschap van medewerkers en cliënten

8. Evalueer regelmatig het resultaat, de toegevoegde waarde en de structuur van het samenwerkingsverband





# 3. Andere governancecodes over samenwerkingsverbanden

De commissie voerde een quick-scan uit op governancecodes uit aanpalende sectoren. Bij de uitvoering van de quick-scan is gekeken naar de inhoudsopgaves van de codes en is in de documenten gezocht op termen als samenwerking, samenwerkingsrelaties en samenwerkingsverbanden. De uitkomst is dat van de zes codes die bekeken zijn, er in twee codes ook passages zijn opgenomen over samenwerkingsverbanden. Een overzicht van de codes die bekeken zijn:

Governancecode	Input samenwerking(sverbanden)?
Corporate Governancecode (2017)	nee
Governance Code Cultuur (2019)	nee
Governancecode Sociaal Werk (2016)	ja
Governancecode Kinderopvang (2019)	nee
Nederlandse code voor goed openbaar bestuur (2009)	ja
Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners (2015)	nee

Relevante passages uit de codes waarin gerefereerd wordt aan samenwerkingsverbanden zijn:

## Governancecode Sociaal Werk

Ten aanzien van principes van goed bestuur en toezicht en de rollen van bestuur en toezichthouder staat in de code het volgende opgenomen:

- Principe 2: bestuur en toezichthouders zijn verantwoordelijk voor (het in acht nemen van) de governance binnen de organisatie.
  - De raad van toezicht overlegt over het toezicht in samenwerkingsrelaties. Door samenwerking met andere maatschappelijke organisaties in netwerken en andere samenwerkingsverbanden is vaak niet helemaal duidelijk welke organisatie waarvoor verantwoordelijk is. Dat heeft ook consequenties voor het toezicht. De toezichthouder overlegt met de toezichthouders van de partnerorganisaties om te voorkomen dat er gaten in het toezicht vallen.

## Nederlandse code voor goed openbaar bestuur

Ten aanzien van de doelgroep van de code staat het volgende opgenomen:

- De code werkt ook door naar verzelfstandigde organisatieonderdelen en samenwerkingsverbanden.
- De werkgroep vindt het wenselijk dat de doorwerking van de code ook (ver)zelfstandig(d)e organisatieonderdelen en samenwerkingsverbanden betreft. Allereerst omdat het handelen volgens beginselen van goed bestuur niet iets is wat je het ene moment wel doet, en het andere moment niet. Het is een grondslag en motivatie voor het zijn van goed bestuur. Maar ook is doorwerking wenselijk omdat de burger in aanraking komt met dergelijke onderdelen en verbanden. De burger kan geen onderscheid maken naar soorten onderdelen van de overheid. Dat onderscheid is vaak van organisatie technische of administratieve aard. Het zegt niets over de waarden die aan het functioneren van die onderdelen ten grondslag liggen. Ook in samenwerkingsverbanden dragen besturen (of vertegenwoordigers ervan) de beginselen van goed bestuur uit. De controlerende organen spreken de besturen daarop aan, voor zover het het handelen van het bestuur in de samenwerking betreft. Partijen in een samenwerkingsverband kunnen desgewenst beslissen of zij de code willen toepassen.

Op basis van deze passages concludeert de commissie dat het van belang is dat, wanneer samenwerkingsverbanden tot een zodanig wasdom komen dat cliënten of patiënten door een samenwerkingsverband bediend worden, het eveneens duidelijk moet zijn - wanneer deze client of patiënt iets overkomt - wie verantwoordelijk en aanspreekbaar is. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de Governancecode Sociaal Werk en met het oog op de principle-based benadering van de Governancecode Zorg, kiest de commissie ervoor om deze principle-based benadering te handhaven en dus niet voor te schrijven op welke wijze geacteerd zou moeten worden.



# 4. Aanpassing van de Governancecode Zorg

Op basis van haar werk adviseert de IAC de huidige code aan te passen. Het gaat hierbij om aanscherpingen, waardoor duidelijk wordt dat samenwerking en het vormgeven van goede governance hiervoor, een reguliere taak is van de verantwoordelijken van zorgorganisaties en geen 'bijzondere situatie'. De casestudies laten zien dat er veel verschijningsvormen zijn, die bovendien in de tijd kunnen evolueren naar een meer vaste samenwerkingsvorm, zoals een fusie of het opzetten van een zelfstandige organisatie, of juist weer ontbonden kunnen worden. In het geval dat er meer zelfstandige vormen ontstaan, zal doorgaans sprake zijn van een nieuwe governancestructuur met bestuur en toezicht, waar de governancecode wederom op van toepassing is. In de voorgestelde aanpassingen hebben we juist die samenwerkingsverbanden voor ogen die (nog) niet zo'n zelfstandige governancestructuur kennen of beogen. Juist dan is het van belang dat een aantal afspraken goed worden vastgelegd, zoals de organisatie van de samenwerking en het toezicht daarop, een heldere beschrijving van de verantwoordelijkheden van de deelnemende organisaties met betrekking tot continuïteit van zorg en de kwaliteit en veiligheid waaronder hoe medewerkers werkzaamheden verrichten bij de andere partij. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat samenwerkingen om tot oplossingen te komen, dicht worden geregeld en alle flexibiliteit die juist een samenwerking kan brengen, verloren gaat. Leg vast wat helder moet zijn, laat ruimte voor wanneer dat kan. Tevens is er het gevaar dat een organisatie vanwege de talrijke samenwerkingsverbanden een overdreven administratieve last gaat ervaren. Ook dat is onwenselijk.

De commissie geeft enkele adviezen voor aanpassing van de huidige Governancecode Zorg waarbij het voorstel voor een aanvullende tekst in de inleiding wellicht het belangrijkste is. De intentie is dat de voorgestelde aanvulling op de code binnen zorgorganisaties een discussie op gang brengt over de mate waarop men grip heeft op kwaliteit en veiligheid in de (belangrijkste) samenwerkingsverbanden. En dat alleen al zou belangrijke winst kunnen zijn. Een tweetal artikelen van de huidige code gaat al over samenwerking (art.2.1.3 en art.5.2.2.); deze spreken voor zich en behoeven geen aanvulling.



# Voorstel voor aanpassingen in de code

Inleiding; Blz. 5, 1<sup>e</sup> kolom, 5<sup>e</sup> alinea:

"... en de daarmee verbonden groeps- en dochtermaatschappijen die zorg verlenen."  
Daaronder een nieuwe alinea toevoegen:

*Onder meer in het kader van integrale zorg en het samenvloeien van de domeinen van zorg en welzijn en organisaties daarbuiten, zijn zorgorganisaties in toenemende mate betrokken bij (regionale) samenwerkingsverbanden. De code verplicht zorgorganisatie(s) ook tot good governance in die samenwerkingsverbanden. Dit impliceert dat de verantwoordelijkheden voor het samenwerkingsverband goed worden vastgelegd, op een wijze waarmee de verantwoordelijkheid uiteindelijk herleidbaar is naar raad van bestuur en raad van toezicht van de betrokken zorgorganisatie(s). Helder moet zijn op welke wijze de medezeggenschap geborgd is. Tegelijkertijd hebben samenwerkingsverbanden soms het karakter van een ad hoc verband of zijn op een andere manier vehikel van nieuwe zorgvormen die nog in ontwikkeling zijn. Dergelijke experimenteer-ruimte met een gedeelde governance is vaak wenselijk om uiteindelijk te kunnen komen tot een besturingsstructuur vanuit de in deze code gestelde principes.*

Aanpassingen per principe:

Inleiding; Blz. 6, 1<sup>e</sup> kolom, 3<sup>e</sup> alinea:

"...er komen andere vormen van organisatie van zorg en welzijn in onderlinge samenhang *georganiseerd in bijvoorbeeld netwerken en samenwerkingsverbanden...*"

**Principe 1. Goede zorg**

1.2. Private overeenkomst

"... in een zorgplan of zorgdossier." Toevoegen:

*Steeds vaker hebben cliënten in een zorgpad te maken met dienstverlening van meer dan één zorgaanbieder. De zorgaanbieder zorgt door afspraken met samenwerkingspartners zodat de dienstverlening voor cliënten in het gehele zorgpad optimaal verloopt.*

**Principe 3. Invloed belanghebbenden**

3.2.2. Nieuw artikel

*De Raad van Bestuur schenkt in het bijzonder aandacht aan belanghebbende samenwerkingspartners, zoals keten- en netwerkpartners. De Raad van Bestuur legt vast hoe de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en veiligheid van patiënten/cliënten is geregeld die worden bediend door de betreffende samenwerkingspartner(s), voor zover*

*dit relevant is binnen de contouren van het samenwerkingsverband. De raad van toezicht ziet erop toe dat deze verantwoordelijkheid goed is geregeld.*

### **5.3 Gerichtheid raad van bestuur**

We kiezen voor aanpassing langs twee perspectieven, de eerste vanuit het perspectief van het samenwerkingsverband zelf, de tweede vanuit de partners die het verband zijn aangegaan:

*"...het belang van de zorgorganisatie op korte en lange termijn, **inclusief deelnemingen en samenwerkingsverbanden**, vanuit het perspectief..."*

*"...belangen van interne en externe belanghebbenden **en samenwerkingspartners**."*

#### **5.4.1 Risico beheersing**

*"... de verschillende activiteiten van de zorgorganisatie, **met inbegrip van de samenwerkingsverbanden**, het handelen van medewerkers ..."*

#### **Blz. 21 Toepassing in specifieke situaties**

In de tweede alinea de zinsnede schrappen: *"..., de **"samenwerkingsverbanden die zij aangaan...**"*

Toevoegen aan de laatste alinea: *"...ontwikkeling van deze code. **De aanpassingen die in de versie van 2021/2022 zijn doorgevoerd zijn hier een eerste voorbeeld van.**"*



# 5. Afsluiting en woord van dank

---

De governance van samenwerkingsverbanden is in ontwikkeling; ook de komende jaren zal dit voortzetten. Immers, samenwerken is geen optie meer, het is geen optie om niet samen te werken. De geïnterviewden uit de casussen zagen voordeel in een aanpassing van de code die meer past bij de huidige realiteit. Zij geven daarbij aan dat de governancecode kan ondersteunen door het bieden van uitgangspunten voor het inrichten van een passende governance. Deze uitgangspunten vormen een leidraad van zaken die in ieder geval besproken dienen te worden en waar nodig geborgd en vastgelegd. Tegelijkertijd bieden ze de ruimte om hiervan af te wijken indien deze niet passend zijn voor het betreffende samenwerkingsverband. Een 'pas toe of leg uit' principe zou daarbij helpend kunnen zijn. De meerwaarde van het toevoegen van passages gericht op samenwerkingsverbanden wordt dan ook vooral gevoeld in het initiëren van gesprekken rondom relevante thema's. Van belang is om daarin oog te hebben voor zaken die reeds in de governancecode zijn opgenomen, als geldend voor individuele organisaties.

Het mag verwacht worden dat organisaties dezelfde principes nastreven voor het samenwerkingsverband als die zij voor de eigen organisatie nastreven. De reikwijdte van de code zou verbreed moeten worden, zonder daarbij te kaderend op te treden. Dat lijkt een kleine aanpassing, maar is een belangrijke stap. Vertrouwen in de professionaliteit en intentie van betrokken partijen is daarbij essentieel en is onderliggend aan ons advies.

Van Raad van Bestuur en Raad van Toezicht verwachten we dat zij overleggen over het toezicht in samenwerkingsrelaties en zo nodig maatregelen nemen die passen bij de specifieke omstandigheden van de organisatie. Dit advies is daarvoor een handreiking.

Voor de totstandkoming van dit advies danken wij de contactpersonen en deelnemers van de casussen Cazhem, NAZB, Vijf en Indigo en de onderzoekers Katherine Diaz en Doortje Boshuizen. De tekst van dit advies is uiteraard -zoals bij al onze adviezen- geheel en uitsluitend voor rekening van de IAC.



# Bijlage 1

## Leden van de Governance Innovatie- en Adviescommissie (IAC)

mevrouw prof. dr. M. (Mirella) M.N. Minkman, voorzitter

de heer mr. M. (Michiel) H.J.N. van Berckel Smit

mevrouw drs. J. (José) H.W.M. Laheij

*op gezamenlijke voordracht van Ieder(in), KansPlus, LOC Zeggenschap in zorg, LSR, NCZ en Patiëntenfederatie Nederland*

de heer dr. M. (Marc) van Ooijen MBA-H

*op voordracht van NVZD*

de heer H.J. (Erik) Dannenberg

*op voordracht van NVTZ*

de heer dr. M. (Mark) W. de Jong

mevrouw drs. R. (Ria) Stegehuis

mevrouw dr. T. (Thea) J. Heeren

*op gezamenlijke voordracht van ActiZ, de Nederlandse GGZ, NFU, NVZ en VGN*

de heer drs. D. (Daniël) C.J. Waarsenburg, secretaris

