

Governance Innovatie- en Adviescommissie (IAC)

GOVERNANCE VOORBIJ DE ORGANISATIEGRENZEN

*Doorwerking van de Governancecode Zorg in
samenwerkingsverbanden en implicaties voor
bestuur en toezicht*

Governance Innovatie- en Adviescommissie

Mirella Minkman, voorzitter

Guus Bannenberg

Annemijn van Hemel

José Laheij

Debbie Maas

Petri Ykema

Elle Verhoeven

Wiko Vlasblom

Relinde Weil

Daniël Waarsenburg, secretaris

Katherine Diaz, onderzoeker

Augustus 2026

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding.....	5
2. Achtergrond en tijdsgewricht	6
2.1 De maatschappelijke opdracht als vertrekpunt.....	6
2.2 Samenwerking als antwoord: diversiteit en inherente spanning.....	7
2.3 Governance als ordenend kader voor samenwerking.....	8
2.4 De rol van bestuur en toezicht in samenwerkingsverbanden.....	9
2.5 Medezeggenschap van cliënten en naasten in samenwerkingsverbanden	10
2.6 De Governancecode Zorg als kader.....	12
2.7 Positionering samenwerkingsverbanden in andere governancecodes	13
2.8 Afbakening.....	16
3. De doorwerking van de Governancecode Zorg: analytisch raamwerk	18
3.1 Drie lagen van governance in samenwerkingsverbanden	18
4. Beantwoording van de kennisvragen	21
4.1 Reikwijdte van de doorwerking van de Governancecode Zorg (vraag 1)	21
4.2 Betekenis van toezicht op samenwerkingsverbanden voor toezichthouders (vraag 2)	23
4.3 Besluitvorming en escalaties (vraag 3)	25
4.4 Belangenverstrengeling en rolzuiverheid (vraag 4)	27
4.5 In control zijn in relatie tot samenwerkingsverbanden (vraag 5)	29
4.6 Overkoepelende conclusie	32
5. Handelingsperspectieven en aandachtspunten voor governance in samenwerkingsverbanden	33
5.1 Handelingsperspectieven op de normatieve laag.....	33
5.2 Handelingsperspectieven op de bestuurlijke laag.....	35
5.3 Handelingsperspectieven op de control- en verantwoordingslaag	37
6. Suggesties voor het vergroten van de toepasbaarheid van de Governancecode Zorg	39
6.1 Expliciteer de werking van de code in samenwerkingsverbanden.....	39
6.2 Introduceer het principe van proportionele governance in samenwerkingsverbanden.....	40
6.3 Verduidelijk de verantwoordelijkheid van bestuur en toezicht in samenwerkingsverbanden.....	40
6.4 Positioneer de Governancecode explicieter als richtinggevend kader voor samenwerkingsverbanden	41
6.5 Voeg een praktische handreiking of bijlage toe specifiek gericht op samenwerkingsverbanden.....	41
6.6 Adresseer institutionele belangenconflicten als structureel governance-vraagstuk.....	42
6.7 Conclusie.....	43

BIJLAGE 1: CASES	44
BIJLAGE 2: OVERZICHT HANDELINGSPERSPECTIEVEN	62
BIJLAGE 3: DE 7 PRINCIPES EN SAMENWERKINGSVERBANDEN IN DE THEORIE	64
BIJLAGE 4: SAMENWERKINGSVERBANDEN IN OVERIGE CODES	72
BIJLAGE 5: VERANTWOORDING VAN HET ONDERZOEK	78
BIJLAGE 6: KERNBEGRIPPEN IN DIT RAPPORT	79
BIJLAGE 7: LITERATUURLIJST	80

Colofon

Over de IAC

De Innovatie- en Adviescommissie governance (IAC) van de Brancheorganisaties Zorg (BoZ) richt zich op het bevorderen van de kwaliteit, kennis en innovatie van governance in de zorgsector en op de verdere ontwikkeling van de Governancecode Zorg.

De IAC adviseert de BoZ over governancevraagstukken van algemeen belang die zich in de praktijk voordoen en verricht thematisch onderzoek naar ontwikkelingen in bestuur en toezicht in de zorg. Op basis daarvan doet de commissie aanbevelingen die bijdragen aan de ontwikkeling en actualisering van goede governance in de sector.

Over de onderzoeker

Katherine Diaz MSc. is adjunct-directeur bij Stichting NR (het kenniscentrum van NR Governance) en onderzoeker op het gebied van goed bestuur en toezicht. Daarnaast werkt zij als extern promovendus aan een proefschrift over toezicht op samenwerkingsverbanden.

Samenvatting

Zorg- en welzijnsorganisaties werken in toenemende mate samen. In het najaar van 2024 heeft de BOZ de Innovatie- en Adviescommissie (IAC) daarom gevraagd om advies over een vijftal vragen die gaan over de doorwerking van de Governancecode Zorg in samenwerkingsverbanden: in hoeverre moeten samenwerkingspartners voldoen aan de code, wat betekent toezicht op samenwerkingsverbanden, hoe verhoudt besluitvorming zich tot de eigen organisatie, hoe ga je om met belangenverstrengeling als belangen uiteenlopen, en betekent doorwerking ook dat een organisatie 'in control' moet zijn voor haar partners?

Om deze vragen te beantwoorden zijn naast literatuuronderzoek acht samenwerkingsverbanden in zorg en welzijn bestudeerd. Dit rapport brengt de bevindingen samen en formuleert, op basis daarvan, suggesties voor de verdere ontwikkeling van de Governancecode Zorg.

Drie overkoepelende bevindingen

Samenwerking vraagt om een andere governance logica. De Governancecode Zorg is primair geschreven vanuit de logica van één organisatie. In samenwerkingsverbanden ontbreekt de klassieke hiërarchie: governance werkt via gedeelde verantwoordelijkheid, onderling vertrouwen en expliciete afspraken over rollen en mandaten — niet via directe sturing. Dat vraagt een bewuste aanpak die past bij de aard en fase van de samenwerking.

Governance in samenwerkingsverbanden speelt zich af op drie lagen die altijd tegelijk aanwezig zijn: de normatieve laag (onderschreven waarden en legitimiteit), de bestuurlijke laag (rollen, mandaten en besluitvorming) en de control- en verantwoordingslaag. Spanningen in samenwerkingsverbanden ontstaan vaak precies op de grensvlakken, wanneer de lagen uit balans zijn met elkaar, zo blijkt uit de literatuur- en casusanalyse.

De Governancecode werkt al door in samenwerkingsverbanden, maar dan hoofdzakelijk impliciet. Bestuur en toezicht handelen in de onderzochte cases herkenbaar vanuit de principes van de code, zonder die altijd expliciet te benoemen. Explicitering van de eigen governance keuzes én van de relatie met de code vergroot helderheid en draagvlak.

Wat dit rapport biedt voor bestuur en toezicht

Voor wie in de praktijk werkt met governance van samenwerkingsverbanden, biedt dit rapport houvast langs drie lijnen: een analytisch raamwerk om de governance-opgave te duiden, handelingsperspectieven per type samenwerking met concrete vragen om richting te bepalen en suggesties voor hoe de Governancecode Zorg beter kan aansluiten op de realiteit van samenwerken.

Voor Raden van Bestuur gaat dit rapport in op vragen als:

- Vanuit welke (gedeelde) waarden en maatschappelijke opdracht werken we samen, en hoe houden we dat levend?
- Wat is mijn mandaat binnen het samenwerkingsverband, en wanneer moet ik terug naar mijn eigen organisatie?
- Hoe zorg ik dat ik voldoende grip houd op de risico's en voortgang van de samenwerking, proportioneel aan de zwaarte ervan?
- Hoe ga ik om met de spanning tussen het belang van mijn eigen organisatie en het belang van het samenwerkingsverband als geheel?

Voor toezichthouders kijkt het rapport naar vragen als:

- Wanneer en hoe ben ik betrokken bij samenwerkingsverbanden waar mijn organisatie aan deelneemt?
- Wat moet ik minimaal weten om als toezichthouder aanspreekbaar te blijven op de deelname van mijn organisatie?
- Hoe houd ik toezicht op iets dat zich deels buiten de grenzen van mijn eigen organisatie afspeelt?
- Wanneer is er reden tot zorg? En wat doe ik dan?

Dit rapport is geen blauwdruk. Governance in samenwerkingsverbanden laat zich niet vangen in één model. Maar we trachten met dit rapport wel een gestructureerde basis te bieden om bewuste, uitlegbare keuzes te maken.

1. Inleiding

Reeds in 2021 bracht de Innovatie en Adviescommissie (IAC), in opdracht van de Brancheorganisaties Zorg (BoZ), een advies uit omtrent de governance van samenwerkingsverbanden “Niet samenwerken is geen optie meer” (IAC, 2021). Uit dit advies kwamen enkele adviezen voor de aanpassing van de Governancecode Zorg uit 2017, waaronder een voorstel voor een aanvullende tekst in de inleiding die gaat over samenwerkingsverbanden. Sinds de herziening van de code in 2022, zien we een toename in het aantal samenwerkingsverbanden waar zorg- en welzijnsorganisaties bij betrokken zijn¹. We zien ook een grote diversiteit in de wijze waarop deze samenwerkingsverbanden zijn samengesteld en ingericht: van informele netwerken, tot kennisnetwerken of netwerken waarin gezamenlijke dienstverlening/zorg geleverd wordt.

Ondertussen is er een grote diversiteit en beweging in de governance van deze samenwerkingsverbanden. In de praktijk merken we dat zorg- en welzijnsinstellingen veelal zoekende zijn naar de wijze waarop zij vorm kunnen geven aan de governance van samenwerkingsverbanden en daarbij tegen (praktische) problemen of dilemma's lopen. Deze vragen zijn vaak complex en niet eenduidig te beantwoorden, ook gezien de grote diversiteit in typen samenwerkingsverbanden (Balt et al, 2026).

In navolging op deze ontwikkelingen heeft de BoZ in het najaar van 2024 de IAC gevraagd om hen van advies te voorzien rondom een vijftal vragen die gaan over de reikwijdte van de doorwerking van de Governancecode Zorg in netwerkrelaties en samenwerkingsverbanden. In de voor u liggende verdiepende studie richten we ons op het beantwoorden van die (deel)vragen², te weten:

1. In hoeverre moeten samenwerkingspartners en samenwerkingsverbanden voldoen aan de code (ook als zij daartoe niet verplicht zijn op grond van hun lidmaatschap van een van de vijf brancheorganisaties; of indien de samenwerkingspartners gehouden zijn aan de code)?
2. Wat betekent toezicht op samenwerkingsverbanden voor toezichthouders (inclusief het noodzakelijke samenspel tussen bestuur en toezicht)?
3. Welke principes kunnen gehanteerd worden om te bepalen welke besluiten die genomen worden binnen een samenwerkingsverband zouden moeten worden voorgelegd aan de instellingen zelf en welke aan de Raad van Toezicht van de instellingen zelf?
4. Hoe verhoudt zich een en ander tot de belangenverstrengelingsregeling als de belangen van het samenwerkingsverband en de oprichtende instellingen uit elkaar gaat lopen?
5. Betekent doorwerking dat een organisatie ook in control moet zijn voor zijn partners, en hoe kan hieraan vorm worden gegeven? Moet een zorgaanbieder bijvoorbeeld borgen dat het samenwerkingsverband maar ook zijn partners voldoen en blijven voldoen aan de code?

Om de hierboven genoemde vragen te kunnen beantwoorden starten we met een korte schets van het huidige tijdsgewricht en de achtergrond waartegen deze ontwikkelingen plaatsvinden. Vervolgens schetsen we het analytisch raamwerk voor de beantwoording van de vragen en gaan we nader in op het beantwoorden daarvan. Voor de beantwoording van de vragen maken we gebruik van een eerdere literatuurstudie (zie bijlage) en de analyse van acht samenwerkingsverbanden. Deze acht cases worden in bijlage 1 individueel nader uitgelicht.

¹ In het vervolg van de tekst bedoelen we met ‘zorgorganisaties’ ook ‘welzijnsorganisaties’

² Deze vragen zijn op punten aangepast in lijn met een reactie d.d. 29 januari 2025 vanuit de IAC aan de BoZ

2. Achtergrond en tijdsgewricht

De samenleving wordt steeds complexer, mede als gevolg van snelle technologische veranderingen, vergaande globalisering, politieke en sociaaleconomische ontwikkelingen etc. Dit brengt maatschappelijke vraagstukken met zich mee die in toenemende mate slecht te definiëren, moeilijk op te lossen, onzeker en ongestructureerd zijn (zogenaamde wicked problems). Voorbeelden hiervan zijn vraagstukken rondom het klimaatbeleid, toenemende ongelijkheid en de migratieproblematiek. Ook zorg en welzijn³ staan in Nederland al langer onder druk. Zaken als de toenemende arbeidsmarktkrapte en stijgende uitgaven door o.a. vergrijzing en een stijgend aantal chronisch zieken die langdurige zorg behoeven, maken het uitdagend om zorg en welzijn in Nederland ook in de toekomst voor iedereen toegankelijk, kwalitatief goed en betaalbaar te kunnen houden (IZA, 2022, Mitterlechner, 2018).

Beleidsmakers staan dan ook voor grote uitdagingen als het gaat om het balanceren tussen economische ontwikkelingen en de (zorg)behoeften van de bevolking, nu en in de toekomst (Sullivan-Taylor, 2019; AZWA, 2025, SER, 2024).

2.1 De maatschappelijke opdracht als vertrekpunt

Dit type maatschappelijke opgaven is veelal meervoudig van aard en daarom niet vanuit een organisatie of zelfs domein, discipline of sector op te lossen (Kenis et al., 2026). Internationaal wordt samenwerking tussen verschillende organisaties al langere tijd gezien als een manier om complexe maatschappelijke vraagstukken het hoofd te bieden (Amelung et al, 2025; WHO, 2018). Ook in Nederland worden (cross-)sectorale en/of regionale samenwerkingen al langer in toenemende mate als nodig gezien om ‘wicked’ problems aan te gaan (Integraal Zorgakkoord, 2022, SER, 2020; NZA, 2020).

Binnen de zorg worden samenwerkingsverbanden aangegaan om een aantal problemen binnen de sector het hoofd te bieden, zoals fragmentatie van dienstverlening, negatieve effecten van marktwerking (competitie), ingewikkelde financiering, arbeidsmarktkrapte, de toenemende vraag naar integrale zorg onder een vergrijzende bevolking en de centralisatie van complexe zorg (Zonneveld, 2026; van der Woerd, 2024). De verwachting is dat het bieden van integrale zorg waarin samenwerking centraal staat, zal leiden tot hogere effectiviteit en een verhoogde kwaliteit en veiligheid van de dienstverlening (Aunger et al., 2022; IZA, 2022; Peeters, 2025) en een betere uitkomst voor zowel het individu als de volksgezondheid in het geheel (Sanderson et al. 2022) tegen lagere kosten (Bos, 2021). In de literatuur bestaan nog diverse vragen over wat precies maakt dat het ene samenwerkingsverband goed functioneert en het andere niet, en welke rol de context daarin speelt.

Er worden ook kanttekeningen geplaatst ten aanzien van samenwerkingsverbanden: samenwerken tussen organisaties kan een zekere mate van complexiteit met zich mee brengen en vraagt om een investering van tijd, middelen en inzet, veelal voordat er nog sprake is van de beoogde voordelen (Aunger et al., 2022; Henderson et al., 2020, Raab 2024). Ook conflicterende doelen, het verlies van een bepaalde machtspositie en moeite met het managen van samenwerkingsverbanden worden als potentiële risico's genoemd (Roest, 2023; van der Woerd, 2024). Het is dan ook van belang om meer inzicht te krijgen in mogelijke werkzame (of belemmerende) elementen waarmee de effectiviteit van een samenwerkingsverband beïnvloed kan worden.

³ Voor de leesbaarheid bedoelen wij hierna met het woord ‘zorg’ ook welzijn, tenzij anders beschreven.

Samenwerking is daarmee geen doel op zichzelf, maar een middel om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken die de capaciteit van afzonderlijke organisaties overstijgen. Dit gegeven - samenwerking als antwoord op een gedeeld maatschappelijk probleem - vormt het vertrekpunt voor de rest van dit hoofdstuk. Het bepaalt ook de logica waarmee we naar governance, bestuur en toezicht kijken. Niet als abstracte structuren, maar als instrumenten in dienst van dat gezamenlijke doel: goede, toegankelijke zorg voor de mensen om wie het gaat. Het cliënt/burgerperspectief is daarmee niet een aandachtspunt naast de governance, maar de toetssteen ervan.

2.2 Samenwerking als antwoord: diversiteit en inherente spanning

Samenwerkingsverbanden in zorg en welzijn kennen een grote diversiteit en kunnen variëren van een informeel afstemmingsoverleg tot ketensamenwerkingen, organisatienetwerken op basis van gelijkwaardigheid en geïnstitutionaliseerde samenwerkingen waarbij deelnemers onderdelen van hun dienstverlening aan een gezamenlijke entiteit overdragen (Houwen, 2024). Gemeenschappelijk is dat samenwerkingsverbanden zich veelal kenmerken door een gedeeld doel en het commitment om samen te werken om voordelen te bereiken die niet bereikt zouden kunnen worden door een individuele organisatie.

Deze diversiteit is niet alleen een kwestie van vorm, maar ook van fase. In een advies uit 2021 hield de IAC rekening met vier ontwikkelingsfasen van samenwerkingsverbanden (Minkman, 2025):

1. De initiatief- en ontwerpfase;
2. De experiment- en uitvoeringsfase;
3. De uitbouw- en monitoringsfase
4. De verduurzamings- en transformatiefase.

Ook schaal speelt een rol: van lokale initiatieven met informele verhoudingen en korte communicatielijnen tot bovenregionale netwerken met meer institutionele capaciteit, maar ook meer complexiteit en bestuurlijke afstand (Geurtsen, 2023; Rodriguez et al., 2007). De literatuur benadrukt dat governance afgestemd moet zijn op zowel schaal als complexiteit en op de aard van de zorgopgave (Minkman, 2020; Maris et al., 2023).

Juist deze diversiteit maakt samenwerking uitdagend. Organisaties die met elkaar samenwerken, zijn immers niet gelijk: zij verschillen in omvang, belang, middelen en invloed. Gelijkwaardigheid in de samenwerking - als principe - staat daarmee voortdurend in spanning met de feitelijke ongelijkheid tussen partners. Het is daarom van belang het onderscheid tussen gelijk en gelijkwaardig te erkennen. Samenwerkingen die dit onderscheid niet maken en doen alsof alle partijen gelijk zijn, lopen het risico dat de feitelijke machtsverhoudingen impliciet blijven. Dat maakt de samenwerking kwetsbaar: onuitgesproken ongelijkheid stapelt zich op en komt op het ergste moment alsnog boven.

Daarnaast brengt samenwerking altijd een inherente spanning mee tussen het belang van de eigen organisatie en het belang van het samenwerkingsverband als geheel, en tussen autonomie en wederzijdse afhankelijkheid (Rodriguez et al., 2007). Niet zelden voelen organisaties zich enigszins gedwongen deel te nemen aan een samenwerking die ook hun eigen belangen raakt of zelfs deels tegenwerkt. Dit zijn geen uitzonderingen, maar structurele kenmerken van samenwerking.

Deze spanning is niet per se een probleem: zij is inherent aan elke vorm van samenwerking en kan zelfs productief zijn. Maar zij vraagt wel om expliciete aandacht: voor de vraag wie waarover mag meebeslissen, hoe belangen zichtbaar worden gemaakt en gewogen, en hoe de samenwerking bestand blijft tegen de druk die uit deze spanningen voortvloeit. Precies hier komt governance in beeld.

[Hoe we samenwerking in dit rapport definiëren](#)

De diversiteit in samenwerkingsverbanden leidt er mede toe dat zowel in de literatuur als in de praktijk uiteenlopende termen worden gebruikt om de verschillende vormen van samenwerking aan te duiden (denk aan netwerk, coalitie, alliantie, keten, consortium etc.) en ook elk begrip is niet altijd even helder gedefinieerd⁴. Voor dit rapport hanteren we één ordenende as: de mate van formalisering en binding tussen de deelnemende organisaties. Aan de lichte kant staan informele samenwerkingsverbanden: organisaties stemmen af, delen kennis of werken samen aan een gezamenlijk doel, zonder dat dit in een juridische structuur is vastgelegd. Aan de zware kant staan formele samenwerkingsverbanden: organisaties hebben afspraken vastgelegd in overeenkomsten of statuten, en in de meest vergaande vorm is een nieuwe juridische entiteit opgericht.

Daartussenin bevindt zich een breed spectrum van samenwerkingsvormen met wisselende mate van gezamenlijke besluitvorming, gedeelde middelen en wederzijdse afhankelijkheid (zie figuur 1). Dit rapport richt zich op dat gehele spectrum, van licht tot zwaar, met uitzondering van samenwerkingen waarbij een volledig nieuwe entiteit of zorgaanbieder is opgericht (zie paragraaf 2.6). De mate van formalisering is daarbij geen kwaliteitsoordeel: een lichte samenwerkingsvorm kan volledig passend zijn bij de opgave en het ontwikkelstadium.



Figuur 1: Ordenende as van samenwerking

2.3 Governance als ordenend kader voor samenwerking

Governance gaat over de afspraken die gemaakt worden over taken, verantwoordelijkheden, (leiderschap)rollen, inzet van middelen, toezicht en verantwoording. In de context van samenwerkingsverbanden kan governance ondersteunen bij het omgaan met (of mitigeren) van de inherente spanningen van samenwerking, zoals beschreven in de vorige paragraaf. Governance biedt structuur voor besluitvorming, maakt helder wie waarvoor aanspreekbaar is en borgt dat de maatschappelijke doelstelling ook daadwerkelijk wordt gediend.

Uit de literatuur blijkt dat bestuur en toezicht belangrijke contextfactoren zijn, die het functioneren van een samenwerkingsverband kunnen beïnvloeden. Zo kan een toezichthouder van een organisatie ervoor kiezen om of het belang van de eigen organisatie voorop te stellen, of juist dat van het netwerk (Kenis et al., 2023). De interne toezichthouder wordt dan ook gezien als een belangrijke speler in het borgen van publieke belangen als het gaat om kwaliteit,

⁴ Zie voor een toelichting van de kernbegrippen in dit rapport bijlage 6.

betaalbaarheid en toegankelijkheid van de zorg. Het is hun rol om naast het organisatiebelang ook het maatschappelijk belang voor ogen te houden en toe te zien op een verantwoorde afweging van kansen en risico's voor de organisatie en de omgeving (IGJ, 2022, NVTZ, 2026). In de praktijk van samenwerkingsverbanden betekent dit dat de toezichthouder die twee perspectieven - het organisatiebelang en het maatschappelijk belang - niet tegen elkaar uitspeelt, maar juist voortdurend in samenhang weegt.

Het belang van de rol van interne toezichthouders voor samenwerkingsverbanden zien we ook terug in onder andere de kadernota van de IGJ en NZA (2022). Daarin benoemen zij zes thema's waarin zij hun verwachtingen ten aanzien van raden van toezicht uiteenzetten, waarvan thema drie gericht is op samenwerkingsverbanden: De Raad van Toezicht dient ook het maatschappelijk belang over de grenzen van de eigen organisatie. De toelichting hierop luidt:

“De Raad van Toezicht dient vooral de evenwichtige belangenafweging te waarborgen en spreekt de raad van bestuur hierop aan. Organiseatiebelang, maatschappelijk belang en de belangen van alle betrokkenen - voor de korte en lange termijn - maken hier onderdeel van uit. Als het gaat om continuïteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg kijkt de Raad van Toezicht over de grenzen van de eigen organisatie heen. De Raad van Toezicht en het bestuur hebben een gezamenlijke visie op netwerk- en ketenzorg in de regio en hebben aandacht voor de governance daarvan. De maatschappelijke belangen zijn regelmatig onderwerp van gesprek met netwerk- en ketenpartners.”

In de kadernota staat niet uitgelegd hoe intern toezichthouders invulling kunnen geven aan dit thema in relatie tot toezien op samenwerkingsverbanden. Ook als we kijken naar de literatuur, blijken er nog veel vragen te bestaan als het gaat om de wijze waarop de governance van samenwerkingsverbanden ingevuld kan worden (Minkman, 2025; Kenis et al., 2023). En in de praktijk blijkt het toezicht vaak een onderbelicht aspect te zijn bij de inrichting van de governance van een samenwerkingsverband (NVZD, 2024).

2.4 De rol van bestuur en toezicht in samenwerkingsverbanden

De effectiviteit van governance in samenwerkingsverbanden is in belangrijke mate afhankelijk van de rollen van bestuur en toezicht. Zo vervullen bestuurders in netwerkstructuren vaak een dubbelrol: zij zijn niet alleen verantwoordelijk voor het functioneren van hun eigen organisatie, maar dragen ook actief bij aan de sturing, besluitvorming en verantwoording binnen het samenwerkingsverband (Bos et al., 2021; Mitterlechner, 2018).

In tegenstelling tot hiërarchisch georganiseerde instellingen, is er in veel netwerken sprake van gedeelde of horizontale governance. Dat betekent dat het bestuur zich in zulke contexten moet verhouden tot een complex veld van belangen, mandaten en wederzijdse afhankelijkheid (Rodriguez et al., 2007; Provan & Kenis, 2007). Dit vraagt om een bestuursstijl die gericht is op het creëren van verbinding, vertrouwen en transparantie, eerder dan op directe sturing. Daarbij spelen zaken als het bij elkaar brengen van doelen, het coördineren van gezamenlijke processen en het faciliteren van leren en reflectie binnen het netwerk een belangrijke rol (Minkman, 2020; Auger et al., 2022).

Een belangrijke verantwoordelijkheid van het bestuur is daarnaast om hun Raden van Toezicht adequaat en tijdig te informeren over de aard, omvang en impact van het

samenwerkingsverband. Zoals onder andere naar voren komt in de handreiking van de NVZD (2024), zijn duidelijke afspraken over mandatering, escalatie en besluitvorming essentieel. In veel netwerken ontbreekt het echter aan formele governance-instrumenten zoals statuten of toezichtreglementen (Geurtsen, 2023, Balt et al, 2026), waardoor het bestuur ook een normstellende rol krijgt: het expliciteren van rollen, verantwoordelijkheden en omgang met conflicterende belangen binnen het netwerk wordt in belangrijke mate door de het bestuur geïnitieerd.

Tegelijkertijd wordt van het bestuur verwacht dat zij toezien op doorwerking van de Governancecode Zorg binnen de netwerksamenwerking, zeker wanneer deze een directe relatie heeft met de maatschappelijke opdracht van de instelling. Dit betekent dat het bestuur - net als het toezicht - mede verantwoordelijk is voor het vertalen van principes als transparantie, legitimiteit, verantwoording en reflectie naar de context van horizontale samenwerking (BOZ, 2022; Oostwouder et al., 2023).

De rollen van bestuur en toezicht zijn in de context van samenwerkingsverbanden niet los van elkaar te zien. Goed functionerende governance vraagt om een samenspel: de toezichthouder die vroegtijdig betrokken wordt bij de totstandkoming van een samenwerkingsverband, kan meedenken over risico's, belangen en governance-inrichting en staat daarmee later minder voor verrassingen. Een toezichthouder die pas achteraf wordt geïnformeerd, is eerder geneigd op de rem te staan, niet omdat het samenwerkingsverband onwenselijk is, maar omdat hij het redeneerproces heeft gemist. Het vroegtijdig betrekken van de toezichthouder - ook in een adviserende rol - vergroot de kans dat governance en samenwerking in elkaars verlengde liggen.

Datzelfde geldt voor medewerkers. Het samenwerken in samenwerkingsverbanden raakt in meer of mindere mate altijd de werkpraktijk van professionals. Vroege betrokkenheid van medewerkers, via bijvoorbeeld ondernemingsraden, informele werkgroepen of domeinoverstijgende bijeenkomsten, vergroot niet alleen het draagvlak, maar levert ook inhoudelijke informatie op die bestuur en toezicht nodig hebben om weloverwogen keuzes te maken. Een samenwerking die van bovenaf wordt ingericht zonder oog voor de werkvloer, is kwetsbaar zodra zij in de uitvoering terecht komt. Juist waar formeel niets geregeld is over de betrokkenheid van bijvoorbeeld ondernemingsraden en cliëntenraden, vraagt dit van het bestuur dat deze hier bewust op anticipeert en zoekt naar vormen van betrokkenheid die recht doen aan het organisatie overstijgende karakter van de samenwerking.

2.5 Medezeggenschap van cliënten en naasten in samenwerkingsverbanden

De toenemende samenwerking tussen zorg- en welzijnsorganisaties heeft niet alleen gevolgen voor bestuur en toezicht, maar raakt ook direct de positie van cliënten, naasten en hun vertegenwoordigers. Waar medezeggenschap traditioneel is georganiseerd binnen de grenzen van afzonderlijke organisaties, verschuiven besluitvorming en beïnvloeding in samenwerkingsverbanden steeds vaker naar een netwerk- of regionaal niveau zoals geschetst in dit rapport. Daarbij is medezeggenschap geen aanvullend element, maar een integraal onderdeel van good governance. Dit betekent dat bij intentie tot, uitvoering en effectrapportage in samenwerkingsverbanden expliciet aandacht nodig is voor de wijze waarop cliënten en naasten meedenken en invloed uitoefenen op besluiten die hen raken.

Naast de wettelijke verplichting om cliëntenraden en familieraden te betrekken bij besluitvormingsprocessen bij langdurige samenwerking is er ook een andere ontwikkeling gaande, die duidelijke betrokkenheid van hen onderschrijft. Het steeds grotere appel dat welzijns- en zorgorganisaties doen op zelfredzaamheid van cliënten en de grotere betrokkenheid van naasten en (wettelijk)vertegenwoordigers bij de zorg en begeleiding is eveneens een stevige legitieme reden voor betrokkenheid bij kleine en grote ontwikkelingen in zorg- en welzijnsorganisaties die hen raken. Het gaat in verschillende sectoren over langdurige zorg en in de zorg voor mensen met een verstandelijke beperking zelfs over levenslange zorg.

Bij voorbereiding tot samenwerking/ besluitvorming, uitvoering en effectrapportage, dienen cliënten, c.q. naasten/vertegenwoordigers, als belangrijke stakeholders betrokken te zijn. Dit vanuit het oogpunt enerzijds van legitimiteit - het gaat over hen- maar ook vanuit het oogpunt van kwaliteit van besluiten. Daarbij is ervaringsdeskundigheid een van de pijlers van goede en gedragen besluiten.

Het belang van geïnformeerd zijn, meedenken, adviseren en meebeslissen staat zowel de wetgever voor ogen in de WMCZ⁵, als de Governancecodes Zorg, de code Welzijn, de NVTZ⁶, uitspraken van het College CBb⁷ en de NZA⁸ alsook de inspectie (Toezicht Sociaal Domein)⁹ meer dan voldoende verwijzingen om cliënten/vertegenwoordigers als belangrijke belanghebbenden en stakeholders te zien.

Samenwerkingsverbanden kenmerken zich doordat besluitvorming (gedeeltelijk) plaatsvindt buiten de formele structuur van individuele organisaties. Dit kan leiden tot ongemak, onzekerheid, verrassende ontdekkingen en spanningen, bij alle betrokkenen.

Voor de medezeggenschap geldt dat die veelal georganiseerd is op organisatieniveau, maar besluiten tot samenwerking -met impact op cliënten- met andere zorg-welzijnsorganisaties worden (mede-)genomen op netwerkniveau. Hierdoor kan een situatie ontstaan waarin:

- Cliëntenraden onvoldoende zicht hebben op relevante informatie, besluitvormingsprocedures en netwerkbesluiten;
- Invloed pas in een laat stadium wordt georganiseerd. Een samenwerking/fusie met andere organisaties kan leiden tot eenzijdige focus op positie van bestuur en toezicht
- Besluitvorming zich feitelijk onttrekt aan bestaande medezeggenschapsstructuren.

Dit 'medezeggenschapsvacuüm' vormt een reëel risico voor de legitimiteit en kwaliteit van besluitvorming naar en in samenwerkingsverbanden. Dit vraagt om bewust stil te staan bij het belang van, en afspraken te maken over, de interne of organisatie-overstijgende medezeggenschap in relatie tot de (regionale) samenwerking. Datzelfde geldt in vergelijkbare

⁵ WMCZ 2018 o.a. art.7 en 8

⁶ NVTZ 'Governance van innovatie'

⁷ CBb uitspraak 9 febr. 2019

⁸ NZA beslissing op bezwaar van een familievereniging, 1 november 2019: naast de Cliëntenraad heeft ook familie recht op zorgvuldige betrokkenheid en dient de organisatie zich daarover te verantwoorden naar de NZa.

⁹ Toezicht Sociaal Domein (TSD) heeft de gespreksleidraad ontwikkeld in samenwerking met inspecteurs van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie voor besturen medezeggenschapsraden. De leidraad is bedoeld voor intern toezichthouders, medezeggenschapsraden en bestuurders. Het document is een samenvatting van de handreiking die de samenwerkende rijksinspecties gebruiken.

vorm voor de medezeggenschap van medewerkers, bijvoorbeeld via ondernemingsraden: ook zij lopen het risico onvoldoende zicht te hebben op besluiten die zich op netwerkniveau afspelen. Voor zowel cliënten als medewerkers geldt daarom dat proportionele, organisatie-overstijgende medezeggenschap nodig is om hen betrokken te houden bij besluiten die hen rechtstreeks raken.

2.6 De Governancecode Zorg als kader

Met betrekking tot samenwerkingsverbanden, zegt de Governancecode Zorg, in navolging van het eerdere advies van de IAC Governance (2021), in haar inleiding het volgende:

Onder meer in het kader van integrale zorg en de toegenomen samenhang tussen de domeinen van zorg, welzijn, onderwijs of nog breder, zijn zorgorganisaties steeds meer betrokken bij (regionale) samenwerkingsverbanden. De principes uit de code werken voor de zorgorganisatie ook door in de samenwerkingsverbanden die zij aangaat. Dan gaat het bijvoorbeeld over de afspraken over hoe het bestuur en toezicht ten aanzien van eigen en gedeelde verantwoordelijkheden en gezamenlijke doelen zijn vastgelegd.

Hiermee maakt de code helder dat deelname aan een samenwerkingsverband geen 'governance-neutrale' handeling is. De zorgorganisatie blijft aanspreekbaar op haar eigen handelen, ook wanneer besluiten, uitvoering of middelen deels buiten de eigen organisatie zijn belegd. Doorwerking van de code lijkt daarmee minder te gaan over een volledige toepassing van de code op het samenwerkingsverband als zodanig, maar over de wijze waarop de zorgorganisatie haar deelname vormgeeft. De verantwoordelijkheid ligt in eerste instantie bij het bestuur van de zorgorganisatie, dat moet kunnen aantonen dat ook in samenwerkingscontexten conform de kernprincipes van de code wordt gehandeld.

De code is daarin terughoudend in het formuleren van afdwingbare verplichtingen, zeker richting samenwerkingspartners. Zij kiest nadrukkelijk voor een normatief kader dat richtinggevend is voor de aangesloten zorgorganisaties en dat anderen uitnodigt tot navolging of zelfbinding, maar dat geen zelfstandige juridische werking heeft. Hiermee is de zorgorganisatie zelf verantwoordelijk voor het laten doorwerken van haar eigen governance principes binnen de samenwerkingsverbanden, maar is er geen automatische verplichting voor samenwerkingspartners om de code integraal te onderschrijven. Het doel van de Governancecode lijkt hiermee in de eerste plaats om een richtinggevend en levend document te zijn voor de sector zelf:

De code biedt de sector een instrument om de governance zo in te richten dat die bijdraagt aan het waarborgen van goede zorg, aan het realiseren van haar maatschappelijke doelstelling en daarmee aan het maatschappelijk vertrouwen (BoZ, 2022).

Daarbij noemt de Governancecode het streven naar een gelijk speelveld. De code is zo opgesteld dat ook organisaties die geen lid zijn van een van de aangesloten brancheorganisaties, of die onder een andere governancecode vallen, de principes van toepassing kunnen verklaren. Dit is echter geformuleerd als een mogelijkheid en een ambitie, niet als een verplichting.

Vanuit juridisch oogpunt, hangt de wijze waarop de governance over een samenwerkingsverband wordt ingevuld, mede samen met de gekozen organisatie- of

rechtsvorm. Voor meer geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden geldt dat de gekozen rechtsvorm en de daarbij behorende wet- en regelgeving leidend zijn in de wijze waarop zij hun governance dienen te vervullen. Uit de literatuur blijkt echter dat de wijze waarop toezicht en verantwoording traditioneel geregeld zijn binnen een hiërarchische organisatie, niet altijd aansluit bij dat wat nodig is binnen een horizontaal netwerk, waarin geen sprake is van hiërarchie, maar van een wederzijdse afhankelijkheid op basis van samenwerking en vertrouwen (Minkman, 2020). De verschillen in perspectieven en belangen van de verschillende betrokken stakeholders vragen om een andere wijze van (meervoudige) afweging en heldere afspraken over wie waarvoor verantwoordelijk is (Andersson, 2014). Daarbij moet rekening gehouden worden met de mogelijke spanning tussen competitie en coöperatie, en autonomie en wederzijdse afhankelijkheid die de samenwerking tussen organisaties met eigen belangen met zich meebrengt (Rodriguez et al. 2007). De vraag is dan ook of het afdoende is om, zoals Houweling (2024) suggereert, per concrete situatie te beoordelen wat de ‘aard en impact’ zijn van het samenwerkingsverband in relatie tot de principes uit de Governancecode Zorg.

Deze spanning – tussen doorwerking enerzijds en begrensde afdwingbaarheid anderzijds – vormt het vertrekpunt voor de beantwoording van de kennisvragen.

2.7 Positionering samenwerkingsverbanden in andere governancecodes

Voor deze studie zijn ook de governancecodes uit zeven andere sectoren in het maatschappelijk middenveld bestudeerd¹⁰ (zie bijlage 3). Daarbij is gekeken naar de wijze waarop (de governance van) samenwerkingsverbanden al dan niet zijn meegenomen in de verschillende codes en hoe de verschillende codes zich hiertoe verhouden. Hieronder worden de meest relevante inzichten thematisch samengevat.

Samenwerking als onderdeel van de maatschappelijke opdracht

In vrijwel alle recente codes is sprake van een expliciete erkenning van regionale, sectorale en domeinoverstijgende samenwerking als voorwaarde voor het realiseren van de maatschappelijke opdracht. De Governancecode Sociaal Werk (2025) stelt expliciet dat sociaalwerkorganisaties hun maatschappelijke taak “in samenwerking met andere partijen” vervullen en positioneert organisaties nadrukkelijk binnen de sociale basis van wijken en buurten. Samenwerking is hier geen keuze, maar een inherent onderdeel van het werkveld. Vergelijkbaar wordt in de Governancecode Funderend Onderwijs (2025) benadrukt dat maatschappelijke vraagstukken niet langer op school- of organisatieniveau kunnen worden opgelost. Besturen worden geacht een brede verantwoordelijkheid te voelen voor een regionaal dekkend en kwalitatief hoogstaand aanbod, ook wanneer dit verder reikt dan de continuïteit van de eigen organisatie.

Ook in het mbo, hbo en de universitaire codes wordt samenwerking rechtstreeks gekoppeld aan de publieke opdracht. De Code Goed Bestuur MBO (2024) spreekt van een waardengedreven benadering waarbij samenwerking, dialoog en het organiseren van tegenspraak essentiële randvoorwaarden zijn voor het vervullen van de publieke taak. De Branchecode Goed Bestuur en Toezicht in het HBO (2023) en de Code Goed Bestuur

¹⁰ Deze zeven sectoren betreffen: sociaal werk, woningcorporaties, funderend onderwijs, mbo, hbo, universiteiten en cultuur.

Universiteiten (2019) stellen expliciet dat samenwerking steeds moet worden gezien vanuit de bijdrage aan de maatschappelijke opdracht en strategie van de instelling.

In vergelijking met de Governancecode Zorg zien we in andere codes explicieter opgenomen dat wanneer er spanning ontstaat tussen het individuele belang en het maatschappelijke belang, het algemene belang zwaarder kan wegen.

[Richtlijnen voor de inrichting van de governance](#)

In de bestudeerde codes valt op dat samenwerking niet alleen gestimuleerd wordt, maar dat er ook concrete richtlijnen gegeven worden voor de inrichting van de governance van deze samenwerkingsverbanden. De Governancecode Sociaal Werk (2025) bepaalt dat besturen bij deelname aan netwerken zorgdragen voor duidelijke afspraken over besluitvorming, verantwoordelijkheden, middelen, informatievoorziening en verantwoording. Tevens wordt expliciet vastgelegd dat de RvT erop toeziet dat samenwerkingen passen binnen de maatschappelijke doelstelling en aantoonbare meerwaarde opleveren.

De Code Goed Bestuur Universiteiten gaat nog verder als het gaat om contractuele samenwerkingsverbanden en verbonden rechtspersonen. Daarbij wordt onder meer onderscheid gemaakt tussen samenwerkingen met en zonder bestuurlijke zeggenschap.

De Governancecode Woningcorporaties (2025) koppelt samenwerking aan solidariteitsmechanismen binnen de sector en verlangt expliciet dat het bestuur de RvC informeert over deelname aan relevante netwerken. De RvC wordt geacht actief toezicht te houden op de dialoog met belanghebbenden en op de samenwerking met andere domeinen. Bovendien wordt verantwoording over samenwerkingsverbanden in het jaarverslag verplicht gesteld.

In vergelijking met de hierboven beschreven codes, zien we dat de Governancecode Zorg relatief terughoudend is in het expliciteren of concretiseren van verwachtingen/richtlijnen als het gaat om de governance van samenwerkingsverbanden.

[De rol van het toezicht](#)

In vrijwel alle onderzochte codes wordt expliciet benoemd dat toezichthouders niet alleen toezicht dienen te houden op de interne organisatie, maar ook op de externe verbinding en de regionale verantwoordelijkheid. De Governancecode Funderend Onderwijs stelt bijvoorbeeld dat intern toezicht maatschappelijk ingebed moet zijn en toezicht houdt vanuit het perspectief van de brede maatschappelijke verantwoordelijkheid voor onderwijs. De Governancecode Woningcorporaties verplicht het bestuur om de RvC regelmatig te informeren over samenwerking in netwerken en verwacht van de RvC actieve betrokkenheid daarbij. Hiermee geven deze sectoren een concretere invulling van de wijze waarop het toezicht een rol kan nemen in relatie tot de samenwerkingsverbanden die de organisatie aangaat. Ook maken zij daarmee de keuze om het toezicht niet als een uitsluitend op de eigen organisatie georiënteerd gremium te laten zijn, maar als een integraal onderdeel van het realiseren van de bredere maatschappelijke doelen waar de organisatie voor staat.

Belangenverstrengeling als inherent onderdeel van de samenwerking

Met name in de onderwijs- en mbo-codes wordt expliciet aandacht besteed aan de spanning tussen organisatiebelang en maatschappelijk belang. Besturen worden geacht deze spanning expliciet te wegen en daarover verantwoording af te leggen. De Code Goed Bestuur MBO benadrukt dat de code niet voorschrijft welke beslissing genomen moet worden, maar het gesprek daarover moet organiseren en belangen zichtbaar moet maken.

De Governancecode Cultuur (2019) biedt een andere invalshoek, namelijk een uitgewerkte typologie van belangenverstrengeling. Hoewel deze code minder expliciet is over samenwerkingsverbanden, maakt zij onderscheid tussen functionele belangenverstrengeling, ongewenste belangenverstrengeling en tegenstrijdig belang. Dit onderscheid kan behulpzaam zijn bij het denken over institutionele belangenconflicten in samenwerkingsverbanden, waar spanningen tussen het individueel organisatiebelang en het maatschappelijk belang inherent aan de samenwerking kunnen zijn. De passage in de Governancecode Cultuur kan richting geven aan de wijze waarop deze geclassificeerd kan worden en hoe men zich hiertoe zou kunnen verhouden.

In vergelijking met de andere codes, valt ten aanzien van dit thema op dat in de Governancecode Zorg de nadruk vooral ligt op persoonlijke integriteit, terwijl andere codes nadrukkelijker aandacht besteden aan het spanningsveld tussen collectieve en individuele belangen.

Verantwoording en transparantie

Een laatste relevante observatie is dat meerdere codes expliciet voorschrijven dat in het jaarverslag verantwoording wordt afgelegd over samenwerkingsverbanden en regionale verbindingen. Dit geldt onder meer voor sociaal werk, funderend onderwijs en woningcorporaties. Daarmee wordt samenwerking niet alleen als bestuurlijke activiteit gezien, maar ook als onderdeel van publieke verantwoording.

Deze explicitering ontbreekt grotendeels in de Governancecode Zorg. Hoewel verslaglegging en transparantie uiteraard onderdeel zijn van goed bestuur, wordt samenwerking als aparte verantwoordingscategorie niet systematisch uitgewerkt.

Conclusie

Over het algemeen zien we in de verschillende codes een bredere beweging van een organisatiegerichte governance naar een meer netwerk- of ecosysteemgerichte governance. Samenwerking wordt niet langer beschouwd als optioneel of aanvullend, maar als integraal onderdeel van de maatschappelijke opdracht.

De bestudeerde codes bieden concrete aanknopingspunten voor de wijze waarop governancecodes zich kunnen verhouden tot samenwerkingsverbanden en richtlijnen voor de inrichting van de governance ervan. Dit kan als inspiratie dienen voor de eventuele herijking en aanscherping van de governance van samenwerkingsverbanden binnen de zorg. In hoofdstuk 6 zullen we hier nader op in gaan.

2.8 Afbakening

Met deze verdiepende studie richten we ons op de wijze waarop governance wordt ingevuld bij samenwerkingsverbanden en dan met name op de wijze waarop de Governancecode Zorg zich verhoudt tot samenwerkingsverbanden, dan wel zich idealiter zou kunnen verhouden tot samenwerkingsverbanden. We beogen daarmee, naast het beantwoorden van de (deel)vragen vanuit de BoZ zoals in de inleiding geformuleerd:

- Inzicht te krijgen in de wijze waarop de principes uit de huidige Governancecode Zorg zich verhouden tot samenwerkingsverbanden;
- Inzicht te krijgen in de wijze waarop diverse samenwerkingsverbanden op dit moment de uitgangspunten uit de code toepassen binnen hun samenwerkingsverband;
- Inzicht te krijgen in de toereikendheid van de code, gezien vanuit het perspectief van samenwerkingsverbanden;
- Advies in te winnen over de wijze waarop de principes uit de code vertaald kunnen worden naar het vormgeven van de samenwerking met inbegrip van (mede)zeggenschap op een manier die uitvoerbaar is en waarin veel aandacht is voor de dialoog en de relatie.

Hierbij richten we ons op samenwerkingsverbanden die worden aangegaan ten behoeve van het gezamenlijk verlenen van diensten aan patiënten en cliënten, door samenwerkende organisaties. Deze ‘purpose oriented networks’ (PON) worden gedefinieerd als een groep van 3 of meer autonome organisaties die samenwerken om niet alleen de eigen doelstellingen te bereiken, maar ook de gezamenlijke doelstellingen (van der Woerd, 2024). Anders dan bij fusies of nieuwe entiteiten is er bij PON’s geen hiërarchische gezagsverhouding, maar een wederzijdse afhankelijkheid die om andere besturings- en toezichtsmechanismen vraagt. De governancevraagstukken die daarmee gepaard gaan, staan centraal in dit rapport.

In deze studie richten wij ons dus primair op purpose oriented networks waarbij er geen sprake is van overdracht naar één nieuwe zorgaanbieder (oftewel de oprichting van een nieuwe entiteit). Deze nieuwe entiteit valt immers direct onder de Governancecode Zorg zoals we deze reeds kennen. Omdat dit echter wel een vraagstuk is dat op een zeker moment kan spelen bij samenwerkingsverbanden, hebben we ervoor gekozen om wel een aantal cases mee te nemen waarbij er sprake is van een meer hybride vorm of (het toewerken naar) nieuwe entiteit, om te laten zien welke governancevragen ontstaan zodra uitvoering en middelen wél worden geconcentreerd. Tot slot richt dit advies zich niet op commerciële partijen.

Kader

Binnen purpose oriented networks zijn vele variaties mogelijk, zowel wat betreft vorm, bijvoorbeeld zelfregulerende netwerken, netwerken met een leidende organisatie(s) en of met faciliterende netwerkbureaus (Provan en Kenis, 2008) en wijze waarop het toezicht momenteel wordt ingevuld, bijvoorbeeld getrapt via het eigen bestuur, via ontmoetingen tussen de Raden van Toezicht of via een apart toezichtsorgaan (Geurtsen, 2023). In deze studie zullen we zoveel mogelijk rekening houden met deze diversiteit onder samenwerkingsverbanden bij het selecteren van de te beschrijven cases, zodat er een zo breed mogelijk advies geformuleerd kan worden.

De NVZD (2024) onderscheidt de volgende typen, die elk een andere mate van binding, besluitvorming en impact op de deelnemende organisaties kennen:

- Horizontale samenwerking (gelijkwaardige organisaties werken samen op een afgebakend thema);

- Verticale samenwerking (organisaties uit verschillende schakels van de zorgketen, zoals eerste en tweede lijn);
- Functionele samenwerking (samenwerking rond een specifieke functie, zoals inkoop of ICT);
- Kennisnetwerken (gericht op leren en innovatie, doorgaans lichte binding);
- Allianties of joint ventures (stevigere binding, gedeelde middelen en verantwoordelijkheid); Regionale opgavenetwerken (brede, gebiedsgerichte samenwerking gericht op een maatschappelijke opgave in een regio).

In deze studie zullen we zoveel mogelijk rekening houden met deze diversiteit bij het selecteren van de te beschrijven cases, zodat een zo breed mogelijk advies geformuleerd kan worden.

3. De doorwerking van de Governancecode Zorg: analytisch raamwerk

Om de hiervoor geschetste vraagstukken rondom governance, toezicht en doorwerking van de Governancecode Zorg in samenwerkingsverbanden nader te analyseren, is een empirische verkenning uitgevoerd. Van acht uiteenlopende samenwerkingsverbanden in zorg en welzijn is deskresearch verricht op basis van beschikbare documenten, zoals samenwerkingsovereenkomsten, governance-afspraken, transformatieplannen en beleidsstukken. Deze analyse is aangevuld met verdiepende interviews met bestuurders, programmamanagers en/of andere sleutelspelers die direct betrokken zijn bij de inrichting en sturing van deze samenwerkingsverbanden.

De acht bestudeerde samenwerkingsverbanden verschillen in doel, schaal, ontwikkelfase en mate van formalisering, maar vertonen tegelijkertijd terugkerende patronen in de wijze waarop governance, besluitvorming en verantwoording worden ingericht. Deze gedeelde patronen vormen de basis voor het in deze paragraaf geïntroduceerde analytische raamwerk.

3.1 Drie lagen van governance in samenwerkingsverbanden

Op basis van de Governancecode Zorg en de analyse van de bestudeerde samenwerkingsverbanden kan governance in de beschreven cases worden begrepen als een gelaagd fenomeen. In dit rapport bekijken we de governance vanuit drie perspectieven die altijd tegelijk aanwezig zijn: de normatieve laag (waarden en principes), de bestuurlijke laag (rollen, mandaten en besluitvorming) en de control- en verantwoordingslaag (informatie, monitoring en verantwoording). Deze perspectieven zijn analytisch te onderscheiden, maar in de praktijk onlosmakelijk met elkaar verbonden. Keuzes op de ene laag hebben altijd consequenties voor de andere twee.

Het analytisch onderscheid tussen deze lagen is van belang omdat vraagstukken rond doorwerking van de Governancecode Zorg vaak lijken te ontstaan wanneer deze lagen door elkaar worden gehaald, of wanneer bijvoorbeeld impliciet wordt verondersteld dat doorwerking van normatieve principes automatisch ook leidt tot doorwerking op de andere twee lagen. In de praktijk zien we dat dit laatste vraagt om een bewuste en consistente afweging over de inrichting van bestuur en control, passend bij de aard en ontwikkelfase van het samenwerkingsverband. Het analytisch onderscheid is nuttig omdat governance-vraagstukken in samenwerkingsverbanden vaak precies op de grensvlakken ontstaan: wanneer normatieve principes wel worden gedeeld maar bestuurlijke afspraken ontbreken, of wanneer bestuurlijke structuren zijn ingericht maar de control-laag achterblijft. Tegelijkertijd verschuift het zwaartepunt tussen de drie perspectieven voortdurend. In een vroege fase van samenwerking domineert de normatieve laag — gedeeld vertrouwen en urgentiebesef zijn het bindmiddel. Naarmate de samenwerking groeit in schaal en uitvoeringsverantwoordelijkheid, neemt het gewicht van de bestuurlijke en control-laag toe. De governance-opgave is telkens opnieuw: wat vraagt dit samenwerkingsverband, in deze fase, op elk van de drie perspectieven?

Belangrijk is dan ook om te benadrukken dat deze lagen geen normatief stappenplan vormen en in de praktijk niet gelijktijdig of even zwaar hoeven te worden ingevuld. In verschillende samenwerkingsverbanden ontwikkelen zij zich ongelijk, afhankelijk van doel, schaal,

ontwikkelfase en bewust gekozen governance-strategie. De analyse laat zien dat dit zowel kan betekenen dat bepaalde lagen bewust licht of flexibel worden ingericht, als dat zij – bij grootschalige gezamenlijke uitvoering en hoge publieke verantwoordelijkheid – juist vergaand worden geïnstitutionaliseerd.

Normatieve laag (waarden en principes)

De normatieve laag betreft de waarden en principes die richting geven aan het handelen van de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht, zoals integriteit, transparantie, maatschappelijke oriëntatie, zorgvuldigheid en legitimiteit. Dit is de laag waarop de Governancecode Zorg primair opereert. Deze principes werken ook door in samenwerkingsverbanden die geen zelfstandige rechtspersoon zijn, omdat zij het handelen van deelnemende organisaties en hun bestuur normatief inkaderen. De normatieve laag is tevens de basis voor de andere twee: zonder gedeelde waarden en een gezamenlijk begrip van legitimiteit en zorgvuldigheid zijn bestuurlijke afspraken moeilijk te maken en is verantwoording over de samenwerking weinig betekenisvol.

In alle onderzochte cases is deze laag zichtbaar aanwezig, bijvoorbeeld in gedeeld urgentiebesef (“dit kunnen we niet meer alleen”) en expliciete waarden zoals vertrouwen, gelijkwaardigheid en lerend samenwerken. De Governancecode werkt daarin door als een oriëntatiekader voor het handelen van samenwerkingsverbanden, ongeacht de mate van formalisering van de samenwerking.

Bestuurlijke laag (rollen, mandaten, besluitvorming)

De bestuurlijke laag gaat in op de concrete inrichting van besluitvorming en sturing binnen samenwerkingsverbanden. Het gaat hier om mandaten, rollen, overlegstructuren, escalatiemechanismen en de verdeling van bevoegdheden tussen het samenwerkingsverband en de deelnemende organisaties. De bestuurlijke laag staat daarmee onder permanente invloed van beide andere lagen: de normatieve principes bepalen wat legitieme besluitvorming is, terwijl de control-laag de informatie levert op basis waarvan bestuurlijke keuzes verantwoord kunnen worden.

In de onderzochte cases varieert deze laag sterk: van lichte, situationele afstemming tot vergaand geformaliseerde structuren met expliciete besluitvormingsorganen. In sommige samenwerkingsverbanden is deze laag bewust beperkt of flexibel gehouden, om ruimte te laten voor experiment en ontwikkeling; in andere gevallen is juist gekozen voor een zwaar ingerichte bestuurlijke structuur, passend bij een gezamenlijke uitvoeringsopgave en geconcentreerde verantwoordelijkheid.

De Governancecode Zorg biedt hier geen blauwdruk voor, maar stelt wel eisen aan zorgvuldige besluitvorming, rolzuiverheid en aanspreekbaarheid.

Control- en verantwoordingslaag (informatie, monitoring, verantwoording)

De control- en verantwoordingslaag betreft de wijze waarop informatie wordt verzameld, risico's worden gemonitord en verantwoording wordt afgelegd aan bestuur, Raad van Toezicht, medezeggenschap en/of externe toezichthouders. Dit omvat onder meer monitoring, rapportages, financiële verantwoording en risicomanagement. De control-laag is daarmee ook

de laag waarop de spanning tussen samenwerking en autonomie van de organisatie het scherpst zichtbaar wordt: hoe meer uitvoering en middelen worden geconcentreerd, hoe groter de druk om ook de verantwoording over de samenwerking gezamenlijk in te richten.

Juist op deze laag worden spanningen zichtbaar, omdat organisaties juridisch en financieel aanspreekbaar blijven, terwijl samenwerking vraagt om gedeelde verantwoordelijkheid en kijken 'over de grenzen heen'. De onderzochte cases laten zien dat deze laag soms bewust terughoudend wordt ingericht, met name in vroege ontwikkelfasen van samenwerking, maar ook dat bij samenwerkingsverbanden met een expliciete uitvoerings- en beheers verantwoordelijkheid sprake kan zijn van vergaande en juridisch verankerde control- en verantwoordingsarrangementen.

De drie perspectieven in samenhang

In de praktijk zijn de drie perspectieven altijd tegelijk aanwezig. Een samenwerkingsverband dat uitstekend scoort op de normatieve laag, oftewel gedeelde waarden, sterk vertrouwen, heldere maatschappelijke ambitie, maar tekortschiet op bestuurlijke helderheid of control, is kwetsbaar zodra belangen uiteenlopen of uitvoeringsverantwoordelijkheid groeit. Andersom verliezen strakke control-arrangementen zonder normatieve basis snel hun draagvlak.

De governance-opgave is niet het afvinken van drie lagen, maar het voortdurend bewaken van de balans ertussen, zodat die passend is bij de fase, de schaal en het doel van de samenwerking. Met dit raamwerk (figuur 2) als lens worden in het volgende hoofdstuk de kennisvragen beantwoord.

Figuur 2: De drie lagen van governance in samenwerkingsverbanden als onderling samenhangende perspectieven.



4. Beantwoording van de kennisvragen

In dit hoofdstuk wordt getracht de kennisvragen te beantwoorden op basis van de analyse van acht bestudeerde samenwerkingsverbanden, de bevindingen uit de literatuur en de principes uit de Governancecode Zorg. Daarbij wordt gebruikgemaakt van het in hoofdstuk 3 geïntroduceerde analytische raamwerk.

Elke kennisvraag heeft een eigen zwaartepunt in dat raamwerk:

- Vraag 1 (reikwijdte doorwerking) en vraag 4 (belangenverstrengeling) zijn primair normatieve vraagstukken
 - Vraag 2 (toezicht) en vraag 3 (besluitvorming) bevinden zich op het grensvlak van de bestuurlijke laag en de control laag
 - Vraag 5 (in control bij partners) raakt het scherpst aan de control- en verantwoordingslaag.
- Tegelijkertijd spelen alle drie de perspectieven bij elke vraag een rol. Ditzelfde geldt voor de relatie tussen de kennisvragen en de principes uit de Governancecode Zorg. Elke kennisvraag kan beredeneerd worden vanuit een of meerdere principes. Tegelijk geldt ook hierbij dat de principes met elkaar samenhangen en niet geheel los van elkaar gezien moeten worden. Onderstaande indeling moet daarom vooral gezien worden als een hulpmiddel om de bevindingen te kunnen duiden en structureren (zie tabel 1).

Tabel 1: De vijf kennisvragen en hun relatie tot de governance lagen en de principes van de Governancecode Zorg

Kennisvraag	Governance-laag	Principe(s) code	Paragraaf
1 Reikwijdte doorwerking	Normatief	P1, P2	4.1
2 Toezicht op samenwerkingsverbanden	Bestuurlijk / Control	P2, P5	4.2
3 Besluitvorming & escalatie	Bestuurlijk	P3, P5	4.3
4 Belangenverstrengeling	Normatief / Bestuurlijk	P2, P4	4.4
5 In control bij partners	Control & verantwoording	P5, P6	4.5

In de beantwoording hieronder wordt per kennisvraag gekeken naar inzichten vanuit de bestudeerde cases en volgt daarna een korte analyse en een praktische duiding.

4.1 Reikwijdte van de doorwerking van de Governancecode Zorg (vraag 1)

Voor dit onderdeel staat de volgende vraag centraal:

In hoeverre moeten samenwerkingspartners en samenwerkingsverbanden voldoen aan de code (ook als zij daartoe niet verplicht zijn op grond van lidmaatschap van een van de vijf brancheorganisaties; of indien de samenwerkingspartners gehouden zijn aan een andere code).

De spanning in deze vraag komt overeen met het eerder beschreven spanningsveld binnen de code zelf. Enerzijds stelt de code in haar inleiding dat de principes uit de code doorwerken in de samenwerkingsverbanden die zorgorganisaties aangaan – bijvoorbeeld als het gaat om afspraken over bestuur en toezicht rond eigen en gedeelde verantwoordelijkheden en gezamenlijke doelen – anderzijds formuleert de code geen afdwingbare verplichting voor samenwerkingspartners om de code integraal te onderschrijven. Hoewel de zorgorganisaties zelf wel aanspreekbaar blijven op hun eigen handelen binnen het samenwerkingsverband, vindt doorwerking primair plaats via afspraken die min of meer vrijwillig binnen het samenwerkingsverband gemaakt worden. Dit sluit aan bij literatuur over netwerk governance, die benadrukt dat hiërarchische vormen van toezicht en verantwoording niet één-op-één passen in horizontale netwerken en dat juist heldere rol- en verantwoordelijkheidsafspraken nodig zijn bij meervoudige belangen (Minkman, 2020; Andersson, 2014; Rodriguez et al., 2007).

[Bevindingen uit de cases](#)

Bezien vanuit het analytisch raamwerk met drie lagen van governance komt uit de acht cases het volgende naar voren:

- **Normatieve laag (waarden en principes)**
In alle onderzochte samenwerkingsverbanden is sprake van normatieve doorwerking. Betrokkenen werken – expliciet of impliciet – vanuit principes die nauw aansluiten bij de code, zoals maatschappelijke oriëntatie, transparantie, zorgvuldigheid en legitimiteit. Deze principes functioneren als oriëntatiekader voor het handelen, zowel in informele netwerken als in sterk geïnstitutionaliseerde samenwerkingsvormen, maar verschillen in vorm en intensiteit. In lichtere netwerken manifesteert zij zich vooral relationeel en persoonsgebonden; in meer geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden is zij expliciet vastgelegd in statuten, reglementen en governance-afspraken. Dit sluit aan bij het karakter van de Governancecode als normatief en richtinggevend instrument, dat ruimte laat voor contextuele invulling.
- **Bestuurlijke laag (rollen, mandaten, besluitvorming)**
De mate waarin doorwerking bestuurlijk is vormgegeven verschilt sterk. In lichtere netwerken blijft dit vaak beperkt tot werkafspraken (bijv. overlegstructuren, rolverdeling, afspraken over escalatie). In meer geformaliseerde samenwerkingsvormen worden deze principes explicieter vertaald naar mandaten, besluitvormingsprocedures en formele governance-afspraken.
- **Control- en verantwoordingslaag (informatie, monitoring, verantwoording)**
Ook de inrichting van monitoring en verantwoording varieert. In sommige samenwerkingsverbanden is deze laag bewust licht gehouden (bijv. in vroege ontwikkelfasen of lerende netwerken). In andere gevallen, met gezamenlijke uitvoering en geconcentreerde verantwoordelijkheid, zien we juist een zwaardere inrichting met expliciete rapportage- en verantwoordingslijnen.

[Analyse](#)

Vanuit de Governancecode wordt de verantwoordelijkheid voor het navolgen van de code en de doorwerking daarvan bij samenwerkingen die de zorgorganisatie aangaat, bij de organisatie zelf gelegd. Doorwerking betekent in deze zin dat de zorgorganisatie haar deelname zó moet inrichten dat zij in lijn blijft handelen met de code en zich daarover kan verantwoorden. Dat

impliceert echter niet dat de code automatisch integraal van toepassing is op partners of op het samenwerkingsverband als zodanig.

Voor partners die niet aan de Governancecode gebonden zijn, kan naleving doorgaans niet eenzijdig worden opgelegd. Wel volgt uit de normatieve lijn van de code dat zorgorganisaties het gesprek voeren over gedeelde uitgangspunten en – afhankelijk van aard en impact – afspraken maken die zorgvuldige governance borgen. De cases laten zien dat dit in de praktijk vaak leidt tot functionele equivalenten van code-naleving: gedeelde normen en afspraken die aansluiten bij de geest van de code, zonder formele binding aan of verwijzing naar de code zelf. Alleen wanneer sprake is van gezamenlijke uitvoering met geconcentreerde verantwoordelijkheid, zien we dat principes uit de Governancecode explicieter en meer afdwingbaar worden vertaald naar de governance van het samenwerkingsverband zelf.

Praktische duiding

In de praktijk zou de reikwijdte van doorwerking in drie niveaus kunnen worden geduid:

1. **Minimumniveau** (altijd): de zorgorganisatie borgt dat de principes van de Governancecode herkenbaar zijn vertaald in afspraken en werkwijze van het samenwerkingsverband (rolzuiverheid, transparantie, besluitvorming, verantwoording).
2. **Ambitieniveau** (waar passend): partners verklaren (delen van) de Governancecode of een gelijkwaardig normatief kader van toepassing. Dit kan eventueel vastgelegd worden in bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst.
3. **Institutioneel niveau** (bij gezamenlijke uitvoeringsverantwoordelijkheid): codeprincipes worden expliciet geïnstitutionaliseerd in de governance van het samenwerkingsverband zelf (bijv. statuten/reglementen, mandaten, integriteits- en belangenregels, verantwoordingslijnen).

De reikwijdte van doorwerking is daarmee contextafhankelijk en hangt met name samen met bestuurlijke afweging en niet per se met juridische uniformiteit.

4.2 Betekenis van toezicht op samenwerkingsverbanden voor toezichthouders (vraag 2)

Voor dit onderdeel staat de volgende vraag centraal:

Hoe kunnen zorginstellingen adequaat toezicht houden over samenwerkingsverbanden die de instelling aangaat?

De Governancecode legt de primaire verantwoordelijkheid voor risicobeheersing bij de raad van bestuur en vraagt om een adequate informatiepositie van de Raad van Toezicht en periodieke verantwoording. De code biedt geen uitgewerkt model voor toezicht op samenwerkingsverbanden, maar stelt wel eisen aan toetsbare besluitvorming en reflectie. Precies op dat vlak bevindt zich een spanningsveld dat bij vrijwel alle cases expliciet terugkomt: organisaties blijven aanspreekbaar op hun maatschappelijke opdracht, risico's en rechtmatigheid, terwijl besluitvorming en uitvoering deels plaatsvinden in collectieve verbanden zonder klassieke hiërarchie. Toezicht vraagt daarom om een invulling die recht doet aan gedeelde verantwoordelijkheid én aan de governance verplichtingen van individuele organisaties. De vraag is *hoe* hier invulling aan gegeven kan worden.

Bevindingen uit de cases

In de praktijk laten de bestudeerde cases zien dat toezicht in de praktijk meervoudig en gelaagd is georganiseerd. Naast formeel toezicht op organisatieniveau zien we ook voorbeelden terugkomen van:

- Informerende en reflecterende contacten tussen toezichthouders;
- Gezamenlijke duiding van regionale ontwikkelingen;
- Expliciete toezicht- of verantwoordingslijnen binnen het samenwerkingsverband zelf.

Dit laatste geldt met name wanneer het samenwerkingsverband zelf uitvoerende verantwoordelijkheden draagt en beschikt over een eigen bestuurlijke en financiële infrastructuur, bijvoorbeeld in de vorm van een rechtspersoon met een eigen begroting, directie en formele verantwoordingslijnen. In dergelijke situaties krijgt toezicht niet alleen een relationele, maar ook een expliciet institutionele invulling, met vastgelegde toezichtrelaties, rapportageverplichtingen en besluitvormingskaders op het niveau van het samenwerkingsverband zelf.

Tegelijkertijd laten de cases ook een terugkerend knelpunt zien: toezichthouders worden in de praktijk regelmatig pas in een laat stadium bij een samenwerkingsverband betrokken, en zijn niet altijd goed op de hoogte van de actuele ontwikkelingen binnen het regionale netwerk waaraan hun organisatie deelneemt. Dit vergroot het risico dat toezicht reactief in plaats van proactief wordt ingevuld.

Bezien vanuit het analytisch raamwerk met drie lagen van governance komt uit de acht cases het volgende naar voren:

- Normatieve laag
Toezicht krijgt in veel cases een reflectief karakter: dialoog over maatschappelijke doelen, legitimiteit, spanningen en dilemma's. Dit 'kijken over grenzen' is bijvoorbeeld zichtbaar in periodieke bespreking van regionale ontwikkelingen en gezamenlijke duiding.
- Bestuurlijke laag
Toezicht is zelden gecentraliseerd op netwerkniveau. Besturen en Raden van Toezicht van deelnemende organisaties blijven verantwoordelijk, maar er ontstaan wel ondersteunende governance-instrumenten: mandaten, besluitvormingsprocedures, escalatiemechanismen en afspraken over rolverdeling.
- Control- en verantwoordingslaag
De grootste spanning ontstaat op deze laag. Organisaties blijven juridisch en financieel aanspreekbaar, terwijl samenwerking gedeelde verantwoordelijkheid vraagt. In samenwerkingsverbanden met eigen uitvoerings- en beheers infrastructuur zien we dat toezicht deels institutioneler wordt: er ontstaan expliciete verantwoordingslijnen binnen het samenwerkingsverband (bijv. bestuur-directie; ledenstructuur; formele rapportages), naast toezicht door de RvT's op hun eigen bestuur.

Analyse

Adequaat toezicht betekent niet dat er gestreefd moet worden naar een werkvorm waarbij toezicht houden op het samenwerkingsverband op een vergelijkbare wijze ingevuld kan worden als toezicht op een individuele organisatie. Integendeel, verschillende cases geven aan dat dit niet alleen moeilijk uitvoerbaar is, maar ook onwenselijk. Voor hen betekent

‘adequaat toezicht’ het waarborgen dat de eigen organisatie ‘in control’ is over haar deelname, met een adequate informatiepositie en toetsbare besluitvorming.

Wanneer een samenwerkingsverband een eigen uitvoeringsverantwoordelijkheid en financiële infrastructuur heeft, komt daar een tweede dimensie bij: beoordelen of de institutionele governance binnen het samenwerkingsverband zodanig is ingericht dat het bestuur van de deelnemende organisatie redelijkerwijs kan steunen op die structuur in zijn eigen verantwoording.

Praktische duiding

Om het toezicht op samenwerkingsverbanden werkbaar te maken, werken de bestudeerde cases met verschillende mechanismen, waarvan een aantal verzameld kan worden in een terugkerend toezicht- en verantwoordingscyclus die er als volgt uit zou kunnen zien:

- **Voor:** afspraken maken over doelen, mandaten, risicoanalyse en informatieafdeling
- **Tussentijds:** samenwerking periodiek monitoren en hierop reflecteren, op basis van periodieke rapportages, financiële voortgang, signalering van risico's, reflectie- en escalatiemomenten;
- **Na:** expliciete evaluatie van doelbereik en governance; besluit over voortzetting/ wijziging/stopzetting van de samenwerking.

4.3 Besluitvorming en escalaties (vraag 3)

Voor dit onderdeel staat de volgende vraag centraal:

Welke besluiten die genomen worden binnen een samenwerkingsverband zouden moeten worden voorgelegd aan de instellingen zelf en welke aan de Raad van Toezicht van de instellingen zelf?

Uit de literatuur komt dat besluitvorming in samenwerkingsverbanden veelal gedeeld plaatsvindt in een context van wederzijdse afhankelijkheid tussen autonome organisaties. Wanneer besluiten financiële of andere substantiële gevolgen hebben voor afzonderlijke organisaties, zou het wel van belang blijven dat deze besluiten ook worden ingebed in de bestuurlijke en toezichthoudende structuren van die organisaties zelf.

Bevindingen uit de cases

Bezien vanuit het analytisch raamwerk met drie lagen van governance komt uit de acht cases het volgende naar voren:

- Normatieve laag
Besluitvorming krijgt legitimiteit door transparantie, gezamenlijke doelorientatie en expliciete belangenafweging.
- Bestuurlijke laag
Er is over het algemeen geen vaste lijst van besluiten die altijd moeten worden voorgelegd. In plaats daarvan hanteren bestuur en toezicht in de praktijk een principiële afweging, gebaseerd op:
 - Aard en impact van het besluit;
 - Financiële, juridische en reputatierisico's;
 - Mate van onomkeerbaarheid;
 - Mate waarin het besluit raakt aan de maatschappelijke opdracht.

- **Control- en verantwoordingslaag**
In de analyse van de acht cases zien we een gelaagde besluitvorming ontstaan, die grofweg als volgt gekenmerkt kan worden:
 - Operationele en inhoudelijke besluiten vinden plaats binnen het samenwerkingsverband;
 - Strategische of risicovolle besluiten worden belegd bij het bestuur van de deelnemende organisaties;
 - Besluiten met majeure impact worden door het bestuur van de deelnemende organisaties voorgelegd aan de eigen Raad van Toezicht.

In sterk geïnstitutionaliseerde samenwerkingsvormen is dit explicieter vastgelegd (statuten/reglementen), terwijl het in lichtere netwerken vaker impliciet is. In beide gevallen draagt deze gelaagdheid bij aan werkbare governance en voorkomt zij over-escalatie.

Analyse

De bevindingen uit de cases laten zien dat de vraag waar besluiten moeten worden belegd, in de praktijk niet wordt beantwoord op basis van een formele ‘plek’ waar besluitvorming plaatsvindt, maar op basis van de aard en impact van het besluit. Daarmee verschuift de focus van waar een besluit wordt genomen naar wat een besluit teweegbrengt voor de deelnemende organisaties. Dit kan spanning opleveren als de gezamenlijke ambitie een maatschappelijke is met organisatie specifieke consequenties.

Dit sluit aan bij het analytisch raamwerk van drie governance-lagen. Besluiten die primair betrekking hebben op de uitvoering binnen het samenwerkingsverband blijven veelal binnen de bestuurlijke ruimte van het netwerk. Naarmate besluiten grotere gevolgen hebben voor de positie, verantwoordelijkheid of risico's van afzonderlijke organisaties, verschuiven zij naar het niveau van het bestuur en – bij majeure impact – naar de Raad van Toezicht. Deze gelaagde benadering maakt het mogelijk om zowel slagvaardigheid in de samenwerking als bestuurlijke en toezichthoudende verantwoordelijkheid te borgen.

Praktische duiding

De analyse van de bestudeerde samenwerkingsverbanden laat zien dat bestuur en toezicht in de praktijk veelal werken met een (impliciete) beslislogica bij de vraag waar besluiten worden belegd. Deze logica is niet altijd formeel vastgelegd, maar komt in meerdere cases herkenbaar terug. Zij biedt inzicht in hoe besluitvorming in samenwerkingsverbanden wordt gedifferentieerd naar niveau en impact.

Daarbij is grofweg het volgende patroon zichtbaar:

- **Binnen het samenwerkingsverband**
Operationele en uitvoeringsgerichte besluiten die vallen binnen vooraf afgesproken mandaten en kaders, zoals werkwijzen, planning en inzet van middelen binnen bestaande afspraken.
- **Bij het bestuur van de zorgorganisatie**
Besluiten die leiden tot nieuwe verplichtingen of verantwoordelijkheden voor de organisatie, zoals toetreden tot of uittreden uit een samenwerkingsverband, het aangaan van nieuwe samenwerkingsvormen, besluiten met substantiële financiële gevolgen, of besluiten die raken aan naleving van wet- en regelgeving.

- **Bij de Raad van Toezicht**

Besluiten die de strategische koers van de organisatie beïnvloeden, betrekking hebben op ingrijpende en duurzame samenwerkingsvormen, leiden tot een wezenlijke wijziging van het risicoprofiel, of raken aan de publieke en maatschappelijke legitimiteit van de organisatie.

Verder is bij besluiten die de eigen organisatie raken, maar niet de strategische koers wijzigen, periodieke informatieverstrekking aan de RvT raadzaam. Niet als overkill, maar als onderdeel van een adequate informatiepositie die de RvT in staat stelt haar adviserende en toezichthoudende rol te vervullen.

4.4 Belangenverstrengeling en rolzuiverheid (vraag 4)

Voor dit onderdeel staat de volgende vraag centraal:

Hoe verhoudt zich een en ander tot de belangenverstrengelingsregeling als de belangen van het samenwerkingsverband en de oprichtende instellingen uit elkaar gaat lopen?

Samenwerkingsverbanden brengen per definitie meervoudige belangen samen. De analyse van de cases laat zien dat belangenverstrengeling niet zozeer een uitzondering is, maar een structureel aandachtspunt binnen netwerk- en samenwerkingsverbanden. Het is dan ook van belang onderscheid te maken tussen persoonlijke en institutionele belangenverstrengeling. Persoonlijke belangenverstrengeling betreft situaties waarin een individu een direct persoonlijk belang heeft dat strijdig kan zijn met het belang van de organisatie. Institutionele belangenverstrengeling (of -conflicten) ontstaat wanneer het belang van de eigen organisatie niet (volledig) samenvalt met het collectieve belang van het samenwerkingsverband. De literatuur wijst erop dat het framen van institutionele belangenconflicten als integriteitsvraagstuk kan leiden tot besluiteloosheid en rolvermijding, en benadrukt het belang van governance-arrangementen die dergelijke spanningen expliciet en hanteerbaar maken.

Een ander belangrijk punt in dit kader is het principe van gelijkwaardigheid. Organisaties verschillen in omvang, middelen, invloed en belang bij de samenwerking. Die verschillen bepalen de machtsdynamiek en daarmee de kwaliteit van besluitvorming. Bespreek wie welk gewicht heeft in de besluitvorming, hoe wordt omgegaan met situaties waarin een grote partner feitelijk meer te zeggen heeft dan een kleine: hoe wordt voorkomen dat de samenwerking door een of enkele dominante partijen wordt bepaald? Adresseer in deze bestaande ongelijkheid tussen partners expliciet.

Bevindingen uit de cases

Ten aanzien van het omgaan met belangenverstrengeling en het spanningsveld dat ontstaat als de belangen van de samenwerkingsverbanden en die van de deelnemende organisaties uiteenlopen, komt uit de praktijk het volgende:

- **Normatieve laag**
Uit de interviews blijkt dat betrokken bestuurders en toezichthouders belangenverstrengeling primair benaderen vanuit waarden als transparantie, legitimiteit en aanspreekbaarheid. In vrijwel alle cases wordt benadrukt dat uiteenlopende belangen een gegeven zijn binnen samenwerkingsverbanden. Bestuurders geven aan dat het expliciet benoemen van belangen en rollen wordt gezien als voorwaarde voor vertrouwen en voortgang, niet als teken van disfunctioneren. In meerdere interviews wordt gesproken

over het belang van een “veilig gesprek” waarin belangen uitgesproken kunnen worden zonder dat dit direct wordt geïmpliciteerd als integriteitskwesitie. Het normatieve uitgangspunt is daarbij dat legitimiteit niet voortvloeit uit het ontbreken van belangen, maar uit de zorgvuldige omgang ermee.

- Bestuurlijke laag

Op bestuurlijk niveau laten de cases zien dat bestuurders voortdurend schakelen tussen verschillende rollen: zij nemen deel aan besluitvorming binnen het samenwerkingsverband, terwijl zij tegelijkertijd eindverantwoordelijk blijven voor het belang van de eigen organisatie. In de interviews wordt deze spanning vaak benoemd als inherent aan samenwerking. Om hiermee om te gaan, zijn in de praktijk verschillende bestuurlijke arrangementen zichtbaar:

- Expliciete mandaten waarin wordt vastgelegd waarvoor een het bestuur binnen het samenwerkingsverband bevoegd is;
- Rolafspraken over wanneer iemand spreekt namens het netwerk en wanneer namens de eigen organisatie;
- Escalatieprocedures voor situaties waarin belangen structureel botsen of besluitvorming vastloopt;
- Het gebruik van onafhankelijke voorzitters of procesbegeleiders om belangenafweging te faciliteren.

In enkele cases geven bestuurders aan dat het ontbreken van duidelijke rolafspraken leidt tot onzekerheid en terughoudendheid in besluitvorming, terwijl explicitering juist helpt om verantwoordelijkheid te nemen.

- Control- en verantwoordingslaag

De omgang met belangenverstrengeling verschilt sterk per samenwerkingsverband en hangt samen met de mate van institutionalisering. In lichtere netwerken is de omgang met belangenconflicten vooral relationeel en informeel georganiseerd, via overleg, reflectie en onderlinge aanspreekbaarheid. In meer geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden – met name wanneer sprake is van een rechtspersoon met eigen bestuur en financiële verantwoordelijkheid – is belangenverstrengeling vaker procedureel vastgelegd.

Voorbeelden die in de cases worden genoemd zijn:

- Formele regelingen voor tegenstrijdig belang;
- Bepalingen over uitsluiting van beraadslaging en besluitvorming;
- Vastlegging van besluitvorming en overwegingen in notulen of bestuurlijke stukken.

In deze gevallen wordt expliciet aansluiting gezocht bij bestaande governance-instrumenten, zodat verantwoording achteraf mogelijk is richting deelnemende organisaties en toezichthouders.

Analyse

De analyse van de interviews en cases laat zien dat belangenverstrengeling in samenwerkingsverbanden niet eenduidig kan worden benaderd vanuit één logica. Persoonlijke belangenverstrengeling wordt in alle gevallen behandeld als een integriteitsvraagstuk waarvoor bestaande regels en procedures worden toegepast. Institutionele belangenconflicten daarentegen worden door betrokkenen gezien als een structureel governancevraagstuk dat voortvloeit uit de aard van samenwerking tussen autonome organisaties.

Het onderscheid tussen deze twee typen spanningen blijkt in de praktijk cruciaal. Waar institutionele belangenconflicten worden behandeld alsof sprake is van persoonlijke

belangenverstrengeling, ontstaat het risico dat bestuurders zich structureel moeten onthouden van besluitvorming, terwijl zij juist zijn afgevaardigd om namens hun organisatie bij te dragen aan het collectief. In de onderzochte samenwerkingsverbanden wordt daarom gezocht naar vormen van governance die ruimte bieden voor expliciete belangenafweging, zonder dat dit leidt tot diskwalificatie van betrokkenen.

Het analytisch raamwerk met drie governance-lagen maakt zichtbaar dat de omgang met belangenverstrengeling zich tegelijk afspeelt op normatief, bestuurlijk en control-niveau, en dat spanning ontstaat wanneer deze lagen niet goed op elkaar zijn afgestemd.

Praktische duiding

De analyse van de cases laat zien dat samenwerkingsverbanden in de praktijk verschillende handelingslijnen combineren om belangenverstrengeling en rolzuiverheid hanteerbaar te houden:

- **Differentieer expliciet tussen persoonlijke en institutionele belangen**
Persoonlijke belangenverstrengeling wordt behandeld conform bestaande integriteitsregels; institutionele belangenconflicten worden geadresseerd via governance-afspraken.
- **Maak belangen bespreekbaar**
Door belangen en rollen expliciet te benoemen, ontstaat ruimte voor zorgvuldige afweging zonder dat besluitvorming direct wordt geblokkeerd.
- **Borg meespraak, samenspraak, tegenspraak en escalatie**
Meespraak en samenspraak zorgen dat belangen vroegtijdig en gezamenlijk worden gewogen. Duidelijke procedures helpen om vastlopende besluitvorming tijdig te adresseren.
- **Leg besluiten en afwegingen vast**
Vastlegging draagt bij aan legitimiteit en maakt verantwoording richting bestuur en toezichthouders mogelijk.
- **In meer geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden**
Worden tegenstrijdigheids- en belangregelingen en terugkoppelingsafspraken expliciet vastgelegd, zodat rolzuiverheid ook formeel is geborgd.

4.5 In control zijn in relatie tot samenwerkingsverbanden (vraag 5)

Voor dit onderdeel staat de volgende vraag centraal:

Betekent doorwerking dat een organisatie ook in control moet zijn voor zijn partners, en hoe kan hieraan vorm worden gegeven? Moet een zorgaanbieder bijvoorbeeld borgen dat het samenwerkingsverband maar ook zijn partners voldoen en blijven voldoen aan de code?

In samenwerkingsverbanden tussen autonome organisaties wordt het doorschuiven van verantwoordelijkheid naar één partij veelal gezien als ineffectief en zelfs onverenigbaar met gelijkwaardigheid en rechtmatigheid. Tegelijkertijd stelt het steeds verder bij elkaar brengen van uitvoering, middelen en verantwoordelijkheden binnen een samenwerkingsverband ook eisen met zich mee op het gebied van beheersing, verantwoording en toezicht.

Deze spanning tussen gedeelde verantwoordelijkheid enerzijds en de noodzaak tot beheersing anderzijds, vormt het vertrekpunt voor de analyse van 'in control' in de onderzochte cases. Daarbij verstaan we in dit rapport 'in control zijn' niet als het volledig beheersen van alle risico's of het uitoefenen van toezicht op partners, maar het beschikken over voldoende inzicht

in doelen, voortgang, risico's en bijsturingsmogelijkheden om de eigen bestuurlijke en toezichthoudende verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. Hoe dit in de praktijk daadwerkelijk ingevuld wordt, verschilt per type samenwerking en per fase.

Bevindingen uit de cases

Bezien vanuit het analytisch raamwerk met drie lagen van governance komt uit de acht cases het volgende naar voren:

- **Normatieve laag**
In alle onderzochte samenwerkingsverbanden komt 'in control zijn' in eerste instantie naar voren als een legitimiteitsvraag. Bestuurders geven aan dat zij richting hun eigen organisatie, interne en externe stakeholders moeten kunnen verantwoorden waarom deelname aan een samenwerkingsverband passend is bij de maatschappelijke opdracht van de instelling. Deze normatieve invulling gaat niet over het beheersen van anderen, maar over het kunnen uitleggen van keuzes, risico's en bijdragen. In de interviews wordt herhaaldelijk benadrukt dat 'in control zijn' begint bij het expliciet maken van doelen, publieke meerwaarde en gezamenlijke verantwoordelijkheid.
- **Bestuurlijke laag**
Op bestuurlijk niveau wordt 'in control zijn' in de cases vooral gekoppeld aan de explicitering van governance-afspraken. Bestuurders benoemen dat inzicht en beheersing niet ontstaan door hiërarchische aansturing, maar door duidelijkheid over:
 - Mandaten en besluitvormingsbevoegdheden;
 - Rolverdeling tussen het samenwerkingsverband en de deelnemende organisaties;
 - Escalatieprocedures bij conflicten of vastlopende besluitvorming;
 - Momenten waarop besluiten worden teruggelegd naar de eigen organisatie.In samenwerkingsverbanden zonder gezamenlijke uitvoeringsverantwoordelijkheid blijft deze laag vaak relatief licht en relationeel ingericht. In samenwerkingen met een eigen uitvoeringsstructuur is deze bestuurlijke laag juist formeler uitgewerkt, bijvoorbeeld in reglementen of samenwerkingsafspraken.
- **Control- en verantwoordingslaag**
De control- en verantwoordingslaag laat in alle cases een consistent beeld zien: er is geen sprake van ketentoezicht of van één organisatie die verantwoordelijk is voor de interne beheersing van andere partners. In plaats daarvan wordt gewerkt met gezamenlijke vormen van monitoring en verantwoording, zoals:
 - Gezamenlijke dashboards of voortgangsrapportages;
 - Periodieke evaluaties en impactmetingen;
 - Afspraken over financiële transparantie;
 - Gezamenlijke verantwoordingsmomenten richting financiers of toezichthouders.Tegelijkertijd worden duidelijke grenzen gesteld aan informatie-uitwisseling. In meerdere cases wordt expliciet benoemd dat privacywetgeving en mededingingsrecht randvoorwaarden vormen voor de inrichting van monitoring en control. Dit leidt ertoe dat informatie veelal geaggregeerd wordt gedeeld en dat spelregels worden afgesproken over wat wel en niet wordt uitgewisseld.

Een belangrijk onderscheid dat uit de cases naar voren komt, betreft het verschil tussen samenwerkingsverbanden:

- zonder gezamenlijke uitvoeringsverantwoordelijkheid: 'in control zijn' wordt vooral relationeel en contextueel ingevuld;

- met gezamenlijke uitvoeringsverantwoordelijkheid: naast relationele afspraken worden ook institutionele controlemechanismen ingericht op het niveau van het samenwerkingsverband zelf, zoals formele begrotingscycli, verantwoordingsstructuren en interne controle.

Analyse

De analyse van de cases laat zien dat ‘in control zijn’ in samenwerkingsverbanden niet eenduidig kan worden gedefinieerd, maar afhankelijk is van de aard, intensiteit en inrichting van de samenwerking. Het begrip krijgt in de praktijk een andere betekenis dan in een hiërarchisch georganiseerde zorginstelling.

Wat wel in alle cases terugkomt, is dat ‘in control zijn’ niet wordt opgevat als het afdwingen van compliance bij partners of het uitoefenen van hiërarchisch toezicht. Een dergelijke invulling wordt door betrokkenen zelfs als onwerkbaar en onverenigbaar met gelijkwaardige samenwerking beschouwd.

Daartegenover staat een invulling waarin ‘in control’ wordt verbonden aan:

- Voldoende inzicht in doelen, besluitvorming en risico’s;
- Toetsbaarheid van gemaakte keuzes;
- Afgesproken mogelijkheden tot bijsturing;
- Het kunnen afleggen van verantwoording richting de eigen Raad van Toezicht en, waar relevant, externe toezichthouders.

De cases maken bovendien duidelijk dat proportionaliteit hierbij een centrale rol speelt. Naarmate de impact, risico’s en uitvoeringsintensiteit van een samenwerkingsverband toenemen, wordt ook een zwaardere bestuurlijke en control-inrichting noodzakelijk geacht.

Praktische duiding

Voor de praktijk betekent dit dat ‘in control zijn’ in samenwerkingsverbanden het best kan worden benaderd als een proportionele opgave, waarbij de volgende uitgangspunten leidend zijn:

- **Geen (vervangend) ketentoezicht:** organisaties blijven verantwoordelijk voor hun eigen governance en interne beheersing.
- **Inzicht en toetsbaarheid:** deelname aan een samenwerkingsverband moet zodanig zijn ingericht dat bestuur en toezichthouders zicht hebben op doelen, risico’s en besluitvorming.
- **Gedeelde monitoring:** partners maken gezamenlijke afspraken over evaluatie, voortgang en verantwoording, binnen de grenzen van privacy- en mededingingsregels.
- **Aansluiting bij intensiteit van samenwerking:** lichte netwerken vragen om andere control-arrangementen dan samenwerkingen met geconcentreerde uitvoering en middelen.
- **Institutionele borging waar nodig:** wanneer sprake is van gezamenlijke uitvoeringsverantwoordelijkheid, is het van belang dat controle- en verantwoordingsmechanismen ook op entiteitsniveau expliciet zijn ingericht, zodat deelnemende organisaties hierop kunnen steunen in hun eigen verantwoording.

Op deze wijze wordt ‘in control’ geen allesomvattend beheersingsconcept, maar een werkbaar en uitlegbaar onderdeel van governance in samenwerkingsverbanden.

4.6 Overkoepelende conclusie

De beantwoording van de kennisvragen laat zien dat governance van samenwerkingsverbanden in zorg en welzijn zich niet laat vangen in één uniforme inrichting of set van regels. De analyse van de acht cases bevestigt dat de doorwerking van de Governancecode Zorg in samenwerkingsverbanden primair contextafhankelijk is en sterk samenhangt met doel, schaal, ontwikkelfase en mate van institutionalisering van de samenwerking.

Het in deze studie gehanteerde analytische raamwerk met drie lagen – normatief, bestuurlijk en control- en verantwoording – lijkt daarbij een bruikbaar instrument om deze variatie te duiden. In alle onderzochte samenwerkingsverbanden is sprake van normatieve doorwerking van de Governancecode: waarden als maatschappelijke oriëntatie, transparantie, zorgvuldigheid en legitimiteit vormen in alle cases een belangrijk referentiekader voor het handelen van bestuur en toezicht. De wijze waarop deze principes worden vertaald naar bestuurlijke afspraken en controle mechanismen verschilt echter aanzienlijk.

De cases laten ook zien dat spanningen rondom doorwerking, toezicht, besluitvorming, belangenverstrengeling en ‘in control zijn’ vaak ontstaan wanneer deze lagen onvoldoende van elkaar worden onderscheiden, of wanneer impliciet wordt verondersteld dat normatieve doorwerking automatisch ook leidt tot bestuurlijke of institutionele doorwerking. Juist het expliciteren van dit onderscheid helpt om verwachtingen te verduidelijken en governance werkbaar te houden.

Daarbij komt uit de analyse een consistent patroon naar voren:

- In lichtere, meer relationele netwerken blijven bestuurlijke en control-arrangementen vaak bewust beperkt en flexibel, terwijl normatieve afstemming centraal staat.
- In meer geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden, met gezamenlijke uitvoeringsverantwoordelijkheid en geconcentreerde middelen, worden governanceprincipes explicieter vastgelegd en institutioneel geborgd, onder meer via formele besluitvorming, toezicht- en verantwoordingsstructuren.

Over de volle breedte van de kennisvragen heen bevestigen de cases dat governance in samenwerkingsverbanden niet vraagt om hiërarchische sturing of ketentoezicht, maar om proportionele, expliciete en toetsbare afspraken die recht doen aan zowel gedeelde verantwoordelijkheid als aan de blijvende aanspreekbaarheid van individuele organisaties. Bestuur en toezicht blijven daarbij primair georganiseerd op organisatieniveau, maar vragen om een verbrede blik die ook de dynamiek, risico's en legitimiteit van samenwerking omvat. Die verbrede blik omvat nadrukkelijk ook de vraag of de samenwerking daadwerkelijk bijdraagt aan betere zorg voor cliënten.

Deze inzichten vormen het vertrekpunt voor het volgende hoofdstuk, waarin de bevindingen uit deze studie worden vertaald naar handelingsperspectieven en aandachtspunten voor de verdere ontwikkeling en toepassing van de Governancecode Zorg in samenwerkingsverbanden.

5. Handelingsperspectieven en aandachtspunten voor governance in samenwerkingsverbanden

Zowel vanuit de theorie als de praktijk komt naar voren dat samenwerkingsverbanden een andere wijze van governance vragen dan individuele organisaties. Mede gezien de grote diversiteit tussen samenwerkingsverbanden, is daarbij geen sprake van één vast model dat op elke samenwerking van toepassing is. Het gaat om het maken van expliciete, proportionele keuzes over waarden, besluitvorming en control, passend bij de aard en intensiteit van de samenwerking. Tegelijkertijd blijkt dat bestuur en toezicht wel behoefte hebben aan concreet houvast om hun rol en verantwoordelijkheid binnen deze context zorgvuldig in te vullen.

Dit hoofdstuk vertaalt de bevindingen uit deze studie naar praktische handelingsperspectieven voor bestuur en toezicht. Deze perspectieven zijn bedoeld om te ondersteunen bij het expliciteren van uitgangspunten, het zorgvuldig inrichten van besluitvorming en het proportioneel organiseren van toezicht en verantwoording. Daarbij staat niet het creëren van uniforme structuren centraal, maar het versterken van het vermogen van organisaties om bewust, uitlegbaar en consistent invulling te geven aan de governance van de samenwerkingsverbanden waar zij onderdeel van uitmaken. Daarbij geldt als overkoepelend uitgangspunt: samenwerking is een middel, geen doel op zichzelf. Keuzes die gemaakt worden ten aanzien van de governance dienen steeds te kunnen worden verantwoord vanuit de vraag of zij bijdragen aan goede zorg voor cliënten en aan de bredere maatschappelijke opgave.

De handelingsperspectieven zijn opgebouwd langs het analytische raamwerk met drie governance-lagen: de normatieve laag, de bestuurlijke laag en de control- en verantwoordingslaag. Deze driedeling sluit aan bij de praktijk van samenwerkingsverbanden, waarin governance niet alleen een kwestie is van structuur en toezicht, maar ook van gedeelde uitgangspunten, rolzuiverheid en proportionele verantwoording.

5.1 Handelingsperspectieven op de normatieve laag

(waarden, legitimiteit en maatschappelijke oriëntatie)

Samenwerken aan een gedeelde maatschappelijke opdracht vraagt om expliciete aandacht voor waarden, legitimiteit en maatschappelijke oriëntatie. De normen en principes die gelden binnen de eigen organisatie werken onvermijdelijk door in de samenwerking, ook wanneer de Governancecode Zorg niet expliciet als zodanig wordt benoemd. Centraal in deze normatieve basis staat steeds de vraag: voor wie werken we samen? Het antwoord op die vraag - de cliënt, de patiënt, de burger - is de doelbinding die richting geeft aan alle governance keuzes die volgen.

Het is raadzaam deze normatieve basis expliciet te maken en te delen, zodat er bij onenigheid of botsende belangen op kan worden teruggereken. Hoeveel explicitering nodig is, hangt af van de intensiteit en impact van de samenwerking. Onderstaand kader onderscheidt drie niveaus.

Niveau 1: Impliciete normatieve afstemming

Bij lichte, strategische netwerken waarin samenwerking gericht is op afstemming, kennisdeling of gezamenlijke oriëntatie.

Voor dit type samenwerkingsverbanden worden de volgende zaken (minimaal) geadviseerd:

- Bespreek expliciet het gezamenlijke maatschappelijke doel van de samenwerking;
- Spreek uit vanuit welke waarden wordt samengewerkt (bijv. publieke verantwoordelijkheid, toegankelijkheid, kwaliteit);
- Benoem dat bestuurders deelnemen vanuit hun verantwoordelijkheid voor het bredere maatschappelijke belang, naast het belang van de eigen organisatie.
- Bespreek al in een vroeg stadium hoe medewerkers en cliënten worden geïnformeerd over de samenwerking en hoe hun betrokkenheid geborgd wordt, ook al is er nog geen formele medezeggenschap op het niveau van het samenwerkingsverband.

Voor bestuur en toezicht geldt dat bestuurders moeten kunnen uitleggen hoe deelname bijdraagt aan de maatschappelijke opdracht van de organisatie. De RvT moet deelname kunnen plaatsen binnen de maatschappelijke rol en strategie van de organisatie.

Niveau 2: Expliciete normatieve afspraken

Bij samenwerkingsverbanden waarin partijen gezamenlijk werken aan concrete opgaven of langdurige samenwerking, maar zonder zelfstandige rechtspersoon of volledige overdracht van uitvoering.

Voor dit type samenwerkingsverbanden is het raadzaam om expliciet vast te leggen:

- Het gezamenlijke maatschappelijke doel en de publieke opgave;
- De uitgangspunten voor samenwerking, zoals:
 - transparantie;
 - onderling vertrouwen;
 - zorgvuldige besluitvorming;
 - handelen in het belang van cliënten en samenleving;
- De rol van het bestuur als vertegenwoordiger van zowel de eigen organisatie als de gezamenlijke opgave.

Dit kan bijvoorbeeld worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst, convenant of gezamenlijke visie.

Het bestuur weegt hierin expliciet hoe het belang van de samenwerking zich verhoudt tot het belang van de eigen organisatie. De RvT ziet toe op deze afwegingen en de maatschappelijke legitimiteit van deelname.

Niveau 3: Geformaliseerde normatieve verankering

Bij samenwerkingsverbanden met een eigen entiteit, uitvoeringsverantwoordelijkheid of substantiële impact op zorg en ondersteuning.

Dit niveau vraagt om expliciete normatieve verankering, bijvoorbeeld via:

- Statuten, reglementen of een samenwerkingsovereenkomsten waarin maatschappelijke doelstelling en uitgangspunten zijn opgenomen;

- Expliciete formulering van de maatschappelijke opdracht van het samenwerkingsverband;
- Periodieke bestuurlijke reflectie op de vraag of de samenwerking nog bijdraagt aan de publieke opgave.

Voor bestuur en toezicht is het raadzaam om de maatschappelijke oriëntatie en legitimiteit expliciet onderdeel van hun governance te maken. Dat houdt in dat:

- Het bestuur handelt vanuit een expliciet gedeelde maatschappelijke opdracht;
- De RvT toezicht houdt op de maatschappelijke legitimiteit van deelname en betrokkenheid bij het samenwerkingsverband.

De normatieve laag vormt de basis voor de bestuurlijke inrichting: pas als helder is vanuit welke waarden en met welk gezamenlijk doel wordt samengewerkt, kunnen rollen, mandaten en besluitvorming zinvol worden ingericht.

5.2 Handelingsperspectieven op de bestuurlijke laag

(rollen, mandaten en besluitvorming)

Anders dan binnen een individuele organisatie is bestuurlijke bevoegdheid in samenwerkingsverbanden gebaseerd op afspraken tussen autonome organisaties, niet op formele hiërarchie. De inrichting moet passend zijn bij de zwaarte van de samenwerking: lichter bij strategische netwerken, zwaarder naarmate er sprake is van gezamenlijke uitvoering, middelen of rechtspersoonlijkheid. Onderstaand bekijken we dat op drie niveaus.

Niveau 1: Relatieve bestuurlijke inrichting

Bij samenwerking gericht op afstemming, kennisdeling of gezamenlijke koersvorming, zonder overdracht van formele bevoegdheden.

Voor dit type 'lichte' samenwerkingsverbanden is het raadzaam om minimaal het volgende vast te leggen:

- Wat het doel en de reikwijdte van de samenwerking is;
- Welke rol overleg tussen bestuurders heeft (bijv. afstemming, signalering, prioritering);
- Welke besluitvorming plaatsvindt binnen de afzonderlijke organisaties, en niet binnen het samenwerkingsverband zelf;
- Wie de organisatie vertegenwoordigt (vaste bestuurder of plaatsvervanger);
- Tijdige betrokkenheid van de RvT bij de start van de samenwerking, zodat toezicht niet achteraf maar vanaf de aanvang kan meedenken over risico's, belangen en governance-inrichting.

Bij de meest lichte vorm geldt dat bestuurders afspreken en afstemmen, maar geen bindende besluiten nemen namens de eigen organisatie zonder interne besluitvorming. De RvT heeft helderheid over zijn eigen rol: welke deelname is er aan het netwerk, heeft hij een goedkeuringsrol, of volstaat periodieke informatieverstrekking?

Niveau 2: Gelaagde bestuurlijke inrichting

Bij samenwerking waarin bestuurders gezamenlijk richting geven aan programma's, projecten of inzet van middelen, maar de formele besluitvorming uiteindelijk bij de deelnemende organisaties blijft.

Voor dit type 'medium' samenwerkingsverbanden is het raadzaam om aanvullend het volgende in te richten:

- Een duidelijke gelaagde besluitvormingsstructuur, bijvoorbeeld:
 - bestuurlijk overleg (strategische koers en prioriteiten);
 - programmaniveau (voorbereiding en coördinatie);
 - projectniveau (uitvoering en monitoring);
- Expliciete afspraken over welke besluiten:
 - binnen het samenwerkingsverband voorbereid/genomen worden;
 - welke binnen de eigen organisatie formeel worden vastgesteld;
- Heldere mandaten voor programmaleiders en bestuurlijke vertegenwoordigers;
- Escalatieafspraken: wanneer en hoe wordt een besluit teruggelegd bij de eigen organisatie of bestuur.

Voor bestuur en toezicht is het van belang dat bestuurders weten wanneer zij kunnen handelen namens de samenwerking en wanneer zij terug moeten naar hun eigen organisatie. Denk bijvoorbeeld aan besluiten die impact hebben op de strategie van de eigen organisatie of risico's met zich meebrengen. De RvT houdt hier toezicht op. Bespreek samen ook al in een vroeg stadium hoe medewerkers en cliënten worden geïnformeerd over de samenwerking en hoe hun betrokkenheid geborgd wordt, ook al is er nog geen formele medezeggenschap op het niveau van het samenwerkingsverband.

Niveau 3: Institutionele bestuurlijke inrichting

Bij samenwerkingsverbanden met een eigen entiteit (bijv. stichting of coöperatie), eigen budget, personeel of uitvoeringsverantwoordelijkheid.

Dit 'zware' type samenwerking vraagt om een expliciete en formeel vastgelegde bestuurlijke inrichting, waaronder:

- Statuten en reglementen waarin rollen, bevoegdheden en besluitvorming zijn vastgelegd;
- Een heldere verhouding tussen het bestuur van het samenwerkingsverband en de rol dat de deelnemende organisaties (bijv. via ledenvergadering of toezichthoudend orgaan) en eventueel andere relevante organen;
- Expliciete mandaat- en verantwoordingsstructuur:
 - wie neemt welke besluiten;
 - wie vertegenwoordigt de deelnemende organisaties;
 - hoe worden besluiten voorbereid en vastgesteld;
- Escalatie- en geschilprocedures, voor situaties waarin belangen uiteenlopen.

Bestuurders vervullen hun rol vanuit een expliciet mandaat en zorgen voor adequate terugkoppeling naar de eigen organisatie. De RvT houdt toezicht op de betrokkenheid, de risico's en de strategische implicaties voor de organisatie. In meer geformaliseerde samenwerkingsverbanden is het raadzaam ook de positie van medezeggenschap expliciet te adresseren: zijn er afspraken over informatieverstrekking aan OR'en en cliëntenraden van de

deelnemende organisaties over besluiten die óp het niveau van het samenwerkingsverband worden genomen maar de eigen organisatie raken?

Heldere bestuurlijke afspraken zijn op hun beurt de voorwaarde voor zinvolle control: pas als duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is, kan worden bepaald welke informatie nodig is en hoe verantwoording wordt afgelegd.

5.3 Handelingsperspectieven op de control- en verantwoordingslaag

(inzicht, monitoring en ‘in control’)

‘In control zijn’ in samenwerkingsverbanden betekent dat bestuur en toezicht beschikken over voldoende inzicht in doelen, voortgang, risico’s en bijsturingsmogelijkheden, zodat zij hun eigen bestuurlijke en toezichthoudende verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. Wat daarvoor nodig is, verschilt per samenwerkingsverband. Niet elke samenwerking vraagt om dezelfde mate van formalisering of control. De inrichting moet proportioneel zijn: zwaarder naarmate het samenwerkingsverband meer uitvoert, middelen beheert of risico’s draagt.

Om te bepalen welk niveau van control passend is, kunnen bestuur en toezicht zich steeds de volgende vragen stellen:

1. Wat is het doel en risico van deze samenwerking voor onze organisatie?
2. In welke mate is sprake van gezamenlijke uitvoering, middelen of verantwoordelijkheden?
3. Hebben wij voldoende informatie en afspraken om de samenwerking te volgen en zo nodig bij te sturen?

Deze vragen helpen om ‘in control zijn’ te benaderen als een bewuste ontwerpkeuze, in plaats van als een uniforme of standaard inrichting. In de praktijk is daarbij onderscheid te maken tussen drie niveaus van control: van lichte, relationele vormen van monitoring bij strategische netwerken, tot zwaardere, institutionele vormen van control wanneer sprake is van gezamenlijke uitvoering of een eigen entiteit. Onderstaand kader werkt deze drie niveaus concreet uit en biedt handvatten voor een passende inrichting per type samenwerking.

Niveau 1: Relationele control

Bij samenwerking gericht op afstemming, leren of gezamenlijke koersvorming, zonder eigen budget, personeel of uitvoeringsverantwoordelijkheid.

Voor dit type ‘lichte’ samenwerkingsverbanden is het raadzaam om de volgende zaken (minimaal) in te richten:

- Een gezamenlijk jaarplan of agenda met doelen en prioriteiten;
- Periodieke bestuurlijke bespreking (bijv. 2× per jaar) over voortgang, risico’s en relevantie;
- Een vast format voor voortgangsinformatie (doelen, voortgang, knelpunten, risico’s);
- Expliciete herijkingsmomenten: wanneer evalueren we en blijven we deelnemen?

De RvB kan uitleggen waarom deelname bijdraagt aan de strategie; de RvT wordt periodiek geïnformeerd, bij voorkeur via een vast agendapunt omtrent samenwerkingsverbanden.

Niveau 2: Verzwaarde relationele control

Bij samenwerkingen met gezamenlijke projecten, subsidies of programmatische uitvoering, maar zonder volledige overdracht van uitvoering aan een aparte entiteit.

Voor dit type 'medium' zware samenwerkingsverbanden is het raadzaam om aanvullend de volgende zaken in te richten:

- Jaarplan en begroting per project of programma;
- Periodieke rapportage (bijv. per kwartaal of halfjaar) over voortgang, middelen en risico's;
- Duidelijke aanwijzing van een verantwoordelijke per project (bijv. programmaleider of trekkende organisatie);
- Heldere afspraken over escalatie en bijsturing.

De RvB monitort actief de voortgang en risico's van het samenwerkingsverband; de RvT heeft voldoende inzicht om impact en risico's voor de eigen organisatie en de maatschappelijke doelstelling te beoordelen en kan interveniëren indien nodig.

Niveau 3: Institutionele control

Bij samenwerkingsverbanden met een eigen rechtspersoon, eigen budget, personeel of uitvoeringsverantwoordelijkheid.

Dit 'zware' type samenwerkingsverband vraagt om de volledige inrichting van:

- Een formele planning- en control cyclus op samenwerkingsniveau:
 - jaarplan en begroting;
 - periodieke voortgangs- en financiële rapportages;
 - jaarrekening en evaluatie;
- Expliciete mandaat- en verantwoordingsstructuur:
 - wie beslist waarover;
 - wie legt waarover verantwoording af;
- Heldere verantwoordingslijn van samenwerkingsverband naar deelnemende organisaties;
- Afspraken over risicobeheersing en toezicht (bijv. audit, evaluatie).

Als deze zaken zijn ingevuld, kan de governance van het samenwerkingsverband meegenomen worden als onderdeel van de governance cyclus van de individuele organisatie. De RvB kan dan steunen op de governance van het samenwerkingsverband. De RvT houdt op basis van rapportages toezicht op risico's en betrokkenheid.

6. Suggesties voor het vergroten van de toepasbaarheid van de Governancecode Zorg

De Governancecode Zorg biedt een breed gedragen en richtinggevend kader voor goed bestuur en toezicht binnen zorg- en welzijnsorganisaties. De code is expliciet bedoeld als een instrument dat governance ondersteunt bij het realiseren van de maatschappelijke doelstelling van deze organisaties en het maatschappelijk vertrouwen daarin. Daarbij erkent de code dat zorg- en welzijnsorganisaties in toenemende mate opereren binnen netwerken en samenwerkingsverbanden, en dat de principes uit de code ook doorwerken in deze samenwerkingsrelaties.

Tegelijkertijd bevestigt deze studie dat de huidige code vooral is geschreven vanuit het perspectief van de individuele zorgorganisatie, en daarmee beperkt concrete handvatten biedt voor de governance van samenwerkingsverbanden. Bij het ontbreken van concrete richting zien we in de praktijk dat er onzekerheid bestaat over rollen, verantwoordelijkheden en wat de meest passende vormen van toezicht en verantwoording zijn. Samenwerkende organisaties geven hier elk een eigen invulling aan, passend bij de behoeften van het betreffende samenwerkingsverband, wat tot een rijkheid aan invullingen leidt. Het ene verband doet dit door te 'ervaren' wat werkt en gaandeweg bij te schaven, het andere verband doet dit door uitgebreide trajecten met behulp van externe expertise. De Governancecode wordt daarin zelden expliciet genoemd, maar impliciet zien we dat individuele organisaties de principes uit de code impliciet meenemen – en daarmee laten doorwerken – in het samenwerkingsverband.

Desondanks zijn er een aantal 'rode lijnen' te ontdekken en zou het voor (beginnende) samenwerkingsverbanden waardevol kunnen zijn om te kunnen profiteren van de lessons learned van andere samenwerkingsverbanden en wat meer richting te hebben in wat werkt en wat aandachtspunten zijn. Op basis van deze studie en inzichten vanuit de bestudering van andere codes in het maatschappelijke middenveld, wordt daarom aanbevolen om de Governancecode Zorg op een aantal punten aan te vullen en te verduidelijken, zodat deze beter aansluit bij de realiteit van samenwerkingsverbanden. Hieronder geven we daarvoor zes suggesties. Het is uiteraard aan de BOZ zelf om te besluiten over een eventuele aanpassing van de code.

6.1 Expliciteer de werking van de code in samenwerkingsverbanden

Neem in de Governancecode Zorg een afzonderlijke paragraaf op waarin expliciet wordt beschreven hoe de code doorwerkt in samenwerkingsverbanden, inclusief de verantwoordelijkheid van bestuur en toezicht in deze context.

De huidige code stelt dat de principes doorwerken in samenwerkingsverbanden, maar laat in het midden wat dit concreet betekent voor bestuur en toezicht. Hierdoor ontstaat in de praktijk variatie en onzekerheid over vragen als:

- Wanneer samenwerking bestuurlijke of toezichthoudende betrokkenheid vereist;
- Welke verantwoordelijkheden bij de eigen organisatie blijven;
- Wanneer aanvullende governance op samenwerkingsniveau nodig is.

De cases laten zien dat bestuur en toezicht deze vragen nu vooral zelf moeten interpreteren, wat leidt tot uiteenlopende praktijken. Daarbij zien we dat andere (herziene) governancecodes

expliciet benoemen dat verantwoordelijkheid zich uitstrekt tot verbonden partijen en samenwerkingsverbanden. Dit biedt meer duidelijkheid en voorkomt dat governance impliciet of onvolledig wordt ingericht.

6.2 Introduceer het principe van proportionele governance in samenwerkingsverbanden

Voeg expliciet toe dat de inrichting van governance, toezicht en verantwoording in samenwerkingsverbanden proportioneel moet zijn aan de aard, omvang en risico's van de samenwerking.

De cases laten zien dat samenwerkingsverbanden sterk variëren, van informele netwerken tot formele rechtspersonen met eigen middelen en uitvoeringsverantwoordelijkheid. Een uniforme governance-benadering is daarom niet passend. In de praktijk zien we dat samenwerkingsverbanden (impliciet) een zwaarte kiezen die past bij de 'zwaarte' van het samenwerkingsverband (proportionaliteit), waarbij governance zwaarder wordt ingericht naarmate:

- Meer middelen worden geconcentreerd,
- Meer uitvoeringsverantwoordelijkheid wordt overgedragen,
- Risico's toenemen.

Ten aanzien van deze aanbeveling, is het raadzaam om in de code expliciet te maken dat bestuur en toezicht actief moeten reflecteren op het meest passende niveau van governance en dat niet elke samenwerking dezelfde mate van formalisering vereist.

Hoewel dit niet direct uit de cases is gekomen, is het raadzaam om daar aan toe te voegen dat proportionaliteit niet alleen de omvang van middelen, uitvoeringsverantwoordelijkheid en risico's betreft voor de deelnemende organisaties, maar ook de gevolgen voor cliënten en medewerkers. Ook een licht, informeel samenwerkingsverband kan immers grote gevolgen hebben voor de kwaliteit, toegankelijkheid of continuïteit van zorg, waardoor het raadzaam is om bij het bepalen van de zwaarte van governance-afspraken ook de vraag te stellen: wat zijn de risico's voor cliënten als dit samenwerkingsverband niet goed functioneert?

Datzelfde uitgangspunt geldt voor medezeggenschap: naarmate de gevolgen voor cliënten en medewerkers groter zijn, wordt het belangrijker om niet alleen de interne medezeggenschap op orde te hebben, maar ook te voorzien in organisatie-overstijgende medezeggenschap die recht doet aan de (regionale) schaal van de samenwerking.

6.3 Verduidelijk de verantwoordelijkheid van bestuur en toezicht in samenwerkingsverbanden

Verduidelijk in de code hoe bestuurlijke en toezichthoudende verantwoordelijkheid zich verhoudt tot samenwerking met andere organisaties, met name wanneer besluitvorming en uitvoering deels buiten de eigen organisatie plaatsvinden.

De cases laten zien dat bestuur en toezicht opereren in een context van gedeelde verantwoordelijkheid, zonder formele hiërarchische verhoudingen. Dit leidt tot vragen over:

- Mandaat en besluitvorming,
- Verantwoording over gezamenlijke besluiten,
- Rol van de Raden van Toezicht

De huidige code biedt voor deze vragen beperkte concrete handvatten, omdat deze primair is gericht op governance binnen één organisatie. Uit de literatuur over de governance van netwerken komt dat deze niet primair is gebaseerd dient te zijn op hiërarchische controle, maar op transparantie, expliciete rolafspraken en gezamenlijke verantwoordelijkheid. Vertaald naar de code kan het raadzaam zijn om aan te bevelen dat:

- Het bestuur expliciet dient vast te leggen welke besluiten binnen het samenwerkingsverband worden genomen en welke binnen de eigen organisatie;
- Het toezicht zich ervan moeten vergewissen dat zij voldoende inzicht hebben op deelname van de organisatie aan samenwerkingsverbanden;
- Deelname aan samenwerkingsverbanden onderdeel is van reguliere governance- en toezichtprocessen.

6.4 Positioneer de Governancecode explicieter als richtinggevend kader voor samenwerkingsverbanden

Versterk de positionering van de Governancecode Zorg als richtinggevend kader voor governance in samenwerkingsverbanden

De cases laten zien dat de Governancecode Zorg vooral impliciet doorwerkt in samenwerkingsverbanden, met name op normatief niveau (waarden, maatschappelijke oriëntatie, transparantie), maar zelden expliciet wordt gebruikt als ontwerpkader. Tegelijkertijd sluit de aard van de code als richtinggevend en reflectief instrument goed aan bij de behoeften van samenwerkingsverbanden, waar formele hiërarchische sturing vaak ontbreekt.

De code zelf benadrukt dat zij primair bedoeld is als referentiekader voor reflectie en dialoog, en niet als afvinkinstrument. Dit maakt de code bij uitstek geschikt voor toepassing in de context van samenwerkingsverbanden, mits deze toepassing explicieter wordt gemaakt. Daarom kan het raadzaam zijn om:

- Expliciet te benoemen dat de code ook bedoeld is als reflectiekader voor samenwerkingsverbanden;
- Voorbeelden of handreikingen op te nemen voor toepassing in samenwerkingsverbanden.
- De betrokkenheid en inzet van (organisatie-overstijgende) medezeggenschap bij de toepassing van de code in samenwerkingsverbanden expliciet te benoemen.

6.5 Voeg een praktische handreiking of bijlage toe specifiek gericht op samenwerkingsverbanden

Voeg een praktische bijlage of handreiking toe aan de Governancecode Zorg met concrete voorbeelden en handelingsperspectieven voor governance in samenwerkingsverbanden.

De cases laten zien dat er in de praktijk behoefte is aan concrete handvatten, met name op het gebied van:

- Besluitvorming en mandatering,

- Toezicht op samenwerkingsverbanden,
- Monitoring en verantwoording,
- Rolverdeling tussen samenwerkingsverband en deelnemende organisaties.

Andere governancecodes en governance-richtlijnen combineren principes met praktische handreikingen en voorbeelden. Dit vergroot de toepasbaarheid zonder de flexibiliteit van de code te beperken. Een dergelijke handreiking kan bijvoorbeeld bevatten:

- Voorbeeldstructuren voor governance in netwerken;
 - Voorbeeldvragen voor bestuur en toezicht;
 - Voorbeelden van proportionele governance inrichting passend bij verschillende zwaartes
- Dit versterkt de praktische toepasbaarheid van de code.

6.6 Adresseer institutionele belangenconflicten als structureel governance-vraagstuk

Maak in de Governancecode Zorg expliciet onderscheid tussen persoonlijke en institutionele belangenverstrengeling, en bied handvatten voor de omgang met institutionele belangenconflicten als structureel onderdeel van samenwerking.

Samenwerkingsverbanden brengen per definitie organisaties samen met eigen belangen, doelen en verantwoordelijkheden. Dat de belangen van deelnemende organisaties niet altijd samenvallen met het collectieve belang van het samenwerkingsverband is geen uitzondering, maar een structureel kenmerk van samenwerken. De huidige Governancecode Zorg adresseert belangenverstrengeling primair vanuit het perspectief van de individuele RvB of RvT: de regels zijn gericht op persoonlijke integriteit en het voorkomen van directe private belangen. Dit is onvoldoende voor de context van samenwerkingsverbanden, waar de spanning veelal ligt op institutioneel niveau: de eigen organisatie heeft belangen die afwijken van - of botsen met - het gezamenlijke belang.

De cases laten zien dat het framen van institutionele belangenconflicten als integriteitsvraagstuk averechts werkt: bestuurders die zijn afgevaardigd om namens hun organisatie bij te dragen aan het collectief, onthouden zich dan structureel van besluitvorming, terwijl dat juist hun taak is. Als we kijken naar andere sectoren, zien we dat bijvoorbeeld de Governancecode Cultuur (2019) expliciet onderscheid maakt tussen functionele belangenverstrengeling, ongewenste belangenverstrengeling en tegenstrijdig belang. Dit onderscheid biedt aanknopingspunten voor de Governancecode Zorg.

Het zou ondersteunend kunnen zijn om in de code aandacht te besteden aan de volgende zaken:

- Het erkennen van institutionele belangenconflicten, waarbij het belang van de eigen organisatie niet samenvalt met het collectieve belang van het samenwerkingsverband, als een structureel en inherent kenmerk van samenwerken, niet als teken van disfunctioneren of gebrek aan integriteit;
- Het aanmoedigen van de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht om belangen expliciet bespreekbaar te maken, eerder dan ze te vermijden: legitiem handelen vloeit voort uit zorgvuldige belangenafweging, niet uit de afwezigheid van belangen;
- Het zo inrichten van governance arrangementen dat zij ruimte bieden voor expliciete belangenafweging: heldere rolafspraken over wanneer iemand spreekt namens het

netwerk en wanneer namens de eigen organisatie, escalatieprocedures voor situaties waarin belangen structureel botsen, en vastlegging van besluiten en overwegingen zodat verantwoording achteraf mogelijk is;

- In meer geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden kunnen formele tegenstrijdige-belangregelingen worden opgenomen die aansluiten bij de bestuursrechtelijke en governance-context van het samenwerkingsverband, zodat rolzuiverheid ook procedureel geborgd is.

Deze aanbevelingen sluiten aan bij de eerdere bevindingen (paragraaf 4.4) dat het zorgvuldig omgaan met ongelijke belangen de basis vormt voor legitiem en vertrouwenswaardig bestuur in samenwerkingsverbanden en niet het ontbreken ervan. Dit omvat ook aandacht voor ongelijkheid tussen samenwerkingspartners: organisaties zijn niet gelijk in omvang, invloed of belang bij de samenwerking. De code zou kunnen aanbevelen dat de RvB en de RvT deze ongelijkheid expliciet benoemen en bespreekbaar maken. Het niet erkennen daarvan kan samenwerking juist kwetsbaar maken door onuitgesproken machtsverhoudingen die op kritieke momenten alsnog de overhand kunnen nemen.

6.7 Conclusie

De Governancecode Zorg biedt een robuust en breed gedragen kader voor governance binnen zorg- en welzijnsorganisaties. Tegelijkertijd vraagt de toename in het werken in samenwerkingsverbanden (al dan niet domeinoverstijgend) om een explicietere positionering van de code hierover. De voorgestelde aanpassingen zijn geen fundamentele wijziging van de principes van de code, maar een verduidelijking en uitbreiding van hun toepassing in een veranderende governance context. Hiermee kan de code beter aansluiten bij de praktijk van samenwerkingsverbanden en bestuur en toezicht ondersteunen bij de invulling van hun rol binnen die context. Daarbij geldt, zoals dit rapport op verschillende plaatsen laat zien, dat goede governance in samenwerkingsverbanden niet alleen staat of valt met heldere structuren en rollen: minstens zo bepalend is de kwaliteit van de onderlinge relaties en het vertrouwen tussen de samenwerkende partijen. Structuur biedt houvast, maar het is de relatie die de samenwerking daadwerkelijk draagt.

BIJLAGE 1: CASES

SIEM

SIEM is een regionaal samenwerkingsverband gericht op de organisatie en toegankelijkheid van maatschappelijke ondersteuning, waarin gemeenten en 10 zorgaanbieders samenwerken. Het samenwerkingsverband is opgezet om gezamenlijk invulling te geven aan de opgaven rond begeleiding, beschermd wonen en dagopvang in de regio Hart van Brabant, waarbij zorg en sociaal domein nadrukkelijk met elkaar worden verbonden.

In tegenstelling tot lichtere netwerken is SIEM vanaf de start opgezet met een relatief formele inrichting. De samenwerking kent gezamenlijke uitgangspunten en duidelijke afspraken over rollen, verantwoordelijkheden en besluitvorming, die zijn vastgelegd in contracten en governance-documenten. Daarbij wordt expliciet aangesloten bij bestaande governancekaders, waaronder de Governancecode Zorg, die door de gemeente contractueel is voorgeschreven richting deelnemende zorgorganisaties. SIEM functioneert daarmee niet uitsluitend als een informeel afstemmingsplatform, maar als een samenwerkingsverband waarin structurele uitvoering, financiering en verantwoording een centrale plaats innemen.

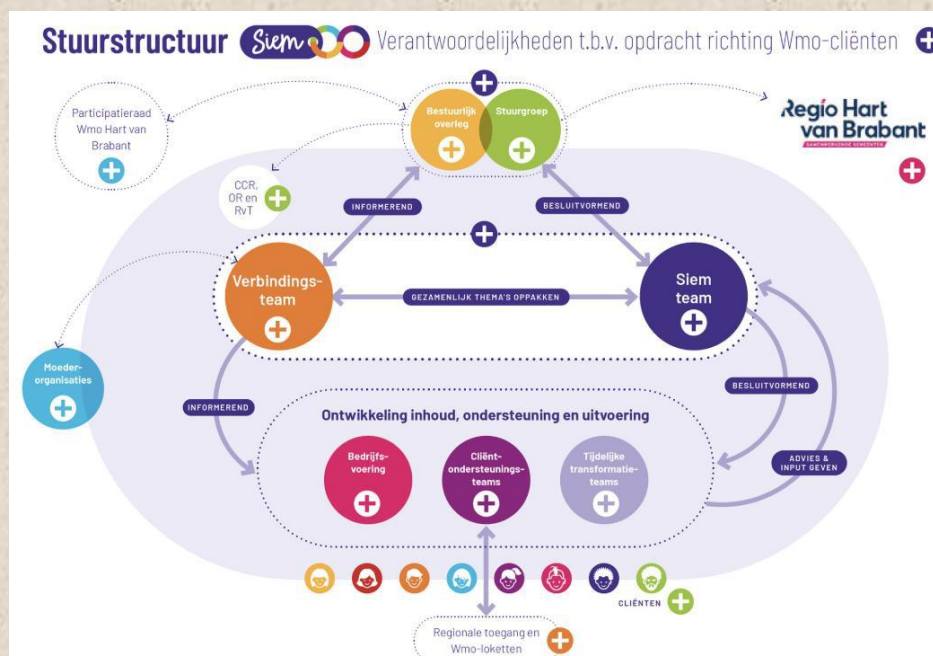
Organisatie inrichting

SIEM is een netwerk van tien zorginstellingen, waarbij de samenwerking expliciet en institutioneel van aard is. Er is sprake van een duidelijke sturingsstructuur waarin rollen tussen gemeente, uitvoerende organisaties en samenwerkingsorganen zijn vastgelegd.

Kenmerkend voor de inrichting is dat:

- De gemeente een regisserende en kaderstellende rol vervult;
- Deelnemende zorgorganisaties verantwoordelijk blijven voor de uitvoering binnen de afgesproken kaders;
- Besluitvorming plaatsvindt binnen vastgestelde overleg- en besluitvormingsstructuren, zoals stuurgroepen en uitvoeringsorganen.

In de governance-afspraken is aandacht voor mandatering, rolzuiverheid en escalatie. Daarmee wordt beoogd duidelijkheid te bieden over wie waarover besluit en hoe verantwoording wordt afgelegd, zowel binnen het samenwerkingsverband als richting de afzonderlijke organisaties.



De financiering van SIEM is gekoppeld aan gemeentelijke contractering en subsidierelaties. De gemeente verbindt aan de financiering expliciete voorwaarden op het gebied van governance, verantwoording en naleving van afgesproken kaders.

Monitoring en verantwoording zijn formeel ingericht en maken onderdeel uit van de reguliere contract- en verantwoordingscyclus. Informatie over voortgang, prestaties en financiële inzet wordt periodiek gedeeld en besproken binnen de daarvoor ingerichte overlegstructuren. De nadruk ligt daarbij op inzicht in uitvoering en doelbereik binnen de gemaakte afspraken. Transparantie en vertrouwen zijn daarbij het uitgangspunt.

Dilemma's en vraagstukken

De casus laat een aantal vraagstukken zien, waaronder:

- Spanning tussen regionale sturing en autonomie van deelnemende organisaties, met name rond prioritering en inzet van capaciteit.
- De spanning tussen werken op basis van vertrouwen en de behoefte aan expliciete contractuele borging.
- Afweging tussen lichte governance en de wens tot meer structuur naarmate de samenwerking groeit.
- Het organiseren van samenwerking in een context waarin partijen juridisch en bestuurlijk zelfstandig blijven, maar wel gebonden zijn aan gezamenlijke afspraken.

Deze vraagstukken worden niet primair gezien als uitzonderlijk, maar als onderdeel van het werken in een samenwerkingsverband waarin publieke middelen, bestuurlijke verantwoordelijkheid en uitvoering samenkomen.

Gemaakte keuzes en afwegingen

De keuze voor een formele inrichting van SIEM was een bewuste. Betrokkenen wisten dat de schaalsprong van een versnipperd landschap naar een samenwerkingsverband voor 500.000 inwoners niet houdbaar zou zijn zonder expliciete governance afspraken. De gemeente koos er bewust voor de Governancecode Zorg contractueel voor te schrijven, niet als papieren verplichting maar als gedeeld normatief kader. Dat vraagt investering vooraf, maar reduceert discussie achteraf. Een aandachtspunt van de formele structuur is dat toezichthouders van deelnemende organisaties soms worstelen met hun rol: zij houden toezicht op hun eigen bestuur, maar dat bestuur kan niet eigenstandig namens SIEM handelen. Die wederzijdse afhankelijkheid vraagt geduld en het vermogen om rommeligheid in de beginfase te verdragen.

Good practice

Een kenmerkende praktijk binnen SIEM is de expliciete verankering van governance-principes in contracten en samenwerkingsafspraken. Door de Governancecode Zorg contractueel van toepassing te verklaren, wordt een gemeenschappelijk normatief kader gecreëerd voor samenwerking, besluitvorming en verantwoording.

Daarnaast valt op dat SIEM inzet op duidelijke structuren voor sturing en verantwoording, waardoor voor alle betrokken partijen helder is:

- Welke kaders gelden;
- Hoe besluitvorming plaatsvindt;
- Op welke wijze verantwoording wordt afgelegd.

Deze aanpak biedt houvast in een samenwerkingscontext waarin meerdere organisaties met verschillende verantwoordelijkheden en belangen gezamenlijk opereren

Mentale Gezondheid Zuid-Limburg

Mentale Gezondheid Zuid-Limburg (MGZL) is een regionaal, domein overstijgend samenwerkingsverband waarin ggz-instellingen, huisartsen, gemeenten, welzijnsorganisaties, ervaringsdeskundigen en zorgverzekeraars gezamenlijk werken aan de transformatie van de mentale gezondheidszorg in Zuid-Limburg.

Het betreft geen rechtspersoon, maar een programmatisch ingerichte netwerkorganisatie met een meerjarige horizon (2024–2028). Aanleiding is de structurele problematiek rond wachttijden in de ggz, die regionaal wordt geduid als een systeemprobleem dat alleen via samenwerking over domeinen heen kan worden aangepakt.

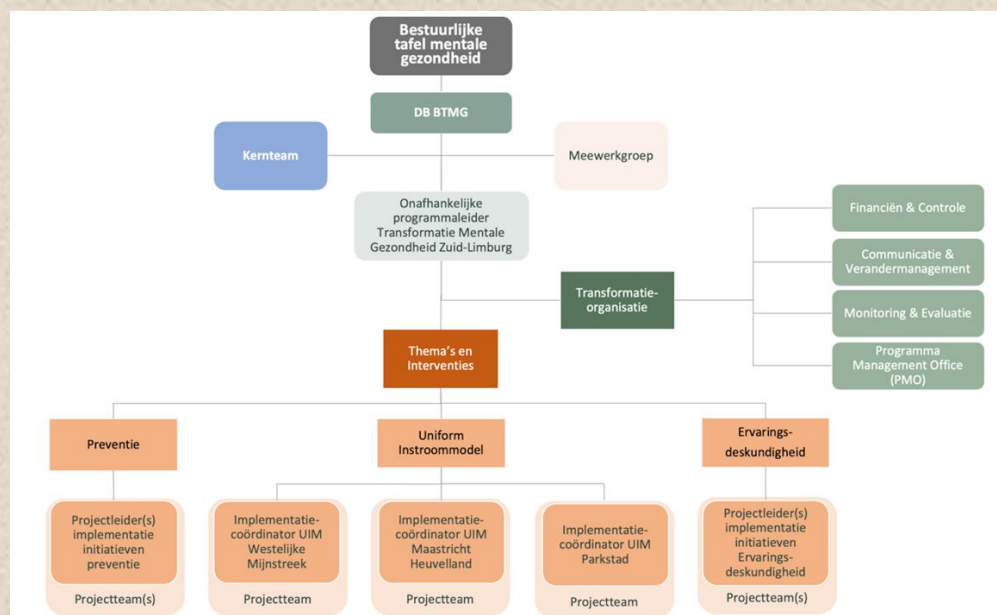
MGZL richt zich op alle inwoners met mentale gezondheidsvragen en hanteert daarbij het uitgangspunt dat niet elke hulpvraag een ggz-behandeling behoeft. De samenwerking is voortgekomen uit de Regionale Taskforce Wachttijden GGZ en kenmerkt zich door expliciet gedeelde ambities, een gezamenlijke transformatiebenadering en bewust benoemde asymmetrie in rollen en verantwoordelijkheden tussen deelnemende partijen.

Organisatie inrichting

Hoewel MGZL geen juridische entiteit is, is de governance vergaand uitgewerkt. Er is sprake van een getrapte structuur met expliciete mandaten:

- Bestuurlijke Tafel Mentale Gezondheid (BTMG) met eindverantwoordelijkheid;
- Dagelijks Bestuur met mandaat binnen vastgestelde kaders;
- Onafhankelijke programmaleider;
- Kernteam op tactisch niveau;
- Ondersteunende transformatieorganisatie;
- Inhoudelijke programmalijnen

Besluitvorming is gekoppeld aan mandaten en financiële drempelbedragen, waardoor helder is wanneer opschaling of escalatie nodig is.



Financiëring en monitoring

De opstartfase is gefinancierd via bestaande bekostigingsinstrumenten enerschikking van capaciteit, met afspraken over budgetneutraliteit. Met het transformatieplan is de financiering voor 2024–2028 geformaliseerd (€21,6 miljoen), bestaande uit IZA-transformatiemiddelen, SPUK-middelen en subsidies.

Monitoring richt zich op wachttijden, instroom, uitstroom en horizontale verwijzingen. Verantwoording vindt halfjaarlijks plaats en is primair gericht op lerend bijsturen, niet op afrekenen.

Dilemma's en vraagstukken

De casus laat een aantal vraagstukken zien, waaronder:

- Collectieve verantwoordelijkheid versus individuele aanspreekbaarheid;
- Normaliseren van psychische problematiek versus verwachtingen van cliënten en professionals;
- Vrijwillige samenwerking onder publieke en politieke druk;
- Asymmetrische risicoverdeling tussen partners.

Deze vraagstukken worden beschouwd als inherent aan samenwerking in een netwerk en vormen expliciet onderdeel van de governance-dialoog.

Gemaakte keuzes en afwegingen

MGZL koos voor een netwerkstructuur zonder aparte juridische entiteit, met een gelaagde besluitvormingsstructuur. Die gelaagdheid biedt helderheid over mandaten en verantwoordelijkheden, maar vraagt voortdurend onderhoud. Een structurele uitdaging in netwerken als MGZL is dat de financiële risicodragende positie van partijen ongelijk verdeeld is, terwijl de collectieve verantwoordelijkheid dat in principe niet is. Hoe die spanning bespreekbaar te houden zonder dat zij de samenwerking ondermijnt, is een werkende vraag. De keuze om geen apart toezichtsorgaan in te stellen maar toezicht via het eigen bestuur te organiseren, is pragmatisch; tegelijkertijd vraagt het gesprek over de rol van toezichthouders in het netwerk blijvende aandacht.

Good practice

Een good practice vanuit MGLZ is het expliciet framen van wachttijden als een collectief systeemprobleem, met het uniform instroommodel als kerninterventie. Dit model verlegt het begin van de cliëntreis expliciet naar vóór de ggz, met een centrale rol voor huisartsen, POH-GGZ en het sociaal domein. Het omvat onder meer verkennende gesprekken, lichte interventies, multidisciplinaire afstemming en horizontale verwijzingen.

Governance-matig betekent dit werken met gedeelde inhoudelijke verantwoordelijkheid en collectieve afwegingen over passendheid, zonder deze direct juridisch te verankeren. Aansprakelijkheid en toezicht zijn bewust relationeel en procesmatig ingericht. Deze benadering lijkt cruciaal voor bestuurlijk draagvlak, risicodeling en legitimatie richting toezichthouders en financiers.

MooiMaasvallei

MooiMaasvallei is een regionaal samenwerkingsverband waarin zorg-, welzijn, gemeenten, scholen en werkgevers samenwerken met de bedoeling inwoners te ondersteunen in hun gezondheid, ondersteunende vragen thuis te bedienen en de capaciteiten van medewerkers en voorzieningen optimaal te gebruiken door het slim inzetten van medewerkers. De samenwerking richt zich op het versterken van samenhang tussen domeinen.

Het samenwerkingsverband is ontstaan vanuit een gedeeld besef dat maatschappelijke en zorginhoudelijke opgaven - zoals vergrijzing, toenemende zorgvraag en druk op capaciteit - niet langer door afzonderlijke organisaties kunnen worden opgelost. MooiMaasvallei is opgezet als een regionaal platform waarin partijen gezamenlijk verkennen, afstemmen en ontwikkelen, zonder dat sprake is van een zelfstandige rechtspersoon.

De samenwerking kent daarmee het karakter van een netwerk, waarin de nadruk ligt op verbinding vanuit een gezamenlijke visie, gezamenlijke agenda's en het benutten van bestaande structuren binnen deelnemende organisaties.

Organisatie inrichting

MooiMaasvallei heeft een lichte en relationele netwerk inrichting. Er is een informele juridische entiteit opgericht en de governance is primair gebaseerd op afspraken tussen de deelnemende organisaties.

De samenwerking kent een bestuurlijke overlegstructuur waarin bestuurders van de deelnemende partijen gezamenlijk richting geven aan de regionale invulling van de drie bedoelingen. Deze structuur fungeert als platform voor afstemming, besluitvorming over gezamenlijke initiatieven en het bespreken van regionale ontwikkelingen. Mandaten zijn in beperkte mate formeel vastgelegd en sterk gekoppeld aan de eigen verantwoordelijkheden van de deelnemende organisaties.

Kenmerkend voor de inrichting is dat:

- Besluitvorming zoveel mogelijk plaatsvindt op basis van consensus;
- Deelnemers vanuit hun eigen organisatie deelnemen en geen formele bevoegdheden overdragen aan het netwerk;
- Escalatie plaatsvindt via de eigen governance-lijnen van de deelnemende organisaties.

De governance is daarmee bewust licht gehouden, passend bij het netwerkachtige karakter van de samenwerking.



Financiëring en monitoring

MooiMaasvallei beschikt niet over een eigen structureel budget. Activiteiten en initiatieven binnen de samenwerking worden gefinancierd via bijdragen van deelnemende organisaties, tijdelijke subsidies of door het onderbrengen van activiteiten binnen bestaande programma's en budgetten van partners.

Monitoring en verantwoording zijn vooral gericht op voortgang en gezamenlijke leerervaringen. Er is geen centraal verantwoordingskader of uniforme rapportagestructuur. Informatie-uitwisseling vindt plaats binnen de overlegstructuren en is primair bedoeld om inzicht te bieden in ontwikkelingen en knelpunten, niet om formeel te sturen of af te rekenen.

Dilemma's en vraagstukken

In de samenwerking binnen MooiMaasvallei komen verschillende vraagstukken naar voren die samenhangen met het lichte en informele karakter van de governance voor het transformeren naast de bestaande organisaties, zoals :

- Spanning tussen informele samenwerkingen en de behoefte aan meer vastgelegde afspraken over rollen en verantwoordelijkheden.
- Het balanceren tussen regionale samenwerking en de eigen prioriteiten en verantwoordelijkheden van deelnemende organisaties.
- De vraag hoe continuïteit en voortgang kunnen worden geborgd zonder vaste financiering of formele verplichtingen.

Deze vraagstukken worden door betrokkenen vooral gezien als inherent aan transformatie en netwerkvorming, waarin samenwerking gebaseerd is op vrijwilligheid en gedeeld eigenaarschap.

Gemaakte keuzes en afwegingen

MooiMaasvallei heeft bewust gekozen voor een informele samenwerkingsvorm zonder rechtspersoon of statuten, vanuit de gedachte dat gelijkwaardigheid van iedere partij de basis is van transformeren en dat zodra je begint met het vastleggen van een vorm, dit hiërarchie en ongelijkwaardigheid introduceert in een netwerk dat juist op gelijkwaardigheid is gebouwd. De recente stap naar formalisering is dan ook aangestuurd door externe vereisten. De voordelen van de informele aanpak: hoge bestuurlijke betrokkenheid, snelle beweging, sterk vertrouwen. De nadelen: kwetsbaarheid als personen vertrekken en beperkte slagkracht richting externe partijen zoals verzekeraars die een formele gesprekspartner verwachten.

Good practice

Een kenmerkende praktijk binnen MooiMaasvallei is het bewust kiezen voor een lichte governancestructuur die ruimte laat voor vertrouwen, dialoog en gezamenlijke verkenning. Door geen formele entiteit op te richten en verantwoordelijkheden bij de deelnemende organisaties te laten, wordt drempelverlagend samengewerkt en blijft de samenwerking toegankelijk voor een brede groep partners.

Daarnaast wordt het netwerk benut als platform voor het delen van inzichten, het signaleren van regionale knelpunten en het ontwikkelen van gezamenlijke initiatieven, zonder dat dit direct leidt tot zware bestuurlijke of juridische structuren. Deze benadering sluit aan bij het karakter van MooiMaasvallei als samenwerkingsverband dat vooral gericht is op verbinden en afstemmen dan op centrale sturing en wat tot stand komt in de transformatie van de regio en is beschreven in het rapport van USBO in december 2025.

Positief Gezond Almere

Positief Gezond Almere (PGA) is een stedelijk samenwerkingsverband waarin zorg- en welzijnsorganisaties, de gemeente Almere en andere maatschappelijke partners gezamenlijk werken aan een andere benadering van gezondheid en zorg. De samenwerking is gebaseerd op het gedachtegoed van positieve gezondheid en richt zich op het versterken van gezondheid, veerkracht en zelfredzaamheid van inwoners, in plaats van primair op ziekte en zorgconsumptie. De samenwerking is ontstaan vanuit de ambitie om de groeiende zorgvraag in Almere anders te organiseren en om de verbinding tussen zorg, welzijn en het sociaal domein structureel te versterken. PGA functioneert als een programmatisch samenwerkingsverband waarin meerdere initiatieven, projecten en interventies onder één gezamenlijke visie en agenda zijn samengebracht.

Kenmerkend voor PGA is dat de samenwerking niet alleen programmatisch is ingericht, maar ook expliciet is vastgelegd in een uitgebreide samenwerkingsovereenkomst tussen de deelnemende partijen. Deze overeenkomst vormt een belangrijk fundament onder de samenwerking en onderscheidt PGA van veel andere regionale samenwerkingsverbanden.

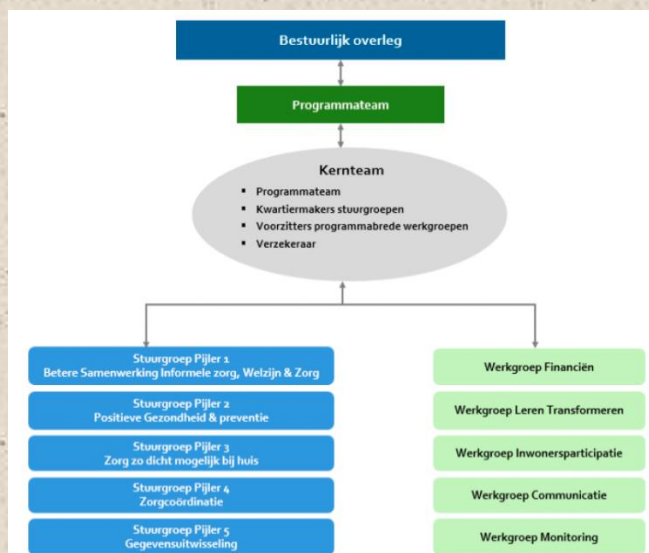
Organisatie inrichting

De organisatie inrichting van PGA is relatief vergaand uitgewerkt en expliciet vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. In deze overeenkomst zijn onder meer de doelstelling van de samenwerking, de uitgangspunten van positieve gezondheid, de rollen en verantwoordelijkheden van de deelnemende partijen en de wijze van besluitvorming beschreven.

De samenwerking kent:

- Een bestuurlijk overleg waarin het bestuur van deelnemende organisaties en de gemeente gezamenlijk richting geven aan koers, prioriteiten en voortgang;
- Een programmatische structuur waarin activiteiten en projecten worden geordend en afgestemd;
- Afspraken over mandatering en besluitvorming, waarbij expliciet is vastgelegd welke besluiten gezamenlijk worden genomen en welke bij individuele organisaties blijven.

Besluitvorming vindt plaats binnen afgesproken kaders en is gekoppeld aan zowel inhoudelijke doelen als financiële afspraken, welke explicieter zijn vastgelegd, mede vanwege de omvang van de samenwerking en de betrokkenheid van publieke middelen.



Financiëring en monitoring

De samenwerking binnen PGA wordt gefinancierd via een combinatie van gemeentelijke middelen, zorgfinanciëring en aanvullende project- of subsidiebronnen. Voor verschillende onderdelen van het programma zijn specifieke financiële afspraken gemaakt, vaak gekoppeld aan concrete doelstellingen en prestaties welke in de samenwerkingsovereenkomst zijn vastgelegd.

Monitoring speelt een expliciete rol binnen de samenwerking. Er wordt gewerkt met indicatoren en rapportages die inzicht geven in voortgang, effecten en inzet van middelen. Deze monitoring heeft zowel een verantwoordingsfunctie richting financiers en besturen als een leerfunctie voor het verder ontwikkelen van de aanpak. De nadruk ligt daarbij op het volgen van bewegingen in gezondheid, welzijn en zorggebruik, in lijn met het gedachtegoed van positieve gezondheid, en niet uitsluitend op traditionele zorgindicatoren.

Dilemma's en vraagstukken

Binnen PGA komen verschillende vraagstukken naar voren die samenhangen met de programmatische en resultaatgerichte inrichting van de samenwerking, waaronder:

- De spanning tussen het vastleggen van afspraken vooraf en het open, lerende karakter dat past bij het samenwerkingsverband;
- Het balanceren tussen gelijkwaardigheid van partners en verschillen in formele verantwoordelijkheden, met name tussen gemeente en zorgorganisaties;
- Het afstemmen van gemeentelijke beleidsdoelen en zorginhoudelijke doelstellingen van deelnemende organisaties.

Daarnaast vraagt de omvang en zichtbaarheid van de samenwerking om voortdurende afstemming over rollen en verantwoordelijkheden tussen partners, met name waar gemeentelijke regie en professionele autonomie elkaar raken.

Gemaakte keuzes en afwegingen

Bij PGA is bewust gekozen voor een samenwerkingsovereenkomst die niet juridisch afdwingbaar is, maar het bestaande vertrouwen en de werkwijze vastlegt. Een juridische adviseur hielp juist door géén klassieke juridische structuur te ontwerpen. Dat wekte aanvankelijk scepsis bij juridische afdelingen van deelnemende organisaties, maar de overeenkomst bleek in de praktijk robuust: toen de financiering van de welzijnscomponent onder druk kwam, kozen de partners voor gezamenlijkheid in plaats van eigen belang. Dat was de proef voor de gelijkwaardigheid. Een blijvend aandachtspunt is hoe raden van toezicht worden meegenomen in een samenwerkingsdynamiek die verder gaat dan de grenzen van hun eigen organisatie, iets waaraan PGA in 2026 expliciet aandacht geeft via gezamenlijke bijeenkomsten van de betrokken raden.

Good practice

Een opvallende praktijk binnen Positief Gezond Almere is het expliciet vastleggen van samenwerking in een uitgebreide overeenkomst, waarin niet alleen doelen maar ook waarden, rollen, besluitvorming en monitoring zijn opgenomen. Deze overeenkomst fungeert als een gezamenlijk referentiekader voor samenwerking tussen partijen uit verschillende domeinen.

Uit de casus blijkt dat deze vorm van explicitering bijdraagt aan duidelijkheid en continuïteit, zonder dat de samenwerking wordt geformaliseerd in een aparte rechtspersoon. De overeenkomst ondersteunt daarmee een programmatische en domeinoverstijgende

samenwerking, waarin ruimte blijft voor ontwikkeling en leren, maar waarin verwachtingen en verantwoordelijkheden niet impliciet blijven.

RegioKompas

RegioKompas is een samenwerkingsverband van vier VVT-aanbieders — Amaris, HilverZorg, Inovum en Vivium — samen met Zilveren Kruis als zorgkantoor en zorgverzekeraar. Het verband is rond 2020 ontstaan op basis van regiobeelden en de vraag van het zorgkantoor om te komen tot een regioplan. Dit leidde eerst tot het opstellen van een regionale zorgvisie, gevolgd door gedeelde projecten en een innovatief contract. Sinds 2025 is er ook een verbinding met Gezond Gooi, het regionale IZA-platform, al wordt RegioKompas zelf niet gepositioneerd in het kader van het IZA.

Het doel van de samenwerking is om vanuit de VVT bij te dragen aan een betekenisvolle oude dag voor alle inwoners van de regio. Daarbij staat centraal hoe de toegankelijkheid van zorg geborgd kan worden in een tijd van stijgende zorgvraag en een krappe arbeidsmarkt, terwijl de zorg tegelijkertijd betaalbaar blijft.

Organisatie inrichting

De governance van RegioKompas is ingericht als een gelaagde overleg- en afstemmingsstructuur, waarin bestuurlijke betrokkenheid en programmatische coördinatie zijn gescheiden. Kenmerkend is dat RegioKompas fungeert als een platform voor gezamenlijke besluitvorming over regionale koers en prioriteiten, zonder dat formele bevoegdheden worden overgedragen aan het samenwerkingsverband.

De organisatie-inrichting bestaat uit:

- een bestuurlijk overleg
- een coördinatieteam
- projectleiders per initiatief
- projectgroepen en werkgroepen die via een linking pin-rol verbonden zijn met de deelnemende organisaties.

Daarnaast is er een kassier, een financiële werkgroep en een klein comité voor de tussenevaluatie.

Het mandaat binnen RegioKompas is verdeeld: VVT-brede vraagstukken worden belegd bij RegioKompas, terwijl organisatie specifieke vraagstukken worden belegd bij de afzonderlijke deelnemende organisaties. Besluitvorming met financiële of strategische consequenties die een individuele organisatie aangaan, vindt dan ook plaats binnen de governance van die organisatie zelf.

Financiering en monitoring

De financiering van RegioKompas is verankerd in het innovatieve contract (IC), een vijfjarig meerjarencontract voor de periode 2023–2027. Zilveren Kruis sloot met elk van de deelnemende aanbieders afzonderlijk een IC af, aangevuld met een overkoepelende samenwerkingsovereenkomst. Per aanbieder is een aanneemsom afgesproken voor Wlz en Zvw. Voor gedeelde projecten worden via RegioKompas transitiemiddelen aangevraagd bij het zorgkantoor. RegioKompas beschikt daarmee niet over een eigen uitvoeringsbudget; financiële afspraken en verantwoording blijven primair belegd bij de afzonderlijke organisaties of bij specifieke projecten.

Monitoring vindt plaats op meerdere niveaus:

- Op bestuurlijk niveau wordt de voortgang op regionale ambities periodiek besproken;
- Op programmaniveau wordt gewerkt met voortgangsoverzichten en gezamenlijke reflectiemomenten;
- Binnen de Ontwikkelfunctie wordt cyclisch gewerkt aan veranderplannen, met aandacht voor leerervaringen, randvoorwaarden en borging.

De monitoring heeft vooral een signalerend en lerend karakter. Het doel is samenhang bewaken, kennis delen en tijdig bijsturen, niet het centraal sturen op uitvoeringsniveau. Daarmee sluit de monitoring aan bij het karakter van RegioKompas als netwerk zonder hiërarchische doorzettingsmacht.

Dilemma's en vraagstukken

In de beschrijving van RegioKompas komen verschillende terugkerende vraagstukken naar voren:

- De balans tussen gezamenlijke regionale koersvorming en behoud van autonomie van individuele organisaties;
- Het ontbreken van formele doorzettingsmacht, terwijl er wel gezamenlijke ambities en externe verwachtingen (bijvoorbeeld vanuit IZA) bestaan;
- Verschillen in tempo en prioriteiten tussen zorgaanbieders en andere partners;
- De spanning tussen strategische koersvorming en de weerbarstige praktijk van uitvoering en borging.

Deze vraagstukken worden onderkend en actief geadresseerd, bijvoorbeeld met de inrichting van de Ontwikkelfunctie. Door nadruk te leggen op dialoog, gezamenlijke visieontwikkeling en expliciete veranderaanpakken wordt geprobeerd om versnippering tegen te gaan zonder de autonomie van partijen formeel in te perken.

Gemaakte keuzes en afwegingen

RegioKompas werkt vanuit een duidelijk bestuurlijk commitment op de gezamenlijke richting. De uitwerking daarvan wordt bewust bottom-up aangepakt, met een stapsgewijze verbreding van het eigenaarschap naar de werkvloer. Die aanpak werkte goed in de innovatiefase, maar verbreding en versnelling van de transformatie vraagt nu ook de organisaties als zodanig, inclusief hun bedrijfsvoering en financieringslogica. Dat vraagt een nieuw evenwicht tussen bottom-up en top-down sturing.

Op financieel vlak zijn de contracten individueel in plaats van collectief vormgegeven, wat betekent dat er geen collectief verdeelmechanisme is als de innovatieruimte wegvalt. Tegelijkertijd heeft de samenwerking binnen RegioKompas veel veerkracht ontwikkeld om passend te reageren op vraagstukken die zich voordoen. Een tussenevaluatie van het IC is inmiddels gedaan en er komt een ontwikkelagenda voor het vervolg, met daarin ook de wens om meer regionaal af te stemmen.

Dit laat zien dat governance en structuur de inhoudelijke beweging dienen te volgen: wie te vroeg formaliseert, loopt vast, en wie te lang informeel blijft, mist de slag als de beweging groter wordt.

Good practice

Een kenmerkende good practice binnen RegioKompas is het combineren van een licht georganiseerde netwerkstructuur met een expliciet ingerichte ontwikkel- en verandercapaciteit. Daarmee wordt bewust geïnvesteerd in een methodische veranderaanpak die lokale samenwerkingsverbanden ondersteunt bij het realiseren en borgen van nieuwe werkwijzen. Kenmerkend daarbij is de ruimte om te leren en te experimenteren, en het repertoire steeds aan te passen waar dat nodig blijkt. Door actief te sturen op dwarsverbanden groeit de samenhang tussen initiatieven en ontwikkelt zich geleidelijk een gedeeld eigenaarschap binnen de regio.

Daarnaast fungeert RegioKompas als structurele ontmoetings- en afstemmingsplek voor bestuurders en beleidsverantwoordelijken uit verschillende domeinen. Deze continue dialoog draagt bij aan wederzijds begrip, gezamenlijke taal en het voorkomen van parallelle initiatieven, terwijl formele verantwoordelijkheden bij de afzonderlijke organisaties blijven.

De Zeeuwse Zorgcoalitie

De Zeeuwse Zorgcoalitie (ZZC) is een regionaal samenwerkingsverband waarin zorgorganisaties, gemeenten, zorgverzekeraars en andere maatschappelijke partijen in Zeeland gezamenlijk optrekken rond de toekomst van zorg en welzijn in de regio. De samenwerking is ontstaan vanuit gedeeld besef van urgente regionale opgaven, waaronder vergrijzing, arbeidsmarktkrapte, toenemende zorgvraag en de specifieke geografische en demografische kenmerken van Zeeland.

De coalitie functioneert als een netwerkorganisatie zonder zelfstandige rechtspersoonlijkheid. Zij richt zich op het ontwikkelen van een gezamenlijke regionale koers, het bundelen van initiatieven en het ondersteunen van transformatieopgaven, o.a. in nauwe samenhang met het Integraal Zorgakkoord (IZA). De Zeeuwse Zorgcoalitie positioneert zich nadrukkelijk als een samenwerkingsplatform waarin partijen gezamenlijk richting geven aan regionale ontwikkeling, niet als uitvoerende organisatie die taken overneemt van deelnemende instellingen.

Organisatie inrichting

De governance van de Zeeuwse Zorgcoalitie is ingericht als een meerlagige overleg- en afstemmingsstructuur, waarin bestuurlijke betrokkenheid en programmatische ondersteuning van elkaar zijn onderscheiden. Kenmerkend is dat de coalitie fungeert als verbindend en coördinerend platform, waarbij formele verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de afzonderlijke deelnemende organisaties blijven.

De organisatie-inrichting bestaat uit:

- Een bestuurlijke coalitietafel waarin bestuurders van zorgorganisaties, gemeenten en andere kernpartners gezamenlijk richting geven aan de regionale agenda;
- Een ondersteunende programmatische structuur waarin ambtelijke en inhoudelijke vertegenwoordigers werken aan voorbereiding, afstemming en samenhang tussen initiatieven;
- Thematische of opgabegegerichte werkstructuren waarin concrete onderwerpen worden uitgewerkt.

Mandaten binnen de Zeeuwse Zorgcoalitie zijn overwegend gericht op afstemming, voorbereiding en coördinatie. Besluitvorming met financiële, juridische of strategische consequenties vindt plaats binnen de governance van de deelnemende organisaties zelf.

Financiering en monitoring

De Zeeuwse Zorgcoalitie beschikt niet over een eigen uitvoeringsbudget. Financiering van activiteiten en projecten verloopt via bestaande middelen van deelnemende partijen en via gezamenlijke aanvragen, onder meer in het kader van het IZA en andere landelijke of regionale programma's.

Monitoring binnen de coalitie richt zich op inzicht in voortgang, samenhang en realisatie van regionale ambities. Er wordt gewerkt met voortgangsrapportages, gezamenlijke reflectiemomenten en bestuurlijke terugkoppeling. Monitoring heeft een ondersteunend en signalerend karakter en is primair bedoeld om gezamenlijke sturing en afstemming mogelijk te maken, niet om afzonderlijke organisaties aan te spreken op prestaties.

Dilemma's en vraagstukken

De Zeeuwse Zorgcoalitie gaat uit van deelname door bestuurders namens hun eigen organisaties, zonder overdracht van formele verantwoordelijkheden aan de coalitie. Besluitvorming vindt plaats op basis van gezamenlijke afspraken, waarbij verantwoordelijkheden en verantwoording bij de afzonderlijke organisaties blijven. In de beschikbare documenten is geen afzonderlijke, procedureel uitgewerkte regeling voor tegenstrijdig belang opgenomen.

Good practice

Een kenmerkende good practice van de Zeeuwse Zorgcoalitie is het expliciet organiseren van regionale samenhang en gezamenlijke agendering, zonder te streven naar centralisatie van uitvoering of formele bevoegdheden. Door structurele bestuurlijke ontmoeting en programmatische afstemming ontstaat een gedeeld referentiekader voor regionale keuzes, terwijl de uitvoering en verantwoordelijkheid bij de deelnemende organisaties blijven.

Daarnaast wordt de brede samenstelling van de coalitie - met betrokkenheid van zorg, gemeenten en andere maatschappelijke partners - gezien als een belangrijk element. Deze brede basis maakt het mogelijk om regionale opgaven integraal te benaderen en om transformatie-initiatieven te plaatsen binnen een gezamenlijk gedragen perspectief, passend bij de specifieke Zeeuwse context.

RondomJou

RondomJou is een stedelijk samenwerkingsverband in Den Haag in de vorm van een coöperatie (UA), waarin vier organisaties uit zorg en welzijn gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering en transformatie van de jeugdhulp. De samenwerking richt zich op het toegankelijk houden van de jeugdzorg door eerder en preventiever te werken, met behoud van specialistische zorg voor wie die nodig heeft.

De samenwerking is ontstaan vanuit een reeds bestaande praktijk in de Haagse jeugdteams, waar de betrokken partijen al samenwerkten. Toen de gemeente het stelsel herzag en opnieuw aanbesteedde, hebben de organisaties elkaar vastgehouden vanuit de overtuiging dat zij gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor de stedelijke opgave. In tegenstelling tot lichtere netwerkvormen is gekozen voor een juridisch verankerde structuur in de vorm van een coöperatie, waarmee gezamenlijk eigenaarschap en gelijkwaardigheid expliciet zijn vastgelegd. RondomJou positioneert zich daarmee niet alleen als afstemmings- of netwerkplatform, maar als een organisatie met een eigen opdracht, eigen governance en eigen uitvoeringsverantwoordelijkheid.

Organisatie inrichting

De governance van RondomJou is formeel uitgewerkt in statuten, een bestuursreglement en een directiereglement. De coöperatie kent drie niveaus:

- Een ledenvergadering (ALV) als hoogste orgaan, verantwoordelijk voor strategie, begroting en benoemingen;
- Een bestuur dat bestuurt en toezicht houdt op de directie;
- Een directie die verantwoordelijk is voor de dagelijkse leiding en uitvoering.

De keuze voor de coöperatieve rechtsvorm is voorafgegaan door een intensief ontwerpproces waarin alternatieven zijn verkend, waaronder overdracht van personeel naar een nieuwe entiteit of onderbrenging bij één initiatiefnemer. Uiteindelijk is gekozen voor een vorm waarin de partners gezamenlijk sturen zonder volledige vervreemding van activiteiten.

Hoewel de structuur helder is vastgelegd, laat de praktijk zien dat governance in een coöperatie blijvend aandacht vraagt. De deelnemende organisaties verschillen in schaal, cultuur en interne governance. Bovendien participeren toezichthouders van de deelnemende organisaties in de ALV, waardoor een gelaagde toezichtstructuur ontstaat. Dit kan bij financieel gevoelige besluiten spanning opleveren tussen het belang van de coöperatie en de afwegingen binnen individuele organisaties.

Financiering en monitoring

RondomJou beschikt over een eigen begroting en voert de opdracht uit op basis van contractuele afspraken met de gemeente. De middelen worden centraal beheerd binnen de coöperatie. Monitoring vindt plaats via periodieke financiële en inhoudelijke rapportages, gekoppeld aan de contractuele afspraken.

In de praktijk blijken aanvullende governance vraagstukken te spelen, onder meer rondom btw-effecten bij samenwerking over organisatiegrenzen, de accountantscontrole in een constructie met lumpsumfinanciering en (deels) onder aanneming en de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor onderaannemers die namens de coöperatie uitvoeren. “In control” zijn betekent hier nadrukkelijk ook keten- en leveranciersbeheersing.

Dilemma's en vraagstukken

Binnen RandomJou komen verschillende vraagstukken naar voren:

- De balans tussen gezamenlijk eigenaarschap en het risico op een 'wij-zij'-frame tussen coöperatie en initiatiefnemers;
- Verschillen in de wijze waarop bestuurders hun eigen Raad van Toezicht betrekken bij besluiten van de coöperatie, wat kan leiden tot politisering via toezichtlijnen;
- Rolzuiverheid in medezeggenschap, met name waar medewerkers deels binnen de coöperatie en deels bij moederorganisaties werken;
- De kwetsbaarheid van de samenwerking bij bestuurlijke wisselingen, ondanks een formeel stabiele structuur.

Deze vraagstukken illustreren dat formele inrichting alleen niet volstaat en dat relationele governance en voortdurende afstemming essentieel blijven.

Gemaakte keuzes en afwegingen

De keuze voor een coöperatie als rechtsvorm was het resultaat van een langdurig inhoudelijk debat. De opties varieerden van een nieuwe stichting met eigen bestuur en personeel tot een lichtere samenwerkingsvorm. De coöperatie werd gekozen vanuit de overtuiging dat gelijkwaardigheid, gedeeld eigenaarschap en gezamenlijk leren centraal moeten staan. De structuur is helder op papier, met een ALV, een bestuur en een directiestatuut, maar vraagt in de praktijk voortdurende aandacht voor de balans tussen organisatiebelangen en het collectieve doel. Bestuurswisselingen maken dat des te zichtbaarder: continuïteit zit niet alleen in documenten maar in cultuur. Leidend principe: wie aan de bestuurstafel zit, zit er namens de coöperatie en niet namens de eigen organisatie.

Good practice

Een kenmerkende good practice van RandomJou is de combinatie van een expliciet vastgelegde governance structuur met bewuste investering in relationele samenwerking. Naast het formaliseren van rollen, mandaten en besluitvorming is geïnvesteerd in gedeeld leiderschap en het expliciet scheiden van twee lijnen: enerzijds de gezamenlijke transformatie opgave en anderzijds de zakelijke afspraken over prestaties en bekostiging.

De casus laat zien dat een juridisch verankerde samenwerkingsvorm duidelijkheid kan bieden over verantwoordelijkheden en besluitvorming, maar dat het succes in hoge mate afhankelijk blijft van het vermogen van bestuurders om de maatschappelijke opdracht centraal te stellen en rolzuiver te handelen binnen een gelaagde governance context.

Salland United

Salland United is een regionaal samenwerkingsverband in Salland waarin zorg- en welzijnsorganisaties samenwerken aan toekomstbestendige zorg en ondersteuning in de regio. De samenwerking bestaat al langer als informeel netwerk (al vóór het IZA), maar is gaandeweg in omvang en betekenis gegroeid. In de huidige fase wordt de samenwerking geformaliseerd met een stichting en een samenwerkingsovereenkomst. De samenwerkingsovereenkomst is inmiddels ondertekend en de Stichting Salland United is opgericht op 26 januari 2026.

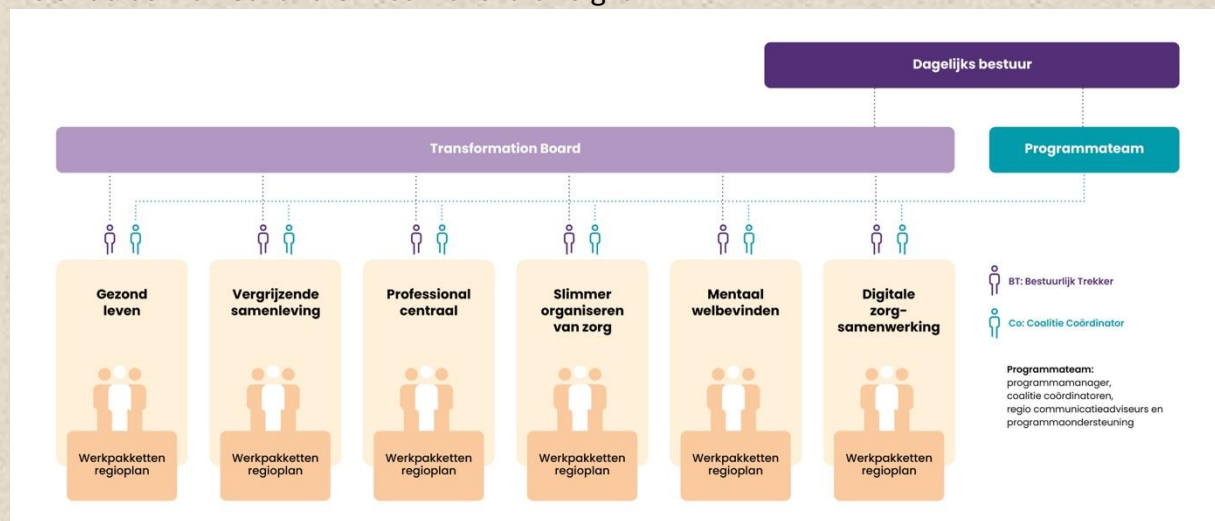
Een belangrijke aanleiding voor formalisering is dat het netwerk tot nu toe vooral draaide op pragmatische afspraken, met financiële afwikkeling via een kosten-gemene-rekeningconstructie en geldstromen die via één partij liepen. Met toenemende subsidie- en projectmiddelen werd dit als kwetsbaar ervaren. De stichting is daarom mede bedoeld om financiële middelen (kassiersfunctie) te beheren en kan worden ingezet voor het aanvragen van subsidies, het sluiten van contracten en – wanneer organisaties dat besluiten – het op termijn in dienst nemen van personeel. Het zwaartepunt ligt vooral bij de samenwerkingsovereenkomst: daarin is vastgelegd ‘hoe we het al doen’, terwijl de stichting het uitvoerende en administratieve vehikel is.

Organisatie inrichting

De governance van het samenwerkingsverband wordt ingericht rond een beperkte set van gremia waarin besluitvorming, coördinatie en uitvoering zijn gescheiden, maar onderling verbonden:

- Een Transformation Board (TB) die de gezamenlijke transformatieagenda en prioriteiten vaststelt;
- Een dagelijks bestuur dat besluiten voorbereidt, uitvoert en voortgang bewaakt;
- Een programmteam dat programmamanagement en coördinatie verzorgt en besluitvorming voorbereidt.

De structuur van Salland United ziet er als volgt uit:



Besluitvorming en verantwoording verlopen via vaste lijnen van programmalijnen en programmteam naar het dagelijks bestuur en de Transformation Board. Richting de oprichting

van de stichting is er een gezamenlijke bijeenkomst voor Raden van Toezicht van deelnemende organisaties georganiseerd om het regionale samenwerkingsverband toe te lichten en verwachtingen op te lijnen. Er is niet vastgelegd wanneer besluiten verplicht aan de eigen RvT moeten worden voorgelegd; dat is aan de individuele organisaties zelf om te organiseren. Wel wil men dergelijke bijeenkomsten met enige regelmaat blijven organiseren.

Financiering en monitoring

Salland United wordt gefinancierd via bijdragen van deelnemende organisaties en aanvullende middelen voor gezamenlijke activiteiten en projecten. De stichting krijgt een eigen begroting en administratie, zodat subsidies en middelen niet langer via één organisatie hoeven te lopen.

Monitoring en verantwoording vinden plaats via periodieke voortgangs- en financiële rapportages en vaste verantwoordingsmomenten binnen de governance cyclus. De monitoring is vooral gericht op transparantie en voortgang in gezamenlijke opgaven.

Dilemma's en vraagstukken

Binnen Salland United spelen/speelden vraagstukken die typerend zijn voor netwerken in overgang naar formalisering, waaronder:

- Afbakening van verantwoordelijkheden tussen het samenwerkingsverband en de deelnemende organisaties, met name bij besluiten met gezamenlijke en individuele consequenties;
- Variatie in mandaat/vertegenwoordiging en in de manier waarop organisaties hun eigen RvT betrekken;
- Het proces richting ondertekening: afspraken worden opnieuw gewogen zodra het moment aanbreekt deze juridisch vast te leggen.

Gemaakte keuzes en afwegingen

Salland United groeide organisch van meer informele samenwerkingen naar een formeler verband. De aanleiding voor de stap naar een juridische entiteit was pragmatisch: groeiende subsidiestromen vroegen om een gezamenlijke rekening en een gedeeld eigenaarschap. Maar de echte keuze was het vastleggen van de samenwerkingsovereenkomst, waarbij de stichting fungeert als faciliterend vehikel, maar het zwaartepunt ligt in de inhoudelijke afspraken. Het formaliseren van informele afspraken maakt ze expliciet, en daarmee soms ook spannend. Dat vraagt tijd en begeleiding. Raden van Toezicht zijn bewust en vroegtijdig betrokken onder andere via een gezamenlijke bijeenkomst. Deze keuze droeg bij aan draagvlak en begrip voor de governance keuzes die werden gemaakt.

Good practice

Een kenmerkende good practice van Salland United is de combinatie van een samenwerkingsovereenkomst als inhoudelijk zwaartepunt met een stichting als faciliterend vehikel. Daarmee wordt samenwerking expliciet gemaakt zonder dat het samenwerkingsverband meteen als uitvoerende organisatie wordt gepositioneerd. Ook de gezamenlijke RvT-bijeenkomst is een waardevolle praktijk: het helpt toezichthouders het regionale verhaal beter te begrijpen en vermindert verschillen in interpretatie tussen organisaties.

BIJLAGE 2: OVERZICHT HANDELINGSPERSPECTIEVEN

Type samenwerking	Niveau	Wat in te richten	Rol bestuur	Rol RvT
Normatieve laag — waarden, legitimiteit en maatschappelijke oriëntatie				
Licht (afstemming / kennisnetwerk)	Impliciete normatieve afstemming	- Bespreek gezamenlijk maatschappelijk doel - Spreek uit vanuit welke waarden handelen - Benoem rol bestuurder: organisatie- én maatschappelijk belang	Legt uit hoe deelname bijdraagt aan maatschappelijke opdracht	Plaatst deelname binnen maatschappelijke rol en strategie organisatie
Medium (gezamenlijke opgave, geen eigen entiteit)	Expliciete normatieve afspraken	- Leg vast: gezamenlijk doel, uitgangspunten (transparantie, vertrouwen, zorgvuldigheid) - Rol bestuurder als vertegenwoordiger van eigen organisatie én gezamenlijke opgave - Vastleggen in samenwerkings overeenkomst, covenant of gezamenlijke visie	Weegt expliciet belang samenwerking vs. eigen organisatie	Heeft zicht op afwegingen en maatschappelijke legitimiteit van deelname
Zwaar (eigen entiteit / substantiële uitvoering)	Geformaliseerde normatieve verankering	- Statuten/reglementen met maatschappelijke doelstelling en uitgangspunten - Expliciete formulering maatschappelijke opdracht samenwerkingsverband - Periodieke bestuurlijke reflectie: draagt swv. nog bij aan publieke opgave?	Handelt vanuit expliciet gedeelde maatschappelijke opdracht	Houdt toezicht op maatschappelijke legitimiteit van deelname en betrokkenheid gericht op maatschappelijke waarde
Bestuurlijke laag — rollen, mandaten en besluitvorming				
Licht (afstemming / koersvorming, geen overdracht bevoegdheden)	Relationele bestuurlijke inrichting	- Leg vast: doel en reikwijdte - Definieer rol overleg (afstemming, signalering, prioritering) - Beleg besluitvorming bij eigen organisaties - Wijs vaste vertegenwoordiger aan	Spreekt af en stemt af; neemt géén bindende besluiten	Heeft helderheid over eigen rol: deelname, goedkeuring of informatieverstrekking?
Medium (gezamenlijke programma's / projecten, formele besluitvorming bij eigen org.)	Gelaagde bestuurlijke inrichting	- Gelaagde besluitvormingsstructuur (bestuurlijk / programma / project) - Expliciete mandaten voor programmaleiders	Weet wanneer te handelen namens swv. en wanneer terug naar eigen org. met name bij strategische besluiten of risico's	Houdt toezicht op mandaatgebruik en inrichting van escalatie

Type samenwerking	Niveau	Wat in te richten	Rol bestuur	Rol RvT
		- Escalatieafspraken: wanneer terug naar eigen org.?		
Zwaar (eigen entiteit, eigen budget / personeel)	Institutionele bestuurlijke inrichting	- Statuten en reglementen: rollen, bevoegdheden, besluitvorming - Heldere verhouding bestuur swv vs. deelnemende organisaties - Expliciete mandaat- en verantwoordingsstructuur - Escalatie- en geschilprocedures	Vervult rol vanuit expliciet mandaat; zorgt voor adequate terugkoppeling naar eigen organisatie	Houdt toezicht op betrokkenheid, risico's en strategische implicaties voor eigen organisatie en maatschappelijke opdracht
Control- en verantwoordingslaag — inzicht, monitoring en 'in control'				
Licht (afstemming / leren, geen eigen budget of uitvoering)	Relationele control	- Gezamenlijk jaarplan/agenda met doelen - Periodieke bestuurlijke bespreking (2× jaar) - Vast format voortgangsinformatie - Expliciete herijkingsmomenten	Legt uit waarom deelname bijdraagt aan strategie; kan tijdig bijsturen of stoppen	Wordt periodiek geïnformeerd via vast agendapunt samenwerkingsverbanden
Medium (gezamenlijke projecten / subsidies, geen eigen entiteit)	Verzwaarde relationele control	- Jaarplan en begroting per project - Periodieke rapportage (kwartaal/halfjaar) - Aanwijzing verantwoordelijke per project/deel - Heldere escalatie- en bijsturingsafspraken	Monitort actief voortgang en risico's; kan interveniëren indien nodig	Heeft voldoende inzicht om impact en risico's voor eigen organisatie en maatschappelijke opdracht te beoordelen
Zwaar (eigen rechtspersoon, eigen budget / personeel)	Institutionele control	- Formele planning- en control-cyclus (jaarplan, rapportages, jaarrekening) - Expliciete mandaat- en verantwoordingsstructuur - Heldere tussen verantwoordingslijn swv. en deelnemende org. - Risicobeheersing en toezicht (audit, evaluatie)	Kan steunen op de governance van het samenwerkingsverband.; neemt dit mee in eigen governance-cyclus	Houdt op basis van rapportages toezicht op risico's en betrokkenheid voor realiseren maatschappelijke opdracht

BIJLAGE 3: DE 7 PRINCIPES EN SAMENWERKINGSVERBANDEN IN DE THEORIE

Als onderdeel van dit advies is in de literatuur gekeken naar de wijze waarop de zeven principes uit de Governancecode Zorg 2022 zichtbaar zijn bij diverse soorten samenwerkingsverbanden, inclusief eventuele knelpunten. Hieronder zijn de bevindingen per principe uitgewerkt.

Principe 1: De maatschappelijke doelstelling en legitimatie van de zorgorganisatie is het bieden van goede zorg aan cliënten

Dit principe benadrukt dat zorgorganisaties in de kern een publieke opdracht hebben: het leveren van kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke zorg. De maatschappelijke legitimatie van een zorginstelling ligt dus in het dienen van het algemeen belang.

Principe 1 in samenwerkingsverbanden

In de voor deze studie relevante samenwerkingsverbanden is er sprake van een netwerk van betrokken partijen, die elk een eigen belang en doelstellingen kennen vanuit de moederorganisatie. Om te kunnen toetsen of een samenwerkingsverband als geheel opereert volgens dit principe is het daarom van belang om na te gaan of een samenwerkingsverband ook een *gedeelde* visie heeft op de maatschappelijke opgave en daarbij behorende gedeelde doelen heeft geformuleerd rond de beoogde zorg aan de cliënt.

In de literatuur komen verschillende voorbeelden naar voren van diverse samenwerkingsverbanden waar dit principe tot uiting komt. Bos et al. (2021) beschrijven bijvoorbeeld een alliantie waarin gezondheid, kostenbeheersing en een positieve patiënt ervaring gezamenlijk worden nagestreefd. Pinto Júnior et al. (2016) beschrijven een zorgnetwerk waarin integratie op meerdere niveaus (klinisch, functioneel, normatief) centraal staat. Deze integratie richt zich op continuïteit van zorg, gedeelde besluitvorming en efficiënt gebruik van middelen. Binnen het netwerk stemmen zorgprofessionals en instellingen hun handelen af op gemeenschappelijke (maatschappelijke) waarden, gekoppeld aan patiëntgerichte zorg en het functioneren van het netwerk. En Salignac et al. (2017) introduceren het 'Collective Impact' als model voor gedeelde verantwoordelijkheid en publieke waarde.

Mogelijke knelpunten en dilemma's

Tegelijkertijd zijn er ook knelpunten te noemen voor het toepassen van dit principe op samenwerkingsverbanden. Verschillende definities van “goede zorg” en verschillende belangen van deelnemende organisaties kunnen botsen. Bos et al. (2021) noemen bijvoorbeeld verschillen in percepties van taken en verantwoordelijkheden tussen deelnemende organisaties. Het ontbreken van een helder, gemeenschappelijk doel, gepaard met het ontbreken van centrale sturing, duidelijke verantwoordingsmechanismen en/of een entiteit die zich verantwoordelijk voelt voor het borgen van de maatschappelijke meerwaarde van het samenwerkingsverband kan het nastreven van dit principe in de weg zitten. Het in een vroege fase benoemen van een gemeenschappelijk doel en het maken van heldere afspraken hierover kan hierbij helpend zijn, maar het kan ook averechts werken. Prakash et al. (2022) zagen in hun onderzoek naar samenwerkingen op het gebied van humanitaire logistiek, dat contractuele afspraken in een te vroege fase van samenwerking (wanneer er nog veel

onzekerheid is) contraproductief kunnen zijn. In een meer stabiele fase zijn dit soort afspraken vaak juist zeer effectief, mits ze gepaard gaan met onderling vertrouwen.

Tussentijdse conclusie

Bovengenoemde voorbeelden laten zien dat dit principe goed toepasbaar is in netwerkverband, mits er aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Als het gaat om het bieden van handvatten bij dit principe, lijkt er geen 'one size fits all' te zijn. De context en fase waarin het samenwerkingsverband zich bevindt zijn mede bepalend voor de wijze waarop invulling gegeven kan worden aan dit principe.

Principe 2: De raad van bestuur en de raad van toezicht hanteren waarden en normen die passen bij de maatschappelijke positie van de zorgorganisatie.

Dit principe benadrukt dat zorgorganisaties dienen te handelen volgens waarden als integriteit, aanspreekbaarheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, professionaliteit, openheid en transparantie, maar ook doelgerichtheid en doelmatigheid. De RvB is verantwoordelijk voor al deze aspecten, is hierop aanspreekbaar en legt er actief verantwoording over af. Dat laat onverlet dat waarden en normen, cultuur en gedrag vooral invulling krijgen in de organisatie als geheel en tot stand komen in dialoog en wederzijdse beïnvloeding. Daarbij is een open cultuur die ruimte biedt voor het leren van fouten en successen een voorwaarde. Bestuur en toezicht dragen deze waarden uit en spreken elkaar hierop aan.

Principe 2 in samenwerkingsverbanden

Voor deze studie kijken we naar samenwerkingsverbanden waarbij geen formele RvB of RvT is. Daar is veelal sprake van 'lead organization models' en 'shared governance' structuren, waarbij geen sterke hiërarchische aansturing plaatsvindt maar samenwerking gebaseerd is op gedeelde doelen en waarden. Volgens Maris et al. (2023) leiden deze vormen van governance tot een dynamiek waarin professionele normen, vertrouwen en cultuur leidend zijn.

In de literatuur komen verschillende voorbeelden naar voren waarin gedeelde waarden en normen aan de basis staan van effectieve samenwerking binnen netwerken. Russo-Spena et al. (2015) presenteren een service-ecosysteem waarin gedeelde overtuigingen de basis vormen voor collectieve innovatie. Het service-ecosysteemmodel stelt dat innovatie voortkomt uit dynamische interacties tussen actoren binnen netwerken. Governance ontstaat daarin niet vanuit regels, maar vanuit gedeelde overtuigingen en wederzijdse afstemming. Deze structuur komt overeen met netwerken waarin waarden en normen als bindmiddel functioneren en professionele logica's centraal staan. Bos et al. (2021) laten zien dat een gezamenlijke informatie-infrastructuur wordt gedragen door impliciete waarden over maatschappelijke verantwoordelijkheid. Prakash et al. (2022) benadrukken vertrouwen als substituuat voor formele governance. Pinto Júnior et al. (2016) gebruiken expliciet het begrip 'normative integration' als verbindende structuur. Maris et al. (2023) tonen aan dat relationele governance veel voorkomt in zorgnetwerken, juist vanwege gedeelde waarden.

Mogelijke knelpunten en dilemma's

Mogelijke knelpunt voor het toepassen van dit principe zijn de afwezigheid van expliciete en gedeelde taal over normen en waarden, botsende organisatiewaarden, een gebrek aan mandaat of het ontbreken van een ethisch kader voor het netwerk als geheel. Het ontbreken van een gedeeld begrippenkader over wat waarden en normen inhouden bemoeilijkt onderlinge afstemming en gezamenlijke besluitvorming (Russo-Spena et al., 2015). Dit geldt

met name voor (zorg)netwerken waar verschillende professionele culturen samenkomen. Prakash et al. (2022) beschrijven daarnaast hoe formele contracten in een te vroege fase van samenwerking contraproductief kunnen zijn, als er nog geen sprake is van een gezamenlijke cultuur en een gedeeld kader waarin zaken als gelijkwaardigheid en maatschappelijke relevantie helder gedefinieerd zijn. Het in een te vroeg stadium vast willen leggen van (samenwerkings)afspraken kan het opbouwen van een gezamenlijke cultuur en het creëren van onderling vertrouwen ondermijnen. Bos et al. (2021) ziet een versnippering in datastructuren en financieringsstromen en een mismatch in werkgebieden als mogelijke belemmeringen voor het ervaren van een gezamenlijke verantwoordelijkheid, zelfs als er sprake is van gedeelde doelen. Maris et al. (2023) benoemt een gebrek aan inzicht in hoe waarden en normen werkelijk tot stand komen in netwerken, als risico. Zolang waardenstructuren binnen netwerken onvoldoende expliciet of stabiel zijn, wordt het geheel afhankelijk van interpersoonlijke relaties in plaats van geïnstitutionaliseerde waarden, wat het geheel erg kwetsbaar maakt.

Tussentijdse conclusie

Bovengenoemde voorbeelden laten zien dat dit principe niet alleen goed toepasbaar is, maar ook essentieel lijkt voor een goede samenwerking. Hoe samenwerkingsverbanden invulling kunnen geven aan dit principe hangt mede af van de fase waarin het samenwerkingsverband zich bevindt, het type netwerk en de wijze waarop deze wordt uitgevoerd (relationeel vs. contractueel) (Maris et al., 2023).

Principe 3: De zorgorganisatie schept randvoorwaarden en waarborgen voor een adequate invloed van belanghebbenden.

Dit principe illustreert dat een organisatie belanghebbenden (cliënten, professionals, partners) actief dient te betrekken bij besluitvorming en beleid. Dit kan bijvoorbeeld – maar niet uitsluitend - door middel van cliënten- en ondernemingsraden. Naast de meer voorgeschreven formele verantwoording gaat het vooral om de bereidheid om transparant te zijn in handelen en de keuzes die worden gemaakt, en daarover verantwoording af te leggen aan belanghebbenden. Dat geldt voor de RvB, de RvT en voor iedere professional en medewerker op individueel en geaggregeerd niveau.

Principe 3 in samenwerkingsverbanden

Vanuit verschillende denkstromen in de zorg, zoals shared decision-making, evidence-based medicine en value-based healthcare, wordt al jaren het belang van patiënt/ burgerbetrokkenheid voor de kwaliteit van de besluitvorming en de prestaties van zorgorganisaties onderkend (Schmidt et al., 2022). De medezeggenschap van patiënten is dan ook sinds 2018 wettelijk geregeld in de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (herzien in 2020). Met deze wet kregen cliëntenraden instemmingsrecht bij een groot aantal onderwerpen die de organisatie van zorginstellingen betreffen. Voor samenwerkingsverbanden is er geen wettelijke verplichting als het gaat om het betrekken van belanghebbenden, waaronder cliënten, bij besluitvorming en beleid. Dit kan, zeker in tijden van crisis, ertoe leiden dat de betrokkenheid van cliënten binnen een netwerk verloren gaat. Van samenwerkingsverbanden vraagt dit dat zij expliciet nadenken over de wijze waarop zij cliëntbetrokkenheid willen borgen binnen het netwerk. Denk bijvoorbeeld aan samenwerking tussen cliëntenraden van de samenwerkende organisaties (Schmidt et al., 2022).

Ook als het gaat om betrokkenheid van professionals, welke binnen organisaties geïnstitutionaliseerd is in bijvoorbeeld de Wet op Ondernemingsraden (WOR), zien we dat het in samenwerkingsverbanden ontbreekt aan expliciete participatiestructuren (Bos et al., 2022). Dit betekent echter niet dat medewerkersbetrokkenheid niet mogelijk is, of niet nagestreefd zou moeten worden binnen netwerken. Door te investeren in principes 1 (de maatschappelijke doelstelling) en 2 (normen, waarden en cultuur) kan de betrokkenheid van medewerkers bij een samenwerkingsverband verhoogd worden, wat ten goede komt aan de effectiviteit ervan. Zo laten Krczal & Behrens (2024) zien hoe een open, steunende cultuur, waarin partners worden aangemoedigd ‘wederkerig’ samen te werken, gecombineerd met effectieve communicatie en voorbeeldgedrag vanuit de top leidt tot een hoger onderling vertrouwen en ervaren commitment voor het behalen van het gemeenschappelijke doel. Betrokken professionals en hun leidinggevendenden investeerden al vroegtijdig in het bouwen van onderlinge relaties, door frequente (in)formele bijeenkomsten, wisselende rollen en laagdrempelige communicatie binnen een platte structuur. Hierdoor ontstond een sfeer waarin betrokkenen welwillend waren om, veelal in gemengde bijeenkomsten, informatie, advies en expertise uit te wisselen en naar elkaar te luisteren als basis voor gezamenlijke besluitvorming.

Mogelijke knelpunten en dilemma's

Het ontbreken van expliciete participatiestructuren voor cliënten of medewerkers, brengt voor samenwerkingsverbanden de nodige uitdagingen met zich mee als het gaat om het borgen van betrokkenheid van deze stakeholders. We zien dat de wijze waarop participatie binnen de eigen organisaties ingevuld is, niet afdoende is om participatie binnen het samenwerkingsverband te garanderen. Besluitvorming rondom het samenwerkingsverband vindt immers veelal buiten de grenzen van de individuele organisaties plaats, waardoor zij onvoldoende gestaaft worden aan de gevolgen voor de medewerkers en cliënten binnen de zorgorganisatie. Het borgen van participatie binnen een samenwerkingsverband, vraagt dan ook dat partners actief nadenken over de wijze waarop zij hier invulling aan kunnen geven en hier ook werk van maken. Of en hoe een samenwerking dit thema vorm geeft hangt echter ook samen met een aantal (principiële) vraagstukken: zijn bijvoorbeeld ondernemingsraden en cliëntenraden er voor de eigen instelling, of voor een hoger (gemeenschappelijk) doel? En wat betekent dit als een van beide iets adviseert aan het samenwerkingsverband wat voor de eigen organisatie niet passend is? Hoe ga je hier als individuele instelling mee om?

Tussentijdse conclusie

Er kan niet vanuit gegaan worden dat participatie binnen de eigen organisatie afdoende is voor de besluitvorming die het samenwerkingsverband betreft. Daar waar invloed vanuit belanghebbenden binnen organisaties veelal wettelijk geborgd is, vraagt dit van samenwerkingsverbanden om een actieve benadering door de deelnemende organisaties. Het opstellen van een principe, als richtlijn waar samenwerkingsverbanden naar zouden kunnen streven, lijkt in die zin van toegevoegde waarde te zijn. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gaan over het bieden van een heldere structuur en het maken van expliciete (werk)afspraken om participatie van belanghebbenden te waarborgen. Ook hierbij geldt dat er niet 1 structuur is die het beste past bij alle type samenwerkingsverbanden. De structuur moet passen bij de context, soort en doelstelling van het samenwerkingsverband (Oord et al., 2023)

Principe 4: De raad van bestuur en de raad van toezicht zijn ieder vanuit hun eigen rol verantwoordelijk voor de governance van de zorgorganisatie

Dit principe beschrijft dat het aan de RvB en de RvT is om de inrichting van de governance van de zorgorganisatie te bepalen en ervoor te zorgen dat de inrichting en de werking voldoen aan de Governancecode Zorg. Hier ligt de nadruk op de samenhang én rolzuiverheid van bestuur en toezicht. Beide organen dragen verantwoordelijkheid voor goed bestuur, maar ieder vanuit een eigen functie: de raad van bestuur geeft leiding, de raad van toezicht houdt onafhankelijk toezicht. Heldere rolverdeling voorkomt belangenverstrengeling en bevordert checks & balances.

Principe 4 in samenwerkingsverbanden

Dit principe pleit voor een duidelijke (governance)structuur, met een heldere rolverdeling, adequate toezichtmechanismen en een goede balans tussen besturing en verantwoording. In het kader van samenwerkingsverbanden stelt dit principe bijzondere eisen, omdat besturing en toezicht vaak gedeeld zijn over meerdere instellingen. Dit betekent echter niet dat er geen sprake kan zijn van onafhankelijke toetsing, reflectie of een heldere verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden. Oostwouder et al. (2023) en Houwen (2024) pleiten voor de toepasbaarheid van de Governancecode Zorg voor netwerken. Zo stelt Oostwouder et al. (2023) dat, indien de samenwerkingsactiviteiten niet in een aparte rechtspersoon zijn ondergebracht, de RvB's en RvT's van de diverse samenwerkingspartners gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de governance en de compliance van samenwerkingsverbanden. Beide gremia dienen over de grenzen van de eigen organisatie heen te kijken en samen met de betrokken stakeholders een visie te ontwikkelen om de continuïteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg te borgen.

Houwen (2024) stelt dat de toepassing op samenwerkingsverbanden van de verschillende principes en aanbevelingen uit de Governancecode Zorg idealiter een dialoog is tussen de RvB en de RvT, waarbij de concrete inrichting van de governance van het samenwerkingsverband kan worden toegesneden op de specifieke context van het netwerk. Hierbij kan een functioneel onderscheid gemaakt worden tussen drie uit te werken niveaus, namelijk die van deelnemers, bestuur en toezicht. De uiteindelijke inrichting van de governance is mede afhankelijk van de aard en inhoud van de gezamenlijke dienstverlening, het risicoprofiel en de ontwikkelingsfase van het samenwerkingsverband. Een en ander kan worden uitgewerkt in samenwerkingsovereenkomsten, waarin concrete afspraken worden vastgelegd over bijvoorbeeld samenstelling, taken en (toezichthoudende) bevoegdheden, besluitvorming en informatievoorziening van het samenwerkingsverband, al dan niet verder uitgewerkt in reglementen. Het toezicht op de bestuurlijke leiding en de gang van zaken kan, afhankelijk van de specifieke context en rechtsvorm, op verschillende wijze worden ingericht, bijvoorbeeld: indirect of getrapt via de RvB's van de deelnemende organisaties; rechtstreeks door de RvT's van iedere samenwerkingspartner; of door een eigenstandige RvT van het samenwerkingsverband op te richten.

Wederom vinden we in de literatuur verschillende voorbeelden van wijzen waarop samenwerkingsverbanden in de praktijk vormgeven aan dit principe. In plaats van één centrale raad van toezicht kunnen netwerken gebruik maken van gedeelde governancevormen, zoals stuurgroepen of gedeelde verantwoordingsmomenten. Bos et al. (2021) laten zien hoe stakeholders binnen een netwerk gezamenlijk sturing geven aan gezamenlijke doelen. Rodriguez et al. (2007) geven voorbeelden van samenwerking zonder formele hiërarchie, waarin macht en verantwoording impliciet zijn verdeeld.

Mogelijke knelpunten en dilemma's

Het ontbreken van formele toezichtstructuren in samenwerkingsverbanden leidt tot risico's rond verantwoording, belangenverstrengeling en onduidelijke rolverdeling. Oostwouder et al. (2023) signaleren dat netwerken vaak niet weten hoe de code te vertalen naar hun eigen structuur. Houwen (2024) wijst bovendien op de complexiteit van toezicht bij voor de sector nieuwe rechtsvormen, zoals coöperaties. Ook wijst hij op de mogelijke spagaat waar bestuur en toezicht in belanden als zij vanuit gezamenlijke ambitie een substantieel deel van hun eigen kernactiviteiten bij het samenwerkingsverband onderbrengen en daarmee meer op afstand zetten, terwijl zij hier financieel en zorginhoudelijk wel de volledige verantwoordelijkheid voor dragen.

Tussentijdse conclusie

Een expliciete governance 'verdeling', zoals terug te vinden is bij klassieke organisaties, is niet vanzelfsprekend aanwezig bij samenwerkingsverbanden. Governance is daar veelal gedeeld, iteratief en afhankelijk van onderlinge relaties. Toepasbaarheid van dit principe vereist dat samenwerkingsverbanden **bewust reflecteren op rolverdeling en verantwoordelijkheden**, en vanuit die basis **eigen vormen van toezicht en sturing** organiseren, passend bij het betreffende samenwerkingsverband. De code zou hier voor verschillende type samenwerkingsverbanden een richtinggevende rol in kunnen spelen.

Principe 5: De raad van bestuur bestuurt de zorgorganisatie gericht op haar maatschappelijke doelstelling

Dit principe beschrijft dat het aan het bestuur is om actief te sturen op het realiseren van maatschappelijke doelen, waaronder kwalitatieve, toegankelijke en betaalbare zorg. Hierbij richt de RvB zich op het belang van de zorgorganisatie op korte en lange termijn vanuit het perspectief van het realiseren van de doelstelling van de zorgorganisatie en de centrale positie van de client daar in. De RvB weegt daarbij de belangen van interne en externe stakeholders af.

Principe 5 in samenwerkingsverbanden

We kijken in deze studie naar samenwerkingsverbanden die geen eigen RvB kennen. Veelal kennen zij wel partijen die samen verantwoordelijkheid dragen voor sturing. Dit principe bekijken we dan ook vanuit het belang van het richten op de maatschappelijke opdracht van het samenwerkingsverband, het zorgvuldig afwegen van belangen en het uitvoeren van risicoanalyses en de rol die sturing daarop heeft.

In de literatuur zijn er twee grote theoretische stromingen als het gaat het zoeken naar potentieel relevante factoren om netwerkeffectiviteit te bepalen. De eerste benadrukt het belang van structuur, de tweede benadrukt het belang van leiderschap, relaties en management. Op het snijvlak daarvan kruisen zaken als externe controle, netwerkintegratie, type, omvang en fase van het netwerk, mate van formalisatie en toezicht en verantwoording en managementstrategieën elkaar (Smith, 2020). Principe vijf van de governancecode lijkt zich op dit snijvlak te begeven. Ook hierbij geldt dat er niet 1 beste manier is om sturing te geven aan een samenwerkingsverband. De best passende vorm hiervoor is mede afhankelijk van verschillende factoren rondom het netwerk zelf, de betrokken actoren, de context waarin het samenwerkingsverband zich begeeft enz. Daarnaast valt op te merken dat netwerken dynamisch zijn en derhalve op verschillende momenten om een andere vorm van sturing kunnen vragen. Torfing et al. (2024) stelt dat (nieuwe) complexe problemen en uitdagingen, vragen om een systeem waarin geëxperimenteerd kan worden met nieuwe vormen van

governance die passen bij de huidige praktijk. Hij beschrijft ‘multilevel metagovernance’ waarin tools worden gepresenteerd om horizontale samenwerking te creëren op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Binnen deze governance speelt sterk leiderschap een essentiële rol.

Structuren als gezamenlijke sturingsgroepen (Salignac, 2017), metagovernanceplatforms (Torfing, 2024) en risicogestuurde inspecties (Sullivan-Taylor, 2019) zijn voorbeelden van hoe rollen en taken verdeeld kunnen worden binnen netwerken. Smith (2020) benadrukt de noodzaak van modellen die aanpasbaar zijn aan de dynamiek van belangen en maatschappelijke eisen. In al deze gevallen wordt de effectiviteit van het netwerk expliciet gekoppeld aan de gerichtheid op het realiseren van de maatschappelijke doelstelling.

Mogelijke knelpunten en dilemma's

Een terugkerend thema is het ontbreken van eenduidige verantwoordingsstructuren in netwerken. Torfing et al. (2024) signaleren disconnecties tussen strategisch en operationeel niveau. Sullivan-Taylor (2019) wijst op de moeizame balans tussen maatschappelijke doelstellingen en financiële verantwoordelijkheden. Bij Salignac (2017) komt naar voren dat het samenbrengen van belangen binnen netwerken complex is wanneer partners verschillende mandaten of prioriteiten hebben.

Tussentijdse conclusie

Dit principe lijkt in de essentie toepasbaar te zijn voor samenwerkingsverbanden. Voor een daadwerkelijke toepassing dient een en ander nog ander toegelicht en uitgewerkt te worden, overeenkomstig met het dynamische karakter van samenwerkingsverbanden en de factoren die van invloed zijn op de keuze van het best passende sturingsmodel.

Principe 6: De raad van toezicht houdt toezicht vanuit de maatschappelijke doelstelling van de zorgorganisatie

Dit principe betreft de invulling van de RvT van haar toezicht-, goedkeurings-, advies- en werkgeversfuncties. Zij doet dit op een evenwichtige wijze en richt zich daarbij op het belang van de zorgorganisatie, vanuit het perspectief van het realiseren van de maatschappelijke doelstelling van de zorgorganisatie en de centrale positie van de cliënt daarin. De RvT toetst of de RvB alle in aanmerking komende belangen van de bij de zorgorganisatie betrokken belanghebbenden zorgvuldig en evenwichtig heeft afgewogen.

Principe 6 in samenwerkingsverbanden

We kijken in deze studie naar samenwerkingsverbanden waar geen formele RvT aanwezig is. We benaderen dit principe dan ook vanuit de vraag hoe samenwerkingsverbanden structureel reflecteren, evalueren en verantwoorden of zij bijdragen aan hun maatschappelijke doelstellingen.

Toezicht in netwerken komt vaak tot stand via gezamenlijke coördinatie, auditstructuren of stuurgroepen. Bos et al. (2021) beschrijven hoe datagedreven reflectiesessies fungeren als evaluatief mechanisme. Deze uitwisseling dient als basis voor governancebesluiten en prestatiesturing. Rollen zijn gedeeld: geen hiërarchisch toezicht, maar collectieve verantwoording. SAAMO (2023) rapporteert over praktijkervaringen in samenwerkingsverbanden tussen lokaal bestuur, zorg, welzijn en sociale ondernemers. Evaluatie, monitoring en reflectie op maatschappelijke doelen staan daarin centraal. Er wordt

expliciet gewerkt met een ‘reflectiekader’ en een ‘doegids’ om samenwerkingsverbanden te helpen hun maatschappelijke opgave te bewaken en verbeteren. Oostwouder et al. (2023) pleit voor gezamenlijke voortgangsrapportages en/of evaluatiecommissies en sectorale compliance als vorm van toezicht. Daarmee kunnen samenwerkingsverbanden tegemoetkomen aan de vraag van de code om expliciete toetsing van de maatschappelijke opdracht en de eisen aan evaluatie, reflectie en interne verantwoording die de code daarbij stelt.

Mogelijke knelpunten en dilemma's

Terugkerende knelpunten bij het nastreven van dit principe zijn de onduidelijkheid over wie binnen netwerken verantwoordelijk is voor het monitoren van maatschappelijke resultaten, een gebrek aan aanspreekbaarheid op netwerkniveau, belangenverstrengeling en het gegeven dat toezicht veelal alleen financieel of beleidsmatig wordt ingevuld. SAAMO (2023) signaleert in haar case versnipperde verantwoordelijkheden en het ontbreken van formele evaluatiestructuren. Oostwouder et al. (2023) wijst op de behoefte aan hanteerbare evaluatie-instrumenten die passen bij gedeelde, dynamische samenwerkingsverbanden.

Tussentijdse conclusie

Dit principe is **lastig één-op-één toe te passen**, aangezien een RvT (en daarmee een formeel orgaan dat belast is het met toezicht) veelal ontbreekt. Toezicht op maatschappelijke waarde in netwerken vergt **alternatieve vormen van toetsing**. Hierboven zijn daar al een aantal voorbeelden voor gegeven. Belangrijk is dat bij de uitwerking van dit principe voor samenwerkingsverbanden, rekening wordt gehouden met de specifieke knelpunten en dilemma's die daarbij horen en hier handreikingen voor worden gegeven, passend bij de verschillende mogelijke vormen van samenwerkingsverbanden.

Principe 7: De raad van bestuur en de raad van toezicht ontwikkelen permanent hun professionaliteit en deskundigheid

Dit principe stelt dat zowel bestuur als toezicht continu moeten blijven leren, reflecteren en hun professionaliteit ontwikkelen via bijscholing, intervisie en evaluatie.

Principe 7 in samenwerkingsverbanden

We kijken in deze studie naar samenwerkingsverbanden die niet in een aparte entiteit zijn belegd en daardoor geen eigen RvB of RvT kennen. **We hebben dit principe dan ook gezien vanuit de vraag of er binnen een samenwerkingsverband sprake is van bewuste, gezamenlijke ontwikkeling van** kennis, vaardigheden en reflectief vermogen. Met het ‘ontbreken’ van formele rollen binnen bestuur en toezicht, zijn veel van de elementen die in klassieke organisaties onder dit principe vallen, nu opgenomen in principes 5 en 6. Er zou dan ook gekozen kunnen worden om dit principe als zodanig te laten vervallen en binnen de twee vorige principes expliciet de nadruk te leggen op aspecten als reflectie, ontwikkeling en educatie. Een andere optie is dat dit principe vertaald wordt naar een principe dat zich niet zozeer richt op de permanente educatie van bestuur en toezicht, maar om het creëren van lerende netwerken in een dynamische context en hoe besturing, toezicht en verantwoording daaromheen ingevuld kunnen worden.

BIJLAGE 4: SAMENWERKINGSVERBANDEN IN OVERIGE CODES

Tijdens deze studie is gekeken naar de governancecodes van de meest relevante maatschappelijke sectoren (sociaal werk, woningcorporaties, onderwijs in brede zin en cultuur). Hieronder worden de passages die betrekking hebben op samenwerkingsverbanden per code uiteengezet.

Governancecode Sociaal Werk (2025)

Context en leidende uitgangspunten

a. [...] Sociaalwerkorganisaties geven in samenwerking met andere partijen invulling aan deze maatschappelijke taak. [...]De Governancecode sluit aan bij actuele inzichten over de rol van sociaalwerkorganisaties in het versterken van de sociale basis. Deze sociale basis bestaat uit de netwerken, voorzieningen en relaties in buurten en wijken die bijdragen aan participatie en onderlinge zorg.

f. [...]Om samenwerking tussen sociaalwerkorganisaties en zorgorganisaties te bevorderen, en om het toezicht op samenwerkingsverbanden te vereenvoudigen is de Governancecode Sociaal Werk waar mogelijk afgestemd op de Governancecode Zorg.

Principe 3.2

a. Het bestuur kan besluiten tot het aangaan en onderhouden van duurzame samenwerkingen of deelname in netwerken, als deze bijdragen aan het maatschappelijk doel van de organisatie. Het bestuur draagt zorg voor een transparante en wederkerige samenwerking en weegt daarbij de kansen en risico's van afhankelijkheden en belangen zorgvuldig af.

b. Het bestuur zorgt ervoor dat binnen samenwerkingsverbanden en netwerken duidelijke afspraken zijn gemaakt over besluitvorming, verantwoordelijkheden, middelen, informatievoorziening en verantwoording.

c. De raad van toezicht ziet erop toe dat samenwerkingen en netwerken passen binnen de maatschappelijke doelstelling en strategie van de organisatie en dat deze meerwaarde opleveren voor inwoners en samenleving.

Principe 5.1

d. De maatschappelijke doelstelling van een organisatie wordt steeds vaker ook gerealiseerd buiten de eigen organisatiegrens, door samenwerking met partners uit de regio. Van belang is dat het bestuur oog heeft voor dit eco-perspectief. Met name in de formulering van de (governance) aspecten van de samenwerking.

Governancecode Woningcorporaties (2025)

Principe 2.2

De corporatie is dienstbaar aan de volkshuisvesting. Het behalen van maatschappelijke doelen staat voorop. Om dit te realiseren kunnen corporaties eerst lokaal en vervolgens regionaal een (financieel) beroep op elkaar doen. Mocht het regionaal niet lukken de maatschappelijke doelen gezamenlijk te behalen, dan wordt voor een oplossing een beroep op de hele sector gedaan.

**De code verwijst hierbij naar het document: Werkwijze Solidariteit tussen woningcorporaties in Nederland. Daarnaast heeft de sector ook een 'handreiking bij (regionale)Samenwerking tussen woningcorporaties'.*

Principe 4.3

Het bestuur bespreekt minimaal één keer per jaar met de RvC de omgang met belanghebbenden, inclusief hun participatie en invloed. Daarnaast informeert het bestuur de RvC regelmatig over de samenwerking van de corporatie in de relevante netwerken waarin zij actief is. Doel is dat de RvC adequaat toezicht kan houden op de activiteiten van de corporatie in deze netwerken. De RvC laat zich hierover ook actief informeren.

Principe 4.4

De RvC houdt toezicht op de betekenisvolle, constructieve en respectvolle dialoog van de corporatie met belanghebbenden. Dit is breder dan huurdersparticipatie. Ook houdt de RvC toezicht op netwerken waarin corporaties samenwerken met andere domeinen.

Principe 5.1

[...] De corporatie verantwoordt zich hierover in het jaarverslag. Daarbij gaat het in ieder geval over het professioneel opdrachtgeverschap van de corporatie, het sluiten van contracten, samenwerkingsverbanden en/of grote transacties met derden.

Governancecode Funderend Onderwijs (2025)

Belang en reikwijdte

[...] Omdat maatschappelijke vraagstukken steeds minder vaak op school- of organisatieniveau kunnen worden opgelost, mag van onderwijsorganisaties worden verlangd intern en extern de samenwerking op te zoeken, met andere onderwijsorganisaties en met relevante belanghebbenden. Bij die samenwerking is soms sprake van een spanning tussen het maatschappelijk belang, het belang van de onderwijsorganisatie of het belang van een specifieke school binnen het geheel. Van zowel het bestuur als het intern toezicht mag worden verwacht dat ze toekomstgericht besturen en rekening houden met de belangen van (maatschappelijke) stakeholders. Het interne toezicht houdt toezicht op het bestuur ter zake. [...]

Principe 2

[...] Externe verbinding betekent dat er verbinding wordt gezocht met andere onderwijsorganisaties en relevante belanghebbenden bij het onderwijs, zoals maatschappelijke partners en ketenpartners. Dit is nodig om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor goed onderwijs waar te maken. Dat betekent dat er een brede verantwoordelijkheid voor alle leerlingen wordt gevoeld en niet alleen voor de eigen leerlingen. De onderwijsorganisatie dient zich in te spannen om een regionaal dekkend, kwalitatief hoogstaand en divers onderwijsaanbod te realiseren.

[...]

Het bestuur neemt een brede maatschappelijke verantwoordelijkheid voor regionaal dekkend, kwalitatief hoogstaand en divers onderwijsaanbod voor alle leerlingen in de regio. Dit reikt verder dan de continuïteit van de eigen organisatie. Dit betekent ook dat het bestuur de samenwerking met andere partijen opzoekt wanneer het maatschappelijk belang daarom vraagt. Wanneer besturen participeren in vormen van regionale samenwerking dragen zij zorg voor een goede inrichting van de governance en doorwerking van de gemaakte afspraken in de eigen organisatie.

[...]

Het intern toezicht ziet erop toe dat het bestuur voldoende de interne en externe verbinding zoekt en daar waar nodig de samenwerking aangaat. Het intern toezicht is maatschappelijk ingebed in de regio en samenleving en neemt dat perspectief mee bij de invulling zijn rollen. Het intern toezicht ziet erop toe dat het bestuur zich inspant om een regionaal dekkend, kwalitatief hoogstaand en divers onderwijsaanbod te realiseren. Het intern toezicht houdt toezicht vanuit het perspectief van de brede maatschappelijke verantwoordelijkheid voor onderwijs. Het intern toezicht biedt het bestuur daarmee de ruimte om een weging te maken tussen de eigen (statutaire) doelstellingen en het maatschappelijke belang.

Het bestuur legt via het jaarverslag verantwoording af over de wijze waarop door middel van samenwerking invulling wordt gegeven aan de brede maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Principe 5

Het bestuur maakt in overleg met het intern toezicht zichtbaar:

[...]

- op welke wijze de samenwerking met de aanpalende onderwijssectoren is vormgegeven;
- hoe en via welke samenwerkingen met andere onderwijsorganisaties zij een regionaal dekkend, kwalitatief hoogstaand en zo divers mogelijk onderwijsaanbod nastreeft en
- hoe en via welke samenwerkingen met andere onderwijsorganisaties zij een bijdrage levert aan de beschikbaarheid van voldoende en kwalitatief personeel.

Lidmaatschapsvoorwaarden PO-raad en VO-raad

1. Het bestuur legt via het jaarverslag verantwoording af over de wijze waarop door middel van samenwerking invulling wordt gegeven aan de brede maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Code Goed Bestuur MBO (2024)

Inleiding

Alvorens verder in te gaan op de code zelf is het goed om aandacht te besteden aan de context waarbinnen de code moet worden gezien; de maatschappelijke opdracht van het mbo.[...] Het goed en op tijd betrekken van interne belanghebbenden, zoals personeel, studenten en hun ouders en de samenwerking met externe belanghebbenden, zoals gemeenten, het bedrijfsleven en andere onderwijsorganisaties is een essentiële randvoorwaarde. Voor een goed verloop van dit samenspel is vertrouwen in elkaar en vertrouwen van en in onze belanghebbenden cruciaal.

[...]Deze code is waardengedreven. Om de waarden te kunnen operationaliseren zijn regionale, sectorale en landelijke samenwerking, de participatie van raden van toezicht, personeel, studenten en externe belanghebbenden en een goed samenspel tussen het college van bestuur en de raad van toezicht noodzakelijk. Iedereen die bij een school betrokken is, zal in meerdere of mindere mate met deze waarden te maken hebben.

[...]De code is bedoeld om de governance van scholen intern, in relatie tot elkaar en tot hun belanghebbenden te helpen vormgeven. [...] Zo stimuleert de code het college van bestuur tot samenwerking, het voeren van het goede gesprek en het organiseren van tegenspraak bij het realiseren van de publieke taak zoals die hierboven is beschreven.

[...] Deze code helpt om met elkaar de goede afspraken te maken over de publieke taak en de bijbehorende maatschappelijke belangen, instellingsbelangen en overige belangen met daarbij als vertrekpunt de vijf waarden. De code zal ook de permanente dialoog daarover stimuleren. De ambitie van deze code is niet om te bepalen welke beslissingen er genomen dienen te worden, maar om te helpen bij het organiseren van het gesprek daarover en het stimuleren van een zorgvuldig proces waarin alle belangen en alle belanghebbenden op het juiste moment worden betrokken. Vervolgens past het dan bij publiek gefinancierde organisaties dat daar publiekelijk verantwoording over wordt afgelegd.

Samenwerking

[...]Het college van bestuur bevordert het goede gesprek vanuit de waarde samenwerking door de samenwerking op een hoger niveau te brengen. [...]Wanneer dat spanning oplevert met het individuele belang van de school weegt het algemene belang zwaarder en zoekt de school verbinding met de sector als geheel om tot een oplossing of alternatief te komen. Ook waar we samenwerken met private partners of privaat bekostigde activiteiten ontwikkelen, doen we dat met het oog op onze maatschappelijke opdracht.

[...]Het college van bestuur zorgt ervoor dat de doelstellingen en de aanpak van de dialoog met externe belanghebbenden in de organisatie wordt verankerd en onderhouden.

Het gesprek over de code

[...]Indien het eigen gesprek van het CvB met een ander CvB of een externe belanghebbende leidt tot een geschil, dan volgt een fase van bemiddeling. Deze code wil juist de dialoog en de samenwerking bevorderen en op een hoger niveau brengen. Dit betekent dat colleges van bestuur zich committeren aan het constructieve en oplossingsgerichte gesprek. Daarbij kan in het geval van een verschil van inzicht tussen mbo-scholen over de code een beroep worden gedaan op eigen de raad van toezicht. Wanneer dit niet tot de gewenste oplossing leidt, dan kan desgevraagd binnen de vereniging worden gezocht naar een oplossing.

Branchecode Goed Bestuur en Toezicht in het HBO (2023)

Principe 1

We richten ons op onze maatschappelijke opdracht bij alles wat we doen, vandaag en met het oog op de toekomst

[...]

- d. We handelen in het collectieve belang met het oog op de maatschappelijke opdracht. Wanneer dat spanning oplevert met het individuele belang van onze hogeschool zoeken we verbinding met de sector als geheel om tot een oplossing of alternatief te komen.
- e. Ook waar we samenwerken met private partners of privaat bekostigde activiteiten ontwikkelen, doen we dat met het oog op onze maatschappelijke opdracht.

Principe 6

We werken – elk binnen onze eigen rol en taak – vanuit dialoog met belanghebbenden en met oog voor onze omgeving:

[...]

b. We nemen de principes uit deze code ook in acht wanneer wij namens de hogeschool acteren in een samenwerkingsverband waar de hogeschool aan deelneemt.

Code Goed Bestuur Universiteiten (2019)

Principe 8

De universiteit beschikt over een adequate en deugdelijke governance voor samenwerkingen en verbindingen, waaronder die met universitair medische centra.

A. Algemeen

8.1. Het vervullen van de maatschappelijke opdracht van de universiteit vereist vaak een nauwe samenwerking en verbinding met andere partijen. De bijdrage aan die opdracht is leidend in de keuzes over en inrichting van deze samenwerkingen en verbindingen.

8.2. Het CvB draagt er zorg voor dat bij het aangaan van financiële en/of bestuurlijke betrokkenheid bij een rechtspersoon en/of samenwerkingsverband duidelijk is hoe dit bijdraagt aan de uitvoering van de strategie van de universiteit. Het CvB zorgt ervoor dat deze bijdrage periodiek geëvalueerd wordt.

B. Contractuele samenwerkingsverbanden

8.3. Het CvB stelt richtlijnen op voor het aangaan van en de omgang met contractuele samenwerkingsverbanden. Deze richtlijnen bevatten ten minste afspraken over de verantwoording van het CvB over contractuele samenwerkingsverbanden aan de RvT.

C. Verbonden rechtspersonen

8.4. Het CvB formuleert beleid voor het aangaan van en de omgang met verbonden rechtspersonen. Hierin zijn ten minste kaders opgenomen voor de omgang met verbonden rechtspersonen waar wél respectievelijk géén sprake is van beslissende bestuurlijke zeggenschap. Ten aanzien van rechtspersonen waar sprake is van bestuurlijke betrokkenheid, bevat het beleid in ieder geval richtlijnen over de verantwoording van de namens de universiteit bestuurlijk betrokkenen bij die rechtspersoon aan het CvB, en vervolgens van het CvB aan de RvT.

D. Universitair medische centra

8.5. Governance-afspraken tussen universiteit en universitair medisch centrum worden vormgegeven in lijn met de onderhavige code en met de Governancecode Zorg.

Governancecode Cultuur (2019)

In deze code wordt geen directe verwijzing gevonden naar samenwerkingsverbanden. Wel hanteren zij een expliciete paragraaf rondom verschillende typen belangenverstrengeling, die mogelijk ook nuttig kan zijn bij het inrichten van de governance van samenwerkingsverbanden.

Belangenverstrengeling

In de Code wordt expliciet stilgestaan bij de diverse aspecten van belangenverstrengeling. Belangenverstrengeling is een situatie waarin een bestuurder of toezichthouder meerdere belangen of functies heeft die elkaar raken.

Ongewenste Belangenverstrengeling

Belangenverstrengeling kan voor culturele organisaties nuttig en zelfs nodig zijn, bijvoorbeeld in het kader van de fondsenwerving door bestuurders of de netwerkfunctie van toezichthouders. Bepaalde vormen van belangenverstrengeling kunnen ongewenst zijn, bijvoorbeeld als de belangen een zodanige invloed op elkaar hebben dat de onafhankelijkheid van een bestuurder of toezichthouder in het geding komt. Daardoor kan de organisatie worden beschadigd en vertrouwen en/of legitimiteit verliezen.

Tegenstrijdig belang

Tegenstrijdig belang is een zodanig direct of indirect persoonlijk belang van een bestuurder of toezichthouder dat deze niet meer in staat is om de belangen van de (culturele) organisatie op een integere, objectieve en onbevooroordeelde wijze te behartigen.

BIJLAGE 5: VERANTWOORDING VAN HET ONDERZOEK

Dit rapport is opgesteld door onderzoeker Katherine Diaz in opdracht van de Innovatie- en Adviescommissie (IAC) van de Brancheorganisaties Zorg (BoZ). De IAC heeft de onderzoeker begeleid en is verantwoordelijk voor de inhoud van het rapport. Het doel van de studie was te verkennen hoe de Governancecode Zorg toepasbaar is in samenwerkingsverbanden tussen zorg-, welzijns- en maatschappelijke organisaties, en welke lessen hieruit kunnen worden getrokken voor mogelijke herijking of aanvulling van de code.

De studie heeft een kwalitatief, verkennend karakter en is uitgevoerd op basis van een meervoudige casestudy-benadering. In totaal zijn meerdere regionale en lokale samenwerkingsverbanden geanalyseerd, variërend in aard, schaal, rechtsvorm en mate van formalisering. Deze variatie maakte het mogelijk om governance vraagstukken in verschillende samenwerkingscontexten te onderzoeken, van informele netwerken tot samenwerkingsverbanden met een eigen rechtspersoon en uitvoeringsverantwoordelijkheid.

De dataverzameling bestond uit drie bronnen:

- Deskresearch, waaronder analyse van de Governancecode Zorg, relevante governancecodes uit andere sectoren en literatuur over de governance van samenwerkingsverbanden;
- Semigestructureerde interviews met bestuurders, programmamanagers en andere direct betrokkenen bij de governance en inrichting van acht samenwerkingsverbanden; de concept-resultaten zijn in een focusgroep met vertegenwoordigers van de cases voorgelegd en getoetst op herkenbaarheid;
- Documentanalyse, waaronder de bestudering van samenwerkingsovereenkomsten, statuten, governance-documenten, mandaatregelingen, presentaties en andere relevante stukken van de betrokken samenwerkingsverbanden. De beschrijvingen van de cases zijn ter check voorgelegd aan de betrokken samenwerkingsverbanden.

De analyse richtte zich op drie samenhangende governance lagen: de normatieve laag (waarden, legitimiteit en maatschappelijke oriëntatie), de bestuurlijke laag (rollen, mandaten en besluitvorming) en de control- en verantwoordingslaag (monitoring, toezicht en 'in control' zijn). Door deze gelaagde benadering kon systematisch worden bekeken hoe governance in samenwerkingsverbanden in de praktijk wordt vormgegeven en waar spanningen, dilemma's en good practices ontstaan.

De bevindingen en handelingsperspectieven in dit rapport zijn gebaseerd op patronen en inzichten die in meerdere cases terugkwamen. De analyse is nadrukkelijk niet bedoeld als normatieve beoordeling van individuele samenwerkingsverbanden, maar als reflectie op governance vraagstukken die voortkomen uit (domeinoverstijgende) samenwerkingen van zorg- en welzijnsorganisaties. Om de vertrouwelijkheid en openheid van de gesprekken te waarborgen, zijn citaten en casusbeschrijvingen waar nodig geanonimiseerd of geaggregeerd weergegeven. Conceptbeschrijvingen van individuele casussen zijn voorgelegd aan betrokkenen ter feitelijke verificatie. Gezien het verkennende karakter van het onderzoek zijn de bevindingen niet bedoeld als uitputtend of algemeen geldend, maar als onderbouwde en praktijkgerichte bijdrage aan de verdere ontwikkeling van governance in samenwerkingsverbanden en de doorontwikkeling van de Governancecode Zorg.

BIJLAGE 6: KERNBEGRIPPEN IN DIT RAPPORT

Doorwerking De mate waarin de principes van de Governancecode Zorg van toepassing zijn op, en zichtbaar zijn in, het handelen van zorgorganisaties binnen samenwerkingsverbanden. Doorwerking is niet hetzelfde als formele toepassing van de code: ook wanneer de code niet expliciet wordt benoemd, kunnen haar principes impliciet worden meegenomen.

Formeel vs. informeel samenwerkingsverband De ordenende as die in dit rapport wordt gehanteerd voor de diversiteit aan samenwerkingsvormen. Informele verbanden kennen geen juridische vastlegging; formele verbanden hebben afspraken in overeenkomsten of statuten vastgelegd. In de meest vergaande formele vorm is een nieuwe juridische entiteit opgericht. De mate van formalisering wordt hierin expliciet niet gezien als een kwaliteitsoordeel.

Governance We hanteren een brede definitie; het geheel van afspraken over taken, verantwoordelijkheden, (leiderschaps)rollen, inzet van middelen, toezicht en verantwoording. In dit rapport wordt governance in samenwerkingsverbanden geanalyseerd langs drie perspectieven: de normatieve laag, de bestuurlijke laag en de control- en verantwoordingslaag (zie hoofdstuk 3).

Proportionaliteit Het principe dat de zwaarte van governance-afspraken en control-mechanismen in verhouding staat tot de aard, omvang en impact van het samenwerkingsverband. Een lichte samenwerking vraagt om lichte governance; een zwaar geïnstitutionaliseerd verband vraagt om een overeenkomstig niveau van bestuurlijke en toezichthoudende inrichting.

Purpose oriented network (PON) Het type samenwerkingsverband waarop dit rapport zich primair richt: een groep van drie of meer autonome organisaties die samenwerken om zowel eigen als gezamenlijke doelstellingen te bereiken. Kenmerkend is dat de deelnemende organisaties zelfstandig blijven en er geen sprake is van overdracht aan één nieuwe zorgaanbieder.

Samenwerkingsverband De overkoepelende term die in dit rapport wordt gebruikt voor elke vorm van georganiseerde samenwerking tussen twee of meer zelfstandige organisaties met een gedeeld doel. Synoniemen die in de literatuur en praktijk voorkomen zijn: netwerk, coalitie, alliantie, keten en consortium. In dit rapport worden deze termen als elkaars equivalent behandeld, tenzij expliciet anders aangegeven.

BIJLAGE 7: LITERATUURLIJST

- Aanvullend Zorg- en Welzijns Akkoord (2025). Samen Sterk voor Zorg en Welzijn. AZWA ondertekenaars.
- Aedes (2024). In het Belang van Samenwerken aan de Volkshuisvestelijke Opgaven. Een Handreiking bij (Regionale) Samenwerking tussen Woningcorporaties.
- Aedes (2025). Governancecode Woningcorporaties.
- Amelung, V. E., Stein, V., Suter, E., Goodwin, Balicer, R. & Beese A-S. (2025). Handbook Integrated Care (Vol. 3). Springer, Cham. 3031962850
- Andersson, J., & Wikström, E. (2014). Constructing accountability in inter-organisational collaboration: The implications of a narrow performance-based focus. *Journal of Health Organization and Management*, 28(5), 619-634.
- Aunger, J. A., Millar, R., Rafferty, A. M., Mannion, R., Greenhalgh, J., Faulks, D., & McLeod, H. (2022). How, when, and why do inter-organisational collaborations in healthcare work? A realist evaluation. *PLOS ONE*, 17(4).
- Balt, A., Smelik, M., Voragen, L., & B. Pluut (2026). Governance in de IZA-regio: de status. Ondersteuningsteam Leren Transformeren.
- Bos, V. L., Klazinga, N. S., & Kringos, D. S. (2021). Improving performance intelligence for governing an integrated health and social care delivery network: A case study on the Amsterdam Noord district. In Review.
- Brancheorganisaties Zorg (BOZ) (2022). Governancecode Zorg
- Commissie Code goed bestuur universiteiten (2019). Code Goed Bestuur Universiteiten.
- Cultuur+Ondernemen (2019). Acht Principes Governance Code Cultuur 2019.
- NVZD (2024). Handreiking Effectief Samenwerken.
- Geurtsen, B. (2023). Balanceren tussen egocentrisch en ecocentrisch. Goed Bestuur en Toezicht 3, 2023.
- Henderson, S., Wagner, J. L., Gosdin, M. M., Hoeft, T. J., Unützer, J., Rath, L., & Hinton, L. (2020). Complexity in partnerships: A qualitative examination of collaborative depression care in primary care clinics and community-based organisations in California, United States. *Health & Social Care in the Community*, 28(4), 1199-1208.
- Houwen, L. G. H. J., & Burm, R. H. (2024). Inrichting van het intern toezicht van zorgaanbieders. *Tijdschrift voor Vennootschapsrecht, Rechtspersonenrecht en Ondernemingsbestuur*.
- Innovatie en Adviescommissie (2021). Advies Governance van samenwerkingsverbanden: niet samenwerken is geen optie meer. Utrecht, Boz.
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) (2022). Kadernota.
- Integraal Zorg Akkoord—Samen werken aan gezonde zorg. (2022)

- Kenis, P., van Montfort, C., & Lindemann, B. (2023). Naar passende toezichtarrangementen voor organisatienetwerken in het domein van het sociaal wonen.
- Kenis, P., & Raab, J. (2020). Back to the future: Using organization design theory for effective organizational networks. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(2), 109-123.
- Kenis, P. (2026). Purpose -Oriented Networks Have No Friends but One. Why is that, and How to Change it? valedictory address. Tilburg University.
- Krczal, E., & Behrens, D. A. (2024). Trust-building in Temporary Public Health Partnerships. *BMC Health Services Research*.
- Maris, A., Hoppenbrouwers, S., Ravesteijn, P., & Van Hillegersberg, J. (2023). Network governance in healthcare: A systematic literature review. *Journal of Health Organization and Management*, 37(1).
- MBO-Raad (2024). Code goed bestuur mbo.
- Minkman, M. M. N. (2020). Suitable Scales; Rethinking Scale for Innovative Integrated Care Governance. *International Journal of Integrated Care*, 20(1), 1.
- Minkman, M. & Merkus, S. (2024). Toezien op wankelende netwerken. *Goed Bestuur & Toezicht. Platform voor governance*, nr.1, p6-14.
- Minkman, M, Janssen, R, Van Dijk, G, Tonkens, E, Houwen, L, Kokx, Van Montfoort C, Kenis, P., Lindemann, B., Keijser, W., Schruijer, S., Grobbee, F. & van der Steen M. (2023). Toezien op samenwerken: naar een verantwoord samenspel. Haarlem: Mediawerf. ISBN 978-90-83296-35-7.
- Minkman, M, Zonneveld, N, Shaw, J. (2025). Positioning Integrated Care Governance: Key Issues and Core Components. In: Amelung, V., Stein, V., Suter, E., Goodwin, N., Balicer, R., Beese, AS. (eds) *Handbook of Integrated Care*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-25376-8_10-1
- Mitterlechner, M. (2018). Governing integrated care networks through collaborative inquiry. *Journal of Health Organization and Management*, 32(7), 860-874.
- NVTZ (2026). Toezien in een veranderende samenleving. Visie op toezicht 2030.
- Oord, S. v.d., et al. (2023). Modes of Network Governance Revisited. *Public Administration Review*.
- Oostwouder, W. J., Monsma, S., & Peelen, A. (2023). Governance en compliance in de zorg na invoering van de Governancecode Zorg 2022. *Onderneming en Financiering*, 31(2).
- Peeters, R. (2025). All that glitters isn't gold: Examining how and why organizations collaborate to address wicked problems in healthcare. <https://cris.maastrichtuniversity.nl/files/231629861/p8573.pdf>
- Pinto Júnior, V. C., et al. (2016). Proposal of an Integrated Health Care Network System for Patients with Congenital Heart Defects. *Brazilian Journal of Cardiovascular Surgery*, 31(3), 256-260.
- PO-Raad, VO-Raad, VTOI-NVTK (2025). Governancecode Funderend Onderwijs.

- Prakash, C., Roy, V., & Charan, P. (2022). Mitigating interorganizational conflicts in humanitarian logistics collaboration. *The International Journal of Logistics Management*, 33(1), 28–52.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- SER (2020). Zorg voor de toekomst—Over de toekomstbestendigheid van de zorg. Verkenning 20/02
- Raab, J. (2024). Organizing in an Age of Complexity: Reflections on When and How (Not) to Use Organizational Networks.
https://research.tilburguniversity.edu/files/94073845/Raab_Organizing_31-05-2024.pdf
- Rodríguez, C., Langley, A., Béland, F., & Denis, J.-L. (2007). Governance, Power, and Mandated Collaboration in an Interorganizational Network. *Administration & Society*, 39(2), 150-193.
- Roest, M. (2023). Netwerken en Samenwerking voor het verbeteren van patiëntveiligheid.
- Russo-Spena, T., Tregua, M., & Bifulco, F. (2015). Searching through the jungle of innovation conceptualisations. *Journal of Service Theory and Practice*.
- SAAMO (2023). Samenwerken rond zorg en welzijn – breed bekeken.
- Salignac, F., Wilcox, T., Marjolijn, A., & Adams, S. (2017). Understanding collective impact in Australia. *Australian Journal of Management*, 43(1), 91–110.
- Sanderson, M., Allen, P., Osipovic, D., Petsoulas, C., Boiko, O., & Lorne, C. (2023). Developing architecture of system management in the English NHS: Evidence from a qualitative study of three Integrated Care Systems. *BMJ Open*, 13(2), e065993.
- Schmidt, E., et al. (2022). Patiëntbetrokkenheid tijdens crisisbesluitvorming. *TSG Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen*.
- Smith, J. G. (2020). Theoretical Advances in Our Understanding of Network Effectiveness. Public Management Research Association.
- Sociaal Werk Nederland (2025). Governancecode Sociaal Werk.
- Sullivan-Taylor, P. (2019). Integrated Care Regulation, Assessment, and Inspection – A Collaborative Learning Journey. *International Journal of Integrated Care*, 19(1), 8.
- Torring, J., et al. (2024). Metagovernance of Co-creation in City-University Partnerships. *Public Administration*.
- Van Der Woerd, O., Janssens, J., Van Der Scheer, W., & Bal, R. (2024). Managing (through) a network of collaborations: A case study on hospital executives' work in a Dutch urbanized region. *Public Management Review*, 26(5), 1299-1321.
- Vereniging Hogescholen (2023). Branchecode Goed Bestuur en Toezicht in het HBO.
- VTW, Aedes (2024). Werkwijze Solidariteit tussen Woningcorporaties in Nederland.
- World Health Organization. (2018). Integrating Health Services (No. WHO/HIS/SDS/2018.50).

Zonneveld, N., & Minkman, M. (2025). Navigating Networks: The Role of Values in Integrated Care Governance. *International Journal of Integrated Care*, 25, 527.

<https://doi.org/10.5334/ijic.icic24589>

Zonneveld, N., Raab, J., Kenis, P., & Minkman, MMN. (2024). The role of values in the interorganizational network response to wicked problems. *Public Policy and Administration*.

<https://doi.org/10.1177/09520767241230846>