

Toezicht bij samenwerkingen in de zorg

Tot hier en niet verder?

In de zorgsector wordt steeds meer samengewerkt. Die trend is ook zichtbaar in het Integrale Zorgakkoord (IZA), dat in 2022 door een groot aantal partijen in de zorg – waaronder de brancheorganisaties van ziekenhuizen en de geestelijke gezondheidszorg – werd gesloten. De meeste samenwerkingen in de zorg vinden plaats in (informele) netwerken of contractuele samenwerkingsverbanden.

Fenna van Dijk belicht op welke wijze het interne toezicht daarop kan plaatsvinden. Hoe ver reikt het toezicht op de samenwerking vanuit de raden van toezicht van de individuele samenwerkingspartners? En hoe weegt een raad het belang af van de eigen organisatie versus het belang van het samenwerkingsverband?

In de zorg wordt meer dan ooit samengewerkt. Sinds duidelijk werd dat een fusie niet altijd leidt naar het beloofde land, zoeken zorgaanbieders voor het verbeteren van de zorg en het bereiken van synergie- en onderhandelvoordelen steeds vaker de samenwerking op. Het verduidelijken van de mededingingsrechtelijke spelregels waarbij samenwerken mag, zolang het voordelen oplevert voor cliënt en zorginkoper, heeft de drempel om te gaan samenwerken verlaagd. Zorginkopers willen bovendien de regierol nog wel eens zo invullen dat in een regio slechts met één partij wordt gecontracteerd, met een gedwongen samenwerking tot gevolg. Ook zijn de huidige maatschappelijke uitdagingen, zoals de krapte op de arbeidsmarkt, zo groot, dat veel zorgaanbieders deze niet meer zelfstandig het hoofd kunnen bieden. Tot slot is er regelmatig de wens vanuit het veld, en vaak ook de eis van de zorginkoper, dat aan de cliënt een domeinoverstijgend pakket van ondersteuning en zorg kan worden geboden.

De trend om meer te gaan samenwerken, laat zich ook zien in het Integrale Zorgakkoord (IZA) dat in september 2022 door een groot



Fenna van Dijk is advocaat en partner ondernemingsrecht bij Kennedy Van der Laan en hoofd van het Team Gezondheidszorg. Zij begeleidt onder meer samenwerkingen tussen zorgorganisaties en adviseert over vraagstukken rondom goed bestuur en toezicht.

aantal partijen in de zorg – waaronder de brancheorganisaties van ziekenhuizen en de geestelijke gezondheidszorg – werd gesloten. In het IZA, met de titel ‘Samen werken aan gezonde zorg’ neemt samenwerken een prominente plaats in: de IZA-partijen maken afspraken over samenwerking in de regio. Aan de hand van op te stellen regiobeelden (per zorgkantoorregio), maken zij concrete regioplannen. Op grond hiervan moeten de partijen de benodigde transformaties teweegbrengen, met als doel de integrale gezondheidszorg in de regio te waarborgen. De overheid heeft toegezegd dit mogelijk te maken door onder andere een aantal (financiële) knelpunten op te lossen. Samenwerken is dus vaak geen keuze meer, maar noodzaak om de afspraken in het IZA te realiseren.

Netwerken en contractuele samenwerking

De meeste samenwerkingen in de zorgsector vinden plaats in (informele) netwerken of contractuele samenwerkingsverbanden. Mede ingegeven door de aandacht in de Governancecode Zorg 2022 (‘de Code’) voor de

toepassing van de principes uit de Code bij samenwerkingsverbanden, rijst de vraag op welke wijze het interne toezicht op die samenwerkingsverbanden moet plaatsvinden. Bij een samenwerking via een nieuw opgerichte entiteit, zijn de spelregels van bestuur en intern toezicht gegeven door de rechtsvorm van die entiteit of vanwege een benodigde vergunning. Hoe zit dit eigenlijk bij een contractuele samenwerking of deelname aan een informeel netwerk? Hoe ver reikt het toezicht op de samenwerking vanuit de raden van toezicht van de individuele samenwerkingspartners? En hoe weegt een raad van toezicht het belang af van de eigen organisatie versus het belang van het samenwerkingsverband?

Governancecode Zorg

In de voorgangers van de huidige Code was de taak van een raad van toezicht op het thema 'samenwerking' beperkt tot het goed- of afkeuren van een besluit tot het aangaan of verbreken van een duurzame samenwerking, als deze samenwerking of verbreking van ingrijpende betekenis was voor de zorgorganisatie. Handvatten voor de raad van toezicht om te komen tot een belangenafweging ten aanzien van het aangaan (of verbreken) van een duurzame samenwerking boden de voorgangers van de Code niet. Die belangenafweging werd daarom vaak ingestoken vanuit de wettelijke taakopdracht van de raad van toezicht: het toezicht houden op het beleid van het bestuur en de algemene zaken vanuit het belang van de rechtspersoon en daarmee verbonden organisatie. De raad van toezicht kon op die manier komen tot een besluit op basis van een uitleg door het bestuur – kort gezegd – van het doel van de samenwerking, de toegevoegde waarde voor

de eigen organisatie, een beschrijving van de aan de samenwerking verbonden risico's en maatregelen om die risico's te beperken. Voorheen gold dus een vrij formele benadering van het interne toezicht op samenwerken. Ook nu geldt nog dat deze bevoegdheid van de raad van toezicht in de statuten van de zorgaanbieder moet zijn vastgelegd. Onder de huidige Code wordt van de raad van toezicht echter meer verlangd.

Maatschappelijke doelstelling

De aandacht voor de maatschappelijke doelstelling van een zorgorganisatie en het doorwerken hiervan in de visie van de Code op de taak van het bestuur en het interne toezicht is niet nieuw. Van het bestuur wordt verwacht dat het zich bij de vervulling van zijn taak richt op het belang van de zorgorganisatie op korte en lange termijn. Hierbij hanteert het bestuur het perspectief van het realiseren van de maatschappelijke doelstelling van de zorgorganisatie en de centrale positie van de cliënt daarin. De raad van toezicht vervult diens toezichthoudende rol vanuit ditzelfde perspectief. Als het aankomt op het afwegen van belangen, stelt de Code dat het bestuur een zorgvuldige en evenwichtige afweging maakt tussen de belangen van de cliënten, de publieke en maatschappelijke belangen, de belangen van medewerkers en de overige in aanmerking komende belangen van interne en externe belanghebbenden. De raad van toezicht toetst of de raad van

'Regelmatig evalueren bij een strategische samenwerking is essentieel'

bestuur alle in aanmerking komende belangen van de bij de zorgorganisatie betrokken belanghebbenden zorgvuldig en evenwichtig heeft afgewogen.

Strategie en samenwerken

Wél nieuw in de Code die op 1 januari 2022 in werking trad, is de focus op het belang van samenwerkingen voor zorgorganisaties. In de paragraaf ‘Van wie en voor wie’ van de Code staat: ‘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’. De Code werkt niet uit hoe een zorgorganisatie dit principe vervolgens moet toepassen. Wel stelt de Code dat als een samenwerking bijdraagt aan de prestaties van de zorgorganisatie, de waarden en normen van de zorgaanbieder als maatschappelijke organisatie bepalen wat er mogelijk is qua samenwerking en op welke wijze die moet worden ingevuld. Voor het zorgvuldig kunnen uitoefenen van intern toezicht op samenwerkingen is het dus allereerst belangrijk dat een zorgorganisatie diens missie en visie formuleert en de daaruit voortvloeiende

‘Het regelen van toezicht op contractuele of informele samenwerkingen vraagt veel tijd en inzet van bestuurders en toezichthouders’

strategie. Hieruit moeten de waarden en normen van de zorgorganisatie blijken die belangrijk zijn om mee te wegen bij het aangaan, continueren of verbreken van samenwerkingen. Dit zal de ene schaal van de symbolische weegschaal vullen die de raad van toezicht hanteert bij diens belangenafweging. De andere schaal wordt gevuld door de maatschappelijke opgave waaraan de zorgorganisatie diens bijdrage moet leveren, bijvoorbeeld in diens regio. Het niet meer alleen kunnen oordelen vanuit de positie van de eigen zorgorganisatie is het gevolg van het doorwerken van de principes uit de Code bij samenwerkingen.

Veranderend blikveld

Voor de raad van toezicht van een zorgorganisatie betekent dit een verschuiving in diens blikveld. De blik kan niet langer enkel gericht zijn op de eigen organisatie, diens cliënten en medewerkers. Er moet ook rekening worden gehouden met de belangen van de samenwerkingspartners, de gezamenlijk bediende cliënten en de invloed van de samenwerking op de medewerkers. En dat alles binnen de context van de maatschappelijke opgave: wat is de rol die de zorgorganisatie in dat kader moet vervullen? Welke verschuivingen brengt dit teweeg? Wat is de impact van die maatschappelijke opgave en de samenwerkingen die daarvoor worden aangegaan op de bedrijfsvoering van de eigen organisatie? Om de raad van toezicht goed te positioneren en ook als sparringpartner van het bestuur van waarde te kunnen laten zijn, is het aan te raden dat het bestuur de raad van toezicht op regelmatige basis informeert over de regionale ontwikkelingen, zoals het opstellen van de regiobeelden en regioplannen, en dat deze vragen worden besproken.

Dilemma's

Even belangrijk is het dat bestuur en de raad van toezicht het gesprek voeren over mogelijke dilemma's en met elkaar afstemmen: wat doen we als het spannend wordt? Denk bijvoorbeeld aan het verplaatsen van zorg binnen een samenwerking als uitkomst van de regioplannen, waardoor de eigen zorgorganisatie omzet misloopt terwijl de vaste lasten in ieder geval enige tijd ongewijzigd doorlopen. Of neem als voorbeeld het uitlenen van personeel aan een samenwerkingspartner in het belang van de samenwerking, in het belang van de cliënt maar met het risico deze medewerkers definitief kwijt te raken. En hoe te handelen als je als bestuurder vanuit samenwerkingspartners de druk voelt om mee te doen aan een aanbesteding terwijl je de prijsstelling nog niet weet, en je je afvraagt of het wel in het belang van de eigen zorgorganisatie is om op de aanbesteding in te schrijven, maar jouw samenwerkingspartners jou nodig hebben om het gewenste aanbod neer te leggen. Hoe wegen het bestuur en de raad van toezicht dan de belangen af van de eigen zorgorganisatie aan de ene kant en de maatschappelijke opgave aan de andere kant? Het feit dat de Code meer aandacht vraagt voor samenwerkingen, betekent overigens niet dat het belang van de samenwerking moet prevaleren. Wel is het een factor om mee te wegen. Voor bestuurders en toezichthouders is het belangrijk om die belangenafweging zorgvuldig te documenteren in notulen of besluiten. Een relevante vraag is ook: hoe leggen het bestuur en de raad van toezicht verantwoording af over de belangenafweging, richting de eigen organisatie én de samenwerkingspartners? Het van tevoren voeren van het gesprek over deze vragen

draagt bij aan de bewustwording dat de zorgorganisatie onderdeel is van een groter geheel en het toezicht zich daar ook over uitstrekt.

Terugkerend gespreksonderwerp

Hoe vaak het op de agenda staat, zal per zorgorganisatie verschillen, maar het thema samenwerken en de stand van zaken van de materiële samenwerkingsverbanden horen dus op de agenda van de raad van toezicht thuis. In de praktijk blijkt dat veel zorgorganisaties nog worstelen met de manier waarop ze dit moeten doen. Zeker als het gaat om het bespreken van dilemma's en de in potentie niet altijd parallel lopende belangen van de zorgorganisatie en diens samenwerkingspartners. Voor een zorgorganisatie kan het een startpunt zijn om de huidige samenwerkingen in kaart te brengen. Wat zijn voor ons de materiële samenwerkingsverbanden en aan de hand van welke criteria identificeren we die? Doen we dat aan de hand van de impact op ons zorgaanbod, de bedrijfsvoering, financiële parameters of vliegen we het aan vanuit de maatschappelijke doelstelling, het regiobeeld en de regioplannen? Of misschien allebei? Het is van belang dat bestuur en raad van toezicht hierover het gesprek voeren. Niet alleen met elkaar maar ook met de medezeggenschaps-gremia in hun organisatie. Deze inventarisatie zou met enige regelmaat moeten worden herhaald want de organisatie verandert, net als de maatschappelijke context waarin die zich beweegt. De uitkomsten van deze gesprekken geven de raad van toezicht bouwstenen om in zijn toezichtvisie te formuleren op welke wijze het toezicht houdt op samenwerkingen. Als vervolgstap is het raadzaam om 1 à 2 keer per jaar de materiële, strategische

samenwerkingen te bespreken, ook als er geen dreigende problemen zijn binnen een samenwerking. Op die manier houdt de raad van toezicht zicht op de impact die belangrijke samenwerkingen hebben op de eigen organisatie.

Informereren of goedkeuren?

Zoals bekend is de goedkeuring van de raad van toezicht vereist voor het aangaan of het verbreken van een materiële samenwerking. In de afspraken die het bestuur en de raad van toezicht maken over de manier waarop de raad van toezicht geïnformeerd wil worden over deze belangrijke samenwerkingen, zou ook aandacht moeten zijn voor belangrijke wijzigingen gedurende de looptijd van een samenwerking. Die wijzigingen zouden ook van dien aard kunnen zijn dat (opnieuw) goedkeuring door de interne toezichthouder zou moeten worden gevraagd. Denk aan een bestaand contractueel samenwerkingsverband dat wenst in te schrijven bij een nieuwe aanbesteding, mogelijk tegen lagere tarieven. Of de situatie dat er een nieuwe partij wenst toe te treden tot een bestaand samenwerkingsverband: wat is het effect hiervan op de samenwerking en op de eigen zorgorganisatie? Er is formeel geen sprake van het aangaan van een nieuwe samenwerking, toch is goedkeuring op zijn plaats. Om de bestuurder in de gelegenheid te stellen de raad van toezicht tijdig bij dergelijke veranderingen te betrekken, is het van belang dat de personen die vanuit de zorgorganisatie betrokken zijn bij de uitvoering van de samenwerking, weten in welke situaties zij terugkoppeling moeten geven aan de bestuurder. Dit stelt de bestuurder in staat de raad van toezicht te informeren of zelfs goedkeuring te vragen. Het helpt om hierover ook afspraken te maken in de

samenwerkingsovereenkomst zodat een samenwerkingspartner niet verrast is als het voorbehoud van goedkeuring wordt gemaakt.

Wie heeft welke rol?


Buiten de kaders van de eigen organisatie kan de betrokkenheid van raden van toezicht ook van toegevoegde waarde zijn voor de activiteiten van de samenwerking zelf. Een contractueel samenwerkingsverband heeft geen eigen interne toezichthouder. In het geval van een samenwerking die voor alle betrokken partners van strategische waarde is, zullen er meerdere raden van toezicht betrokken zijn die over de schouder van de bestuurders meekijken. Belangrijk is om in dat geval met de bestuurder af te spreken wie welke rol vervult. De bestuurders en de door hen gemandateerde personen, zijn verantwoordelijk voor het reilen en zeilen binnen de samenwerking en het monitoren van de uitkomsten daarvan. In de samenwerkingsovereenkomst kunnen bepalingen worden opgenomen op welke momenten en over welke onderwerpen de betrokken raden van toezicht worden geïnformeerd. Het op een zelfde manier rapporteren over de samenwerking, vergroot de transparantie en kan het ontstaan van ruis op de lijn helpen voorkomen. Regelmatig evalueren bij een strategi-

'Het thema samenwerken en de stand van zaken van de materiële samenwerkingsverbanden horen op de agenda van de raad van toezicht'

sche samenwerking is essentieel. In de samenwerkingsovereenkomst kunnen ook afspraken worden gemaakt over de betrokkenheid van een afvaardiging vanuit de raad van toezicht bij die evaluatiemomenten. De aanwezigheid van leden van de raad van toezicht kan wederzijds begrip en daarmee de cohesie tussen de samenwerkingspartners vergroten. Ook kunnen relevante ontwikkelingen worden besproken die mogelijk van invloed zijn op de samenwerking. Grotere bekendheid met het speelveld waarbinnen de samenwerking acteert, de rollen van de partners daarbinnen en de externe invloeden kunnen van waarde zijn bij de hiervoor reeds benoemde belangenafweging die besturen en raden van toezicht moeten maken vanuit het verbrede blikveld.

Tot slot

Dit alles laat zien dat het regelen van toezicht op contractuele of informele samenwerkingen veel tijd en inzet vraagt van bestuurders en toezichthouders in de zorg. De maatschappelijke opdracht is groot, de sector is (sterk) in beweging en de manier waarop de principes van de Code doorwerken in samenwerkingen is nog niet uitgekristalliseerd. Wel is duidelijk dat het blikveld van de interne toezichthouders in de zorg ruimer moet zijn dan alleen de eigen zorgorganisatie. Hier moet door leden van de raad van toezicht het gesprek over gevoerd worden, met het bestuur en met elkaar. Vanuit de waarden en normen van de eigen zorgorganisatie, moeten de maatschappelijke doelstelling en de belangen van de samenwerkingspartners worden meegewogen. Door dit zorgvuldig te doen, ondersteund door duidelijke afspraken met het bestuur over informatievoorziening en besluitvorming,

kunnen raden van toezicht de zorgorganisatie helpen gehoor te geven aan de maatschappelijke opgave: samen werken aan gezonde zorg. 

Literatuur

- Governancecode Zorg (2022), Boz, Utrecht. <https://www.governancecodezorg.nl/>
- Governance Innovatie- en Adviescommissie (IAC), Advies Governance van samenwerkingsverbanden, juli 2021.
- Integraal Zorgakkoord 2023.
- 'Niet samenwerken is geen optie meer', *Goed Bestuur & Toezicht* 2022, 3, pag. 48 e.v.
- De betekenis van meer samenwerken in netwerken voor raden van toezicht*, Vilans, 2023.