

# Convenanten in de GGZ Sector

Afstudeeronderzoek  
van M. Dellemann  
s0703354

Begeleid door  
Dr. J.K. Helderma

April 2014

*Op welke wijze en in welke mate zijn  
convenanten een effectief sturingsmiddel  
voor GGZ Nederland?*



**Radboud  
Universiteit  
Nijmegen**

# Inhoudsopgave

---

<b>Hoofdstuk 1:</b> Inleiding	p. 3
<b>Hoofdstuk 2:</b> De Nederlandse GGZ sector	p. 7
<b>Hoofdstuk 3:</b> Theoretische verkenning van het begrip, het gebruik, de totstandkoming en het succes van Convenanten	p. 15
<b>Hoofdstuk 4:</b> Onderzoeksmethode	p. 29
<b>Hoofdstuk 5:</b> Resultaten	p. 35
<b>Hoofdstuk 6:</b> Conclusie	p. 60
Literatuurlijst	p. 66

# Hoofdstuk 1: Inleiding

---

## 1.1 Probleemverkenning

Binnen het Nederlandse besturingssysteem wordt veelvuldig gebruik gemaakt van convenanten. Geestelijke GezondheidsZorg (GGZ) Nederland, de brancheorganisatie van ongeveer 100 Nederlandse instellingen voor geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg, is betrokken bij een groot aantal convenanten. Zo is de organisatie medeondertekenaar van het *Bestuurlijk akkoord toekomst GGZ 2013-2014*, waarin de overheid, zorgverzekeraars en verschillende brancheorganisaties uit de GGZ afspraken hebben gemaakt over de ontwikkeling van de GGZ sector op macroniveau. Daarnaast heeft GGZ Nederland convenanten afgesloten met de Politie en het Uitvoeringsinstituut WerknemersVerzekeringen (UWV) die afspraken bevatten over samenwerking en coördinatie. GGZ Nederland heeft ook een akkoord gesloten met Zorgverzekeraars Nederland (ZN) over het evalueren van behandelingen en de financiering van onderhande werk. Door middel van deze convenanten probeert GGZ Nederland tot samenwerking, regelgeving of hervorming te komen in het belang van haar leden.

Convenanten zijn de geschreven registratie van onderhandelde overeenstemming tussen twee of meer actoren. Het convenant is een document waarin de betrokken actoren kenbaar maken hoe ze gaan samenwerken, welke afspraken ze hebben gemaakt en/of welke doelen ze gezamenlijk willen bereiken. Convenanten onderscheiden zich van wetgeving en contracten door hun vrijwillige karakter. De betrokken partijen onderhandelen op vrijwillige basis om tot overeenstemming te komen. De juridische status van een convenant wordt meestal bewust vaag gelaten om de drempel om tot afspraken te komen te verlagen. Hierdoor is het niet nakomen van afspraken lastig te sanctioneren. Bovendien bevatten veel convenanten vrij ‘zachte’ afspraken. Er wordt dan bijvoorbeeld een bepaalde intentie of lange termijn visie uit de doeken gedaan. Door de vaagheid van zowel de inhoud van convenanten als de juridische vaagheid van het instrument zelf, blijven de effecten van een convenant vaak onduidelijk.

## 1.2 Doelstelling en vraagstelling

Deze studie probeert inzicht te verkrijgen in wat de effecten zijn geweest van een tweetal convenanten waar GGZ Nederland bij betrokken is, en op basis hiervan aanbevelingen te doen over het gebruik van convenanten door GGZ Nederland in de toekomst. In het onderzoek staat de volgende vraag centraal:

*Op welke wijze en in welke mate zijn convenanten een effectief sturingsmiddel voor GGZ Nederland?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn er een viertal deelvragen opgesteld:

1. Bij welke convenanten is GGZ Nederland op het moment betrokken?
2. Hoe kan men de totstandkoming van een convenant analyseren?
3. Wat zijn indicatoren voor het succesvol gebruik van een convenant?
4. In hoeverre is er sprake van effectief gebruik van convenanten door GGZ Nederland?

## 1.3 Plan van aanpak

Om deze vragen gedegen te kunnen beantwoorden wordt er eerst een beknopte omschrijving gegeven van de Nederlandse GGZ sector en de rol van GGZ Nederland in deze sector. Vervolgens worden de belangrijkste convenanten waar GGZ Nederland op het moment bij betrokken is beschreven. Daarna wordt er een brede theoretische verkenning van het begrip, het gebruik, de totstandkoming en de beoordelingen van convenanten gegeven. Hier wordt ook een conceptueel model opgesteld dat de leidraad zal vormen voor de beschrijvende analyse van twee convenanten waar GGZ Nederland op dit moment bij betrokken is. Het convenant met de politie, en het bestuurlijk akkoord met ZN. De totstandkoming en uitvoering van deze twee convenanten wordt onderzocht door middel van de analyse van het convenant zelf en het afnemen van interviews met betrokkenen. Op basis van de uitkomst van deze analyse wordt er antwoord gegeven op de hoofdvraag en aanbevelingen gedaan over hoe GGZ Nederland zich in de toekomst kan opstellen bij de onderhandelingen over en de uitvoering van een convenant.

## 1.4 Relevantie

De beantwoording van deze vragen heeft een bredere maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie. Het gebruik van convenanten is kenmerkend voor de Nederlandse overlegcultuur. In het afgelopen decennium is er veel kritiek op het zogenaamde ‘polderen’ geuit. In de praktijk blijft overleg en onderhandeling echter een belangrijk sturingsmiddel in de Nederlandse maatschappij (De Bruijn en ten Heuvelhof, 1995). In economisch mindere tijden lijkt het belang van de overlegcultuur zelfs weer toe te nemen. De overheid trekt zich terug en laat regulering en coördinatie over aan de sector. Bij bezuinigingen en hervormingen, spelen brancheorganisaties bovendien een cruciale rol in de legitimatie en implementatie van nieuw beleid. Inzicht in de totstandkoming van afspraken tussen brancheorganisaties onderling en tussen de brancheorganisaties en de overheid, zorgt voor meer inzicht in de werking van het Nederlandse besturingssysteem.

Naast deze aanvullende inzichten over het Nederlandse besturingssysteem in het algemeen, kan dit onderzoek ook een bijdrage leveren aan de kennis over sturing binnen de Nederlandse gezondheidssector. De stijgende kosten van de gezondheidszorg zijn onderwerp van politieke en maatschappelijke discussie. Inzicht in de werking van het besturingssysteem van de GGZ sector, draagt bij aan de kennis over de werking van de gehele Nederlandse gezondheidszorg en kan aanknopingspunten bieden voor het hervormen van de sector. Kennis over het effectief gebruik van convenanten in de sector kan bijdragen aan betere coördinatie tussen verschillende betrokkenen en betere implementatie van de gemaakte afspraken.

## 1.5 Leeswijzer

Deze studie is als volgt opgezet; In hoofdstuk twee wordt de Nederlandse GGZ sector en de positie van GGZ Nederland binnen deze sector beschreven. Daarnaast wordt er ingegaan op een aantal convenanten waar GGZ Nederland in de afgelopen jaren bij betrokken is geweest. Hoofdstuk drie geeft een theoretische verkenning van het begrip, het gebruik, de totstandkoming en het succes van convenanten. Hierbij wordt ingegaan op de theorie over coördinatiemiddelen, corporatisme, sturen in netwerken en de interactie georiënteerde institutionele benadering. Op basis van deze theorie is er een conceptueel model opgesteld en zijn er indicatoren voor succes geformuleerd op basis waarvan de analyse is uitgevoerd. In hoofdstuk 4 wordt de methode van onderzoek beschreven. Hier wordt ingegaan op de keuze

van een kwalitatief onderzoek, wordt de casusselectie toegelicht, de methode van dataverzameling uiteengezet en wordt het conceptuele model uit hoofdstuk drie geoperationaliseerd in een codeboom. In hoofdstuk vijf worden de resultaten van de analyse van het convenant tussen GGZ Nederland en ZN, en het convenant tussen GGZ Nederland en de Politie weergegeven. Van beiden convenanten wordt de aanleiding, totstandkoming en het effect beschreven. Tot slot worden de twee casussen met elkaar vergeleken. In hoofdstuk zes volgt de reflectie op het onderzoek, de beantwoording van de vier deelvragen en de hoofdvraag en worden er aanbevelingen gedaan over hoe GGZ Nederland zich in de toekomst zou moeten opstellen bij de totstandkoming en implementatie van een convenant.

## Hoofdstuk 2: De Nederlandse GGZ sector

---

De Nederlandse GGZ sector is een complexe sector. Om een goed beeld te krijgen van de problematiek rond het gebruik van convenanten door GGZ Nederland wordt er eerst kort ingegaan op de Nederlandse GGZ sector en haar plaats in de Nederlandse maatschappij. Vervolgens worden de positie en de werkzaamheden van GGZ Nederland binnen de sector beschreven. Hierbij wordt specifiek aandacht besteed aan recente hervormingen en trends in de sector. Tot slot wordt er ingegaan op convenanten waar GGZ Nederland op het moment bij betrokken is.

### 2.1 Geestelijke gezondheidszorg in Nederland

De Nederlandse Geestelijke Gezondheidszorg behandelt ieder jaar ongeveer één miljoen mensen (GGZ Nederland, 2010, p.7). De klachten waar mensen voor worden behandeld zijn uiteenlopend. Zo worden er mensen behandeld met ernstige psychische problemen zoals een persoonlijkheidsstoornis, zware depressie of terugkerende psychose, maar ook een groot aantal patiënten met relatief lichtere klachten zoals gedragsproblematiek, autisme, traumaverwerking of minder zware depressie klachten. Daarnaast omvat de GGZ ook de forensische zorg die wordt geleverd in TBS klinieken en de verslavingszorg. De variëteit in oorsprong en ernst van de klachten die binnen de sector worden behandeld zorgt voor een divers aanbod aan behandelmethoden. Het overgrote deel (90%) van de patiënten wordt ambulantly behandeld. Sommige patiënten worden voor een korte periode opgenomen en een klein deel van de patiënten met chronische psychische klachten verblijft langdurig in een psychiatrische instelling of een vorm van beschermd wonen. Voor veel patiënten volstaat echter een behandelperiode van minder dan 3 maanden (42%) (GGZ Nederland, 2010, p.9). In het geval van een crisissituatie, wanneer een persoon een gevaar voor zichzelf of anderen vormt, kan een psychiatrisch patiënt met toestemming van de rechter tegen zijn wil worden opgenomen. Dit is ook het geval bij een TBS behandeling. De meeste behandelingen vinden echter plaats op vrijwillige basis. De patiënten die in de GGZ worden behandeld zijn van alle leeftijden en uit iedere laag van de bevolking. Psychische problemen staan echter niet op

zichzelf. Er is vaak sprake van gerelateerde problematiek in de financiële situatie, fysieke gezondheid, gezinssituatie of relationele sfeer (Respondent 2). In de GGZ sector is er vaak sprake van gevarieerde en doorgaans complexe problematiek die vraagt om een aanpak die niet uitsluitend is gericht op het behandelen van psychische stoornissen, maar ook op de omgeving van de patiënt.

### ***Normalisering, groei en hervorming***

De ontwikkeling van ambulante behandeling voor psychiatrisch patiënten ging samen met een geleidelijke normalisering van psychiatrische ziektes en emancipatie van de patiënt. Mensen met psychische problemen worden niet langer zo veel mogelijk weggestopt, maar worden binnen hun eigen gemeenschap behandeld (Respondent 1). Er kwam ook ruimte voor inspraak van patiënten door middel van patiëntenverenigingen. Zij spelen ook nu nog een actieve rol in de belangenbehartiging van de patiënten. Zo hebben zij bijgedragen aan de huidige focus op het actief betrekken van de patiënt bij het behandelproces (Respondent 1). Uiteraard is de psychiatrie nog altijd omgeven door taboes en kampen veel psychiatrisch patiënten met vooroordelen en discriminatie, maar de stigmatisering wordt wel actief bestreden (Bestuurlijk Akkoord Toekomst GGZ 2013-2014).

De ‘normalisering’ van de GGZ sector heeft ervoor gezorgd dat meer patiënten gebruik zijn gaan maken van geestelijke gezondheidszorg. Door het behandelen van patiënten binnen de gemeenschap, is de GGZ veel zichtbaarder en bereikbaarder geworden. Het is ook minder taboe om een beroep te doen op de GGZ. De toenemende zorgvraag en het toenemende beschikbare budget, hebben gezamenlijk tot een explosieve groei van het aanbod en de kosten van de GGZ geleid. In de periode van 2001 tot 2009 nam het aantal cliënten in de Nederlandse GGZ met 87% en de kosten met 92% toe (GGZ Nederland, 2010, p.7-11). Hoewel het behandelen van deze nieuwe groep patiënten de maatschappij ook geld zal opleveren omdat deze mensen zonder behandeling misschien niet in staat zullen zijn om te werken, de openbare orde zullen verstoren of betrokken zullen raken bij criminele activiteiten, is een dergelijke groei in de huidige economische situatie niet langer houdbaar (Respondent 1). In de afgelopen jaren zijn er pogingen gedaan om de kosten van de GGZ in te perken. De meest ingrijpende hervorming was de overheveling van de financiering van een deel van de GGZ, van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), naar de Zorgverzekeringswet (Zvw) in januari 2008 (GGZ Nederland, 2010, p.11). Dit bracht de introductie van gereguleerde marktwerking in een deel van de GGZ met zich mee. Daarnaast is er een poging



gedaan om een eigen bijdrage in de GGZ in te voeren, maar dit bracht zo veel protest teweeg dat uiteindelijk van deze maatregel is afgezien (GGZ Nederland, 01-10-2012). In plaats daarvan heeft de overheid een bestuurlijk akkoord gesloten met verschillende brancheorganisaties en beroepsverenigingen uit de GGZ-sector, waaronder GGZ Nederland, om tot een geleidelijke hervorming van de sector te komen. In dit akkoord zijn onder ander het afspraken gemaakt over het afbouwen van bedden capaciteit, de invoering van prestatiebekostiging en een maximale groei van de sector (Bestuurlijk Akkoord Toekomst GGZ 2013-2014). Met dit soort hervormingen wordt getracht de kosten van de GGZ te verminderen, zonder de kwaliteit van het zorgaanbod te schaden.

### ***Transparantie***

De introductie van marktwerking in de GGZ sector en de wens van de overheid om de kosten van de GGZ te verminderen, bracht met zich mee dat er steeds meer openheid van de sector verlangd werd (Respondent 3). De sector moest verantwoording gaan afleggen over hoe ze gemeenschapsgeld besteedt. Omdat er veel kritiek is geuit op de toenemende kosten van de GGZ sector is het ook in het belang van de sector zelf om transparanter te zijn, om zo onder andere te laten zien wat hun toegevoegde waarde voor de Nederlandse maatschappij is (Respondent 2). Bovendien brengt de introductie van marktwerking in de sector met zich mee dat de zorgverzekeraars willen weten waar ze precies voor betalen, en hoe effectief de behandelingen eigenlijk zijn. Deze wens om meer inzicht te krijgen in de werkzaamheden van de sector, heeft geleid tot de introductie van een aantal maatregelen. Allereerst de invoering van het gebruik van Diagnose Behandel Combinaties (DBC's) in 2008. DBC's vormen nu de leidraad voor alle behandelingen in de GGZ. Aan het begin van de behandeling wordt er een bepaalde diagnose gesteld bij de patiënt, die gekoppeld is aan een vooraf vastgesteld aantal behandelingen. Gedurende de behandeling kan de diagnose, en hiermee ook de behandeling worden bijgesteld. Aan iedere DBC wordt een tarief verbonden dat jaarlijks wordt vastgesteld door de Nederlandse Zorg Autoriteit (NZA). Dit instrument geeft inzicht in de behandelmethodes en kosten in de GGZ (DBC-Onderhoud). Het tweede instrument dat is geïntroduceerd om meer inzicht te verkrijgen in de GGZ sector is een vorm van *Routine Outcome Monitoring* (ROM). Hierbij wordt de geleverde zorg routinematig geëvalueerd door het afnemen van enquêtes bij de patiënt aan het begin en aan het eind van een behandeltraject ([www.ggz nederland.nl](http://www.ggz nederland.nl)). Met dit instrument wordt getracht de effectiviteit van de geleverde zorg in kaart te brengen en de kwaliteit van zorg op basis van de uitkomsten te verbeteren.

Door middel van deze instrumenten wordt getracht de kosten en de werking van de GGZ inzichtelijk gemaakt.

Al met al is de GGZ sector een complexe sector die zich midden in de samenleving bevindt. Zowel in behandelmethodes, als in organisatievorm is er voortdurend sprake van verandering. De GGZ sector moet samenwerken met andere maatschappelijke spelers om patiënten goed te kunnen behandelen. De brancheorganisatie GGZ Nederland speelt een belangrijke rol bij het vertegenwoordigen van de belangen van de sector op landelijk niveau.

## 2.2 GGZ Nederland

GGZ Nederland is de brancheorganisatie van ongeveer 100 Nederlandse GGZ instellingen. Zij is aangesloten bij de werkgeverskoepel VNO-NCW. GGZ Nederland is een vereniging die wordt geleid door een bestuur dat verkozen wordt door de algemene ledenvergadering en een voorzitter die wordt voorgedragen door het bestuur. Daarnaast is er een directeur die het dagelijkse beleid bepaalt, en verantwoording verschuldigd is aan het bestuur. De kerntaken van de vereniging zijn sectorontwikkeling, ledenservice en belangenbehartiging ([www.ggz nederland.nl](http://www.ggz nederland.nl)).

### *Sectorontwikkeling*

Onder sectorontwikkeling wordt informatie verzamelen, kennisontwikkeling en kennisoverdracht verstaan ([www.ggz nederland.nl](http://www.ggz nederland.nl)). GGZ Nederland houdt zich in eerste instantie bezig met het verzamelen van feiten en cijfers over de sector en het uitzetten van onderzoeken naar relevante thema's. Aan de hand van deze informatie probeert GGZ Nederland bijvoorbeeld via de media te laten zien, wat de GGZ doet, en wat ze goed doet (Respondent 3). Op het gebied van kennisoverdracht hebben zij voornamelijk een faciliterende rol. Zo organiseren zij netwerkbijeenkomsten voor leden rond bepaalde thema's om het uitwisselen van ideeën te bevorderen. Wanneer het gaat om richtlijnen voor de zorginhoud, is de Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie (NVvP) veel belangrijker. GGZ Nederland zet zich meer in voor het organisatorische deel van de GGZ en bemoeit zich alleen met de inhoud wanneer er landelijke belangen in het spel zijn. Leden zijn in principe zelf

verantwoordelijk voor de zorginhoud, maar GGZ Nederland kan af en toe een onderwerp op de agenda zetten (Respondent 3).

### ***Ledenservice***

De tweede taak van de vereniging is het bieden van ledenservice. Deze service bestaat allereerst uit het verstrekken van informatie via de website, en de ledennieuwsbrief. Daarnaast heeft GGZ Nederland een telefonische en schriftelijke helpdesk voor vragen op het gebied van arbeidszaken, de cao, sociale verzekeringen of juridische aangelegenheden ([www.ggz nederland.nl](http://www.ggz nederland.nl)). Deze rol als informatieverstrekker is door het grote aantal fusies van GGZ instellingen minder belangrijk geworden. De grotere instellingen hebben doorgaans hun eigen juridische medewerkers in dienst, die het uitzoeken van dit soort problemen voor hun rekening kunnen nemen (Respondent 3).

### ***Belangenbehartiging***

De belangrijkste taak van GGZ Nederland is het behartigen van de belangen van haar leden op nationaal en internationaal niveau (GGZ Nederland, Kaderbrief 2013). Zelfs voor de grootste instellingen is het van belang dat zij op nationaal en internationaal niveau worden vertegenwoordigd (Respondent 3). Belangenbehartiging vindt plaats in het onderhandelen over de CAO van de instellingen met de vakbonden, het maken van landelijke afspraken met organisaties als ZN of de NZA en het overleg met ministeries over nieuwe wet- en regelgeving ([www.ggz nederland.nl](http://www.ggz nederland.nl)). Het uitgangspunt hierbij is om kaders te scheppen waarbinnen de leden hun ondernemerschap op een goede manier kunnen uitvoeren (Respondent 1). GGZ Nederland probeert bijvoorbeeld aan de hand van landelijke afspraken, samenwerking op regionaal en lokaal niveau mogelijk te maken. Daarnaast is er constant sprake van veranderingen van visie en beleid, geïnitieerd vanuit zowel binnen als van buiten de sector. GGZ Nederland probeert de problemen die deze veranderingen opleveren op te lossen en zo een gunstig klimaat voor de GGZ instellingen te bewerkstelligen (Respondent 1). Om de belangen van hun leden optimaal te behartigen, eist GGZ Nederland af en toe een prominente rol in het maatschappelijke debat op. Dit was bijvoorbeeld het geval in de discussie rond de invoering van de eigen bijdrage in de curatieve GGZ. Zij geeft echter de voorkeur aan belangenbehartiging achter de schermen door middel van overleg en afspraken met landelijke spelers (Respondent 2).

## 2.3 Het gebruik van convenanten door GGZ Nederland

Het afsluiten van convenanten is een belangrijk instrument dat wordt ingezet door GGZ Nederland om de belangen van hun leden optimaal te behartigen. Hier volgt een aantal voorbeelden van convenanten waar GGZ Nederland op het moment bij betrokken is. Hierbij wordt eveneens toegelicht waarom het gebruik van convenanten specifiek voor deze sector, en in deze tijd door GGZ Nederland als een belangrijk sturingsmiddel wordt gezien.

### *Samenwerking*

De eerste categorie convenanten waar GGZ Nederland bij betrokken is, zijn convenanten met semioverheidsorganisaties zoals het UWV of de politie. Dit soort convenanten dienen om nader vorm te geven aan een al bestaande samenwerking. De GGZ en de politie, hebben bijvoorbeeld dagelijks met elkaar te maken. Het huidige convenant is een herziening van een eerder convenant en bevat voornamelijk werkafspraken om problemen in de samenwerking waar men tot nu toe tegenaan liep, op te lossen. Het bevat bijvoorbeeld afspraken over hoe de politie en de GGZ samen dienen te werken, in een crisissituatie met een gedwongen opname of in hoeverre er sprake moet zijn van informatie-uitwisseling wanneer een psychiatrisch patiënt in aanraking komt met de politie (Convenant Politie – GGZ 2012). Het convenant is op landelijk niveau afgesloten, maar de concrete invulling van de afspraken wordt overgelaten aan de individuele instellingen.

Het convenant met het UWV heeft als doel om gezamenlijk te werken aan het aanpassen van de werksituatie, zodat psychiatrisch patiënten hun werk kunnen behouden, of psychiatrisch patiënten die langdurig werkloos zijn te re-integreren op de arbeidsmarkt. Omdat het convenant pas een jaar bestaat zijn er nog weinig concrete resultaten te onderscheiden. In eerste instantie is het doel van het convenant om door middel van een aantal werkgroepen te onderzoeken hoe de samenwerking het beste kan worden vormgegeven (Convenant tussen GGZ Nederland en UWV, 2012). Opvallend is dat in het convenant ook een aantal *best practices* worden beschreven. Het convenant heeft ook als doel om de GGZ instellingen en lokale UWV vestigingen te inspireren om op eigen gelegenheid vorm te geven aan een samenwerkingsverband.

GGZ Nederland heeft belang bij het maken van dit soort afspraken omdat, voor een goede behandeling van psychiatrische problemen, alleen medicatie of therapie niet afdoende is. Het creëren van een stabiele werk- en leefomgeving zijn doorgaans even belangrijk als de

daadwerkelijke behandeling (Respondent 2). Om dit soort zaken goed te regelen is de GGZ afhankelijk van partijen als de politie of het UWV. In een convenant kunnen de betrokkenen hun wederzijdse belang erkennen en hun samenwerking vormgeven.

### ***Uitruil van belangen***

De tweede categorie convenanten waar GGZ Nederland bij betrokken is, zijn overeenkomsten met andere brancheorganisaties. Zo heeft GGZ Nederland in 2010 een akkoord gesloten met ZN (Verheul, 2012). In dit akkoord vindt een uitruil van belangen plaats. De zorgverzekeraars wilden graag meer openheid over het zorgproces en de effectiviteit van de geleverde zorg. Er is afgesproken dat GGZ instellingen, patiënten hun behandeling laten evalueren door middel van enquêtes. Deze informatie wordt vervolgens aangeleverd aan de Stichting Benchmark GGZ (SBGGZ). Op basis van deze gegevens moet duidelijk worden hoe de verschillende instellingen ten opzichte van elkaar functioneren. De GGZ instellingen wilden op hun beurt een oplossing voor hun liquiditeitsproblemen. Door de geleidelijke invoering van prestatiebekostiging vanaf 2010, werd er namelijk niet langer vooraf gebudgetteerd maar werd de geleverde zorg achteraf vergoed. Deze overgang bracht met zich mee dat de instellingen pas veel later gefinancierd werden voor de geleverde zorg en hiermee in de problemen kwamen met de uitbetaling van loonkosten en pandenhuur. In ruil voor de ROM informatie, werd in het akkoord van 2010 afgesproken dat de zorgverzekeraars op basis van de geschatte zorgconsumptie, de instellingen een voorschot zullen geven op de financiering ([www.ggz nederland.nl](http://www.ggz nederland.nl)).

Dit soort convenanten met andere brancheorganisaties zijn van belang voor GGZ Nederland omdat zij door middel van landelijke afspraken het belang van hun leden het beste kunnen vertegenwoordigen. Een zorgverzekeraar is immers een veel grotere en machtigere organisatie dan een enkele GGZ instelling. De leden zijn afhankelijk van de financiering van de zorgverzekeraars en moeten zich vaak conformeren aan de wensen van de zorgverzekeraar. De instellingen die zich verenigen in GGZ Nederland om op landelijk niveau afspraken te maken met de verzekeraars, staan samen sterker.

### ***Hervorming en bezuiniging***

Tot slot zijn er nog een aantal convenanten met de overheid die gericht zijn op bezuiniging en hervorming in de GGZ sector. Een voorbeeld van een dergelijk convenant is het Bestuurlijk Akkoord Toekomst GGZ 2013-2014 dat in 2012 is ondertekend door onder andere GGZ

Nederland, de NVvP, ZN en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). In dit akkoord zijn de hervormingen en bezuinigingsmaatregelen binnen de GGZ sector voor de nabije toekomst in grote lijnen vastgesteld. Zo is er onder andere afgesproken dat de kosten van de GGZ met maximaal 2,5% per jaar mogen toenemen in 2013 en 2014, dat het aantal bedden wordt afgebouwd en er meer ambulante zorg zal worden aangeboden. Verder is er afgesproken dat er nader onderzoek zal worden gedaan naar de voor- en nadelen van een eventuele overheveling van het AWBZ-deel van de GGZ naar de ZVW, wordt er een gezamenlijk destigmatiseringsprogramma opgesteld en benoemen de partijen het belang van het werken met ROM. Een ander voorbeeld van een dergelijk convenant is het recent afgesloten Meerjarenakkoord Forensische Zorg. In dit akkoord zijn afspraken gemaakt over de gefaseerde afbouw van TBS-capaciteit, in ruil voor extra investeringen in preventie en nazorg in de forensische psychiatrie ([www.ggznederland.nl](http://www.ggznederland.nl)).

Dit soort convenanten zijn in het belang van GGZ Nederland omdat zij zo invloed kunnen uitoefenen op hervormingen en bezuinigingen. In plaats van een eenzijdige interventie vanuit de overheid, is er sprake van onderhandeling en overleg. Het is in het belang van de overheid om dit soort convenanten af te sluiten omdat zij zo hun beleid kunnen legitimeren. In de aanhoudende economische crisis, richt de overheid zich primair op haar kerntaken, en laat meer over aan de sector. Het gebruik van convenanten, zowel geïnitieerd vanuit de overheid, als binnen de sector zelf, zal naar verwachting alleen maar toenemen.

## 2.4 Conclusie

Concluderend kan worden gesteld dat GGZ Nederland veelvuldig gebruik maakt van convenanten als een sturingsmiddelen om te komen tot samenwerking, coördinatie of hervorming. Zij zijn al betrokken bij een aantal convenanten en zijn ervan overtuigd dat zij in de toekomst nog meer gebruik zullen gaan maken van dit sturingsmiddel. Om in de toekomst op een goede manier om te gaan met de totstandkoming en implementatie van afspraken die zijn vastgelegd in een convenant, is het van belang om de totstandkoming en werking van reeds afgesloten convenanten te onderzoeken.

# Hoofdstuk 3: Theoretische verkenning van het begrip, het gebruik, de totstandkoming en het succes van Convenanten

---

Om meer inzicht te krijgen in de werking van convenanten worden een aantal relevante theorieën behandeld. Allereerst wordt er aan de hand van de theorie over coördinatiemiddelen een definitie gegeven van een convenant. Vervolgens wordt er gekeken naar het gebruik van convenanten in het Nederlandse systeem. Hierbij wordt er ingegaan op de theorie over corporatistische systemen en netwerken. Daarna wordt het onderhandelingsproces dat vooraf gaat aan de totstandkoming van een convenant beschreven en hieruit voortvloeiend wordt een conceptueel model opgesteld wat de leidraad voor de analyse van de totstandkoming en evaluatie van een convenant vormt. Dit conceptuele model wordt ontleend aan de interactie georiënteerde institutionele benadering. Tot slot wordt er ingegaan op indicatoren voor het succesvolle gebruik van convenanten.

## 3.1 Een convenant als een coördinatiemiddel

Een convenant is een document wat door twee of meer partijen wordt opgesteld en dat afspraken bevat om een gezamenlijk probleem op te lossen. Dit document kan een intentieverklaring om (beter) te gaan samenwerken zijn, de nadere uitwerking van wederzijdse verantwoordelijkheden bevatten, of concrete werkafspraken vaststellen. Doordat het begrip convenant aan zo veel verschillende soorten afspraken wordt toegekend is het lastig om een eenvoudige definitie van het begrip te geven. Hier wordt gepoogd het begrip convenant te definiëren door het af te zetten tegen eenzijdige overheidsinterventies enerzijds en privaatrechtelijke contracten anderzijds.

De overheid beschikt over verschillende coördinatiemiddelen om sturing te geven aan de samenleving. Allereerst kan zij gebruik maken van wetgeving. Hoewel er bij het opstellen van wetgeving doorgaans wel inspraak is van belanghebbenden uit de samenleving, bepaalt de

regering wat er in een wet komt te staan. Er is dus sprake van een eenzijdige interventie vanuit de overheid (Ommeren en de Ru, 1993, p.2). De overheid kan ook gebruik maken van financiële prikkels om sturing te geven. Zij kan bepaald gedrag belonen door middel van subsidies of afstraffen met een boete of korting. Ook hier is sprake van een eenzijdige interventie vanuit de overheid (Pröpper en Herweijer, 1992, p.24). Een convenant onderscheidt zich van deze twee sturingsmiddelen doordat er coördinatie plaats vindt (al dan niet geïnitieerd vanuit de overheid) op vrijwillige basis. Een convenant is een vorm van communicatieve sturing. Communicatieve sturing kan worden omschreven als het doelgericht beïnvloeden van één of meer actoren doordat deze actoren zichzelf binden op basis van informatie overdracht (Pröpper en Herweijer, 1992, p. 8). De betrokken partijen bepalen samen de inhoud van het convenant en zijn niet verplicht om deel te nemen. Ze kunnen ook op elk moment van de onderhandeling besluiten om zich alsnog terug te trekken. Er bestaat natuurlijk wel vaak een wederzijdse afhankelijkheid waardoor het voor de partijen haast onvermijdelijk is om deel te nemen aan een convenant, maar in essentie blijft deelname vrijwillig. (Klok, 1989, p.18).

Een convenant vertoont overeenkomsten met een privaatrechtelijk contract, maar het is niet hetzelfde. Bij een contract zijn er ook twee of meer partijen die op vrijwillige basis een overeenkomst aangaan. Een contract heeft echter een duidelijk juridisch karakter. Wanneer één van de partijen zich niet aan de overeenkomst houdt is er sprake van contractbreuk en kunnen er juridische stappen worden gezet om het nakomen van de overeenkomst af te dwingen. Bij een convenant is dit doorgaans niet mogelijk. De juridische status van een convenant wordt vaak bewust vaag gelaten om de drempel, om tot overeenstemming te komen, te verlagen (Zijlstra, 1994, p.15). Soms worden er wel sancties voor het niet nakomen van de afspraken opgenomen in het convenant maar dit kan per convenant verschillen. Er bestaat immers geen vaste vorm voor de totstandkoming of vorm van een convenant (Klok, 1989, p.18).

In de literatuur worden convenanten doorgaans uitsluitend beschreven als een sturingsmiddel van de overheid (bv. Klok, Ommeren en de Ru, Pröpper, Zijlstra. Deze literatuur erkent wel dat er convenanten kunnen bestaan zonder de actieve bemoeienis van de overheid, maar ziet de overheid dan nog altijd als een belangrijke passieve speler. Er wordt uitsluitend aandacht besteed aan de vraag of convenanten een effectief sturingsmiddel zijn voor de overheid, terwijl deze studie in kaart probeert te brengen of convenanten een effectief sturingsmiddel zijn voor een brancheorganisatie. In deze studie wordt een convenant



gedefinieerd als het document waarin de afspraken die tot stand komen na vrijwillige onderhandelingen en overeenstemming tussen twee of meer actoren kenbaar worden gemaakt. Het is een coördinatiemiddel dat zowel door de overheid, als door (semi-)publieke organisaties kan worden ingezet.

### 3.2 Het gebruik van convenanten in Nederland

Convenanten zijn een vaak gebruikt sturingsmiddel in het Nederlandse besturingssysteem. Het gebruik van convenanten is enerzijds in overeenstemming met de corporatistische wortels van de Nederlandse maatschappij en kan anderzijds worden verklaard door de opkomst van sturing in netwerken in plaats van hiërarchische structuren.

#### *Corporatisme*

In een corporatistisch systeem bestaat er een institutionele infrastructuur waarin maatschappelijke organisaties zoals vakbonden, werkgeversorganisaties en brancheorganisaties worden betrokken bij het vormen, implementeren en monitoren van beleid (Visser en Hemerijck, 1997, 63). In de klassieke vorm van een corporatistisch systeem, wordt er door de overheid onderhandeld met werkgevers en werknemers om sociale onrust af te wenden en economische groei te bevorderen. Vanaf de jaren '80 is er echter sprake van een individualisering en heterogenisering van de arbeidsmarkt. Hierdoor is de macht van de vakbonden afgenomen en lijkt het belang van corporatistische systemen ook te zijn afgenomen (Visser en Hemerijck, 1997, 64.) Ondanks de verandering van de arbeidsmarkt, blijven er echter elementen van het corporatistische systeem zichtbaar in het Nederlandse besturingssysteem. Zo is er nog altijd sprake van een hoge organisatiegraad van het maatschappelijk middenveld en de gewoonte om te overleggen en samen te werken. Maatschappelijke organisaties trachten de belangen te behartigen van hun leden ten opzichte van de overheid, maar ook ten opzichte van elkaar. De overheid heeft op haar beurt belang bij de steun en input van dit soort belangenorganisaties (Visser en Hemerijck, 1997, 64). Door de geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen de overheid, brancheorganisaties en belangenbehartigers kan er binnen een sector een vorm van gestuurde zelfregulering ontstaan. Hierbij reguleren de maatschappelijke organisaties hun eigen sector, maar behoudt de overheid het recht om in te grijpen. Dit zorgt idealiter voor een situatie waarin de sector

zichzelf reguleert zonder het algemeen belang uit het oog te verliezen (Streeck en Schmitter, 1985, p.128).

In een dergelijk neo-corporatistisch systeem, ligt het gebruik van convenanten voor de hand. Er wordt immers vrijwillig onderhandeld tussen de overheid en maatschappelijke organisaties, of maatschappelijke organisaties onderling. Wanneer er overeenstemming wordt bereikt wordt dit vaak in de vorm van een convenant neergelegd.

### *Sturen in Netwerken*

Naast deze corporatistische wortels, is het belang van sturing in netwerken in Nederland in de laatste decennia toegenomen (Pröpper en Herweijer, 1992, p.11). Netwerken bestaan uit het geheel van actoren die op een bepaald beleidsterrein of in een bepaalde sector opereren. Al deze actoren hebben hun eigen ideeën en belangen en proberen de andere actoren in het netwerk te sturen. De opkomst van het denken en sturen in netwerken komt voort uit een aantal maatschappelijke ontwikkelingen (Pierre and Guy Peters, 2000, p.19). Zo kenmerkt de moderne westerse samenleving zich door een hoge graad van functionele differentiatie en professionalisering. Deze hoge mate van professionaliteit brengt met zich mee dat eenzijdige hiërarchische interventies minder gebruikelijk zijn geworden. De overheid is afhankelijk van de kennis van professionals. Daarnaast is er vanaf de jaren '80 een tendens van privatisering en marktwerking ingezet. De overheid probeert te sturen op de hoofdlijnen en minder gebruik te maken van directe interventies. Er is dus sprake van minder hiërarchische sturing en horizontalisering van de verhoudingen (Scharpf, 1989, p.154). Al met al is Nederland een complexe maatschappij met een grote hoeveelheid professionele organisaties en overheden die zich tot elkaar verhouden in uiteenlopende netwerken.

Besluitvormingsprocessen in netwerken verlopen doorgaans grillig en ongestructureerd (De Bruijn en ten Heuvelhof, 1995, p. 20). Het besluitvormingsproces is niet een regelmatig en lineair proces van probleem naar oplossing. Het proces verloopt met horten en stoten en er is doorgaans sprake van een aantal rondes van besluitvorming. Hierdoor is het lastig om een duidelijk begin- en eindpunt van het proces te definiëren. Daarnaast veranderen de probleemdefinities, de aangedragen oplossingen en de betrokken actoren vaak tijdens het besluitvormingsproces (De Bruijn en ten Heuvelhof, 1995, p. 22). De actoren in een netwerk zijn afhankelijk van elkaar om tot het oplossen van een probleem, of het vormen en implementeren van nieuw beleid te komen, maar zij staan niet altijd open voor samenwerking. Er kan sprake zijn van ongelijke machtsverhoudingen of intenties. Bovendien kunnen actoren

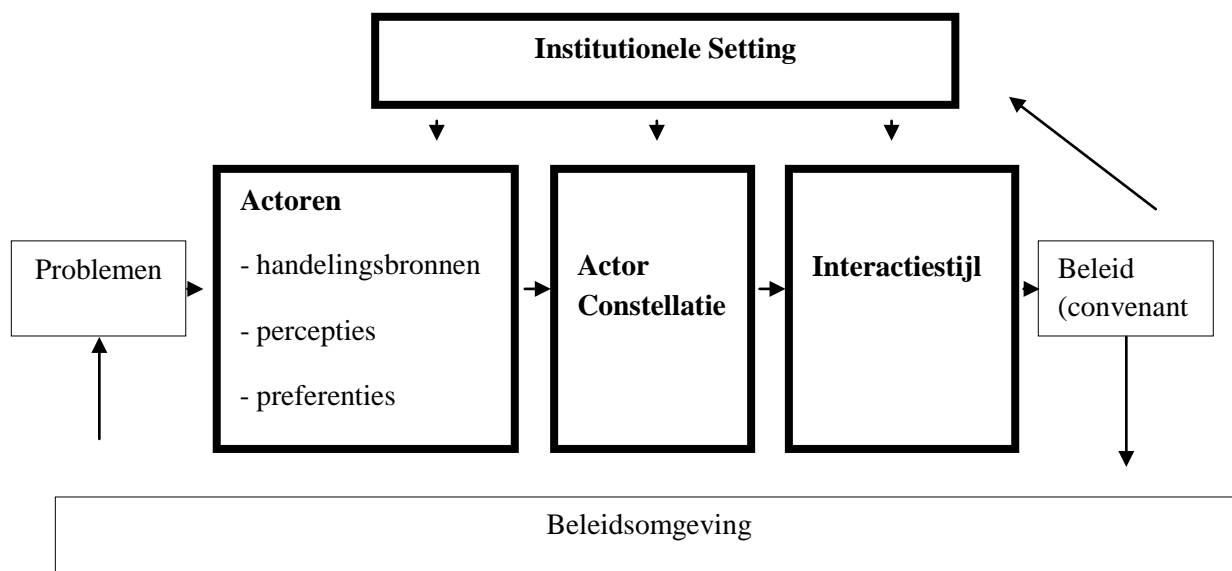
er voor kiezen om strategisch informatie achter te houden of hun intenties verborgen te houden (De Bruijn en ten Heuvelhof, 1995, p. 24). Besluitvorming in netwerken is een complex proces.

Het gebruik van convenanten sluit aan bij sturing in netwerken (De Bruijn en ten Heuvelhof, 1995, p. 20). Convenanten zijn bij uitstek geschikt om sturing te geven in complexe situaties. Zij hebben immers geen vaste vorm of juridische status. Ze kunnen in een netwerk vorm geven aan een samenwerking tussen veel verschillende actoren en relatief gemakkelijk worden aangepast aan veranderingen. Het gebruik van convenanten past goed bij het vrijwillige en horizontale karakter van netwerken.

### 3.3 Interactie georiënteerde benadering

De literatuur over coordinatiemiddelen, corporatisme en netwerken verklaard het gebruik van convenanten in het Nederlandse besturingssysteem in het algemeen, en specifiek door brancheorganisaties zoals GGZ Nederland. Om de totstandkoming van deze convenanten te analyseren, is er echter aanvullende literatuur nodig. Dit proces kan aan de hand van de interactie georiënteerde institutionele benadering van Scharpf worden geanalyseerd (Scharpf, 1997, p. 36). Het totstandkomingsproces van een convenant begint met een de erkenning van een gezamenlijk probleem. De probleemdefinitie van de betrokken actoren hoeft niet hetzelfde te zijn, maar de actoren moeten er wel van overtuigd zijn dat het zinvol is om samen aan een oplossing te werken. Een convenant is de uitkomst van onderhandelde overeenstemming tussen de betrokken actoren over hoe het probleem kan worden opgelost. Het is echter niet vanzelfsprekend dat overeenstemming wordt bereikt. De totstandkoming van een convenant is een complex proces (De Bruijn en ten Heuvelhof, 1995, p.28). Scharpf stelt dat het verloop van de onderhandelingen die voorafgaan aan de totstandkoming van beleid wordt bepaald door preferenties, percepties en handelingsbronnen van de betrokken actoren, de constellatie van de betrokken actoren en de stijl van de interactie die tijdens de onderhandelingen plaatsvindt. Deze drie variabelen worden op haar beurt beïnvloed door de institutionele setting waar de actoren en het onderhandelingsproces onderdeel van uitmaken. De interactie georiënteerde institutionele benadering is geen theorie die de totstandkoming van beleid verklaart, maar een model dat tracht richting te geven aan de beschrijvende analyse

van een casus waarin beleid wordt gevormd (Scharpf, 1997, p.37). In dit onderzoek is de uitkomst van de onderhandeling een convenant, maar dit model is geschikt om de totstandkoming van iedere vorm van overeenstemming te analyseren. Er is voor dit model gekozen omdat het structuur geeft aan de analyse van het totstandkomingproces van een convenant, zonder dat het afdoet aan de complexiteit van het proces.



Figuur 1: de interactie georiënteerde benadering van Scharpf

In het bovenstaande model wordt het totstandkomingproces van beleid, in dit geval een convenant, schematisch weergegeven. De input van het onderhandelingsproces zijn de problemen die in de beleidsomgeving of het netwerk spelen. Deze omgeving, en ook de problemen die hierin optreden, wordt mede vormgegeven door bestaand beleid. Binnen het onderhandelingsproces zijn een viertal variabelen van belang.

### ***Institutionele setting***

De eerste variabele die wordt toegelicht is de institutionele setting van de betrokken actoren en het onderhandelingsproces. Er bestaat een brede wetenschappelijke discussie over de definitie van het concept ‘institutie’ en hieraan verbonden een grote diversiteit aan institutionele modellen en theorieën (o.a. North 1999, Ostrom/Gardner/Walker 1994, March/Olsen 1989). Instituties kunnen worden gedefinieerd als formele regels, sociale normen, maar ook als sociale systemen. Al deze definities hebben gemeenschappelijk dat instituties de mogelijkheden en preferenties van de actoren beperken of beïnvloeden. In dit onderzoek wordt de definitie van Scharpf gehanteerd. Hij definieert instituties als alle regels

die het handelen van actoren tijdens het onderhandelingsproces beïnvloeden (Scharpf, 1997, p. 38). Hierbij gaat het om zowel formele regels, die worden gesanctioneerd door wetgeving, als om sociale normen, die worden gesanctioneerd door prestige-verlies. Zo zal er in ieder netwerk sprake zijn van een unieke set van formele regels en sociale normen die het onderhandelingsproces beïnvloeden. Scharpf geeft een onderscheid tussen vier brede categorieën van institutionele settingen waarbinnen de onderhandelingen plaats kunnen vinden (Scharpf, 1997, p.47). Allereerst een setting waar er niet of nauwelijks sprake is van instituties. De tweede categorie zijn gezamenlijke beslissingssystemen en netwerken. De derde categorie zijn associaties en vertegenwoordigende organen. De vierde categorie zijn hiërarchische organisaties en de staat. De institutionele setting van de betrokken actoren en de onderhandelingen, bepaalt niet de uitkomst van de onderhandelingen, maar geeft wel de grenzen aan waarbinnen de onderhandelingen plaats zullen vinden.

### ***Actoren***

De tweede variabele zijn de actoren die betrokken zijn bij het onderhandelingsproces. Actoren kunnen worden gekarakteriseerd aan de hand van de handelingsbronnen die ze tot hun beschikking hebben, hun percepties en hun preferenties (Scharpf, 1997, p.43). Bij de onderhandelingen over de totstandkoming van een convenant zijn er doorgaans geen individuele actoren betrokken maar samengestelde actoren die worden vertegenwoordigd door een individu. Een samengestelde actor bestaat uit een groep individuen die zijn verenigd vanuit een gemeenschappelijk belang. De mate van integratie binnen de samengestelde actor varieert per type samengestelde actor. Er kan bovendien een onderscheid gemaakt worden tussen ‘collectieve actoren’ die afhankelijk zijn en gesteund worden door hun leden en ‘corporatieve actoren’ die een hoge mate van autonomie hebben ten opzichte van de individuen die zij vertegenwoordigen en die worden geleid door betaalde medewerkers die geacht worden neutraal te zijn. Collectieve actoren kunnen weer worden onderverdeeld in coalities, clubs, bewegingen en associaties. Dit onderscheid wordt gemaakt op basis van twee dimensies: worden de handelingsbronnen gecontroleerd door de individuele leden, of door de samengestelde actor en is er sprake van een collectief belang of een individueel belang (Scharpf, 1997, p. 54). Op basis van deze dimensies kan de volgende matrix worden geformuleerd.

figuur 2: vier soorten collectieve actoren

		Belang	
		Individueel	Collectief
Controle over handelings- bronnen	Individueel	Coalitie	Beweging
	Collectief	Club	Associatie

Deze matrix bevat uitsluitend ideaaltypische collectieve actoren. In de praktijk bestaan er ook mengvormen van deze organisatievormen. Het is van belang om de organisatievorm van de actor mee te nemen in de analyse. De percepties, preferenties en handelingsbronnen van een samengestelde actor zijn het resultaat van interne interactie en onderhandeling. Deze interne interactie en onderhandeling wordt beïnvloed door de institutionele regels en normen die in deze organisatie aanwezig zijn. Interne onderhandelingen kunnen op haar beurt weer geanalyseerd worden door middel van de interactie georiënteerde institutionele benadering (Scharpf, 1997, p.52). GGZ Nederland kan worden getypeerd als een associatie. Het heeft immers een collectief belang, namelijk het behartigen van de belangen van GGZ instellingen, en de handelingsbronnen van de actor worden collectief gecontroleerd door een algemene leden vergadering en verkozen bestuur. Uiteraard hebben de leden ieder een individueel belang dat kan afwijken van de belangen van de samengestelde actor GGZ Nederland.

De handelingsbronnen van een actor zijn alle middelen die een actor kan inzetten om de uitkomst van de onderhandelingen te beïnvloeden. Het kan hier gaan om de persoonlijke eigenschappen (van degene die de actor vertegenwoordigd) zoals sociale vaardigheden of intelligentie, om tastbare middelen als geld, de exclusieve toegang tot informatie, maar ook door institutionele regels bepaalde handelingsbronnen zoals een vetorecht of het buitensluiten of toelaten van een andere actor (Scharpf, 1997, p.43). De handelingsbronnen van een samengestelde actor worden beïnvloed door de individuen die zij vertegenwoordigen. Een samengestelde actor krijgt van haar leden een mandaat om in hun plaats de onderhandelingen te voeren. Hoe groot dit mandaat is, kan per actor en per onderwerp variëren. Wanneer een samengestelde actor een standpunt moet innemen over een nieuw onderwerp, de meningen intern uiteenlopen en het niet mogelijk is door middel van een meerderheid van de stemmen tot een eenduidig standpunt te komen, zal de samengestelde actor geen mandaat hebben om in

de onderhandelingen over dit onderwerp een besluit te nemen (Scharpf, 1997, p.60). De perceptie van een actor kan worden gedefinieerd als hoe een specifieke actor naar een bepaald probleem of onderwerp aankijkt. Is de actor al dan niet tevreden met de status quo? Wat is de probleemdefinitie van de actor? Vanuit de perceptie van het probleem heeft iedere (samengestelde) actor preferenties over de gewenste oplossing van het probleem (Scharpf, 1997, p.43). Percepties en preferenties kunnen tijdens het onderhandelingsproces veranderen, maar zijn over algemeen vrij stabiel (Scharpf, 1997, p. 66).

### ***Actor Constellatie***

Het is niet voldoende om de actoren afzonderlijk van elkaar te analyseren. Omdat de actoren gezamenlijk bij het onderhandelingsproces zijn betrokken, is het zeer onwaarschijnlijk dat een enkele actor unilateraal de uitkomst kan bepalen. De uitkomst van de onderhandelingen wordt sterk beïnvloed door constellatie van de betrokken actoren (Scharpf, 1997, p.69). De actor constellatie omvat de actoren die daadwerkelijk betrokken zijn bij het onderhandelingsproces, hun strategische mogelijkheden, de verwachte uitkomsten van verschillende strategische combinaties, de preferenties van de betrokken actoren over deze uitkomsten en in hoeverre deze preferenties overeenkomen (Scharpf, 1997, p.44) De actor constellatie beschrijft in hoeverre de belangen van de betrokken actoren zullen conflicteren, zonder in te gaan op welke stijl van interactie er nodig zal zijn om overeenstemming te bereiken (Scharpf, 1997, p.72)

Scharpf stelt dat actor constellaties uniek en complex zijn, en hierdoor onmogelijk te categoriseren aan de hand van een omvattend model. Bij een empirische beschrijving van een actor constellatie kunnen een aantal vaak omschreven actor constellaties vanuit de speltheorie wel aanknopingspunten bieden voor de analyse van de strategische overwegingen van de actoren. In een ideaaltypisch spel worden de strategische overwegingen van twee spelers die overeenstemming moeten bereiken uiteengezet. De speler kan hierbij kiezen voor 'samenwerken' of 'deserteren'. Allereerst wordt er in de speltheorie onderscheid gemaakt tussen actor constellaties waar sprake is van een spel van conflict, of een spel van coördinatie. In een spel van conflict, of Negative-Sum game, zijn de belangen van de betrokken actoren tegengesteld en verliest de ene actor wat de andere actor wint. Wanneer de actoren overeenstemming moeten bereiken zal er sprake zijn van onderhandeling en het strategisch achterhouden van informatie. In een spel van coördinatie, of Positive-Sum game, hebben de actoren een gemeenschappelijk belang en is overeenstemming voor beide actoren de meest

winstgevende optie. Wanneer deze actoren overeenstemming moeten bereiken zal er sprake zijn van open communicatie en samenwerking. De totstandkoming van een convenant wordt vaak gezien als een spel van pure coördinatie. Er wordt immers door twee of meer actoren op vrijwillige basis onderhandeld. In werkelijkheid zal er doorgaans sprake zijn van een spel van gemixte motieven, waarbij de belangen van de spelers deels overeenstemmen en deels conflicteren (Scharpf, 1997, p.73). Er zijn een aantal ideaaltypische spelen waarbij de spelers gemixte motieven hebben die vaak worden ingezet om de strategie van actoren in onderhandelingen te verklaren. Hier wordt nader ingegaan op het ‘*Assurance*’ spel en de ‘*Battle of the Sexes*’.

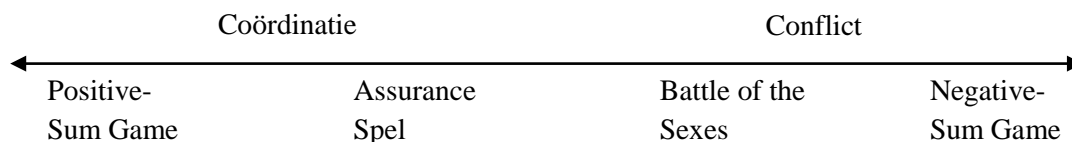
In het ‘*Assurance*’ spel hebben de twee spelers een gemeenschappelijk belang. Voor beide spelers is de beste uitkomst van de onderhandeling, dat beide spelers kiezen voor samenwerken. De slechts mogelijke uitkomst voor een speler is echter dat er wordt gekozen voor samenwerking terwijl de wederpartij kiest voor deserteren. De een na beste uitkomst voor een speler is zelf kiezen voor deserteren terwijl de wederpartij voor samenwerken kiest. De een na slechtste uitkomst is dat beide partijen kiezen voor deserteren. Het is in het belang van beide partijen om samen te werken. Wanneer er echter geen sprake is van vertrouwen tussen de partijen, kan een speler kiezen voor deserteren om de slechtst mogelijke uitkomst te ontwijken (Scharpf, 1997, p.74).

In de ‘*Battle of the Sexes*’ hebben de twee spelers een gemeenschappelijk belang om tot coördinatie te komen, maar een verschillende perceptie over het gewenste beleid. De beste uitkomst van dit spel voor iedere speler is dat de wederpartij zich aanpast en meewerkt aan het door hem gewenste beleid. Het is de slechtste uitkomst voor beide spelers wanneer beide spelers kiezen voor het gewenste beleid van de wederpartij. De een na slechtste uitkomst is dat beide partijen kiezen voor hun eigen gewenste beleid. De een na beste uitkomst voor een speler is zich aanpassen en meewerken aan het beleid van de wederpartij. Er bestaat dus een gemeenschappelijk belang om tot coördinatie te komen, maar de spelers moeten onderhandelen over voor welk beleid ze kiezen. Doorgaans is er bij dit soort spelen sprake van hoge transactiekosten om de speler die zich aanpast in te laten stemmen. Wanneer er sprake is van een samenwerking op meerdere onderwerpen kunnen dergelijke transactie kosten worden omzeild door in het eerste geval te handelen volgens de wensen van de ene speler en in het tweede geval te handelen volgens de wensen van de tweede speler (Scharpf, 1997, p.74).



Het Assurance spel en de battle of the sexes bevinden zich ergens tussen een positieve-sum en een negative-sum game in. Het assurance spel bevindt zich dichtbij de positieve sum game, en de battle of the sexes dichtbij de negatieve sum game.

figuur 3: spellen van coördinatie naar conflict



De strategie van een actor wordt sterk beïnvloed door in hoeverre de betrokken actoren elkaar vertrouwen. Wanneer er sprake is van vertrouwen zullen de betrokkenen open communiceren en elkaar inzicht geven in hun belangen en gezamenlijk tot de voor beide partijen meest gunstige overeenkomst komen. Wanneer de betrokken actoren elkaar niet vertrouwen, zal er eerder sprake zijn een gesloten stijl van onderhanden waarbij de betrokkenen strategisch informatie al dan niet delen om hun eigen belang zo goed mogelijk te dienen (Scharpf, 1989, p.159).

### *Interactiestijl*

De actor constellatie beschrijft in hoeverre de strategische opstelling van de betrokken actoren in de onderhandelingen met elkaar conflicteert. De interactiestijl geeft aan hoe vervolgens besluitvorming tot stand komt. Wanneer de actor constellatie en de interactiestijl niet matchen, zal er geen nieuw beleid worden gevormd (Scharpf, 1997, p.48). Scharpf onderscheidt een viertal manieren om tot een besluit te komen; unilaterale actie, onderhandelde overeenkomst, meerderheid van de stemmen en hiërarchische besluitvorming (Scharpf, 1997, p.46). Welke stijl van interactie er plaatsvindt in een onderhandeling is afhankelijk van de bredere institutionele setting waarin de onderhandelingen plaatsvinden (Scharpf, 1997, p.47).

Allereerst een setting waar er niet of nauwelijks sprake is van instituties. In een dergelijke setting is unilaterale actie de meest waarschijnlijke uitkomst van onderhandelingen. Er bestaat ook een kleine kans dat er door middel van onderhandelde overeenkomst een besluit wordt genomen. De tweede categorie zijn gezamenlijke beslissingssystemen en netwerken. In een dergelijke institutionele setting is unilaterale actie of onderhandelde overeenstemming mogelijk. De derde categorie zijn associaties en vertegenwoordigende

organen. In deze setting zijn unilaterale actie, onderhandelde overeenstemming en meerderheid van de stemmen manieren om tot een besluit te komen. De vierde categorie zijn hiërarchische organisaties en de staat. In deze setting kan men tot handelen komen door unilaterale actie, onderhandelde overeenstemming, meerderheid van de stemmen en hiërarchische besluitvorming. Duidelijke institutionele regels maakt meer stijlen van interactie mogelijk.

De interactiestijl die leidt tot de totstandkoming van een convenant is altijd onderhandelde overeenstemming. Een convenant ontstaat immers altijd vanuit onderhandelingen op vrijwillige basis. Een convenant kan in alle institutionele settings worden ingezet, maar is bij uitstek geschikt voor besluitvorming in netwerken. Binnen brancheorganisaties zoals GGZ Nederland kan er ook sprake zijn van besluitvorming door middel van de meerderheid van de stemmen.

De interactie tussen deze vier variabelen bepaald het verloop en de uitkomst van de onderhandelingen. Wanneer de actoren te sterk uiteenlopende belangen hebben of elkaar onvoldoende vertrouwen zal er geen overeenstemming worden bereikt en geen convenant worden opgesteld. Wanneer de belangen van de actoren voldoende overlap hebben en er sprake is van wederzijds vertrouwen, zal er overeenstemming worden bereikt en een convenant worden opgesteld.

### 3.4 Resultaat van een convenant

Convenanten worden vaak bekritiseerd omdat ze weinig effect lijken te hebben (de Bruijn en ten Heuvelhof, 1995, p. 183). Of een convenant al dan niet als een succes wordt beschouwd is echter afhankelijk van hoe het convenant wordt geëvalueerd. Men kan er bijvoorbeeld voor kiezen om uitsluitend te kijken naar in hoeverre de beoogde doelen van het convenant zijn bereikt. Men kan er echter ook voor kiezen om te kijken welk effect het convenant heeft gehad op de verhoudingen tussen de betrokken partijen of het netwerk waarbinnen het convenant is afgesloten. Om een volledig beeld te krijgen van de effecten van een convenant, worden in dit onderzoek vier verschillende indicatoren gebruikt om de resultaten van een convenant te beoordelen (de Bruijn en ten Heuvelhof, 1995, p.190).

De eerste indicator is in hoeverre de doelstellingen die in het convenant worden gesteld bereikt zijn. Het succes van het convenant wordt op basis van deze indicator uitsluitend afgemeten aan in hoeverre de doelstellingen, opgesteld in het convenant, zijn bereikt. De tweede indicator is de verbetering dan wel verslechtering van de verhoudingen tussen de betrokken actoren. Een convenant wordt immers doorgaans afgesloten tussen actoren die al langer met elkaar te maken hebben. Een convenant kan ook als een succes worden beschouwd als deze actoren door het onderhandelingsproces of de uitvoering van het convenant nader tot elkaar zijn gekomen. De derde indicator is of er al dan niet institutionalisering van samenwerking tussen de betrokken actoren ontstaan is. Op basis van deze indicator wordt een convenant als een succes beschouwd wanneer er door het convenant nieuwe formele regels of sociale normen zijn ontwikkeld waardoor de actoren meer overleggen. De vierde indicator is of het convenant al dan niet de opzet voor samenwerking met derden is geworden. Het succes van een convenant wordt door deze indicator afgemeten aan de hand van toegenomen samenwerking binnen een netwerk op basis van het convenant. Door deze vier indicatoren voor succes wordt het convenant niet geïsoleerd geëvalueerd, maar als onderdeel van het proces van coördinatie tussen twee actoren of binnen een netwerk (De Bruijn en ten Heuvelhof, 1995, p.190).

Indicator	Convenant is een succes wanneer:
1. Doelstellingen	Doelstellingen worden bereikt
2. Verhoudingen	Verhoudingen betrokken actoren verbeteren
3. Institutionalisering	Institutionalisering van de samenwerking
4. Samenwerking met derden	Opzet voor samenwerking is met derden

figuur 4: Indicatoren voor het succes van convenanten

De effectiviteit van een convenant is afhankelijk van dezelfde variabelen als de totstandkoming van een convenant; de handelingsbronnen percepties en preferenties van de actoren, de actor constellatie, de interactiestijl en de institutionele setting waarbinnen de uitvoering van het convenant plaatsvindt (Scharpf, 1997, p.39). Al deze variabelen kunnen natuurlijk wel veranderd zijn door de totstandkoming van het convenant, of door externe factoren. De uitvoering van het convenant is onderdeel van een continu proces van interactie tussen de betrokken actoren en tussen de personen die zijn verenigd in een actor. Bij GGZ Nederland is het bijvoorbeeld de vraag of zij bij een convenant in staat zullen zijn om hun

leden, en natuurlijk de mensen op de werkvloer voldoende kunnen mobiliseren om hun werkpraktijk aan te passen aan het convenant. Het verloop van de interactie tussen de betrokken actoren, binnen de samengestelde actor en de invloed van (onvoorziene) externe omstandigheden bepaald of het convenant al dan niet als een succes kan worden beschouwd.

### 3.5 Conclusie

Een convenant is een overeenkomst tussen twee of meer betrokken actoren op vrijwillige basis. De juridische status van een convenant wordt vaak bewust vaag gelaten om de drempel, om tot overeenstemming te komen, te verlagen. In Nederland wordt er zowel door de overheid, als door (semi-)publieke organisaties gebruik gemaakt van convenanten. Het gebruik van convenanten sluit aan bij de hoge organisatiegraad van het maatschappelijke middenveld, de traditie van overleg en het gebruik van sturing in net werken in Nederland. De totstandkoming van een convenant kan worden geanalyseerd aan de hand van de interactie georiënteerde institutionele benadering. In dit model zijn een viertal variabelen van belang: de actoren, de actor constellatie, de interactiestijl en de institutionele setting. Het effect van een convenant kan worden geanalyseerd aan de hand van vier indicatoren: in hoeverre zijn de doelstellingen van het convenant bereikt, de verbetering of verslechtering van de verhoudingen tussen de betrokken actoren, of er al dan niet sprake is van institutionalisering van samenwerking tussen de betrokken actoren en of het convenant al dan niet de aanleiding is voor samenwerking met derden.

## Hoofdstuk 4: Onderzoeksmethode

---

Om te achterhalen op welke wijze en in welke mate convenanten een effectief sturingsmiddel zijn voor GGZ Nederland, worden hier een tweetal convenanten, waar GGZ Nederland bij betrokken is, onderzocht. Hierbij worden zowel het totstandkomingproces als de resultaten van de twee convenanten geanalyseerd. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens de kwalitatieve insteek van het onderzoek toegelicht, de casusselectie verantwoord, de dataselectie besproken en het in hoofdstuk drie geformuleerd conceptuele model geoperationaliseerd.

### 4.1 Insteek

Dit onderzoek heeft een kwalitatieve insteek. Hier is voor gekozen omdat dergelijk onderzoek geschikt is om processen met een meervoudige causaliteit te beschrijven (Bleijenbergh, 2013, p.12). Zowel de totstandkoming als de uitwerking van een convenant is niet eenvoudig te verklaren. Beide zijn zij onderdeel van de complexe interactie tussen de betrokken actoren. Om tot een gedegen probleem- en vraagstelling te komen zijn er allereerst een aantal verkennende gesprekken gehouden met werknemers van GGZ Nederland. Deze gesprekken hadden als doel om kennis op te doen over de GGZ sector, de positie van GGZ Nederland en de ervaringen van GGZ Nederland met convenanten. Vervolgens zijn de probleem- en vraagstelling geformuleerd. De theorie over convenanten, coördinatiemiddelen, corporatistische systemen, netwerken en de interactie georiënteerde institutionele benadering, vormt de leidraad van de analyse. Er is sprake van een deductief onderzoek (Bleijenbergh, 2013, p. 31). Dit sluit aan bij de praktijkgerichte doelstelling van dit onderzoek. Het doel van dit onderzoek is niet om bij te dragen aan theorievorming, maar om een wetenschappelijk onderbouwd advies te geven over het gebruik van convenanten door GGZ Nederland.

### 4.2 Casusselectie

Uit de verkennende gesprekken met werknemers van GGZ Nederland bleek dat de convenanten waar GGZ Nederland bij betrokken is, in drie categorieën zijn in te delen.

Allereerst zijn er de convenanten met semioverheidsinstellingen zoals het UWV of de politie die voornamelijk gericht zijn op het (verder) vormgeven van samenwerking. Ten tweede zijn er de convenanten met andere belangenbehartigers zoals ZN die kunnen worden gezien als zelfregulatie van de sector. Tot slot zijn er de convenanten met de overheid zoals het bestuurlijk akkoord van 2013, die zijn gericht op hervormingen en bezuinigingen. Om zo veel mogelijk te weten te komen over de totstandkoming en de resultaten van convenanten, zou het ideaal zijn om van iedere categorie in ieder geval één convenant te onderzoeken. Omdat het totstandkomingproces en de resultaten van een convenant complexe zaken zijn is er voor gekozen om in plaats van een groot aantal convenanten oppervlakkig te analyseren, slechts een tweetal convenanten uitgebreid te onderzoeken. Er is voor gekozen om alleen convenanten te onderzoeken uit de eerste twee categorieën. De convenanten met de overheid gericht op bezuiniging en hervorming bleken te complex. Omdat de percepties en preferenties van iedere actor afzonderlijk in kaart moet worden gebracht is het onderzoeken van een dergelijk convenant onhaalbaar. Bovendien zijn de convenanten uit deze laatste categorie zeer recent afgesloten en zal het moeilijk zijn om de resultaten van deze convenanten in kaart te brengen.

Vanuit de eerste categorie convenanten is er gekozen voor het convenant met de politie. Dit is een interessante casus omdat dit convenant een herziening is van een eerder convenant en kan worden geëvalueerd vanuit een langdurige samenwerking. Alleen GGZ Nederland en de politie nemen deel aan het convenant en het bestaat al lang genoeg om de eerste effecten van het convenant te analyseren. Vanuit de tweede categorie convenanten is er gekozen voor het convenant met ZN. Dit is een interessante casus omdat dit convenant een vorm is van zelfregulatie van de sector na de introductie van marktwerking in de GGZ. Ook dit convenant is afgesloten tussen twee actoren en bestaat al lang genoeg om te kunnen worden geëvalueerd. Wat deze twee casussen verder interessant maakt om te vergelijken is dat het convenant met de politie over het algemeen gezien wordt als een succes, terwijl het convenant met ZN van alle kanten bekritiseerd wordt.

Op basis van de afzonderlijke analyse en de vergelijking van de totstandkoming en de resultaten van deze convenanten, zullen aanbevelingen worden gedaan over hoe GGZ Nederland in de toekomst gebruik kan maken van convenanten.

### 4.3 Dataverzameling

Het onderzoek werd uitgevoerd door middel van de analyse van de tekst van de twee convenanten en de getranscribeerde interviews. Het afnemen van interviews levert een grote hoeveelheid gerichte informatie op en geeft een goed beeld van de percepties en preferenties van de respondent. De respondent kan natuurlijk wel sociaal wenselijke antwoorden geven of informatie over eerdere gebeurtenissen kunnen gekleurd zijn door het heden (Bleijenbergh, 2013, p.45). Er zijn vier interviews afgenomen die uitsluitend over het convenant tussen GGZ Nederland en ZN gingen, vijf interviews die uitsluitend gingen over het convenant met de politie en drie interviews met bestuurders van leden van GGZ Nederland die met de uitvoering van beide convenanten te maken hebben. Voor beide casussen is er getracht om even veel mensen te spreken van GGZ Nederland, als van de wederpartij en zowel mensen te spreken die betrokken waren bij de totstandkoming van het convenant, als mensen die betrokken waren bij de uitvoering. In elk interview werd er gevraagd naar dezelfde thema's, maar er werd geen gebruik gemaakt van vooraf opgestelde vragen of een dwingende volgorde. Hierdoor werd iedere respondent geconfronteerd met dezelfde thema's, maar bleef er ruimte om het gesprek natuurlijk te laten verlopen en zo nodig dieper in te gaan op een bepaald onderwerp. Alle interviews zijn letterlijk getranscribeerd, met uitzondering van één interview waarbij de respondent bezwaar maakte tegen deze methode in verband met de gevoeligheid van de besproken onderwerpen. Van dit interview is er een geanonimiseerd gespreksverslag gemaakt.

Door de hoedanigheid van GGZ Nederland als opdrachtgever, was het mogelijk om niet openbare stukken in te zien die ter voorbereiding van de onderhandelingen van de convenanten binnen de organisatie waren geformuleerd. Er is echter voor gekozen om deze stukken niet te betrekken omdat dergelijke documenten van de wederpartijen niet voorhanden waren.

### 4.4 Analyse

Zowel de totstandkoming als de resultaten van de twee convenanten worden geanalyseerd aan de hand van de interactie georiënteerde institutionele benadering van Scharpf. In het vorige hoofdstuk is al uitgebreid ingegaan op dit model. In deze paragraaf wordt er toegelicht wat er

concreet onder de vier variabelen uit dit model wordt verstaan. Aan de hand van deze operationalisatie is een codeboom opgesteld op basis waarvan de convenanten en getranscribeerde interviews zijn gecodeerd en geanalyseerd.

Onder de variabele actoren worden de actoren verstaan die zich verbonden hebben aan het betreffende convenant. Uiteraard zijn dit allemaal samengestelde actoren die weer uiteenvallen in organisaties of individuen met hun eigen percepties, preferenties en handelingsbronnen. De conflicten en interactie binnen de samengestelde actoren wordt uitsluitend behandeld voor zover dit nodig is om de samengestelde actor te typeren. Bij deze variabele wordt er getracht de overtuigingen van de actoren afzonderlijk van elkaar in kaart te brengen. Deze variabele beschrijft hoe een actor tegen het probleem aankijkt zonder de strategische afwegingen die er tijdens een onderhandeling aan toe worden gevoegd. De variabele actoren valt uiteen in een drietal dimensies: de handelingsbronnen, de percepties en de preferenties van de actor. Om de handelingsbronnen van de actor in kaart te brengen wordt er onderzocht in hoeverre de actor mag spreken en of handelen voor haar leden. Dit is afhankelijk van wat voor soort organisatie de samengestelde actor is en hoe de leden over het probleem denken. Onder de percepties van de actor wordt verstaan hoe de actor het probleem definieert. Hier aan verbonden zijn de door de actor gewenste oplossingen van het probleem, de preferenties.

De variabele actor constellatie beschrijft hoe de betrokken actoren zich tijdens de onderhandelingen tot elkaar verhouden. Hier wordt in kaart gebracht wat de strategische overwegingen van de actor zijn en in welke actor constellatie dit resulteert. Deze variabele wordt geoperationaliseerd als het ideaaltypische onderhandelingspel waar de constellatie de meeste overeenkomsten mee vertoont. Hierbij wordt er onderscheidt gemaakt tussen een Positive-Sum game, een Assurance game, een Battle of the Sexes of een Negative-sum game. Deze vier spellen zijn in het vorige hoofdstuk al uitgebreid aan bod gekomen.

De variabele interactiestijl beschrijft hoe de actoren tot overeenstemming komen. In bepaalde institutionele settingen is het bijvoorbeeld mogelijk dat er overeenstemming wordt bereikt door middel van de meerderheid van de stemmen. Omdat een convenant altijd door middel van onderhandelde overeenstemming tot stand komt, zal deze variabele in dit onderzoek stabiel zijn.

De variabele institutionele setting beschrijft de formele regels en sociale normen die van invloed zijn op de onderhandelingen. De totstandkoming van beide convenanten vond



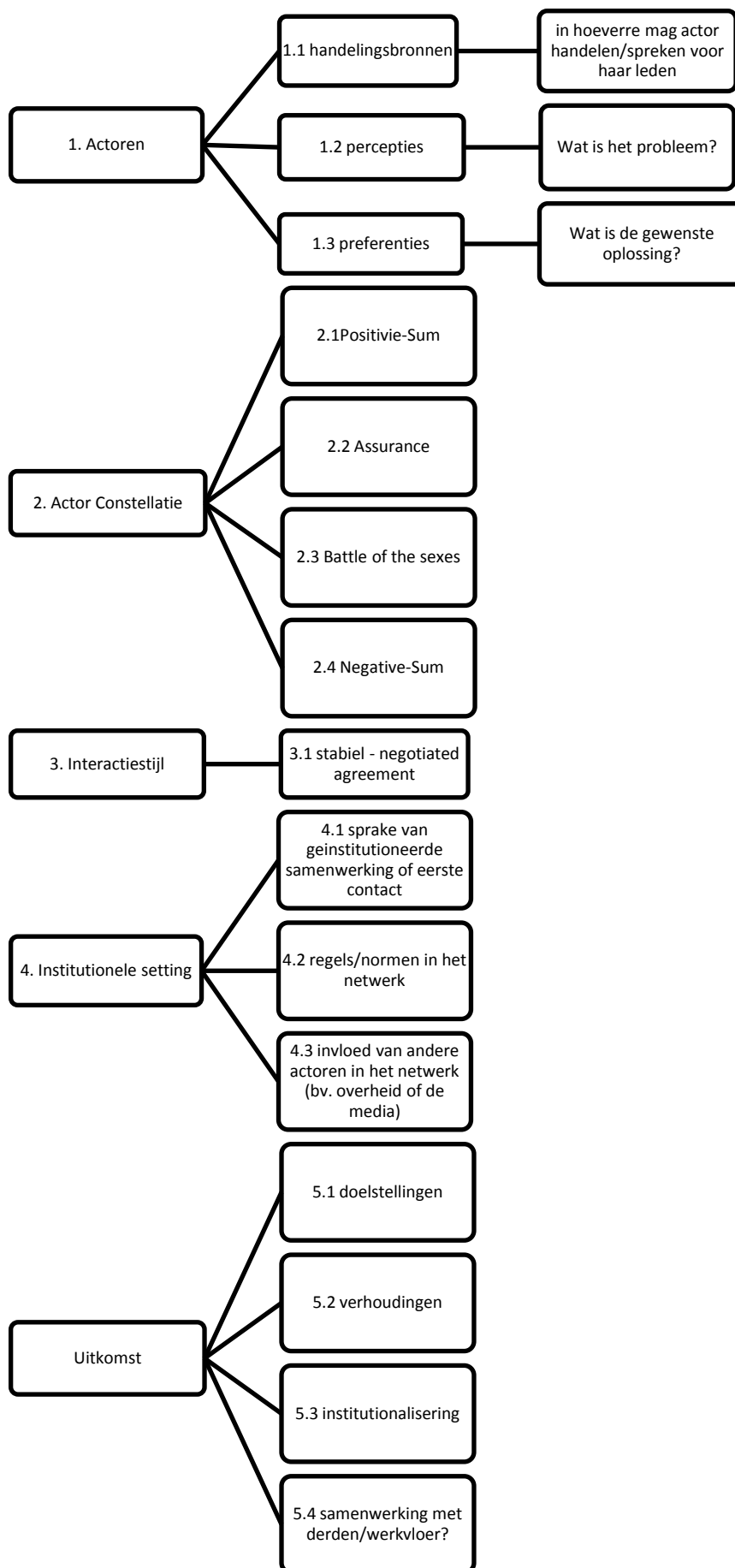
plaats binnen een netwerk van actoren dat zich met zich bepaalde maatschappelijke problemen bezig houdt. Naast de bij het convenant betrokken actoren zijn er ook een groot aantal andere actoren in dergelijke netwerken aanwezig. Zij oefenen (indirect) ook invloed uit op de totstandkoming en resultaten van het convenant. Er zijn een drietal dimensies te onderscheiden binnen de variabele institutionele setting. Allereerst of er sprake is van eerdere samenwerking tussen de betrokken actoren en of er vanuit eerdere samenwerking sprake is van een zekere mate van vertrouwen. Ten tweede de formele regels, gedragscodes en normen die heersen binnen het netwerk. De derde dimensie is de eventuele druk die de andere actoren binnen het netwerk uitoefenen op de onderhandelingen. Hierbij kan het gaan om actoren zoals de overheid, maar er kan ook sprake zijn van maatschappelijke druk via de media.

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden en aanbevelingen te kunnen doen voor het gebruik van convenanten door GGZ Nederland in de toekomst, worden de totstandkoming en de uitvoering van de twee convenanten geanalyseerd aan de hand van de vier variabelen. Het succes van de convenanten wordt door middel van de in hoofdstuk drie opgestelde indicatoren gemeten en er wordt getracht een verklaring voor de mate van succes te geven aan de hand van de vier variabelen.

#### 4.5 Conclusie

Dit onderzoek heeft een kwalitatieve insteek. Het convenant tussen de Politie en GGZ Nederland en het convenant tussen ZN en GGZ werden geanalyseerd op basis van bestaande theorie. Er is dus sprake van een deductief onderzoek. Het doel van het onderzoek is een wetenschappelijk onderbouwd advies te geven aan GGZ Nederland over het gebruik van convenanten. Interviews vormen de belangrijkste bron van informatie. Hier is voor gekozen omdat interviews een grote hoeveelheid gerichte informatie oplevert en inzicht verschaft in de percepties en preferenties van de respondenten. De getranscribeerde interviews en de convenanten zijn geanalyseerd aan de hand van het geoperationaliseerde conceptuele model en de indicatoren voor succes.

figuur 5: Codeboom



## Hoofdstuk 5: Resultaten

---

In dit hoofdstuk worden de twee casussen, het bestuurlijk akkoord tussen GGZ Nederland en ZN en het convenant tussen GGZ Nederland en de politie, beschreven. Er is voor deze casussen gekozen omdat ze zowel wat betreft de totstandkoming als wat betreft de effecten zeer uiteenlopen. Bovendien zijn beiden convenanten enige tijd geleden afgesloten. Er kan dus al wat worden gezegd over de effecten van de beide convenanten, maar ze zijn nog niet zo lang geleden afgesloten, dat de gang van zaken tijdens de onderhandelingen niet meer te achterhalen valt. Van beide convenanten wordt de aanleiding, de totstandkoming en de effecten beschreven aan de hand van een analyse van de verzamelde data. Tot slot wordt er een vergelijking gemaakt tussen de convenanten.

### 5.1 Bestuurlijk Akkoord Zorgverzekeraars Nederland en GGZ Nederland

Het Bestuurlijk akkoord tussen ZN en GGZ NL is ondertekend op 5 juni 2010. Het akkoord bevat allereerst afspraken over de aanlevering van ROM gegevens van de leden van GGZ Nederland aan een onafhankelijke stichting, stichting Benchmark GGZ. Daarnaast bevat het afspraken over de financiering van het onderhande werk van de instellingen door de zorgverzekeraars.

#### ***Aanleiding***

Het afsluiten van dit convenant kwam voort uit de overheveling van de bekostiging van een deel van de GGZ van de AWBZ naar de ZVW (Respondent 4). Er was sprake van een verandering van de institutionele setting door nieuwe wetgeving vanuit de overheid. Door deze verandering in de financiering van de GGZ raakte een groot aantal GGZ instellingen in financiële problemen.

*‘... het werd heel erg ingewikkeld dat de kredietlijnen van de bank opraakten en er geen voorschotten meer waren van de verzekeraars. Als dat zo door zou gaan zouden er gewoon instellingen omvallen..’ (Respondent 7)*

De instellingen kregen nu pas betaald voor hun diensten, wanneer het zorgtraject was afgesloten. Omdat instellingen nu in plaats van vooraf, achteraf betaald kregen, moesten zij geld gaan lenen om hun financiële verplichtingen met betrekking tot personeel en vastgoed na

te komen (Respondent 7). Deze GGZ instellingen wende zich tot de zorgverzekeraars voor de financiering van onderhande werk. De zorgverzekeraars waren echter van mening dat het niet hun verantwoordelijkheid was om GGZ instellingen te bevoorschotten.

*'Wij hebben eigenlijk altijd gezegd, wij zijn geen bank, dus we bevoorschotten niet.. dat vinden we eigenlijk niet onze taak'* (Respondent 10)

Zij wilden uitsluitend betalen voor afgeronde DBC's (Respondent 4).

De overheveling van een deel van de zorgkosten van de AWBZ naar de ZVW bracht ook met zich mee dat zorgverzekeraars meer inzicht in de werking en effectiviteit van de GGZ wilde hebben. Het is in het belang van de zorgverzekeraars om voor zo min mogelijk geld, kwalitatief zo goed mogelijke zorg te krijgen voor de door hun verzekerde populatie (Respondent 4).

*'Je wil eigenlijk een zo goed mogelijk prijs-kwaliteitsverhouding hebben... Er was vanuit verzekeraars een sterke behoefte om informatie te krijgen over kwaliteit. Zo van waar betalen we nu eigenlijk voor? Hé wat doen jullie voor dat geld?'* (Respondent 4)

De zorgverzekeraars hadden belang bij ROM in de GGZ omdat dit hun inzicht verschafte in de kwaliteit van de door hun ingekochte zorg. Zij waren van mening dat ROM gegevens op grote schaal verzameld en vergeleken dienden te worden (Respondent 10). Daarom richtte een aantal zorgverzekeraars het Kenniscentrum Zorg Nederland (KZN) op. Dit centrum had als doel om ROM gegevens van zo veel mogelijk GGZ instellingen te verzamelen en op basis hiervan de instellingen ten opzichte van elkaar te benchmarken (Respondent 10). Deze verzekeraars wilden in de toekomst hun inkoopbeleid gaan baseren op deze informatie, en hun klanten kunnen informeren over de kwaliteit van de behandeling bij de verschillende aanbieders (ZN 16-09-2010). De ROM gegevens zouden dan worden ingezet ter bevordering van de marktwerking in de GGZ sector. Deze zorgverzekeraars dwongen in hun contracten met GGZ instellingen af dat zij ROM gegevens moesten aanleveren aan het KZN (Respondent 8).

In de GGZ sector was men al langer bezig met Routine Outcome Monitoring. Het ging hier om allerlei verschillende initiatieven die organisatiespecifiek waren georganiseerd. De insteek was doorgaans om te onderzoeken of en wanneer behandelingen effectief waren en op basis van deze gegevens de kwaliteit van behandelingen te verbeteren (Respondent 8). Daarnaast was men zich er in de sector van bewust dat door middel van meer transparantie

over de werking en het effect van de GGZ, bijvoorbeeld met ROM, er verantwoording kon worden afgelegd over de besteding van gemeenschapsgeld. Hiermee kon de GGZ sector in een tijd van ingrijpende bezuinigingen haar bestaansrecht verdedigen (Respondent 8). Veel GGZ instellingen maakte bezwaar tegen het afstaan van hun ROM gegevens aan het KZN.

*‘...wij hebben fors geïnvesteerd in vragenlijstontwikkeling, in het verzamelen van gegevens, wij gebruiken die voor de verbetering van de zorg.. en dan komt er ineens daar iemand van zo’n zorgverzekeraar zich dat toe eigent..’ (Respondent 8)*

In hun optiek was het KZN een commerciële en partijdige organisatie. Zij wilden de gegevens die zij hadden verkregen door zelf ontwikkelde en gefinancierde ROM instrumenten niet afstaan maar zelf gebruiken voor kennisontwikkeling en onderzoek. Bovendien waren zij niet bereid om hun ROM gegevens en instrumenten aan te passen aan de eisen van het KZN (Respondent 8).

GGZ Nederland heeft toen in samenwerking met de NVvP, het landelijk platform GGZ en het Nederlands Instituut van Psychologen (NIP) de stuurgroep ROM opgericht, als een alternatief voor het KZN. Zij hadden voor ogen om een standaard ROM vragenlijst te formuleren en deze gegevens landelijk te verzamelen. Door hun eigen ROM instrument en data-verzameling te organiseren kon de GGZ sector hun eigen gegevens behouden en de nadruk leggen op onderzoek en kwaliteitsverbetering. GGZ Nederland benadrukte naar hun leden toe dat zij hun gegevens niet aan het KZN af hoefde te staan, omdat zij bezig waren met een alternatief (Respondent 8).

Er zaten dus een aantal GGZ instellingen in ernstige financiële problemen. Zij waren er van overtuigd dat de zorgverzekeraars dit probleem zouden kunnen en moeten oplossen door de financiering van onderhande werk. De zorgverzekeraars wilden echter alleen betalen voor afgeronde DBC’s. Daarnaast was er een conflict situatie over ROM. De stuurgroep ROM probeerde een alternatief te organiseren voor het KZN, terwijl de verzekeraars die het KZN hadden opgericht, zo veel mogelijk gegevens wilde verzamelen om tot een valide benchmark te komen (Respondent 10). Er was een gemeenschappelijk belang om op grote schaal te gaan ROMmen maar GGZ instellingen en Zorgverzekeraars hadden verschillende percepties over hoe dit georganiseerd moest worden en wat het doel van ROM zou moeten zijn.

Er werd al langere tijd onderhandeld tussen zorgverzekeraars en instellingen en tussen zorgverzekeraars en GGZ Nederland. Toen deze onderhandelingen niets uithaalde, besloot men eind 2009 verder te onderhandelen op brancheniveau (Respondent 8). GGZ Nederland en

ZN kregen het mandaat van hun leden om tot een gezamenlijk besluit te komen over ROM en de financiering van onderhande werk (Respondent 4). GGZ Nederland en ZN zijn allebei brancheorganisaties. Dit soort organisaties kunnen worden gecategoriseerd als associaties. Er bestaat een collectief belang en een collectief bezit van de handelingsbronnen. Beide organisaties zijn afhankelijk van het mandaat en de instemming van hun ledenvergadering. Het aantal leden van ZN is zeer beperkt. Het aantal leden ligt rond de tien ([www.zn.nl](http://www.zn.nl)). GGZ Nederland heeft echter rond de 100 leden ([www.ggznederland.nl](http://www.ggznederland.nl)) en zal veel moeilijker tot een gemeenschappelijk standpunt komen.

### ***Totstandkoming van het convenant***

Zoals gezegd begonnen de onderhandelingen op brache-niveau eind 2009. Het duurde echter nog tot de zomer van 2010 totdat er overeenstemming werd bereikt en de definitieve versie van het convenant werd ondertekend door beide partijen. Dit proces wordt geschetst aan de hand van de belangrijkste knelpunten en de belangrijkste factoren die invloed hebben uitgeoefend op de onderhandelingen.

Bij de start van de onderhandelingen stonden de twee brancheorganisaties recht tegenover elkaar. Dit kwam uiteraard deels doordat de partijen het oneens waren over ROM en het al dan niet financieren van onderhande werk, maar werd ook veroorzaakt door gebrek aan wederzijds vertrouwen en begrip (Respondent 9). De twee partijen waren pas sinds korte tijd op elkaar aangewezen en er bestond nog veel onbegrip. De GGZ instellingen zagen de zorgverzekeraars als commerciële bedrijven die zo min mogelijk wilde betalen voor de geleverde zorg en transparantie probeerde te creëren door overgesimplificeerde categorisatie van de GGZ (Respondent 8). De zorgverzekeraars zagen de GGZ instellingen als inefficiënte en intransparante organisaties die geen verantwoording af wilden leggen over de effectiviteit van hun behandelingen en de besteding van hun geld (Respondent 7) Daarnaast was er sprake van een verschil in onderhandelingsstijl.

*...Het onderhandelingsmodel waar ik mee ben gestart was open.. De zorgverzekeraars startte met een heel ander onderhandelingsmodel, zo van dat hebben we in ieder geval binnen, en nou gaan we nog meer vragen, en nog meer vragen, en nog meer vragen...Dan ga je tegenover elkaar staan en dan sluit je je kaarten.. (Respondent 8)*

GGZ Nederland startte met een open onderhandelingsstijl waarbij zij duidelijk aangaven wat hun wensen en mogelijkheden waren. ZN startte echter met een gesloten onderhandelingsstijl.

Zij hielden strategisch informatie achter en wilde in eerste instantie weinig opschuiven ten gunste van de standpunten van GGZ NL (Respondent 8).

Naast dit gebrek aan wederzijds vertrouwen en de verschillende onderhandelingsstijlen van de beide partijen, waren er ook een aantal inhoudelijke knelpunten. Allereerst was er natuurlijk het probleem van de financiering van onderhande werk. Voor GGZ Nederland was het van groot belang dat dit zou gaan gebeuren, ZN was hier in eerste instantie echter niet toe bereid (Respondent 4,8,10). Ten tweede wilde ZN het KZN niet opgeven. Er was immers al behoorlijk geïnvesteerd in deze organisatie en men wilde ook de kennis die al was opgedaan niet verloren laten gaan (Respondent 9). GGZ Nederland vond het behouden van het KZN echter onaanvaardbaar. Zij eisten dat de ROM gegevens verzameld zouden worden door een onafhankelijke stichting (Respondent 9).

*'GGZ NL heeft steeds gezegd, dat is onbespreekbaar... we willen niet met zo'n bedrijf in zee, wat een particulier bedrijf is, waarbij we verplicht gegevens aan moeten leveren'* (Respondent 9)

Daarnaast bestond er onenigheid over de hoeveelheid ROM gegevens die GGZ instellingen aan zouden moeten leveren. ZN was van mening dat binnen een aantal jaar al 80% van de behandelingen succesvol zou moeten worden geROMd. GGZ Nederland achtte dit echter onrealistisch en wilde lagere percentages afspreken (Respondent 9).

De actor constellatie tijdens de onderhandelingen vertoont grote overlap met het ideaaltype van een battle of the sexes. De twee partijen hebben een gemeenschappelijk belang om tot coördinatie te komen over ROM, want zij willen allebei graag een breed gedragen organisatie die op landelijk niveau ROM gegevens verzameld en analyseert. Zij hadden echter verschillende ideeën over hoe die organisatie er precies uit moest gaan zien. Er moest onderhandeld worden over wiens gewenste uitkomst werkelijkheid zou worden.

Ondanks de knelpunten hebben de partijen uiteindelijk wel overeenstemming bereikt. Dit valt te verklaren aan de hand van de volgende factoren. Allereerst hebben de partijen er voor gekozen om andere actoren buiten de onderhandelingen te houden. Beide partijen waren het er over eens dat het betrekken van meer partijen misschien de legitimiteit van het akkoord zou vergroten, maar het bereiken van overeenstemming nog moeilijker zou maken (Respondent 9). Daarnaast waren de partijen er zich van bewust dat zij met elkaar verder moesten. De institutionele setting dwingt zorgverzekeraars en GGZ instellingen om met

elkaar samen te werken. Een voortdurende conflictsituatie was voor beide partijen onwenselijk (Respondent 4). Daarnaast hebben zowel ZN als GGZ Nederland een mandaat gekregen van hun leden om afspraken te maken over ROM en financiering van onderhande werk. Daarmee hebben ze ook een opdracht gekregen om overeenstemming te bereiken. Ze kunnen hun leden niet zomaar teleurstellen (Respondent 8). Tot slot speelt de machtspositie van de zorgverzekeraars ten opzichte van GGZ instellingen een belangrijke rol. De GGZ instellingen zijn immers financieel afhankelijk van de contracten die zij afsluiten met zorgverzekeraars (Respondent 6). Omdat GGZ instellingen de financiering van onderhande werk nodig hadden om niet failliet te gaan, moest GGZ Nederland koste wat het kost overeenstemming bereiken over deze kwestie. Omdat ZN een minder groot belang had om overeenstemming te bereiken, gaf dit hun een machtspositie in de onderhandelingen (Respondent 8).

GGZ Nederland en ZN zijn uiteindelijk tot het volgende compromis gekomen. Zorgverzekeraars die een aandeel van 5% of meer hebben in de omzet van een instelling, zullen minimaal 90% van de kosten van het onderhande werk financieren. Wanneer zorgverzekeraars een kleiner aandeel hebben, of een deel van het onderhande werk niet financieren, worden er afspraken gemaakt over de vergoeding van de rente die de instellingen moeten betalen over de leningen die zij moeten aangaan om het onderhande werk te financieren (Bestuurlijk akkoord ZN en GGZ Nederland). Hiermee worden de financiële problemen van de GGZ instellingen opgelost. Daarnaast wordt het KZN omgebouwd tot de Stichting Benchmark GGZ.

*'...Er komt een nieuwe stichting SBGGZ, met een hele andere samenstelling, waarbij de bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bij zowel de verzekeraars als bij de aanbieders... Wij zijn dan bereid om het bureau van KZN in stand te houden, en dat te gaan gebruiken als zijnde het nieuwe bureau van de SBGGZ. Daarmee werd voorkomen dat er veel expertise werd weggegooid. Dat compromis.. is een levensvatbaar compromis gebleken...'* (Respondent 9)

Het bureau en een deel van de werknemers wordt overgenomen maar het is niet langer een BV met de zorgverzekeraars als aandeelhouders. Hierdoor wordt de expertise en een deel van de investering van de zorgverzekeraars in stand gehouden en wordt er tegemoet gekomen aan de wens van GGZ Nederland om de ROM gegevens aan te leveren aan een onafhankelijke stichting (Respondent 9). De zorgverzekeraars financieren de SBGGZ en de instellingen betalen voor het uitvoeren van ROM in hun organisatie (Bestuurlijk akkoord ZN en GGZ



Nederland). Wat betreft de hoeveelheid gegevens die worden aangeleverd aan de SBGGZ zijn de partijen op het volgende uitgekomen: in 2011 moet 20% van de behandelingen worden geROMd. Hierbij moet er zowel een in- als uitgangsmeting worden afgenomen. Dit percentage moet vervolgens 10% per jaar toenemen, tot 50% van de behandelingen in 2014 (Bestuurlijk akkoord ZN en GGZ Nederland). Hierin is de wens van GGZ Nederland gevolgd om de instellingen tijd te geven om zich aan te passen en de hoeveelheid aangeleverde gegevens langzaam op te bouwen. Het percentage van 50% waar uiteindelijk naar toe wordt gewerkt, is in overeenstemming met de wensen van de zorgverzekeraars die een dergelijk percentage nodig achtten om een goede benchmark te ontwikkelen.

Er werd niet gekozen voor de geprefereerde uitkomst van één van de beide partijen, maar voor een compromis. Wel is het duidelijk dat, zoals in het ideaaltype van een battle of the sexes, sprake is van ‘transactiekosten’. Doordat GGZ Nederland afhankelijk is van de financiering van de zorgverzekeraars, moesten zij overeenstemming bereiken met de zorgverzekeraars en ook voor een groot deel meegaan met de wensen van ZN wat betreft ROM.

*‘..Dit akkoord had eigenlijk niet zo veel met de ROM te maken, maar had eigenlijk veel meer te maken met de bevoorschotting en het wisselgeld wat we hebben moeten betalen was de ROM...’ (Respondent 7)*

ZN is afhankelijk van de GGZ Nederland voor draagvlak van een ROM initiatief en moest instemmen met het financieren van onderhande werk en het ombouwen van het KZN tot een onafhankelijke stichting.

### ***Effecten***

Er zijn een aantal jaar verstreken sinds de totstandkoming van het bestuurlijk akkoord tussen ZN en GGZ Nederland. Inmiddels kunnen de effecten van het convenant worden geëvalueerd. Dit wordt gedaan op basis van de vier eerder geformuleerde indicatoren: in hoeverre zijn de doelstellingen van het convenant gerealiseerd, de verbetering dan wel de verslechtering van de verhoudingen tussen de betrokken actoren, het al dan niet institutionaliseren van overleg tussen de betrokken actoren en tot slot of het convenant al dan niet een opzet voor samenwerking met derden is geworden.

### *Doelstellingen*

De doelstellingen van het convenant zijn voor een deel gerealiseerd. Allereerst is de financiering van het onderhande werk van de instellingen door de zorgverzekeraars geregeld (Respondent 4-10). De GGZ instellingen komen hierdoor minder snel in financiële problemen. Daarnaast is er een onafhankelijke stichting opgericht die de ROM gegevens van de leden van GGZ Nederland landelijk verzameld. Het percentage van de behandelingen die door de instellingen succesvol wordt geROMd en waarvan de gegevens worden aangeleverd aan de SBGGZ blijft echter ver achter bij de afgesproken percentages (Respondent 4). De instellingen hebben namelijk veel implementatie problemen. Het scholen van personeel in het gebruik van ROM instrumenten duurt langer dan verwacht, het ontwikkelen van een technische infrastructuur om de gegevens te verwerken en aan te leveren blijkt lastig, men zit met het probleem dat niet alle patiënten de ROM vragenlijsten invullen en het SBGGZ hanteert dermate strikte regelgeving met betrekking tot de gegevens dat een groot deel van de aangeleverde gegevens wordt afgekeurd (Respondent 2,4). Het convenant heeft er echter wel voor gezorgd dat alle leden van GGZ Nederland zijn gaan ROMmen.

*‘... er is een grote mate van overeenstemming dat je moet ROMmen, Er is eigenlijk niemand meer in deze wereld die zegt dat je dat niet moet doen, dus iedereen is daar ook wel druk mee bezig...’ (Respondent 9)*

Inmiddels worden de gegevens die op deze manier zijn verkregen gebruikt voor onderzoek en kwaliteitsverbetering binnen de organisaties en op beperkte schaal als uitgangspunt voor het vergelijken van behandelmethodes en organisaties (Respondent 4). De hoeveelheid gegevens die worden aangeleverd aan SBGGZ blijkt echter nog onvoldoende om een valide landelijke benchmark te organiseren (Respondent 9,10). De zorgverzekeraars kunnen de gegevens nog niet gebruiken om te gaan inkopen op basis van kwaliteit. Zij blijven in de contracten met de GGZ instellingen druk uitoefenen op dat er een zo hoog mogelijk percentage van behandelingen geROMd moet worden (Respondent 10). Zorgverzekeraars stellen dat instellingen die het afgesproken aantal behandelingen ROMmen, een bonus kunnen verdienen. De GGZ instellingen stellen dat hun budget wordt gekort wanneer zij niet aan de in het convenant vastgestelde percentages voldoen (Respondent 6). De financiële consequenties die zijn verbonden aan de hoeveelheid ROM gegevens die een GGZ instelling aanlevert brengt een perverse prikkel met zich mee om op een zo eenvoudig mogelijke manier te gaan ROMmen.

*'...Ik denk dat sommige partijen hun best doen om het papier goed aan te leveren, terwijl ik mij afvraag of de achterliggende organisatie goed geregeld is. En dat is het gevaar natuurlijk, dat het effect wat je beoogd daardoor niet genoeg onderkend wordt..'* (Respondent 10)

Hierdoor staat niet altijd meer het oorspronkelijke doel, het verbeteren en transparanter maken van de zorg, voorop maar wordt het aanleveren van zo veel mogelijk gegevens een doel op zich (Respondent 10).

### *Verhoudingen*

Dit convenant is het eerste akkoord dat tussen GGZ Nederland en ZN is afgesloten (Respondent 9). Voor de overheveling van de financiering van een deel van de GGZ van de AWBZ naar de ZVW hadden de twee branches immers weinig met elkaar te maken. Door de conflicterende ideeën met betrekking tot financiering van onderhande werk en ROM waren de verhoudingen voorafgaand aan de onderhandelingen slecht. Er was sprake van onbegrip en wantrouwen (Respondent 8,9). Door dit convenant zijn de verhoudingen tussen de beide partijen veranderd. Door het onderhandelingsproces hebben de partijen elkaar beter leren kennen. Ze hebben elkaars onderhandelingsstijl en organisatiecultuur kunnen observeren en weten dat het afsluiten van een convenant op brancheniveau mogelijk is (Respondent 8,9). Daarnaast heeft de implementatie van het akkoord met zich meegebracht dat de zorgverzekeraars meer begrip hebben gekregen voor de complexiteit van de GGZ sector (Respondent 4) Er is ook open communicatie tussen GGZ instellingen en zorgverzekeraars ontstaan over samenwerking en kwaliteitsverbetering (Respondent 4,8). De verhoudingen op brancheniveau worden echter nog steeds gekenmerkt door wantrouwen (Respondent 4,8).

*'...we moeten met elkaar in gesprek gaan... en elkaar bevragen, waarom zit dit zo? Want daar kun je wederzijds van leren.. Met die zorgverzekeraars is dat wel tot stand gekomen. Met ZN vraag ik het me af...'* (Respondent 10)

Het convenant heeft er voor gezorgd dat het overgrote deel van de GGZ sector er van overtuigd is dat er geROMd moet worden (Respondent 9). Echter, de druk die de zorgverzekeraars uitoefenen op hoge ROM percentages en de toegenomen regeldruk zorgt voor veel weerstand op de werkvloer (Respondent 9). Deze weerstand wordt nog verder gevoed door dat een aantal prominente wetenschappers zich negatief over ROM hebben uitgelaten (Respondent 4,10). Over het algemeen zijn de verhoudingen tussen de zorgverzekeraars en GGZ instellingen wel verbeterd, maar is het de vraag of de werkvloer voldoende is aangehaakt.

### *Institutionalisering*

Het convenant heeft geleid tot de institutionalisering van de verhoudingen tussen GGZ Nederland en ZN. Dit was immers het eerste convenant dat tussen de twee partijen is afgesloten. Het convenant bevat formele regels over financiering en ROM. Daarnaast is SBGGZ opgericht, waar zowel ZN als GGZ Nederland vertegenwoordigd zijn in het bestuur (Respondent 9). Bovendien hebben er ter evaluatie van de werking van het convenant nog een aantal gesprekken plaatsgevonden tussen GGZ Nederland en ZN (Respondent 9). Daarnaast zijn er naar aanleiding van het convenant een aantal conferenties over ROM georganiseerd waarbij zowel GGZ Nederland, ZN, SBGGZ als GGZ instellingen en verzekeraars aanwezig waren (Respondent 8). Het (formele) contact tussen de ZN en GGZ Nederland is geïnstitutionaliseerd. Hierdoor zijn ook de sociale conventies tussen de partijen veranderd. De partijen hebben elkaar beter leren kennen en zullen hun interactie hier op aanpassen. Er bestaat echter nog steeds wantrouwen mede doordat er veel onenigheid is over de implementatie van het convenant.

### *Samenwerking met derden*

Het convenant kan tot op zekere hoogte worden gezien als een opmaat voor samenwerking met derden. Dat er op brancheniveau voor vrijwel de gehele GGZ sector een akkoord is afgesloten met de zorgverzekeraars over ROM is zeer uitzonderlijk. Het wordt door een aantal respondenten ook genoemd als de opmaat voor het sectorbrede bestuurlijk akkoord dat in 2012 is afgesloten door onder andere GGZ Nederland, de NVvP, ZN en het Ministerie van VWS (Respondent 7,9,10).

Het convenant wordt door GGZ Nederland ook ingezet als visitekaartje naar derden.

*Het is een historisch akkoord. Wij laten voor het eerst als sector zien wat we doen en we zijn ook bereid om dat te delen met de verzekeraar' (Respondent 9)*

Dit convenant laat zien dat afspraken met GGZ Nederland op brancheniveau mogelijk zijn en dat zij in staat zijn om de eigen sector te reguleren. Zij gebruiken dit convenant bijvoorbeeld in de lobby ten opzichte van de overheid om het imago van de GGZ sector te verbeteren (Respondent 8)

### ***Aandachtspunten***

Wanneer de effecten van het convenant tussen GGZ Nederland en ZN worden geanalyseerd aan de hand van de vier indicatoren voor succes blijkt dat het convenant een aantal positieve effecten heeft gehad. Allereerst zijn de financiële problemen van de GGZ instellingen door de financiering van onderhande werk voor een groot deel opgelost. Daarnaast is de SBGGZ opgericht en is vrijwel de gehele GGZ sector bezig met ROM. Ook heeft het convenant geleid tot meer wederzijds begrip tussen verzekeraars en GGZ instellingen en heeft het in een aantal gevallen geleid tot open communicatie tussen verzekeraars en instellingen. Er zijn echter ook een aantal verbeterpunten te noemen.

Het grootste probleem van dit convenant is de implementatie van het ROMmen van behandelingen op grote schaal. Het is organisatorisch gezien zeer ingewikkeld om de kwaliteit van allerlei verschillende behandelingen in verschillende instellingen zodanig te ROMmen dat er een valide vergelijking kan worden gemaakt. Hoe de ROM instrumenten er inhoudelijk uit moesten gaan zien, is niet in het convenant afgesproken, maar wordt overgelaten aan de instellingen zelf en de expertraad van de SBGGZ. Toen het convenant werd afgesloten bestond er nog geen duidelijkheid over de eisen waaraan ROM gegevens zouden moeten voldoen en ontbrak in veel instellingen de technologische infrastructuur om op grote schaal te gaan ROMmen (Respondent 5,8). De onderhandelingen vonden uitsluitend plaats tussen GGZ Nederland en ZN. De behandelaren die uiteindelijk de ROM moesten gaan uitvoeren, waren niet vertegenwoordigd tijdens deze onderhandelingen (Respondent 4,8). Er werd dus een afspraak gemaakt tussen bestuurders. ZN en GGZ Nederland waren er van overtuigd dat het betrekken van andere organisaties, het bereiken van overeenstemming onmogelijk zou maken. Deze beslissing heeft echter als consequentie dat de expertise van praktijkdeskundigen alleen indirect via de bestuurders van GGZ instellingen is meegenomen in de afspraken die zijn gemaakt over de hoeveelheid gegevens die in de eerste jaren na het convenant aangeleverd zouden moeten worden. Er is onvoldoende rekening gehouden met de complexe realiteit van de GGZ sector waardoor de doelstellingen van het convenant onhaalbaar bleken te zijn (Respondent 4,6,8).

Het niet betrekken van de beroepsgroepen brengt bovendien met zich mee dat het convenant maar beperkt draagvlak heeft op de werkvloer.

*‘...op de een of andere manier is er toch wel een soort kloof tussen een bestuurlijke setting binnen een instelling en de werkvloer. En die werkvloer was onvoldoende aangehaakt...’*  
(Respondent 4)

De beroepsgroepen waren al niet betrokken bij de onderhandelingen en bij de ondertekening van het convenant was het nog niet duidelijk of zij wel vertegenwoordigd zouden worden in de expertraad (Respondent 8). ZN wilde voorkomen dat er tegenstanders van het ROMmen een prominente plek zouden krijgen in de SBGZZ (Respondent 4). Door het niet betrekken van de beroepsgroepen is het convenant niet aangepast aan de complexe realiteit van de werkvloer en zijn behandelaren veel minder gecommitteerd aan het implementeren van het convenant (Respondent 4,8).

Verder kan er worden benoemd dat er waarschijnlijk een werkzamer convenant tot stand was gekomen wanneer ZN en GGZ Nederland elkaar meer hadden vertrouwd en begrepen en als er daardoor meer open kaart was gespeeld tijdens de onderhandelingen (Respondent 8,9).

*‘...de SBGGZ, het had ook een Ferrari kunnen zijn, maar dat is het dus niet geworden omdat we niet op dat wezenlijke niveau met elkaar in gesprek konden gaan...’* (Respondent 8)

Tot slot is het de vraag of dit convenant verdere veranderingen in de institutionele setting zal overleven. Dit convenant kan worden gezien als zelfregulering van de sector om zich aan te passen aan de overheveling van een deel van de financiering van de GGZ van de AWBZ naar de ZVW. In de toekomst zal er echter nog veel meer bezuinigd gaan worden in de GGZ sector. Daarnaast neemt de invloed van ZN af, doordat de individuele zorgverzekeraars steeds groter en machtiger worden. Het is de vraag of dit akkoord in de toekomst relevant zal blijven ( Respondent 7,10).Dit convenant heeft de institutionele regels en normen binnen het netwerk veranderd, maar in de toekomst zullen er weer nieuwe convenanten moeten worden afgesloten, wellicht ook met andere actoren, om de sector aan te passen aan de veranderende institutionele setting.

## 5.2 Convenant Politie-GGZ 2012

Het Convenant Politie – GGZ 2012 is op 21 december 2011 getekend door de raad van korpschefs en GGZ Nederland. Dit convenant bevat afspraken om de samenwerking tussen de GGZ en de politie te bevorderen. Het bevat onder andere afspraken over bereikbaarheid en beschikbaarheid, het vervoeren van verwarde personen, informatie-uitwisseling en de beoordeling en overdracht van psychiatrisch patiënten die bijvoorbeeld de openbare orde

verstoren. Het convenant bevat landelijke afspraken die de kaders weergeven voor lokale convenanten om lokale problematiek op te lossen (Convenant Politie-GGZ 2012)

### ***Aanleiding***

De politie en de GGZ werken al eeuwen lang samen. De politie komt in haar rol als handhaver van de openbare orde, regelmatig in aanraking met psychiatrische patiënten (Respondent 7). Van oorsprong bestond deze samenwerking enerzijds uit het overdragen van psychiatrische patiënten die de openbare orde verstoorden van de politie aan psychiatrische ziekenhuizen, waar zij dan werden opgenomen en anderzijds uit het inschakelen van de politie door de GGZ wanneer er sprake was van een gevaarlijke patiënt. In de laatste decennia worden er steeds meer patiënten ambulantly behandeld. Hierdoor moesten de politie en de GGZ nauwer gaan samenwerken (Respondent 11). De directe aanleiding voor het opstellen van dit convenant, was de herziening van een eerder convenant tussen de politie en de GGZ uit 2003 (Respondent 15). Dit convenant was eveneens opgesteld om de knelpunten in de samenwerking tussen politie en de GGZ aan te pakken. Na acht jaar was er echter behoefte aan de verdieping van dit eerdere convenant en een aanpassing aan de actualiteit ( Respondent 15).

*‘..de grootste noodzaak was dat we een verdiepingsslag wilde maken en dat we nog concreter wilde zijn, en nog concreter naar oplossingen toe wilde werken van die knelpunten die wij al in 2003 signaleerd hebben.’ (Respondent 15)*

Het convenant uit 2003 bestond voornamelijk uit afspraken op hoofdlijnen en intentieverklaringen om te gaan samenwerken. Er bleven echter uitvoeringsproblemen en irritaties bestaan (Respondent 13). Er was een behoefte ontstaan om concretere samenwerkingsafspraken te maken (Respondent 11,15). Er was al sprake van een geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen de politie en de GGZ en een zekere mate van wederzijds begrip. Dit convenant is niet het begin van een samenwerking maar een stap in de ontwikkeling van een samenwerking die al heel lang bestaat, en nog heel lang zal bestaan.

De herziening van het convenant uit 2003 werd geïnitieerd door de politie. Zij hebben allereerst intern een visiedocument opgesteld over hoe zij vorm wilde gaan geven aan de samenwerking met de GGZ (Respondent 12,14).

*‘...in dat visiedocument hebben we dus beter bedacht van nou dat zijn de dingen waar we last van hebben, die we anders willen en ook ongeveer hoe we dat dan anders zouden willen... Daar wilden we ook overeenstemming binnen onze eigen club over hebben en dat visiedocument is vervolgens de aanleiding geweest om opnieuw te gaan praten..’ (Respondent 14)*

Met dit visiedocument in de hand, is de politie opnieuw met GGZ Nederland gaan praten over een mogelijke herziening van het convenant. GGZ Nederland stond open voor een herziening, en er is toen een werkgroep samengesteld om een nieuw convenant op te stellen (Respondent 12).

De politie en GGZ Nederland zijn twee zeer verschillende organisaties. De politie maakt onderdeel uit van de overheid en is hiërarchisch georganiseerd (Respondent 13). GGZ Nederland is een brancheorganisatie. Ondanks dit verschil in organisatievorm hebben de beide partijen besloten om een nieuw convenant af te sluiten.

#### ***Totstandkoming van het convenant***

De werkgroep die zich bezig ging houden met de herziening van het convenant bestond uit zeven personen vanuit de GGZ en zeven personen vanuit de politie die zich in verschillende regio's en instellingen op beleidsniveau bezig hielden met de samenwerking tussen politie en GGZ (Convenant Politie-GGZ 2012). Dit waren allemaal personen die in hun dagelijkse werkpraktijk ervaring hadden met positieve en negatieve gevallen van samenwerking tussen de politie en de GGZ (Respondent 12,13). De onderhandelingen werden niet gevoerd door bestuurders van de politie en GGZ Nederland met de bevoegdheid om een beslissing te nemen, maar er werden gesprekken gevoerd tussen ervaringsdeskundigen van beide kanten. De werkgroep werd geleid door een onafhankelijke voorzitter met kennis van zowel de politie als van de GGZ (Respondent 13,15).

Beide partijen hadden er belang bij om een nieuw convenant af te sluiten. Het is immers in het belang van beide partijen om beter te gaan samenwerken. Uiteraard zijn er, ook nu nog, een aantal belangentegenstellingen. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een persoon die zich op de rand van de psychiatrie en justitie bevindt, hebben beide partijen er belang bij dat de ander het problematische geval onder zijn hoede neemt. Over het algemeen vertoont de actor constellatie echter de grootste overlap met het ideaaltypen van een positieve-sum game. Omdat beide partijen er alleen maar op voortuit kunnen gaan, is de kans dat ze eruit komen vrij groot en is het in hun belang om open kaart te spelen.



De sfeer tijdens de onderhandelingen wordt door de deelnemers omschreven als open en constructief (Respondent 12,13,14,15). De partijen hadden door de al bestaande samenwerking al redelijk wat kennis van elkaars standpunten en belangen en daarnaast droeg de kennis van de onafhankelijke voorzitter van beide sectoren ook bij aan de open sfeer.

*'...van het begin af aan, knip en klaar ook de verborgen agenda's op tafel. Want dat helpt. Ik bedoel als jij iets achter houdt, dat schiet niet op want dat komt dan vroeg of laat toch of tafel, en ik kende heel veel van de agenda's, dat scheelde ook, inhoudelijk was ik ook wel redelijk op de hoogte...'* (Respondent 13)

Er werd nauwelijks strategisch informatie achtergehouden. Er kon relatief open worden overlegd. Omdat het doel van het convenant was om de samenwerking tussen de partijen te verbeteren, was het ook in het belang van beide partijen om open kaart te spelen.

Ondanks deze open sfeer waren er een aantal knelpunten die tijdens de bijeenkomsten van de werkgroep naar voren kwamen. Allereerst waren er de inhoudelijke knelpunten zoals in hoeverre de partijen informatie zouden moeten delen en of, en hoe lang een psychiatrisch patiënt op een politiebureau vast mag worden gehouden in afwachting van een beoordeling door een psychiater en overdracht naar de GGZ (Respondent 11-15). Daarnaast bestond er natuurlijk wederzijdse irritatie en de daaraan verbonden vooroordelen vanuit de samenwerkingsproblemen die er tussen de partijen bestond (Respondent 11,14). Ondanks deze knelpunten is de werkgroep het uiteindelijk wel eens geworden over de tekst.

De werkgroep was het erover eens dat niet alles in dit landelijke convenant geregeld kon worden. Zij erkenden dat de knelpunten in de samenwerking per regio verschillen. Deze differentiatie in samenwerkingsverbanden wordt deels veroorzaakt door de verschillen in bevolkingsdichtheid. In de Randstad zal de samenwerking een andere vorm aannemen dan in schaars bevolkte gebieden als Groningen of Limburg (Respondent 12). Daarnaast zijn er in elke regio unieke verhoudingen en samenwerkingsvormen tussen de politie en de lokale GGZ instelling. Iedere regio heeft haar eigen formele regels en sociale normen ten opzichte van elkaar opgebouwd. Daarom werd er afgesproken dat er op lokaal niveau convenanten afgesloten zouden moeten worden tussen de politie en de GGZ instellingen die daar werkzaam zijn. Dit zou de politie en de GGZ dwingen om op lokaal niveau in gesprek te gaan en afspraken te maken die passen binnen de bestaande samenwerking en problematiek (Respondent 14). Daarnaast werd er in het convenant erkend dat ook op lokaal niveau er niet voor iedere situatie vooraf passende afspraken gemaakt konden worden. Daarom werd er

afgesproken dat in dergelijke situaties de partij die als eerst aanwezig was in eerste instantie de verantwoordelijkheid voor deze persoon op zich zou nemen, en er pas achteraf geëvalueerd zou worden hoe dit beter zou kunnen worden geregeld (Convenant Politie-GGZ 2012).

*'De meeste convenanten doen net alsof je in een convenant alles kunt regelen, 100 %. Nou wij hebben gezegd, 80% gaan we regelen... We spreken ook af dat 20% van de gevallen niet te regelen is, omdat er altijd iets onverwachts gebeurt... En je gaat niet op straat, met de familie, of waar dan ook ruzie zitten te maken over wie wat doet. Degene die het eerste daar is, degene die het voortouw wil nemen, die neemt het. En wat er dan niet goed gegaan is, dat bespreek je later.'* (Respondent 13)

Beide partijen erkenden de complexiteit van de samenwerking op de werkvloer en probeerde niet alles op bestuurlijk niveau te regelen (Respondent 7).

Nadat de werkgroep een eerste versie van de convenanttekst had geformuleerd, heeft zij hem ter consultatie voorgelegd aan een aantal actoren die ook vaak betrokken zijn bij de samenwerking tussen de politie en de GGZ zoals het OM, de GGD, de ambulancedienst, de VNG, de NVvP en een aantal patiëntenverenigingen (Respondent 12). Al deze partijen werden zo op de hoogte gebracht van het bestaan van het convenant, en kregen de mogelijkheid om advies te geven over aanvullingen of wijzigingen.

*'...overall hebben we gesprekken gevoerd, gezegd van we zijn bezig met een tekst, we willen graag jullie mening over het concept wat er ligt. En dat heeft er... uiteindelijk ook voor gezorgd dat je input kreeg, ook van buiten. Dus dat je niet alleen als groep bezig was, maar dat je er een groep daaromheen had...'* (Respondent 15)

Veel van de geraadpleegde actoren waren enthousiast over het convenant en wilde graag de tekst meeondertekenen. GGZ Nederland en de politie hebben echter besloten om geen andere partijen mee te laten tekenen (Respondent 15). Dit zou immers met zich meebrengen dat de tekst ook zou moeten voldoen aan de eisen van die andere partijen. Er is voor gekozen om wel een aantal wijzigingen en aanvullingen van de geconsulteerde partijen op te nemen in de definitieve tekst, zonder andere partijen te betrekken bij de ondertekening (Respondent 13). Het consulteren van andere betrokken partijen zorgde ervoor dat het convenant beter was aangepast aan de dagelijkse praktijk, waar samenwerking met deze andere partijen immers ook onderdeel van uitmaakte. Daarnaast zorgde deze consultatieronde voor meer draagvlak en bekendheid binnen het netwerk rond de politie en de GGZ.

*‘...Het heeft een enorme hoop informatie opgeleverd die verwerkt kon worden om de kwaliteit van het convenant te verbeteren. En omgekeerd heeft het draagvlak van het convenant enorm versterkt.’ (Respondent 13)*

Omdat de werkgroep geen beslisbevoegdheid had, moest de convenanttekst tot slot nog worden voorgelegd aan de raad van korpschefs en de ledenvergadering van GGZ Nederland. Omdat de politie had onderhandeld vanuit hun visiedocument, er eerdere consultatierondes waren geweest en omdat het convenant door het betrekken van de werkvloer veel draagvlak genoot, werd het convenant zonder veel wijzigingen overgenomen van de werkgroep en door beide partijen ondertekend (Respondent 11).

### ***Effecten***

Het convenant tussen de politie en GGZ Nederland bestaat inmiddels ruim twee jaar. Omdat er nadien op regionaal niveau ook nog convenanten afgesloten moesten worden, is het nog wat vroeg om het effect van het convenant te evalueren. Er wordt hier echter toch getracht om de effecten van dit convenant te toetsen aan de hand van de vier indicatoren: in hoeverre zijn de doelstellingen van het convenant gerealiseerd, de verbetering dan wel de verslechtering van de verhoudingen tussen de betrokken actoren, het al dan niet institutionaliseren van overleg tussen de betrokken actoren en tot slot of het convenant al dan niet een opzet voor samenwerking met derden is geworden.

### ***Doelstellingen***

Omdat dit convenant pas vrij kort bestaat en het een zeer breed scala aan afspraken bevat die bovendien per regio verschillend worden geïmplementeerd, is het erg lastig om te bepalen in hoeverre deze afspraken worden nagekomen. Hier wordt uitsluitend behandeld in hoeverre men op lokaal niveau gebruik maakt van het convenant om nieuwe convenanten af te sluiten. Hoewel de respondenten misschien bevooroordeeld zijn omdat zij allemaal ook betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van dit convenant zijn zij allemaal van mening dat dit convenant veel meer navolging geniet dan het convenant uit 2003 (Respondent 11,12,14,15).

*‘...het convenant van 2012, wordt wel overal gelezen en als onderlegger gebruikt voor lokale afspraken...’ (Respondent 14)*

Er blijven uiteraard veel regionale verschillen bestaan. Sommige regio's waren al voorlopers op het gebied van samenwerking tussen de politie en de GGZ en hoefden maar weinig te doen

om aan de doelstellingen van het convenant te voldoen. In andere regio's moet er nog veel veranderen, maar is het convenant een goede motor voor verandering (Respondent 12).

Er kunnen wel een aantal kanttekeningen worden geplaatst bij de daadwerkelijke implementatie van de afspraken. Er wordt bijvoorbeeld genoemd dat een aantal regio's het landelijke convenant letterlijk hebben overgenomen, zonder het aan te passen aan de plaatselijke problematiek (Respondent 14). Het blijft bij deze gevallen de vraag in hoeverre het convenant ook daadwerkelijk 'leeft' op de werkvloer. Daarnaast blijkt het soms lastig om leden van GGZ Nederland te dwingen om het convenant te implementeren.

*'...Je kan aanspreken, je kan niet opleggen. Dat wisten we ook van te voren, GGZ Nederland is een brancheorganisatie...'* (Respondent 15)

In tegenstelling tot in een hiërarchische organisatie zoals de politie, kan GGZ Nederland niet zomaar correcte naleving afdwingen. Zij zijn echter wel bereid om leden die het convenant niet naleven hierop aan te spreken (Respondent 11). Doordat de werkvloer uitgebreid betrokken is bij het formuleren van het convenant en ook individuele leden belang hebben bij een goede samenwerking met de politie is er echter nauwelijks onwil om met het convenant aan de slag te gaan (Respondent 11,12).

Wat het effect is van dit convenant wat betreft het naleven van de doelstellingen zal in de toekomst moeten blijken. In 2016 wordt het convenant geëvalueerd (Convenant Politie-GGZ 2012). Ondertussen worden er echter ook ingrijpende bezuinigingen doorgevoerd in zowel de GGZ sector als bij de politie. Bovendien is er een grootschalige reorganisatie gaande bij de politie (Respondent 14). Het is de vraag in hoeverre er aandacht zal blijven bestaan voor de implementatie van het convenant.

### *Verhoudingen*

Aangezien dit convenant als belangrijkste doel heeft om de samenwerking tussen de politie en de GGZ te verbeteren, is het al dan niet verbeteren van de verhoudingen tussen de betrokken partijen een belangrijke indicator voor succes. Dat het gelukt is om een nieuw convenant af te sluiten en de partijen het eens zijn geworden over hoe zij hun samenwerking willen verbeteren geeft aan dat de verhoudingen, in ieder geval tussen degenen die direct betrokkenen waren bij het formuleren van een nieuw convenant, goed zijn. Het valt echter te betwisten of dit het gevolg is van eerdere goede samenwerking, het convenant van 2003, of

dat de verhoudingen door de totstandkoming van dit convenant daadwerkelijk verbeterd zijn. Het convenant kan in ieder geval worden gezien als een positieve intentieverklaring tot verdere samenwerking (Respondent 7). Het convenant is een volgende stap in een veel langer proces waarin de politie en de GGZ sector beter met elkaar zijn gaan samenwerken, elkaar beter zijn gaan begrijpen en elkaar meer zijn gaan vertrouwen (Respondent 15).

*'Als je een goede samenwerkingsrelatie hebt, dan kun je vaak ook weer stappen voorwaarts maken, voorbij het convenant'* (Respondent 12)

Er zijn echter wel een aantal specifieke punten uit dit convenant te noemen die de verhoudingen tussen de politie en de GGZ waarschijnlijk zullen verbeteren.

Allereerst leidt het maken van concretere afspraken over wie wat doet, tot minder verwarring en irritaties op de werkvloer en daarmee tot soepelere samenwerking en verbeterde verhoudingen (Respondent 15). In dit convenant worden de taken en verantwoordelijkheden van de GGZ en de politie veel duidelijker verdeeld en afgebakend. Dit zorgt er ook voor dat er veel meer begrip komt voor wat de andere partij wel en niet kan doen (Respondent 11). Het formuleren van lokale convenanten zorgt er bovendien voor dat de afspraken tussen de politie en GGZ instellingen kunnen worden aangepast aan de lokale problematiek en manier van werken (Respondent 13). Hierdoor zal de samenwerking nog beter gaan verlopen en dit zal de verhoudingen tussen de partijen ook weer ten goede komen.

Daarnaast heeft de eerder genoemde afspraak dat, wanneer er onduidelijkheid bestaat over wie er verantwoordelijk is, degene die als eerste ter plekke is de verantwoordelijkheid op zich neemt en dat deze gang van zaken pas achteraf wordt geëvalueerd, een positief effect op de verhoudingen tussen de politie en de GGZ instellingen (Respondent 13). Zo wordt immers niet meer in een crisissituatie over de verantwoordelijkheid geruzied, maar wordt er achteraf gekeken wat er de volgende keer beter zou kunnen (Respondent 13).

Wanneer het convenant echter niet goed wordt geïmplementeerd, of er te veel regeldruk ontstaat door de grote hoeveelheid afspraken en protocollen waar men op de werkvloer mee zou moeten werken, kan het convenant leiden tot nieuwe irritaties en een verwijdering tussen de politie en de GGZ (Respondent 14). In dat geval zullen zowel de samenwerking als de verhoudingen tussen de politie en de GGZ verslechteren.

### *Institutionalisering*

Er was natuurlijk al sprake van een zekere mate van institutionalisering van de samenwerking tussen de politie en de GGZ, maar door dit convenant heeft zich dit verder ontwikkeld. Allereerst zijn er in het convenant zelf en in de convenanten op lokaal niveau nieuwe formele regels opgesteld over hoe de politie en de GGZ met elkaar dienen samen te werken. Daarnaast is er een toename van zowel informeel als formeel overleg tussen de politie en de GGZ.

*‘... we zijn continu met elkaar in gesprek, bestuurlijk maar ook op het beleidsmatige niveau, en ook op het operationele niveau en ook nog eens in een keer in elke regio met verschillende leden’ (Respondent 11)*

Zo is er altijd een afgevaardigde van de politie bij het crisishoofden-overleg van de GGZ aanwezig, en is GGZ Nederland aangesloten bij de expertgroep GGZ van de politie (Respondent 11). Bovendien is er in dit convenant afgesproken dat er in iedere politie eenheid een deskundige wordt aangewezen die zich focust op de samenwerking met de GGZ en hier ook voldoende uren voor krijgt (Respondent 15).

De sociale normen binnen het netwerk worden ook beïnvloed door het convenant. Zoals eerder genoemd, heeft dit convenant een positief effect gehad op de verhoudingen tussen de politie en de GGZ. Het zal gebruikelijker worden om positief te staan ten opzichte van de wederpartij en ook los van formele regels beter met elkaar te kunnen samenwerken.

Tot slot zijn beide partijen bereid om het effect van het convenant te evalueren en wanneer nodig in de toekomst te herzien. Het is duidelijk dat zij er beide van overtuigd zijn dat hun samenwerking nog lang zal blijven bestaan (Respondent 11,12).

### *Samenwerking met derden*

Zoals eerder genoemd, zijn tijdens de totstandkoming van het convenant actoren die zich in hetzelfde netwerk bevinden geconsulteerd. Zij hebben dit convenant niet mede ondertekend, maar in veel gevallen is het wel de basis geweest voor nieuwe afspraken (Respondent 11,14).

*‘... GGD NL wil ook wel verdergaande samenwerkingsafspraken met ons gaan maken. Dat vloeit wel voort uit het convenant...’ (Respondent 12)*

Zo is de politie naar aanleiding van dit convenant op landelijk niveau in overleg met de GGD en de ambulancedienst over verbetering van samenwerking (Respondent 12,14). Daarnaast

worden in sommige lokale convenanten andere partijen betrokken. De samenwerking met derden wordt dan geformaliseerd. Het blijft echter de vraag in hoeverre dergelijke convenanten, waar een groot aantal actoren bij betrokken zijn, werkbaar zijn (Respondent 14).

Het convenant was niet alleen een stimulans voor samenwerking met derden, maar kon soms ook worden ingezet als ‘visitekaartje’ van de politie of GGZ sector. GGZ Nederland gebruikt het convenant bijvoorbeeld om de overheid te tonen dat de sector zichzelf organiseert en dat zij een belangrijke schakel zijn in het in stand houden van de openbare orde en veiligheid in Nederland (Respondent 7,15). Daarnaast heeft de politie, op basis van het convenant, GGZ Nederland gesteund in haar lobby tegen het invoeren van de eigen bijdrage in de GGZ sector.

*‘...toen wij heel hard riepen van die eigen bijdrage is heel slecht ...was het in één keer natuurlijk heel erg interessant dat een politieagent dat zei...En daar heeft het convenant ook bij geholpen...’* (Respondent 11)

De Politie en GGZ Nederland kunnen wellicht op basis van dit convenant elkaar in de toekomst ook steunen om nieuwe bezuinigingsrondes af te wenden of te temperen (Respondent 12).

### ***Aandachtspunten***

Alle respondenten zien dit convenant als een succes (Respondent 7,11-15). In deze paragraaf worden de meest genoemde verklaringen voor het succes van dit convenant benoemd en daarnaast worden de belangrijkste aandachtspunten voor het handhaven van de goede samenwerking tussen de politie en de GGZ benoemd.

Het convenant is een succes omdat het goed aansluit bij de werkvloer en veel draagvlak heeft op de werkvloer en in het netwerk. De samenwerking tussen de politie en de GGZ bestond al veel langer, en deze is door het convenant van 2003 nog intensiever geworden (Respondent 15). Hierdoor kenden de partijen elkaars organisatiecultuur, capaciteiten en valkuilen al. Bovendien bestond de werkgroep die het convenant heeft geformuleerd uit ervaringsdeskundigen (Convenant Politie-GGZ 2012). Zij wisten vanuit hun eigen ervaring wat de grootste knelpunten in de samenwerking tussen de politie en de GGZ waren (Respondent 15). Daarnaast waren zij zich ervan bewust dat niet alles op landelijk niveau geregeld kon worden (Respondent 13). Er werd veel overgelaten aan het lokale niveau. Het convenant verplichtte instellingen en politie eenheden hun eigen convenant, naar eigen

inzicht af te sluiten. Dit vergrootte de bekendheid en het draagvlak van het convenant. Het consulteren van de andere actoren in het netwerk, vergrootte het draagvlak en de bekendheid binnen het netwerk (Respondent 12). Het convenant sluit aan bij de complexe realiteit en kan dus relatief gemakkelijk geïmplementeerd worden.

Ondanks dat de respondenten overwegend positief zijn over dit convenant noemen zij nog wel een aantal punten waar in de toekomst in geïnvesteerd zou moeten worden om de samenwerking tussen de politie en de GGZ goed te houden. Allereerst is het van belang dat het convenant op de agenda blijft staan. Hiervoor is het noodzakelijk dat het convenant zowel binnen de politie, binnen GGZ Nederland, bij GGZ instellingen als binnen het netwerk en ook naar de overheid toe onder de aandacht wordt gebracht (Respondent 15).

*'... je moet het levend houden ... GGZ NL doet dat. En de politie, kan weer een tandje bij... in Den Haag, we zijn nu centraal georganiseerd, het moet daar wel op de agenda worden meegenomen.'* (Respondent 15)

Om het convenant voortdurend onder de aandacht te brengen, heb je een aantal 'trekkers' nodig (Respondent 15). Dit zijn mensen die het convenant goed kennen, belangrijk vinden en de tijd en de positie hebben om het op de agenda te zetten. Wanneer er echter sprake is van reorganisaties en bezuinigingen bestaat er een grote kans dat andere zaken prioriteit krijgen en de evaluatie en implementatie van het convenant op een laag pitje komt te staan (Respondent 12,15).

Ten tweede benoemen de respondenten dat niet alle samenwerkingsproblemen in het convenant opgelost kunnen worden. Zo is er bijvoorbeeld de principiële tegenstelling van belangen in het al dan niet delen van informatie over cliënten. Psychiaters zullen dit vaak weigeren op grond van hun beroepsgeheim. De politie heeft er echter belang bij om bijvoorbeeld te weten of een cliënt die ambulans wordt behandeld een gevaar kan vormen voor zichzelf of anderen (Respondent 12,15). Er kunnen wel afspraken worden gemaakt over hoe men hier in de dagelijkse praktijk het beste mee om zou moeten gaan, maar het blijft een punt van discussie.

*'...Dus eh het is niet van, het is op papier en het is afgesproken, het is geregeld.'* (Respondent 15)

De samenwerking zal zich aan moeten blijven passen aan veranderingen in institutionele setting en percepties en preferenties van beide actoren.



Verder blijft het een punt van discussie of er in de lokale convenanten al dan niet andere partijen uit het netwerk betrokken moeten worden. Zo wordt enerzijds gesteld dat het betrekken van meer partijen, de afspraken minder concreet en minder werkbaar zal maken (Respondent 14). Anderzijds zijn er in de praktijk veel meer partijen betrokken bij het signaleren en behandelen van psychiatrische problematiek en kan het zinvol zijn om deze partijen te betrekken bij de lokale convenanten (Respondent 15). Hier moet dus een afweging in worden gemaakt.

Het is nog te vroeg om de effecten van het convenant definitief te evalueren, maar er zijn al wel een aantal positieve effecten te benoemen. Daarnaast zijn er nog een aantal aandachtspunten waar de politie en de GGZ in de toekomst samen aan moeten werken.

### 5.3 Conclusie

De twee casussen zijn zeer verschillend in aanleiding, totstandkoming en effect. De aanleiding voor het convenant tussen ZN en GGZ Nederland waren de financiële problemen van de leden van GGZ Nederland die de overheveling van de financiering van een deel van de GGZ van de AWBZ naar de ZVW met zich mee bracht. Daarnaast bestond er een conflictsituatie over hoe er geROMd zou moeten worden. De aanleiding voor het afsluiten van het convenant tussen de politie en GGZ Nederland waren de knelpunten in de al bestaand samenwerking tussen de partijen. Er was nog geen formele samenwerking tussen GGZ Nederland en ZN. De partijen kende elkaar nog niet goed en er was nog geen vertrouwensband opgebouwd. Bovendien was er een conflictsituatie over zowel de financiering van onderhande werk, als over het verzamelen van ROM gegevens door het KZN. Er bestond al een langdurige samenwerking tussen de politie en GGZ Nederland. Er was weliswaar wat wederzijdse irritatie vanuit samenwerkingsperikelen, maar toch bestond er over het algemeen wederzijds begrip en vertrouwen.

De interactiestijl tijdens de onderhandelingen tussen GGZ Nederland en ZN kan worden getypeerd als gesloten. Beide partijen hielden strategisch informatie achter. De interactiestijl tussen de politie en GGZ Nederland was daarentegen open. Dit verschil kan deels worden verklaard doordat de politie en GGZ Nederland al langer met elkaar samenwerkten en er een vertrouwensband was opgebouwd. Daarnaast was er een verschillende actor constellatie, positive-sum game bij de onderhandelingen met de politie,

battle of the sexes bij de onderhandelingen met ZN. Bovendien bestond er in de onderhandelingen met ZN een asymmetrische machtsverhouding. De zorgverzekeraars beschikken immers over het geld, en bepalen hoeveel de leden hiervan krijgen.

De samenstelling van de delegatie die de onderhandelingen voerde verschilde ook. De onderhandelingen tussen GGZ Nederland en ZN werden uitsluitend gevoerd door leden van de beide brancheorganisaties, dit waren allemaal bestuurders. Er werden geen andere partijen betrokken en er was geen directe inspraak van de werkvloer. De onderhandelingen voor het nieuwe convenant tussen de politie en GGZ Nederland werden gevoerd door een werkgroep van ervaringsdeskundigen. Daarnaast werd de eerste versie van het convenant ter consultatie aan allerlei partijen in het netwerk voorgelegd.

De effecten van het convenant tussen ZN en GGZ Nederland zijn dat de financiering onderhande werk is geregeld. Daarnaast is de hele GGZ sector bezig met ROM. De afgesproken percentages worden echter niet gehaald omdat er onvoldoende rekening is gehouden met de complexiteit van het op grote schaal invoeren van ROM in de GGZ sector. Daarnaast blijkt het door middel van bonussen en kortingen stimuleren van hoge ROM percentages soms een perverse prikkel te zijn die leidt tot het invoeren van eenvoudige ROM instrumenten die weinig relevante informatie zullen opleveren. Het niet betrekken van de beroepsgroepen tijdens de onderhandelingen over ROM heeft er toe geleid dat er slechts beperk draagvlak voor dit convenant is op de werkvloer. Het convenant wordt door veel respondenten echter wel gezien als een opmaat voor het sectorbrede bestuurlijke akkoord.

Het convenant tussen de politie en GGZ Nederland kan worden gezien als een positieve intentieverklaring om meer te gaan samenwerken. Omdat het convenant pas twee jaar geleden is afgesloten, kan het nog niet volledig worden geëvalueerd. Het convenant lijkt echter wel goed aan te sluiten bij de dagelijkse werkpraktijk. Het convenant wordt ook daadwerkelijk gebruikt als onderlegger voor lokale convenanten. Er blijkt soms echter sprake van symbolische implementatie. Het convenant heeft eveneens geleid tot nieuwe afspraken met veel andere partijen uit het netwerk.

Hoewel het convenant tussen ZN en GGZ Nederland door de respondenten vaak negatief wordt beoordeeld, en het convenant met de politie als positief, kan deze beoordeling niet zo zwart wit worden gemaakt. Het convenant tussen GGZ Nederland en ZN kan worden gezien als een eerste stap in de institutionalisering van de samenwerking tussen ZN en GGZ Nederland. Dit convenant vormt wellicht de basis voor verdere samenwerking in de toekomst

tussen de twee branches of tussen individuele zorgverzekeraars en leden. Het convenant met de politie is een herziening van een eerder convenant. Het kan wel worden gezien als een stapje verder in de samenwerking tussen de partijen, maar die verdere samenwerking lag al in de lijn der verwachting.

Een belangrijke overeenkomst tussen de convenanten is dat GGZ Nederland beide convenanten heeft ingezet in de lobby ten opzichte van de overheid en derden. Het convenant met de politie wordt bijvoorbeeld ingezet om de overheid en de maatschappij duidelijk te maken dat de GGZ een belangrijke rol speelt in het handhaven van de openbare orde. Het convenant met ZN wordt ingezet om de overheid en de maatschappij duidelijk te maken dat de GGZ sector bereid is te werken aan de toename van transparantie en kwaliteit.

# Hoofdstuk 6: Conclusie

---

## 6.1 Aanleiding

Convenanten zijn een vaak gebruikt sturingsmiddel in de GGZ sector en specifiek door GGZ Nederland. Door het vrijwillige en vage juridische karakter van de afspraken die in een convenant worden vastgelegd, blijven de effecten van een convenant vaak onduidelijk. Dit onderzoek had als doel om inzicht te verkrijgen in de effecten van een tweetal convenanten waar GGZ Nederland bij betrokken is, met ZN en met de politie, en op basis hiervan aanbevelingen te doen over het gebruik van convenanten door GGZ Nederland in de toekomst. In dit onderzoek stond de volgende hoofdvraag centraal:

*Onder welke voorwaarden zijn convenanten een effectief sturingsmiddel voor GGZ Nederland?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn er een viertal deelvragen opgesteld:

1. Bij welke convenanten is GGZ Nederland op het moment betrokken?
2. Hoe kan men de totstandkoming van een convenant analyseren?
3. Wat zijn indicatoren voor het succesvol gebruik van een convenant?
4. In hoeverre is er sprake van effectief gebruik van convenanten door GGZ Nederland?

## 6.2 Reflectie

Voordat er wordt overgegaan op de beantwoording van de deelvragen en de hoofdvraag, wordt er gereflecteerd op het verloop van het onderzoek. In verband met de schaal van deze studie is ervoor gekozen om slechts een tweetal casussen te onderzoeken. De resultaten van deze studie zullen een beperkte externe validiteit hebben. Dit komt echter overeen met de doelstelling van het onderzoek. Er wordt immers niet getracht om uitspraken te doen over de effectiviteit van convenanten in het algemeen, maar over het effectief gebruik van convenanten door GGZ Nederland. Ten tweede is er in dit onderzoek voornamelijk gebruik gemaakt van interviews. De resultaten van de studie zijn daardoor afhankelijk van de mening

van de gekozen respondenten. De betrouwbaarheid van het onderzoek was groter geweest wanneer er naast het analyseren van getranscribeerde interviews, er ook relevante documenten waren geanalyseerd. Het bleek echter niet mogelijk om voldoende documenten die het verloop van de onderhandelingen vanuit ZN en de politie beschreven te verkrijgen. Vanuit GGZ Nederland waren deze documenten wel voorhanden, maar omdat dit van de wederpartijen niet het geval was, is er voor gekozen om deze documenten buiten de analyse te houden. Omdat GGZ Nederland de opdrachtgever van deze studie is, zal er uiteraard sprake zijn van een zekere vooringenomenheid zowel bij het afnemen van de interviews als bij de analyse van de data. Dit onderzoek biedt een beschrijvende analyse vanuit een brede theoretische basis van twee recente convenanten waar GGZ Nederland mede ondertekenaar van was. Deze studie geeft inzicht in de totstandkoming en effecten van de twee convenanten en zal hopelijk aanknopingspunten bieden voor het afsluiten van succesvolle convenanten door GGZ Nederland in de toekomst.

### 6.3 Beantwoording deelvragen

Om tot een gedegen beantwoording van de hoofdvraag te komen, worden allereerst de vier deelvragen beantwoord.

#### *1. Bij welke convenanten is GGZ Nederland op het moment betrokken?*

GGZ Nederland is op het moment betrokken bij drie soorten convenanten. De eerste categorie zijn convenanten met semioverheidsorganisaties zoals de politie of het UWV. Deze convenanten dienen om nader vorm te geven aan een al bestaande samenwerking. GGZ Nederland maakt gebruik van dit soort convenanten omdat de behandeling van psychiatrische problematiek verweven is met de leefomgeving van de patiënt. Het is in het belang van zowel GGZ instellingen als bijvoorbeeld het UWV of de politie, dat de samenwerking met betrekking tot psychiatrische patiënten soepel verloopt. De tweede categorie convenanten waar GGZ Nederland bij betrokken is, zijn overeenkomsten met andere brancheorganisaties zoals ZN. Deze convenanten kunnen worden gekenmerkt als een uitruil van belangen. Bij dit soort overeenkomsten kiezen de lidinstellingen van GGZ Nederland er voor om op landelijk niveau afspraken te maken, omdat zij ervan overtuigd zijn dat zij samen sterker staan. De derde categorie convenanten waar GGZ Nederland bij betrokken is zijn convenanten met de overheid die gericht zijn op bezuinigingen en hervormingen. Het is in het belang van GGZ Nederland om dergelijke convenanten af te sluiten omdat zij zo invloed uit kunnen oefenen op

het beleid van de overheid. In plaats van een eenzijdige interventie vanuit de overheid is er hierbij sprake van overleg en onderhandeling.

## *2. Hoe kan men de totstandkoming van een convenant analyseren?*

In deze studie wordt een convenant gedefinieerd als het document waarin de afspraken die tot stand komen na vrijwillige onderhandeling en overeenstemming tussen twee of meer actoren kenbaar worden gemaakt. Het is een coördinatiemiddel dat zowel door de overheid, als door (semi-) publieke organisaties kan worden ingezet. Het veelvuldige gebruik van convenanten in Nederland is enerzijds in overeenstemming met de corporatistische wortels van de Nederlandse maatschappij en kan anderzijds worden verklaard door de opkomst van sturing in netwerken. De totstandkoming van een convenant wordt in deze studie geanalyseerd door middel van de interactie georiënteerde benadering. Bij deze benadering worden de onderhandelingen die voorafgaan aan de totstandkoming van een convenant aan de hand van een viertal variabelen in kaart gebracht: de percepties, preferenties en handelingsbronnen van de betrokken actoren, de constellatie van de betrokken actoren en de interactiestijl waarmee de actoren overeenstemming bereiken. De vierde variabele, de institutionele setting, beïnvloedt de eerste drie variabelen. Deze studie toont aan dat de interactie georiënteerde benadering van Scharpf een goed model is voor de analyse van de totstandkoming van een convenant. De interactie tussen de variabelen geeft inzicht in de dynamiek van de onderhandelingen zonder af te doen aan de complexiteit van het proces.

## *3. Wat zijn indicatoren voor het succesvol gebruik van een convenant?*

In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van vier indicatoren om de resultaten van een convenant te beoordelen. De eerste indicator is in hoeverre de doelstellingen die in het convenant zijn opgesteld, daadwerkelijk zijn bereikt. De tweede indicator is de verbetering dan wel verslechtering van de verhoudingen tussen de betrokken actoren. De derde indicator is of er al dan niet sprake is van institutionalisering van de samenwerking tussen de betrokken actoren. De vierde indicator is of het convenant al dan niet de opzet voor samenwerking met derden is geworden. Deze vier indicatoren sluiten aan bij de institutionele benadering van deze studie. Door het gebruik van deze indicatoren wordt zowel het effect op de formele regels als sociale conventies meegewogen en wordt ook de invloed van het convenant op het bredere netwerk in kaart gebracht.

4. *In hoeverre is er sprake van effectief gebruik van convenanten door GGZ Nederland?*

Het afsluiten van een convenant met zowel ZN als met de politie is sterk verweven met de institutionele setting waar de betrokken actoren zich in bevinden. Het convenant tussen GGZ Nederland en ZN kan worden gezien als een eerste stap in de institutionalisering van de samenwerking tussen ZN en GGZ Nederland, terwijl het convenant met de politie een herziening is van een eerder convenant en dus een stap is een al bestaande samenwerking. Het is bij beide casussen de vraag in hoeverre GGZ Nederland er voor had kunnen kiezen om geen convenant af te sluiten. Bij beiden convenanten zijn er implementatieproblemen. Dit valt deels te verklaren door het vage juridische karakter van een convenant, maar komt ook zeker door het gebrek aan mogelijkheden van GGZ Nederland om het naleven van het convenant door haar leden af te dwingen. Ondanks deze implementatieproblemen kunnen beiden convenanten binnen hun eigen institutionele setting worden gezien als een positieve stap. Bij beide convenanten is een deel van de doelstellingen bereikt, zijn de verhoudingen tussen de betrokken actoren op een aantal vlakken verbeterd, is er sprake van (verdere) institutionalisering van de samenwerking tussen de actoren en vormt het convenant de aanzet voor samenwerking met derden.

#### 6.4 Beantwoording hoofdvraag

*Op welke wijze en in welke mate zijn convenanten een effectief sturingsmiddel voor GGZ Nederland?*

Convenanten zijn bij uitstek een geschikt sturingsmiddel voor brancheorganisaties zoals GGZ Nederland. GGZ Nederland houdt zich voornamelijk bezig met het behartigen van de belangen van hun leden door middel van lobbyen en reputatiemanagement. Zij zijn voortdurend in gesprek met de andere relevante actoren in hun netwerk. Het gebruik van convenanten sluit aan bij deze overlegcultuur. Uit deze studie blijkt dat er door GGZ Nederland effectief gebruik wordt gemaakt van convenanten. Zowel het convenant met de politie, als het convenant met ZN kan als een succes worden gezien. Het is echter van belang om op te merken dat GGZ Nederland bij verschillende soorten convenanten betrokken is. Tijdens de totstandkoming van een convenant kan er sprake zijn van een actor constellatie die overeenkomt met een positive-sum game, maar er kan ook sprake zijn van een assurance of negative-sum game. Afhankelijk van in hoeverre de belangen van de actoren overeenkomen en in hoeverre er sprake is van wederzijds vertrouwen, kan een convenant tot stand komen

waar vooral sprake is van overleg en samenwerking of een convenant dat ontstaat vanuit onderhandeling en een uitruil van belangen. De verwachtingen die er van een convenant zijn moeten worden aangepast aan het soort convenant dat er wordt afgesloten en de hieraan verbonden institutionele setting waarbinnen het convenant tot stand komt. Wanneer er bijvoorbeeld nog nauwelijks sprake is van samenwerking tussen GGZ Nederland en de wederpartij, is het onrealistisch om te verwachten dat er na het afsluiten van een convenant meteen een uitgebreide, effectieve samenwerking zal ontstaan. Het convenant vormt in dat geval de eerste stap in de samenwerking die zich na het afsluiten van het convenant verder moet ontwikkelen. Doordat de convenanten waar GGZ Nederland bij betrokken is zo uiteenlopend zijn kan er geen standaard protocol worden opgesteld voor de totstandkoming en uitvoering van een convenant. Vanuit de analyse van de twee convenanten kunnen echter wel een aantal algemene aanbevelingen worden gedaan over hoe GGZ Nederland zich in de toekomst moet opstellen bij het formuleren en implementeren van convenanten.

## 6.5 Aanbevelingen

Allereerst is het van belang om bij het afsluiten van nieuwe convenanten in het achterhoofd te houden dat de legitimiteit en haalbaarheid van het convenant cruciaal zijn. GGZ Nederland is een vereniging die de bestuurders van haar leden vertegenwoordigt, maar de afspraken die zij maken hebben doorgaans niet alleen effect op bestuurlijk niveau, maar zij hebben ook direct hun weerslag op de werkvloer. Wanneer, zoals bij het afsluiten van het convenant met ZN over ROM, de werkvloer onvoldoende betrokken wordt bij de totstandkoming van het convenant, is de kans groot dat de afspraken onvoldoende aansluiten bij de dagelijkse praktijk en geen draagvlak hebben op de werkvloer. Wanneer de werkvloer wel wordt geconsulteerd in de vorm van de beroepsgroepen of een werkgroep met ervaringsdeskundigen, zal dit de haalbaarheid en de legitimiteit van het convenant ten goede komen. Een convenant is een vrij zacht coördinatiemiddel en is afhankelijk van de bereidwilligheid van de betrokkenen om de gemaakte afspraken na te komen. GGZ Nederland is bovendien niet in staat om correcte implementatie af te dwingen. Het is van belang dat zowel de leden, als haar werknemers geëngageerd zijn aan het implementeren van het convenant.

Verder is het van belang dat het afsluiten van het convenant niet als het einddoel wordt gezien. Een convenant is een stap binnen een coördinatieproces tussen twee of meer betrokken actoren. Om tot succesvolle coördinatie te komen, moet het convenant levend worden gehouden. Wanneer het convenant eenmaal is afgesloten krijgen vaak andere zaken



prioriteit, zeker wanneer er sprake is van reorganisatie of veranderingen in de institutionele setting. De betrokken actoren moeten in gesprek blijven en de implementatie van de afspraken blijven evalueren en bijstellen. GGZ Nederland moet haar leden, ook na het afsluiten van een convenant blijven informeren over het implementatieproces en eventuele aanpassingen en zo stimuleren om met het convenant bezig te blijven.

Een convenant moet zowel tijdens de totstandkoming als tijdens de uitvoering dialoog stimuleren tussen bestuurders, op de werkvloer en in het netwerk. Een convenant is niet klaar wanneer het ondertekend wordt, maar vergt onderhoud en dient te worden aangepast aan institutionele veranderingen. GGZ Nederland moet energie blijven steken in de convenanten die zij al hebben afgesloten en bij het afsluiten van nieuwe convenanten de haalbaarheid en legitimiteit van het convenant zo groot mogelijk maken.

### Literatuur:

- Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag, Nederland: Boom Lemma uitgevers.
- Bruijn, de J.A., Heuvelhof, ten E.F. (1995). *Netwerkmanagement. Strategieën, instrumenten en normen*. Utrecht, Nederland: Lemma Uitgeverij B.V.
- Klok, P.J. (1989). *Convenanten als instrument van milieubeleid*. Enschede, Nederland: Faculteit der Bestuurskunde, Universiteit Twente.
- Ommeren, van F.J., Ru, de H.J. (red.) (1993). *Convenanten tussen overheid en maatschappelijke organisaties*. 's-Gravenhage, Nederland: SDU Juridische & Fiscale Uitgeverij.
- Pierre, J., Guy Peters, B. (2000). *Governance, Politics and the State*. Londen, Verenigd Koninkrijk: Palgrave Macmillan.
- Pröpper, I.M.A.M., Herweijer, M. (red.) (1992). *Effecten van plannen en convenanten*. Deventer, Nederland: Kluwer.
- Scharpf, F.W. (1989). Decision rules, decision styles and policy choices. *Journal of Theoretical Politics*, 1(2), 149-176.
- Scharpf, F.W. (1997). *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder, Colorado, United States: Westview Press.
- Streeck, W., Schmitter, C. (1985). Community, market, state – and associations? *European Sociological Review*, 1(2), 119-136.
- Visser, J., Hemerijck, A.C. (1997). *A Dutch Miracle*. Amsterdam, Nederland: University Press.
- Zijlstra, S.E. (1994). *Convenanten*. Zwolle, Nederland: W.E.J. Tjeenk Willink.

### Bronnen:

- *Bestuurlijk Akkoord Toekomst GGZ 2013-2014*. Verkregen via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/06/18/bestuurlijk-akkoord-toekomst-ggz-2013-2014.html>.
- *Bestuurlijk Akkoord GGZ Nederland – Zorgverzekeraars Nederland*. Verkregen via: <http://www.onvz.nl/ONVZ/documenten/2011/bestuurlijk-akkoord-ggz-n-en-zn.pdf>.
- *Convenant tussen Geestelijke Gezondheidszorg Nederland en Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen*. Getekend op 16-04-2012.
- *Convenant Politie-GGZ 2012*. Verkregen via: <http://www.ggz nederland.nl/uploads/publication/Convenant%20Politie%20GGZ%2012.pdf>.
- DBC-Onderhoud. *Factsheet. De DBC-systematiek in de geestelijke gezondheidszorg*. Verkregen via: <http://www.dbconderhoud.nl/dbc-sytematiek-ggz/menu-id-496>.
- GGZ Nederland. (2010). *Zorg op waarde geschat, update. Sectorrapport GGZ 2010*. Verkregen via: <http://www.ggz nederland.nl/feiten-en-cijfers/sectorrapport-2010.pdf>.
- GGZ Nederland (2012). *Kaderbrief 2013*.
- Verheul, R. (2012). ROM in de ggz. *Zorgvisie*. Verkregen via: <http://www.zorgvisie.nl/Kwaliteit/Verdieping/2012/4/ROM-in-de-ggz-ZVS013781W/>.

## Respondentenlijst

De eerste drie interviews waren verkennend. De andere elf interviews zijn afgenomen om data te verzamelen over de twee casussen. De heer Nas is zowel ter oriëntatie, als voor dataverzameling geïnterviewd. Er wordt apart verwezen naar deze twee interviews.

Respondent nummer	Naam	Organisatie/functie	Datum interview
1	C. Nas	GGZ NL	04-04-2013
2	Paul van Rooij	GGZ NL	05-04-2013
3	J. van den Hoek	GGZ NL	08-04-2013
4	R. Luijk	ZN	05-06-2013
5	M. van Es	GGZ Nederland	05-06-2013
6	Anoniem	Directeur GGZ instelling, lid GGZNL	06-06-2013
7	S. Valk	Directeur GGZ instelling, lid GGZNL	13-06-2013
8	C. Nas	GGZNL	25-06-2013
9	S. Bangma	Directeur GGZ instelling, lid GGZNL	04-07-2013
10	R. Laane	VGZ	11-07-2013
11	H. Harmsen	GGZNL	13-06-2013
12	H. van Dijk	Politie Rotterdam-Rijnmond	24-06-2013
13	D. Kaasjager	Onafhankelijk voorzitter werkgroep Politie-GGZ	24-06-2013
14	H. Slijpen	Politie Utrecht	25-06-2013
15	J. van Veen	Politie Amsterdam-Amstelland	03-09-2013