

DE PERSONELE UNIE TUSSEN ZORGINSTELLING EN WONINGCORPORATIE

Een vorm van samenwerking

Utrecht, augustus 2003

Linda Sanders, Sanders Advies en projecten

In opdracht van Aedes-Arcares Kenniscentrum Wonen-Zorg

Noodzaak tot samenwerking

Het denken over wonen en zorgen voor mensen met een kwetsbare gezondheid verandert. Uit de instellingen, de wijken in, is het credo. Dat heeft nogal wat consequenties voor de organisaties die wonen, welzijn of zorg aanbieden. In plaats van één organisatie die de huisvesting, inclusief verzorging en dienstverlening bood, ontstaan nu diverse vormen van huisvesting. Op al deze locaties moet zorgverlening en dienstverlening mogelijk zijn. Dat noodzaakt zorginstellingen en woningcorporaties om samenwerking te zoeken. Samenwerking is geboden om producten en diensten op elkaar af te stemmen, gebruik te maken van ieders expertise en toch het aanbod overzichtelijk te houden voor de gebruikers. Deze samenwerking wordt vaak vormgegeven door middel van overeenkomsten waarin de gezamenlijke projecten en onderlinge afspraken geregeld worden.

Zeker tussen intramurale zorginstellingen en corporaties vinden allerlei vormen van samenwerking plaats. Beide hebben gebouwen in beheer die veranderingen moeten ondergaan. Maar ook weten corporaties steeds beter de thuiszorgorganisaties te vinden als partners die in de woningen zorg verlenen.

Veel organisaties kiezen ervoor om bij elk project weer de juiste samenwerkingspartners te zoeken. Een enkele keer resulteert dit zelfs in min of meer een aanbestedingsproject; een zorgorganisatie wil een woonzorgcomplex realiseren en vraagt aan verschillende corporaties wat zij te bieden hebben. Veel vaker blijkt dat sommige instellingen een zelfde visie delen en bij voorkeur met dezelfde organisatie meerdere projecten realiseren.

Een projectmatige samenwerking is gericht op maatwerk op het project. Het laat de individuele, samenwerkende organisaties intact. Afspraken worden in de organisatie uitgezet maar raken niet aan de interne organisatie. Er zijn echter ook zorginstellingen en woningcorporaties die de raakvlakken tussen wonen en zorg zodanig groot ervaren, dat zij ook de organisaties dichter bij elkaar willen brengen en ontwikkelings- en ondersteuningsprocessen in elkaar willen laten overvloeien. De meest vergaande vorm daarin is een fusie maar die vorm wordt tegengehouden door regelgeving. Er zijn diverse andere vormen mogelijk die verschillend beoordeeld worden door de verantwoordelijke ministeries. In dit artikel wordt met name de personele unie toegelicht aan de hand van twee corporaties, gevestigd in Udenhout en Tilburg die beide een personele unie zijn aangegaan met een zorginstelling.

Holding en fusie

Woningcorporaties en zorginstellingen zijn beide non-profitorganisaties die zich moeten houden aan regels gesteld door de verantwoordelijke ministeries. Vanuit het ministerie van VWS zijn er weinig formele regels die een eventuele fusie of holding tussen een zorginstelling en woningcorporatie in de weg zouden staan. De woningcorporaties worden door het ministerie van VROM aan strengere regels gehouden inzake fusie of holding met niet-corporaties. Elke statutaire wijziging moet aan het ministerie worden voorgelegd voor goedkeuring.

Vanwege de bepaling dat corporaties *uitsluitend* werkzaam mogen zijn op het terrein van de volkshuisvesting is een fusie met een andersoortige organisatie uitgesloten. Ook een holding wordt niet toegestaan. Aanvankelijk was aan de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) toestemming verleend om onder voorwaarden een experiment te starten met een holding. Nu de uitwerking daarvan in Tilburg geen goedkeuring krijgt van het ministerie zal deze toestemming worden ingetrokken. Via een circulaire in november 2001 (MG 01-26) die het toezicht op woningcorporaties aanscherpte, was een holding al zo goed als onmogelijk geworden.

Wat is een personele unie?

In beginsel wil een personele unie niet meer zeggen dan dat het bestuur van de ene organisatie bestaat uit dezelfde personen als het bestuur van een andere organisatie. Een personele unie kan zich ook uitstrekken over de raad van toezicht of raad van commissarissen of bijvoorbeeld het management. Dat kan geregeld worden zonder dat ergens vast te leggen. Maar aangezien het vrijwel altijd bedoeld is om de desbetreffende organisaties met een zelfde visie te besturen, is het handig om dit wel vast te leggen. De meest blijvende vorm om dit te regelen is in de statuten van de verbonden organisaties.

Ongeacht of dit statutair is vastgelegd, beschouwt het ministerie van VROM een personele unie als een verbinding in de zin van het BBSH. Zij vindt namelijk dat dit te zien is als het aangaan van een bestuurlijke band. Een verbinding is slechts toegestaan, als het aangaan van een dergelijke verbinding noodzakelijk is ter uitvoering van de taken. Op grond van de circulaire van november 2001 is deelname in een verbinding waarin tevens aanbieders van zorg deelnemen toegestaan, mits de door de corporatie te verrichten activiteiten in de verbinding zich beperken tot het vastgoed. Ook stelt het ministerie van VROM dat de toegelaten instelling geheel zelfstandig haar activiteiten moet kunnen blijven uitvoeren. Op grond van de circulaire MG 2001-26 moet een corporatie toestemming vragen voor een verbinding. Inmiddels hebben zowel de corporatie in Udenhout als de corporatie in Tilburg goedkeuring gekregen voor het verrichten van nevenactiviteiten in hun verbinding met de zorginstelling. Daarmee hebben zij toestemming gekregen voor hun personele unie.

De personele unie van St. Lambertus met de Kreite

In het landelijk gebied tussen Den Bosch en Tilburg opereerde van oudsher de corporatie St. Lambertus, statutair gevestigd te Udenhout. Tot in de jaren negentig betrof het hier een kleine corporatie van zo'n 500 woningen die vooral woningen had in het dorp Udenhout. Eind jaren negentig raakte deze corporatie in gesprek met de zorginstelling de Kreite. De Kreite bestond uit twee stichtingen die de 4 zorgcentra plus de aanleunwoningen die rondom de zorgcentra waren gelegen, in eigendom hadden en beheerden. De gesprekken leidden ertoe dat de stichting Ouderenhuisvesting de Kreite ging fuseren met de woningcorporatie en dat de zorgorganisatie de Kreite waarin de vier zorgcentra bleven zitten, bleef bestaan. Al op het moment van de fusie werd de band tussen de zorgorganisatie en de woningcorporatie statutair vastgelegd. Zo wordt in de statuten van St. Lambertus onder meer als doel beschreven dat de stichting zich ook richt op het totstand brengen van woonzorgcomplexen en –arrangementen. Tevens staat vermeld dat de stichting zich richt op samenwerking 'met andere organisaties en instellingen die zich bewegen op het gebied van wonen en zorg, in het bijzonder de stichting de Kreite te Udenhout'. Bij de fusie eind jaren negentig was overigens geen toestemming gevraagd voor deze specifieke verbinding (de regelgeving was daar toen ook minder expliciet over).

Bij de statutenwijziging van 2002 werd expliciet toestemming gevraagd aan VROM voor de personele unie. Deze personele unie strekt zich uit over de directeurbestuurder én de raad van commissarissen. In beide organen hebben dezelfde personen zitting, inclusief de kwaliteitszetels voor de huurdersvertegenwoordiging en de cliëntenraad.

Toestemming voor de personele unie heeft even op zich laten wachten. In wet en regelgeving zijn argumenten te vinden om dit af te wijzen maar eveneens om dit goed te keuren. De spanning doet zich met name voor bij de bepalingen dat een verbinding alleen mag worden aangegaan indien deze noodzakelijk is voor de uitvoering van een aantal BBSH-taken. Maar corporaties worden wel verplicht op grond van hetzelfde BBSH prestaties te laten zien op het beleidsterrein van wonen en zorg. In de eerder genoemde circulaire van november 2001 is deelname van een corporatie aan een verbinding waarin ook zorginstellingen deelnemen, toegestaan, mits de corporatie zich beperkt tot het vastgoed. Uiteindelijk heeft het ministerie van VROM expliciet haar toestemming gegeven voor deze personele unie die statutair is vastgelegd door te regelen dat leden van de raad van commissarissen (van St. Lambertus) tevens deel dienen uit te maken van de raad van commissarissen van de stichting de Kreite. Een zelfde formulering is gekozen voor de directeurbestuurder.

Ook het MT is gelijk in beide organisaties. Verder zijn er nog meer medewerkers die actief zijn voor beide organisaties. Door jaarlijks een 'overeenkomst voor gemene kosten' op te stellen kan voorkomen worden dat BTW betaald moet worden over de werkzaamheden die medewerkers – in dienst bij de ene organisatie – verrichten voor de andere organisatie.

Het is niet zozeer vanwege een verplichting uit het verleden, dat de Kreite en St. Lambertus intensief samenwerken maar het is ingegeven vanuit de gedeelde visie. Door vanuit één visie en regie te sturen, kunnen huisvestings- en zorgprojecten beter afgestemd worden. Doordat MT-leden direct kennis kunnen nemen van hetgeen in de andere organisatie speelt, kunnen zij actief meesturen. Dat is bijvoorbeeld goed te zien bij het opstellen van het Lange Termijn Huisvestingsplan voor de Kreite. Maar ook bij de visie en conceptontwikkeling voor beide organisaties wordt maximaal inbreng vanuit de andere organisatie geleverd.

In augustus dit jaar zullen de medewerkers van St. Lambertus met de staf van de Kreite gezamenlijke huisvesting in gebruik nemen, waardoor de lijnen nog korter worden. De twee organisaties ervaren voordelen van hun intensieve samenwerking; bij elke beslissing wegen ook de effecten op het werk van de andere organisatie mee.

In de praktijk lijkt deze constructie erg dicht een fusie te benaderen. Er blijven weliswaar twee zelfstandige rechtspersonen bestaan die elk verantwoording afleggen voor een verschillend werkveld maar in de dagelijkse praktijk wordt maximaal geïntegreerd geopereerd op het grensvlak van wonen en zorg. De zorgafdelingen leveren uiteraard gewoon zelfstandig hun productie. Maar de informatie over hetgeen nodig is in bouwkundige zin om de zorgverlening te optimaliseren, komt op de kortst mogelijke manier binnen bij de corporatie die daar ook meteen naar handelt.

Interessant is nu de vraag of dit ook goed werkt indien de woningcorporatie en de zorginstelling grotere organisaties zijn.

De holding van TBV Wonen en ZTZ in Tilburg

De woningcorporatie TBV Wonen is al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw actief op het terrein van wonen en zorg. Diverse projecten werden in Tilburg opgezet en daarbij kwamen ze steeds weer Zorgcentrum Tilburg-Zuid tegen (of diens voorlopers). De samenwerking beviel wederzijds goed en men komt te spreken over een intensievere samenwerking. Een volledige fusie is daarbij nooit het oogmerk geweest, omdat beide organisaties toch een andere corebusiness kennen. Maar aangezien beiden zien dat de overlap en het grensgebied tussen huisvesting en zorgverlening steeds groter wordt, wil men vanuit één visie woonzorgproducten gaan ontwikkelen. De meest wenselijke vorm daarvoor achten beide organisaties de holding. Een holding biedt mogelijkheden om die eenheid van sturing en regie door te voeren, terwijl het toch mogelijk blijft om afzonderlijke rechtspersonen in stand te houden die elk een eigen taak en taakgebied hebben, namelijk huisvesting en zorgverlening.

Een holding is formeel gezien een houdstermaatschappij. Een rechtspersoon die de aandelen van de dochterbedrijven in bezit heeft en via deze eigendomsverhouding kan sturen. In de non-profit sector werken overwegend stichtingen die geen aandelen kennen. Toch wordt ook daar het begrip holding gebruikt voor de moederstichting die andere stichtingen in het leven roept. Zeker in de zorgsector wordt daarom toch regelmatig gesproken over een holding.

Voor de wens van TBV Wonen en ZTZ om intensief samen te werken moest een wat andere constructie bedacht worden. Het model dat eind jaren negentig wordt ontwikkeld, houdt in dat de moederstichting wordt gevonden door de raad van toezicht en de raad van bestuur voor beide organisaties samen te voegen en deze als rechtspersoon op te richten. Hoewel ongebruikelijk, is er geen wetgeving die verhindert dat een intern toezichtsorgaan buiten de organisatie wordt geplaatst en eigen rechtspersoonlijkheid krijgt. En aangezien een raad van toezicht door het bestuur betrokken wordt bij belangrijke strategische beslissingen en de goedkeuring van begroting en jaarrekening, kan op deze wijze sturing gegeven worden aan de eenheid in visie.

Dit model wordt, samen met enkele andere vormen, door de SEV voorgelegd aan het ministerie van VROM om te mogen experimenteren. Januari 2000 geeft de toenmalige staatssecretaris Remkes toestemming onder voorwaarden voor dit experiment. Eén van die voorwaarden blijkt later een struikelblok te zijn namelijk de voorwaarde dat in de statuten van de corporatie niet mag worden opgenomen dat de corporatie zich ondergeschikt verklaart aan de belangen van een andere organisatie. De verschillende tekstvoorstellen worden voorgelegd aan het ministerie maar er blijkt geen overeenstemming mogelijk te zijn. Het belangrijkste bezwaarpunt van VROM lijkt te zijn dat het toezicht belemmerd wordt door een constructie met een holding. Immers, de toelating op grond van de woningwet kan niet berusten bij de holding omdat deze niet uitsluitend werkzaam is op het terrein van de volkshuisvesting. De toelating laten rusten bij de dochtercorporatie voldoet niet aan de gestelde voorwaarden. Het feit dat de woningwet ook nog een zogenoemde 'mede-instelling' kent, namelijk een toegelaten instelling die *mede* werkzaam is op het terrein van de volkshuisvesting, helpt TBV Wonen

niet. Aangezien er voor deze mede-instelling geen AMvB is opgesteld, is deze feitelijk non-existent in de opvatting van VROM.

December 2002 lijkt het doek definitief te vallen voor het holdingexperiment van TBV Wonen. Een jaar eerder was dit in de MG 2001-26 al in algemene zin onmogelijk geworden. December 2002 ontvangt TBV Wonen een brief van de minister van VROM waarin de conclusie getrokken wordt dat het niet gelukt is om tot overeenstemming te komen.

Vooruitlopend op de holding hadden TBV Wonen en ZTZ reeds een personele unie gevormd op het niveau van de directeurenbestuurders. Hoewel deze (nog) niet statutair is vastgelegd, beschouwt het ministerie deze tevens als een verbinding waarvoor toestemming gevraagd moet worden.

Het ministerie heeft duidelijk geworsteld met de vraag of een personele unie nu wel of niet mag. Aanvankelijk kregen partijen in Tilburg te horen dat de personele unie ontbonden moest worden. Argument daarvoor was dat de corporatie zich dan via de verbinding rechtstreeks bezig zou houden met zorgverlening en dat mag niet. Later heeft TBV Wonen op grond van dezelfde argumentatie als in Udenhout uiteindelijk wel toestemming verkregen voor de verbinding met ZTZ.

Met de personele unie kan eveneens sturing gegeven worden aan beide organisaties vanuit een eenheid in visie. Nadeel dat partijen in Tilburg ervaren is dat dit te zeer van personen afhangt. Een holding had de verbintenis tussen beide organisaties sterker gemaakt, is de overtuiging in Tilburg.

Naar uitwerking is de verwevenheid in Tilburg minder groot dan in Udenhout. Hoewel in formele zin de verwevenheid verder gaat in een holding, blijkt in de praktijk dat St. Lambertus een grotere verwevenheid vertoont met de zorginstelling de Kreite (meer lagen in de organisatie dezelfde mensen) dan dat dit in Tilburg het geval is.

De reikwijdte van de personele unie en andere vormen

De belangrijkste vraag is eigenlijk of de personele unie (of andere vormen van structurele verbondenheid tussen organisaties) de klanten ook verder helpt. Kunnen er meer of andere woonzorgproducten geleverd worden door instellingen die zich met elkaar verbonden hebben, dan door anderen?

Zoals de vraag in tweede instantie is gesteld, is het antwoord negatief. Ook organisaties die op projectmatige basis samenwerken, kunnen vrijwel alles onderling regelen en afspreken. De meerwaarde van de meer structurele samenwerkingsvormen is gelegen in de vervlechting van bedrijfsprocessen. Door structurele en dus ook langdurige samenwerking gaan medewerkers van de beide organisaties zich collega's voelen en zijn de lijnen kort. Als een zorgorganisatie bij mensen over de vloer komt en merkt dat bijvoorbeeld de sloten niet goed meer werken, kan deze zijn bijna-collega van de corporatie vragen om dat snel te verhelpen. Of als de huismeester van de corporatie merkt dat een bewoner eigenlijk begeleiding nodig heeft, is ook dat snel door te geven aan de bijna-collega's die vervolgens actie kunnen ondernemen. Doordat de gedeelde belangen ook breed verkondigd zijn in beide organisaties, weten medewerkers ook goed wat de doelen zijn en hoe daarop te handelen. Bij projectmatige samenwerking kan dit ook geregeld worden maar zal van geval tot geval eerst beleid geformuleerd moeten worden door beide organisaties afzonderlijk en vervolgens samen, voordat dit in concrete maatregelen op werkvloerniveau resulteert.

Kortom, mijn conclusie is dat er een grote kans is dat de klant er inderdaad beter van wordt door meer gecoördineerde dienstverlening. Een personele unie of een holding is echter maar een eerste basisvoorwaarde daarvoor. De verdere inkleuring moet plaatsvinden door visie, beleid en sturingsfilosofie te delen met medewerkers in alle geledingen. Pas dan kan de meerwaarde ook daadwerkelijk gerealiseerd worden.

Een tweede belangrijke vraag is de vraag of hetgeen in Udenhout is bereikt, ook haalbaar is op grotere schaal. Deze vraag is tweërlei. Enerzijds staat de weg nu open voor alle zorgorganisaties en woningcorporaties die structurele samenwerking wensen, om deze te realiseren via de route van een statutair vastgelegde personele unie. Anderzijds is het nog min of meer een open vraag of in grotere organisaties die intensieve vervlechting ook te realiseren is. Een MT dat is samengesteld uit alle zorg- of locatiemanagers en alle technische, financiële en woonmarktmanagers van de corporatie kan snel zo breed worden dat een deel van de managers de interesse verliest in bepaalde agendaonderwerpen of dat vergaderingen lang gaan duren. Splitsen ligt dan voor de hand maar daarmee gaat weer een groot deel van de synergievoordelen verloren. Bovendien zullen in grotere organisaties meer lagen in de organisatie doordrongen moeten worden van het belang van samenwerking, met alle mogelijke ruis

die tussendoor gaat ontstaan. Vervlechting zal kortom in grotere organisaties eerder ontstaan door projectgroepen samen te stellen dan deze te incorporeren in bestaande lijnstructuren. Juist een projectstructuur lijkt makkelijker te passen bij een holdingachtige werkwijze dan bij een personele unie. Aan een holding of een gezamenlijke beleidsstichting zijn bij uitstek goed de werkgroepen te koppelen die een dwarsdoorsnede vertegenwoordigen van de betrokken organisaties. In het verlengde van projectgroepen is ook gebiedsgerichte samenwerking makkelijker. Juist in een holding kunnen de organisaties zo op elkaar afgestemd worden dat dezelfde gebieden benoemd worden en eenzelfde gebiedsgerichte werkwijze gekozen wordt. Grote voordeel van een gebiedsgerichte benadering is dat mensen elkaar kennen en makkelijker tot afspraken kunnen komen. Vaak blijkt al dat samenwerking gekozen wordt met een partner die (ongeveer) hetzelfde werkgebied heeft. De menselijke maat en persoonlijke verhoudingen spelen een belangrijke rol bij de gekozen samenwerking en nog sterker bij gebiedsgerichte samenwerking.

Nu een holding is uitgesloten, is het wellicht interessant om te kijken naar de mogelijkheden van een gezamenlijk op te richten stichting die zich bezig gaat houden met het raakvlak tussen beide organisaties, een vorm van joint venture.

Een derde vraag die in dit verband gesteld kan worden, is de vraag of de klant hier niet te maken krijgt met gedwongen winkelnering en dus weinig keuze heeft.

De vraag is met ja en nee te beantwoorden. Voor een deel is er al sprake van gedwongen winkelnering. Dat begint al bij het huren van een woning van een corporatie. De huurder kan niet zeggen 'doet u mij deze woning maar, maar ik wil als verhuurder een ander'. Het denken over loskoppelen tussen eigendom en dienstverlening in de wereld van de woningcorporaties staat nog in de kinderschoenen. Het is daarbij ook de vraag of dit een grote vlucht gaat nemen. De volgende stap die bij structurele samenwerking kan worden gezet, is: 'u kunt deze woning huren, wij werken samen met zorginstelling Avondrood en zij leveren de zorg en dienstverlening'. Bij sommige ouderencomplexen hoort een vast dienstverleningspakket. Het dienstverleningspakket kan worden opgelegd, hoewel het wel de bedoeling is om terughoudend om te gaan met vaste verplichtingen. Ten aanzien van de zorgverlening kan niets dwingend worden opgelegd. Corporatie en zorginstelling moeten door hun samenwerking zodanig meerwaarde bereiken dat klanten ook graag van die zorgorganisatie de zorg afnemen. Maar degene die ervoor kiest om met een andere zorgverlener in zee te gaan, kan niet worden tegengehouden. In die zin is bij structurele samenwerking geen sprake van gedwongen winkelnering. Partijen zullen hun samenwerking moeten concretiseren in betere dienstverlening en zodoende de klanten aan zich binden.

Conclusies

Een personele unie staat nu open voor elke corporatie en zorginstelling die structurele samenwerking wensen aan te gaan. Of een personele unie meerwaarde oplevert voor de klanten hangt af van de mate waarin de doelen van de samenwerking breed geïmplementeerd worden in beide organisaties. De vraag staat nog open of de personele unie ook de meest passende route is voor grotere organisaties. Het lijkt niet per definitie de enig juiste of mogelijke route maar biedt wel de randvoorwaarden om op efficiënte wijze tot meer geïntegreerde productontwikkeling te komen. Nu een holding tussen een corporatie en een zorginstelling niet (meer) mogelijk is, is vooralsnog een alternatief om een gezamenlijke beleidsstichting in het leven te roepen. Nadelen in de zin van gedwongen winkelnering zijn bij vormen van structurele samenwerking niet of nauwelijks aanwezig. Nadelen in fiscale zin zijn te vermijden door te werken met een fiscale eenheid of met de constructie van 'kosten voor gemene rekening'.