

Vergaderjaar 2014–2015

33 822

Financieel beheer en toezicht semipublieke sector

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2014

1. Aanleiding

Op het snijvlak van de publieke en private sector leveren talrijke instellingen, zoals woningcorporaties, zorginstellingen en scholen, belangrijke maatschappelijke diensten. Dagelijks voorzien zij in de noodzakelijke behoeften van miljoenen burgers; burgers die de lat, terecht, hoog leggen. Zij wensen goede huisvesting, de beste zorg en hoogwaardig onderwijs.

Nederland mag trots zijn op het niveau van de geboden dienstverlening. Vele semipublieke instellingen bieden de Nederlandse burger hoogwaardige en complexe diensten, zoals goed en passend onderwijs. Toch kan het beter. En moet het beter. De afgelopen jaren hebben verschillende incidenten plaatsgevonden. Deze blijken symptomen van onderliggende problemen. De governance van instellingen in de semipublieke sectoren blijkt geen gelijke tred te hebben gehouden met de professionalisering van de dienstverlening, de schaal van instellingen en de complexiteit van de omgeving. Het overheidsbeleid is bovendien niet altijd dienstig geweest aan een effectieve borging van publieke belangen. Indien incidenten zich voordeden, werd daarop, meer dan eens, gereageerd met pleisters.

Incidenten zullen er altijd zijn. Er zijn grenzen aan wat de overheid bereiken kan, en het antwoord ligt zeker niet altijd in meer regels en plichten. Zeker is evenwel dat veel problemen voorkomen hadden kunnen worden indien de sturing op publieke belangen beter was geweest, de verantwoordelijkheidsverdeling scherper was afgebakend en actoren zich anders hadden gedragen. Omdat het kabinet streeft naar een optimaal presterende semipublieke sector worden de geconstateerde gebreken zeer serieus genomen. In het Regeerakkoord heeft het kabinet een samenhangende aanpak aangekondigd, die een belangrijke bijdrage moet leveren aan het verbeteren van de prestaties in de semipublieke sector.

Deze aanpak ziet op drie fronten: ordening en sturing, toezicht en governance, en cultuur en gedrag. Steeds staat de vraag centraal hoe op deze fronten verbeteringen mogelijk zijn om de prestaties van semipublieke sectoren naar een hoger plan te tillen. In de ogen van het kabinet is de discussie over semipublieke sectoren geen ideologisch debat over marktwerking versus overheidssturing: het is een zoektocht naar een antwoord op de vraag hoe de dienstbaarheid van instellingen aan de burger kan worden vergroot. Hoe kunnen de publieke belangen het best worden geborgd? En welke samenhang tussen formele en informele instrumenten op de drie voornoemde fronten is daarvoor nodig?

De oorzaken van de problemen kennen onderlinge verschillen, maar ook gemeenschappelijke kenmerken. Daarom heeft het kabinet de problematiek opgepakt in een aparte ministeriële commissie Vernieuwing Publieke Belangen. Dit maakte een diepgaande analyse mogelijk over grenzen van sectoren en departementen heen. Van ervaringen uit de ene sector zijn immers lessen te leren die kunnen helpen bij een betere inrichting van een andere sector. De analyse binnen de commissie heeft geleid tot het hieronder gepresenteerde denkkader voor borging van publieke belangen. In de afgelopen periode heeft dit kader zijn nut al bewezen bij verschillende verbetertrajecten, waarvan een aantal in deze brief is opgenomen. Ook in de komende periode zal het kabinet het denkkader en de sectoroverstijgende manier van werken blijven toepassen. Deze aanpak is gemeengoed geworden in de reguliere beleids- en besluitvormingsprocessen. De aparte ministeriële commissie wordt daarom opgeheven.

In deze brief deelt het kabinet de inzichten uit de ministeriële commissie met uw Kamer. De brief geeft eerst aan waarover we het hebben als we spreken over publieke belangen in de semipublieke sector (2.1). Hierna wordt ingegaan op de vraag hoe ordening en sturing (2.2), toezicht en governance (2.3), en cultuur en gedrag (2.4) van belang zijn voor het functioneren van semipublieke sectoren. Op elk van deze fronten worden de lijnen uitgezet waarlangs verbeteringen mogelijk zijn. Daarbij wordt steeds aangegeven hoe het kabinet inmiddels concreet op verschillende terreinen met de inzichten uit de Commissie aan de slag is gegaan.

2. Het publieke belang centraal: denkkader en vertaling naar beleid

2.1 Publieke belangen in semipublieke sectoren

Instellingen die actief zijn in het semipublieke domein voeren maatschappelijke taken uit waarvan het «wat» niet altijd in detail kan worden voorgeschreven. Er worden geen standaardproducten gemaakt, maar hoogwaardige diensten verleend aan patiënten, scholieren en huurders, die zich niet eenvoudig in regelgeving of contracten laten vastleggen. Ook het «hoe» wordt niet voorgeschreven. Het heeft geen zin om als overheid voor te schrijven hoe een docent les moet geven of een arts moet opereren. De relatieve vrijheid die instellingen en professionals hebben in het organiseren van de dienstverlening moet echter wel leiden tot een hoog kwaliteitsniveau. Ook dienen ondoelmatige uitgaven te worden voorkomen.

Publieke belangen kunnen inherent strijdig zijn: naar de uitruil tussen bijvoorbeeld doelmatigheid en kwaliteit kan verschillend worden gekeken, afhankelijk van tijd, plaats en sector. Verwachtingen over de te leveren prestaties door instellingen en professionals kunnen dan ook niet altijd helder en duidelijk zijn. Dat is ook een belangrijke reden waarom de instellingen niet volledig in de markt staan: de verwachte prestaties zijn

niet te gieten in regelgeving of contracten waardoor uitvoering door de markt onvolmaakt zal zijn. Tegelijk is uitvoering door de overheid niet doelmatig: de interactie tussen professional en gebruiker is cruciaal om goede dienstverlening mogelijk te maken. Dat vereist een zekere mate van autonomie. Het beleggen van verantwoordelijkheden op afstand van de overheid, maar niet volledig in de markt, heeft in het algemeen ook geleid tot een hoge kwaliteit van dienstverlening tegen beheersbare kosten en is gepaard gegaan met innovatie. Die positie tussen markt en overheid vereist maatwerk, maar wel binnen kaders.

Reikwijdte begrip semipublieke sector

Er zijn gedeelde overwegingen om iets semipubliek te vinden. Er worden publieke belangen gediend; de overheid stelt bepaalde kwaliteitseisen (wettelijke taken); de overheid stelt eisen ten aanzien van toegang voor grote delen van de bevolking (al dan niet afgedwongen via publieke bekostiging). Indien het fout gaat heeft de overheid een handelingsrepertoire (bijvoorbeeld via toelating, toezicht, bekostiging, schorsing, ontslag). Een unieke definitie van wat tot de semipublieke sector behoort, is er echter niet. Een definitie hangt namelijk sterk af van de context waarin de roep om een definitie naar voren komt: welke specifieke combinatie van publieke belangen, kwaliteitseisen en criteria voor toegankelijkheid maakt iets semipubliek? Een zelfstandige definitie van het begrip semipublieke sector is ook niet wenselijk; zo'n strakke definitie zou ertoe kunnen leiden dat maatregelen «blind» ingevoerd worden in alle sectoren, terwijl het nu juist zaak is om steeds rekening te houden met specifieke sectorale kenmerken bij het formuleren van beleid. Er zijn grenzen aan harmonisatie.

Verantwoordelijkheid overheid

Verantwoordelijk voor de dienstverlening zijn primair de professionals en de instellingen waarvoor zij werken. De overheid stelt de kaders vast en is systeemverantwoordelijk. Daarbij past een verantwoordelijkheid voor het faciliteren van de vitaliteit van sectoren, binnen zo helder mogelijke kaders. Zoals geconcludeerd door de Commissie Behoorlijk Bestuur laat de verantwoordelijkheidsverdeling vaak te wensen over.¹ Die verdeling heeft niet alleen betrekking op de verhouding tussen overheid en instellingen, het gaat ook over de verhouding tussen overheidstoezicht en instellingen, tussen raad van toezicht en raad van bestuur en tussenraad van toezicht en belanghebbenden. Onder ieder van de hierna behandelde thema's speelt die afbakening van verschillende verantwoordelijkheidsverhoudingen steeds een belangrijke rol.

2.2 Ordening en sturing

De maatschappelijke opdracht van instellingen moet duidelijker geformuleerd worden. Tegelijkertijd kan deze opdracht nooit alomvattend zijn

De ordening van een sector beschrijft wie welke rol heeft. Welke instelling wordt verwacht welke diensten onder welke voorwaarden te leveren? Wat is de rol van de overheid? Wie houdt toezicht?

Voorop staat, zoals ook aangegeven door de Commissie Behoorlijk Bestuur, dat nog niet altijd goed duidelijk is wat nu precies van instellingen en professionals wordt verwacht. Dat is ook niet altijd gemakkelijk te formuleren. Er is vaak sprake van een delicate uitruil tussen verschillende publieke belangen. Streven naar meer kwaliteit kan de betaal-

¹ Kamerstuk 28 479, nr. 68.

baarheid en daarmee de toegankelijkheid onder druk zetten. Meer keuzevrijheid kan de collectiviteit onder druk zetten.

Wat verwacht wordt van instellingen en professionals is ook afhankelijk van tijd en plaats: een discussie over spreiding van spoedeisende zorg is in wezen een discussie over de uitruil tussen publieke belangen: hoe zwaar moeten bijvoorbeeld doelmatigheid en reistijd wegen? Hoe faciliteren we innovatie? Dat zijn politieke afwegingen die door de tijd veranderen. De discussie over de verwachtingen rond maatschappelijke diensten is een voortdurende discussie.

Het feit dat de precieze opdracht zich niet gemakkelijk laat formuleren, mag geen reden zijn om te varen op onduidelijke doelen. Instellingen en professionals zijn gebaat bij een zo helder mogelijke definiëring van de publieke belangen die zij dienen.

Het kabinet houdt hiermee bij de formulering van nieuwe wetgeving reeds rekening. In de novelle Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting² is de kerntaak van de sociale volkshuisvesting bijvoorbeeld helder omschreven: goede én betaalbare huisvesting voor de doelgroep door een expliciete scheiding van kerntaak en private nevenactiviteiten. Ook de parlementaire enquêtecommissie heeft hier in haar rapport op gewezen.³ De kwaliteitsafspraken in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs zijn een ander voorbeeld.⁴ Versterkt door de betere verankering van macrodoelmatigheid in het mbo⁵ – minder versnippering, meer kwaliteit, betere aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt -weten onderwijsinstellingen wat wordt verwacht. Dat dwingt tot heldere keuzes. Zie ook de voorstellen gericht op verhoging en harmonisatie van de kwaliteit van kinderopvang en peuterspeelzalen.⁶ Zie ook de verscherpte vervoersconcessie voor de NS.⁷

De overheid borgt dienstverlening, niet de instelling – als die faalt, kan hij failliet gaan

De overheid heeft dus primair zorg te dragen voor het borgen van publieke belangen: goed én betaalbaar onderwijs, goede én betaalbare zorg, enzovoorts. De continuïteit van dienstverlening aan burgers staat daarbij centraal, niet de instelling die de dienstverlening levert. Als een instelling niet in staat is om de dienstverlening nog langer op een goede en betaalbare manier uit te voeren, moet een instelling failliet kunnen gaan. Het afwentelen van bestuurlijk falen op de maatschappij moet tot het verleden gaan behoren. Niet alleen vanwege de hoge kosten maar vooral omdat het risicovol gedrag aanmoedigt. Dit beleid is voor de zorg ingezet met de brief «Waarborgen voor continuïteit van zorg»⁸ en onlangs wettelijk bekrachtigd.⁹ Ook in de sector onderwijs is deze lijn inmiddels ingezet.¹⁰ Woningcorporaties kunnen ook failliet gaan, maar daar is de prikkel die van een faillissement kan uitgaan ineffectief door de borgstelling en de achterborg van de overheid. Voor het kabinet betekent dit concreet dat de rol die de overheid heeft als achterborg in enkele sectoren nog eens goed onder de loep wordt genomen. Meer concreet gaat het om de rol van de overheid in de waarborgfondsen zorg (Wfz) en

² Kamerstuk 33 966, nr. 7.

³ Kamerstuk 33 606, nr. 4.

⁴ Kamerstuk 31 524, nr. 215 en Kamerstuk 31 288, nr. 379.

⁵ Kamerstuk 31 524, nr. 166.

⁶ Kamerstuk 31 322, nr. 243.

⁷ Kamerstuk 29 984, nr. 530.

⁸ Kamerstuk 32 620, nr. 10.

⁹ Stb. 2013, nr. 522.

¹⁰ Kamerstuk 33 495, nr. 10.

woningcorporaties (WSW).¹¹ Deze achterborgstellingen worden getoetst aan het garantiekader en aan een CPB-analyse.¹²

Transparantie van prestaties moet vanzelfsprekend zijn

Dienstverlening aan de burger kan nooit volledig centraal komen te staan als voldoende inzicht in de kwaliteit van dienstverlening richting professionals, burgers, raden van toezicht en inspecties ontbreekt. Dit vraagt om verstrekkende transparantie van beschikbare prestatiegegevens. Alleen dan kunnen burgers stemmen met hun voeten, zien instellingen hoe zij zichzelf kunnen verbeteren en hebben beleidsmakers en toezichthouders de mogelijkheid om zo nodig bij te sturen. Transparantie is niet alleen relevant als er wat te kiezen valt, ook als er (bewust) geen keuze is, levert inzicht in prestaties belanghebbenden en beslissers de informatie die nodig is om hun invloed aan te wenden om prestaties te verbeteren. Helaas is transparantie nog geen vanzelfsprekendheid. Dat is zorgelijk. De beschikbaarheid van de benodigde informatie is van essentieel belang om het geheel van tegenkrachten rond de dienstverlening goed te laten werken.

Er zijn al verschillende stappen gezet om de transparantie in sectoren te vergroten. Zo biedt «vensters voor verantwoording» scholieren en ouders in één oogopslag inzicht in de kwaliteit van scholen.¹³ In de ontwerpconcessie 2015–2025 voor de NS zijn ook aangescherpte prestatie- en informatie-indicatoren opgenomen.¹⁴ Het kabinet zet zich ook in voor betere communicatie omtrent pensioenen.¹⁵ Het Kwaliteitsinstituut Zorg heeft de opdracht om de zorg transparant te maken en ervoor te zorgen dat patiënten in voor hen begrijpelijke taal kunnen lezen wat goede zorg is bij hun aandoening of zorgvraag en hoe goed zorgaanbieders die zorg leveren. De informatie is te vinden via kiesBeter.nl.¹⁶

Samenwerking is soms nodig, ook als dat ten koste gaat van keuzevrijheid. Andere sturingsinstrumenten worden dan belangrijker

Inzicht in de ordening van een sector is van belang voor een goede borging van publieke belangen. Als bijvoorbeeld keuzevrijheid een belangrijke rol speelt in het prikkelen van partijen om doelmatig te werken, is het goed om dat mechanisme te beschermen. Dat gebeurt via keuzes in de marktordening en, indien relevant, via mededingingstoezicht. Het is vanzelfsprekend onwenselijk als slechts wordt samengewerkt om een dominante marktpositie te verwerven zonder dat hiermee het publieke belang is gediend. Waar wel voordelen van samenwerking te verwachten zijn, moeten deze worden afgewogen tegen de eventuele afgenomen disciplinerende werking door het wegvallen van concurrentie en keuzemogelijkheden. De context is daarbij van belang. In krimpgebieden zijn er te weinig leerlingen om op een doelmatige wijze het huidige scholenaanbod in stand te houden. Door het lage en dalende aantal leerlingen is ook toetreding niet te verwachten. Er valt weinig van keuzevrijheid te verwachten in zo'n situatie. Keuzevrijheid wordt dan duur betaald. Andere instrumenten moeten dan worden ingezet om doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid effectief te borgen. In een dichtbe-

¹¹ Zie ook de Miljoenennota 2015 (Kamerstuk 34 000, nr. 1, pagina 106).

¹² Centraal Planbureau, «De rol van de overheid bij waarborgfondsen in de semipublieke sector», CPB Notitie 25 juni 2014.

¹³ Zie, onder meer, Kamerstuk 31 293, nr. 211.

¹⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 482.

¹⁵ Kamerstuk 32 043, nr. 166.

¹⁶ Kamerstuk 31 765, nr. 93.

volkt gebied zoals Amsterdam is wel effectieve keuzevrijheid mogelijk. Er kan dan kritischer tegen te nauwe samenwerking worden aangekeken.

Schaalgrootte: geen optimale maar een prudente schaal

Een concreet onderwerp waarop terughoudendheid bij het opstellen van regels opportuun is, betreft schaalgrootte. Vaak wordt gewezen op de negatieve effecten van schaalvergroting, zoals het teloorgaan van de menselijke maat. Instellingen lijken bijna autonoom te fuseren. Deels komt dit door het ontbreken van corrigerende marktkrachten. In (betwistbare) private markten kan inefficiënte schaal worden gecorrigeerd door druk van klanten en/of aandeelhouders. Ook kan de mededingingsautoriteit een rol spelen. In semipublieke sectoren ontbreken deze krachten echter of kunnen ze minder effectief zijn. Schaalvergroting kan bovendien voortkomen uit onheuse motieven, zoals vergroting van de status van de bestuurder. De voordelen van schaalvergroting mogen evenwel niet worden veronachtzaamd. Ook grootschaliger instellingen kunnen dienstverlening zo organiseren dat de burger en de professional goed met elkaar kunnen interacteren. Ook kunnen zij de kwaliteit van dienstverlening vaak beter garanderen. Zo wordt in het mbo gefaciliteerd dat gemeenschappen van mbo-colleges worden gevormd waarin voor studenten en docenten de schaal klein is. Instellingen kunnen echter ook te klein van schaal zijn, denk aan scholen in krimpgebieden, woningcorporaties met enkele huizenblokken. Vaak hebben dergelijke instellingen grote moeite om in te spelen op maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Rond schaalgrootte spelen verschillende afwegingen een rol. Er bestaat daarom niet zoiets als een optimale schaalgrootte. Er is altijd sprake van een uitruil tussen schaal en doelmatigheid, kwaliteit, de effectiviteit waarmee belanghebbenden tegenkracht kunnen uitoefenen en een verantwoorde interne en externe governance.¹⁷ Deze uitruil vraagt om een prudente overheidsaanpak. Schaalgrootte dient niet koste wat kost met verregaand ingrijpen te worden beperkt.

Ook bij beslissingen rond schaalvergroting dient het publieke belang centraal te staan. Schaalvergroting dient kritisch bejegend te worden indien deze leidt tot een vermindering van keuzevrijheid, bureaucrativering en overmatige complexiteit, verlies van «de menselijke maat» en daarmee ook van kwaliteit. In de zorg is mede hierom in het afgelopen jaar een wettelijke fusietoets ingevoerd¹⁸, die voorschrijft dat bij fusies tussen zorgaanbieders de belangen van de meest betrokken stakeholders zoals cliënten en personeel serieus worden meegewogen alvorens toestemming aan de fusie wordt verleend. In het onderwijs is een dergelijke toets in 2011 ingevoerd. De meer leidende rol van de gemeentelijke woonvisie die in de nieuwe Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting¹⁹ is opgenomen, zet ook een natuurlijke rem op schaalvergroting over gemeentegrenzen.

Private activiteiten van instellingen met een publieke taak vereisen prudentie

In de semipublieke sector is het naast elkaar verrichten van private activiteiten en publieke taken gemeengoed. Vaak biedt dit ook grote voordelen. De derde geldstroom bij universiteiten kan, bijvoorbeeld, bijdragen aan meer onderzoek, betere benutting van laboratoria en daarmee de kennisbasis van Nederland versterken. Tegelijk kan de combinatie van publieke en private activiteiten ook negatieve effecten

¹⁷ Zie Centraal Planbureau, «Schaalgrootte», CPB notitie 4 november 2013.

¹⁸ Artikel 49b Wet marktordening gezondheidszorg.

¹⁹ Kamerstuk 33 966, nr. 7.

hebben. Zo kan het mogelijke private initiatieven beperken in het betreden van markten of kan het de goede uitvoering van de publieke taak onder druk zetten. Ingrijpen vooraf ligt met name in de rede als het bij voorbaat duidelijk is dat er een verhoogd risico is dat deze problemen zich voordoen. Dat is vooral het geval als er maar een beperkt aantal, of zelfs maar een enkele aanbieder op de markt is, en de absolute omvang van publieke activiteiten groter is.

Deze inzichten hebben geleid tot een aantal aanscherpingen in de Nota Staatsdeelnemingen, als gevolg van het actiever invullen van het aandeelhouderschap door de staat.²⁰ Zo is het staatsdeelnemingen alleen toegestaan om buitenlandse activiteiten te ontplooiën als deze meerwaarde bieden aan het verrichten van de publieke taak in Nederland. Ook gelden er verscherpte eisen ten aanzien van rendement en risico.

2.3 Governance en toezicht

Verschillende actoren zijn op verschillende niveaus betrokken bij de dienstverlening in het semipublieke domein. Zo houden inspecties toezicht op de kwaliteit van instellingen. Professionals, bestuurders en de interne toezichthouder dragen hiervoor de primaire verantwoordelijkheid. Dit legt op elk van deze actoren een verantwoordelijkheid om de eigen rol goed in te vullen en om effectief met de andere schakels te interacteren. De overheid schrijft niet voor hoe instellingen de interne kwaliteitsbewaking moeten organiseren, wel dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit primair bij de instellingen ligt. Waar de overheid direct invloed kan uitoefenen, kan worden ingegrepen als de borging van publieke belangen – de dienstverlening aan de burger – in gevaar komt. Dat ingrijpen richt zich op de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening aan de burgers. Op de positionering en taakopvatting van extern toezicht is recent ingegaan in de kabinetsreactie op het WRR-rapport «Toezien op publieke belangen».²¹

Concrete voorbeelden van verbeteringen van de positionering van extern toezicht zijn het meer integrale toezicht van de Onderwijsinspectie, waardoor naast onderwijskwaliteit ook financiën van instellingen en kwaliteit van de governance een rol spelen in het inspectieoordeel en in de scherpheid van het toezicht. Ook wordt ruimte geboden voor een gedifferentieerd oordeel.²² Er zijn ook plannen voorgelegd in de novelle Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting²³ om het toezicht op de volkshuisvestelijke en financiële prestaties van woningcorporaties effectiever vorm te geven en duidelijker te beleggen.

Van een ander spanningsveld is sprake tussen de professionele autonomie van, bijvoorbeeld, professionals in de zorg en de eindverantwoordelijk van bestuurders voor de kwaliteit van zorg. Hoe deze twee belangen goed met elkaar verbonden kunnen worden dient onderwerp van gesprek te zijn. Daarnaast is het van belang dat de externe toezichthouder, de inspectie, ook voldoende zicht heeft op wat er binnen instellingen gebeurt, door onder meer ook medezeggenschapsorganen en de raad van toezicht bij het toezicht te betrekken.

²⁰ Kamerstuk 28 165, nr. 165.

²¹ Kamerstuk 33 822, nr. 3.

²² Kamerstuk 33 905, nr. 1.

²³ Kamerstuk 33 966, nr. 7.

Intern toezichthouders dienen primair het publieke belang en de dienstverlening aan de burger, niet de instelling

Voor het effectief kunnen functioneren van intern toezichthouders is deskundigheid en diversiteit van de verschillende leden van de RvT van groot belang. Dit kan (mede) worden bereikt door transparante benoemingsprocedures. Daarnaast is het van belang dat de deskundigheid goed wordt onderhouden door bijscholing.

Van belang is verder dat de interne toezichthouder voldoende informatie inwint onafhankelijk van de bestuurder. Om deze laatste schakel in de interne kwaliteitsbewaking, de interne toezichthouder, beter te positioneren zijn concrete stappen aangekondigd en ook reeds genomen. Een goede taakvervulling door interne toezichthouders wordt bevorderd door helder in het Burgerlijk Wetboek vast te leggen wat die taak is en welke aansprakelijkheid een intern toezichthouder heeft indien de taak onbehoorlijk wordt vervuld. Dit strekt zich uiteraard ook uit naar bestuurders. Ook is het van belang dat toezichthouders weten wat zij moeten doen als zij een tegenstrijdig belang hebben. In de brief aan de Tweede Kamer²⁴ is een daartoe strekkend wetsvoorstel aangekondigd. Ook betekent de aangescherpte rolverdeling dat, bijvoorbeeld, raden van toezicht ten principale zijn geroepen om de dienstverlening aan de burgers centraal te stellen in hun toezicht op de instelling. Om het toezicht effectiever te maken, wordt in de sectoren onderwijs en wonen de interactie tussen interne en externe toezichthouder versterkt. Bij vermoedens van ongeregelheden geldt er een meldingsplicht van de interne toezichthouder bij de externe toezichthouder. De externe toezichthouder voorziet de interne toezichthouder van dezelfde informatie als de bestuurder.

Tegenkracht is cruciaal; zeker waar marktdruk en directe sturing van overheid een beperkte rol spelen, moeten andere sturingsmechanismen versterkt worden

In de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Behoorlijk Bestuur²⁵ is aangegeven dat bij de verantwoordelijkheid van de Raad van Toezicht hoort dat toezichthouders gesprekken aangaan met stakeholders en ook voor stakeholders aanspreekbaar zijn. Het vermogen om zelf tegenkracht te organiseren is een fundamentele voorwaarde voor goed toezicht én voor goed bestuur. Het organiseren van tegenkracht en het faciliteren en stimuleren van feedback betekent méér dan slechts voldoen aan de wettelijke normen op het terrein van inspraak van gebruikers en personeel. Gebruikers en professionals beschikken over bevoegdheden omdat zij, vanuit hun eigen ervaring, nuttige feedback kunnen leveren voor het beter laten functioneren van organisaties. Bevoegdheden passen bij de plek die zij in het krachtenveld innemen. Waar er sprake was van onvoldoende formele bevoegdheden van, bijvoorbeeld, medezeggenschapsorganen, zijn ook voorstellen gedaan om deze aan te scherpen. Zo is in het onderwijs voorgesteld om de formele positie van medezeggenschapsorganen bij benoemingen van bestuurders en interne toezichthouders te versterken en meer in lijn te brengen met de bevoegdheden van de ondernemingsraad. Ook is voorgesteld om periodiek overleg in te voeren tussen de Raad van Toezicht en het medezeggenschapsorgaan.²⁶ Als het krachtenveld rond dienstverlening wordt beïnvloed door veranderingen in de sectorordering, ligt het voor de hand om nog eens naar de bevoegdheden van de verschillende stakeholders te kijken. Zo is rond de

²⁴ Kamerstuk 33 750 VI, nr. 31.

²⁵ Kamerstuk 28 479, nr. 69.

²⁶ Kamerstuk 33 495, nr. 35.

voorstellen voor het studievoorschot ook de positie van studentleden van de universiteitsraden versterkt.

Het bovenstaande betekent eerst en vooral dat een ieder zich bewust moet zijn van de meerwaarde die afdoende tegenkracht en tegenspraak hebben op de kwaliteit van processen in instellingen en daarmee op de kwaliteit van de dienstverlening. Niet het kunnen voldoen aan een checklist moet het doel zijn, maar het dienstbaar zijn aan de maatschappij.

Werken met maatschappelijk vermogen vereist sober en veilig financieel beheer

In elk van de sectoren is sprake van een «escalatieladder» van toezicht op kwaliteit van dienstverlening en op financiën. Publieke of maatschappelijke middelen moeten immers doeltreffend en doelmatig besteed worden. Grote, soms zelfs onverantwoorde, risico's nemen op kosten van de maatschappij moet tot het verleden behoren. Mede daarom is er een normenkader voor financieel beheer en extern financieel toezicht opgesteld dat het kabinet op dit moment aan het implementeren is.²⁷ Dit normenkader bevat basisnormen voor de financiële huishouding van instellingen op afstand van de overheid en draagt zorg voor een verantwoordelijker besteding van middelen en minder risico's. Ook zijn eerder al strenge regels opgesteld voor het gebruik van financiële derivaten in het semipublieke domein.²⁸

2.4 Cultuur en gedrag

Het werk in de semipublieke sector is mensenwerk. Dat geldt voor professionals, bestuurders en toezichthouders. Waar mensen werken worden fouten gemaakt. Dat is een belangrijke notie: we moeten accepteren dat niet alle incidenten te voorkomen zijn.

Tegelijk mogen we vaststellen dat een aantal onfortuinlijke incidenten niet had hoeven plaatsvinden. Er was simpelweg sprake van verkeerd gedrag, aan de top, maar ook op de werkvloer. Drijfveren weken af van wat maatschappelijk als gewenst wordt gezien. Er werden teveel risico's genomen met maatschappelijk geld. Aanpassingen in ordening en sturing en in toezicht en governance kunnen die problemen maar voor een deel oplossen, ook al omdat regels en voorschriften op zichzelf gedrag weer averechts kunnen beïnvloeden. De meeste mensen die werken in de semipublieke sector doen dat vanuit een grote betrokkenheid bij de maatschappelijke taak. Teveel regels over de invulling van de taak en de verantwoording daarover kunnen deze betrokkenheid schaden, net als een gesloten en defensieve cultuur aan de top binnen instellingen dit kan doen. Het Centraal Planbureau²⁹ heeft in een recente notitie ook aangegeven dat de inzet van sterke sturingsinstrumenten lastig is in gevallen waar productie lastig te meten is, het productieproces onzeker is, er meerdere taken samenlopen en in teams wordt gewerkt. De dienstverlening in semipublieke sectoren voldoet aan vrijwel al deze kenmerken. De kans op averechtse effecten bij sturing neemt dan toe. Hieruit blijkt eens te meer dat goed gedrag cruciaal is voor goede prestaties. Het advies van de Commissie Behoorlijk Bestuur (CBB), «Een lastig gesprek», levert uitstekende handvatten om het gesprek aan te gaan over een meer open cultuur. Een open cultuur, waarin het gebruikelijk is dat men elkaar aanspreekt op het handelen, draagt bij aan het versterken van het vertrouwen in de instellingen van professionals en van gebruikers.

²⁷ Kamerstuk 33 822, nr. 2.

²⁸ Kamerstuk 33 489, nr. 14.

²⁹ Zie CPB, «neveneffecten sturingsinstrumenten», CPB notitie, 27 november 2014.

Tegelijkertijd hoort het bij de toenemende verantwoordelijkheid van semipublieke instellingen dat zij professioneel omspringen met klachten en geschillen van direct betrokkenen. Ook hebben zij de plicht om signalen uit de maatschappij serieus te nemen.

Daarnaast biedt de Commissie sectoren de gereedschapskist om feedbackmechanismen op orde te brengen, in de vorm van concrete, sectorspecifieke aanbevelingen. Het kabinet heeft een klemmend beroep op sectoren gedaan om met de aanbevelingen van de commissie aan de slag te gaan. Semipublieke instellingen zijn dat, gelet op hun bijzondere positie op het snijvlak van publiek en privaat, simpelweg verplicht. Aan zichzelf, aan de vele in de sectoren werkende professionals én aan de burger.

De oproep van het kabinet om het lastige gesprek aan te gaan heeft navolging gekregen in de verschillende sectoren. Zo hebben in de sector zorg zowel de vereniging van bestuurders (NVZD) als die van toezichthouders in de zorg (NVTZ) het rapport van de CBB opgepakt en bediscussieerd in het kader van professionaliseringstrajecten die beide organisaties afgelopen jaar hebben opgezet. Binnen de sociale volkshuisvesting wordt gesproken over een herziene governancecode waarin, mede naar aanleiding van het rapport van de CBB, meer aandacht naar cultuur en gedrag zal uitgaan. Ook in het onderwijs heeft het rapport effect gesorteerd. Zo hebben veel van de aanbevelingen uit het rapport een plek gevonden in, bijvoorbeeld, de recent aangepaste «branchecode goed bestuur in het mbo»³⁰ en in de «code goed bestuur» van de VSNU.³¹

Op een aantal punten heeft het rapport van de Commissie Behoorlijk Bestuur ook al tot concrete beleidsvoorstellen geleid, zie bijvoorbeeld de eerder aangehaalde voorstellen rond bestuurdersaansprakelijk en explicitering in het Burgerlijk Wetboek van de taken van een intern toezichthoudend orgaan, en het financieel normenkader. Veel van de andere al genoemde beleidsvoorstellen adresseren ook de door de Commissie geconstateerde weeffouten – te beperkte explicitering van publieke belangen, het risico op doorschieten van verantwoordingsplichten en een onvoldoende heldere verantwoordelijkheidsverdeling – vooral door scherper aan te geven wat er van instellingen maar ook van andere actoren wordt verwacht en welke publieke belangen worden gediend.

Daarnaast wordt in het recent voorgestelde wetsvoorstel WNT2³² ook de indicatieve tijdsbesteding van toezichthouders verruimd, niet om hogere bezoldiging uit te lokken, maar om duidelijk te maken dat het verantwoordelijke functies zijn waar voldoende tijd voor uitgetrokken moet worden. Uit recent onderzoek blijkt dat ook de komende jaren ondanks de noodzakelijke aanscherpingen van verantwoordelijkheden van interne toezichthouders, voldoende potentieel aanbod beschikbaar is om kwalitatief goed toezicht op instellingen te borgen.³³

3. Tot besluit

De semipublieke sector speelt een cruciale rol in onze maatschappij. Het beleggen van publieke taken in het gebied tussen markt en overheid zorgt voor flexibiliteit en maatwerk, en waar mogelijk, voor keuzevrijheid. Daarnaast zijn toegankelijkheid en kwaliteit geborgd. De kwaliteit van

³⁰ Zie <http://www.mboraad.nl/?page=1244>.

³¹ Zie <http://www.vsnu.nl/code-goed-bestuur.html>.

³² Kamerstuk 33 978, nr. 3.

³³ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ez/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/11/13/eindrapport-de-arbeidsmarkt-van-interne-toezichthouders-onder-de-loep.html>.

semipublieke dienstverlening in Nederland behoort tot de hoogste ter wereld. Tegelijkertijd is in semipublieke sectoren altijd sprake van preciaire balansen: tussen ruimte geven en sturen, tussen kostenbeheersing en kwaliteit, en tussen bedrijfsmatig handelen en publieke dienstbaarheid. Die balansen waren op onderdelen verstoord en vergen continue aandacht. Aandacht van professionals, bestuurders, toezichthouders, belanghebbenden en de overheid. Gezamenlijk hebben we de afgelopen jaren grote stappen gezet in het verbeteren van prestaties; het debat erover is levend. Die prestaties kunnen en moeten nog beter; het aantal incidenten moet worden teruggebracht. Het kabinet heeft het initiatief genomen door, met de inzichten uit de ministeriële commissie, verschillende verbetertrajecten in gang te zetten. Er is nog veel werk te verzetten. De inzichten uit de ministeriële commissie, rond ordening en sturing, toezicht en governance, en cultuur en gedrag, dienen daarbij voor het kabinet als leidraad, bijvoorbeeld bij parlementaire behandeling van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties, in de kabinetsreactie op het rapport Borstlap over de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en de evaluatie van de Wet Marktordering Gezondheidszorg. De inzichten zijn ook behulpzaam in de discussies over ons pensioenstelsel, bij de herinrichting van het mbo, en bij discussies over de herinrichting van de Wet Langdurige Zorg.

De overheid stelt kaders, belanghebbenden sturen mee, maar het zijn uiteindelijk de instellingen en de professionals die daar werkzaam zijn die de maatschappelijke diensten leveren die voor burgers zo belangrijk zijn. De overheid moet niet bang zijn om kaders te stellen; kaders zijn nodig. Tegelijkertijd moeten we ervoor waken door te schieten in een teveel aan wetten en regels. Dat is inefficiënt, ondermijnt de eigen verantwoordelijkheid en staat vernieuwing in de weg. Dat betekent: niet elk risico willen dichtregelen. Dan wordt slechts schijnzekerheid geboden. Als er moet worden ingegrepen, dient het probleem te worden aangepakt bij de bron, bij de oorzaak, en dient niet alleen het effect te worden bestreden. Zoals de Commissie Behoorlijk Bestuur ook heeft aangegeven moet ervoor worden gewaakt dat Den Haag teveel achter het stuur gaat zitten. Dit zet de motivatie onder druk van de professionals die zich dagelijks inzetten voor het welzijn van de hele bevolking. Bij de systeemverantwoordelijkheid past: regelen als het moet, terugtreden als het kan. De systeemverantwoordelijkheid strekt zich uit tot het stimuleren van de vitaliteit in sectoren. Teveel regels passen daar niet bij.

Het kabinet zet zich ten volle in om de belangrijke maatschappelijke taken te verbeteren. Met deze brief legt het kabinet verantwoording af over wat er de afgelopen twee jaren is gebeurd, in het denken en in het daadwerkelijk verbeteren van de randvoorwaarden voor betere dienstverlening aan de burger. Het ontwikkelde denkkader blijft als leidraad dienen voor beleid, en het kabinet zal de geleerde lessen blijven toepassen in de praktijk. Binnen het kabinet wordt erop toegezien dat deze belofte ook wordt waargemaakt. Tot slot gaat het kabinet graag het debat aan met uw Kamer over concrete dossiers. Het effectiever en efficiënter borgen van publieke belangen is immers een continu proces en bovenal een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp