



Goed bestuur tussen publiek en privaat

Ontwikkelingen in bestuur, beleid en regelgeving



Goed bestuur tussen publiek en privaat

Ontwikkelingen in bestuur, beleid en regelgeving

Inhoud

1	Samenvatting	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Goed bestuur	6
1.3	Goed bestuur in nationaal advies en beleid	6
1.4	Goed bestuur en Europese regels en kansen	7
1.5	Goed bestuur en maatschappelijke verslaggeving	7
1.6	Goed bestuur en governancecodes	8
1.7	Goed bestuur bij organisaties met een gemengd publiek-privaat profiel	8
2	Inleiding	10
3	Goed (openbaar) bestuur	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Stelsel: goed openbaar bestuur	12
3.3	Organisatie: public governance	13
3.4	Opbouw van de achtergrondstudie	14
4	Goed bestuur in nationaal advies en beleid	16
4.1	Inleiding	16
4.2	Transparantie	16
4.3	Publieke verantwoording	17
4.4	Efficiency en effectiviteit	18
4.5	Vraaggericht	18
4.6	Aandachtspunten voor goed openbaar bestuur	19
5	Goed bestuur en Europese regels en kansen	21
5.1	Inleiding	21
5.2	Groeiende betekenis van Europees Recht	21
5.2.1	Staatssteun	22
5.2.2	Aanbestedingsregels	22
5.2.3	Mededinging en de transparantierichtlijn	23
5.2.4	Dienstenrichtlijn	24
5.2.5	Risico's voor RWT's bij niet naleving EU-regelgeving	24
5.3	Decentrale overheden en Europa	25
5.4	ZBO's en RWT's en Europa	26
5.5	Klaar voor Europa?	27
5.5.1	Kennis van en aandacht voor Europese wet- en regelgeving	27
5.5.2	Naleving van Europese wet- en regelgeving	27
5.5.3	Benutten van kansen	28
5.6	Aandachtspunten voor goed bestuur	28
6	Goed bestuur en maatschappelijke verslaggeving	29
6.1	Inleiding	29
6.2	Maatschappelijke verslaggeving in het bedrijfsleven	29
6.3	Maatschappelijke verslaggeving bij de overheid	30
6.4	Algemene richtlijnen voor maatschappelijke verslaggeving	31
6.5	Richtlijnen toegespitst op de overheid	31
6.6	Controle en certificering van maatschappelijke verslaggeving	32

6.6.1	Geen algemeen aanvaarde standaarden	32
6.6.2	(Ontwerp-)Richtlijnen van het NIVRA	33
6.7	Aandachtspunten voor goed bestuur	35
7	Goed bestuur: governancecodes	37
7.1	Inleiding	37
7.2	Analyse van governancecodes	37
7.3	Geanalyseerde codes	38
7.4	Uitkomsten van de analyse	39
7.5	Aandachtspunten voor goed bestuur	41
8	Goed bestuur bij organisaties met een gemengd publiek-privaat profiel	45
8.1	Inleiding	45
8.2	Dimensies van publiek-privaat	46
8.2.1	Publiek-privaat profiel	49
8.3	Een variëteit aan publiek-private profielen	50
8.4	Borging goede uitvoering publieke taken	53
8.5	Kansen en risico's voor en borging van de uitvoering van de publieke taak	53
8.5.1	Allocatie/concurrentie	53
8.5.2	Structuur en cultuur	54
8.5.3	Relatie overheid – organisatie	55
8.5.4	Producten en diensten	56
8.5.5	Financiering organisatie	57
8.6	Aandachtspunten voor goed bestuur	57
9	Slot	59
10	Literatuur	60
	Bijlage 1 Methodologische verantwoording analyse governancecodes	65
	Bijlage 2 Drie RWT's en Europa	68
	Bijlage 3 Gebruikte afkortingen	71

I Samenvatting

1.1 Inleiding

Zelfstandige bestuursorganen (ZBO'S), rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT'S), maatschappelijke ondernemingen en andere organisaties die publieke en private taken combineren, opereren in een veld waarin zowel kritische klanten als de rijksoverheid en 'Europa' eisen stellen aan het functioneren en presteren van deze instellingen. Dat leidt tot een veelheid aan – soms tegenstrijdige – eisen die worden gesteld aan de prestaties, de bedrijfsvoering, de (democratische) verantwoording, en het interne en externe toezicht, kortom aan de governance van de instellingen. De vraag is hoe de governancestructuur van organisaties op afstand van de overheid ingericht dient te worden om aan al deze eisen tegemoet te komen.

Zowel het kabinet als de verschillende branches hebben zich de afgelopen jaren beziggehouden met inrichting van governancestructuren bij organisaties op afstand van de overheid. Zo werden in verschillende sectoren governancecodes opgesteld, ontwikkelde de overheid een kaderstellende visie op toezicht en brachten adviesorganen zoals de WRR en de SER gezaghebbende adviezen uit over organisaties die publieke diensten verlenen. Internationaal gezien springen vooral de ontwikkelingen in Europese wet- en regelgeving in het oog, alsmede de ontwikkelingen rondom maatschappelijke verslaggeving (dat wil zeggen verslaggeving over zowel prestaties als milieuaspecten, ethische en sociale aspecten).

Al deze ontwikkelingen bieden aan de ene kant nieuwe kansen voor goed bestuur, maar aan de andere kant blijven soms ook belangrijke aspecten onderbelicht. In deze studie beschrijven en analyseren we een aantal ontwikkelingen die relevant zijn voor goed bestuur bij organisaties op de grens tussen publiek en privaat. In dit rapport komen achtereenvolgens aan de orde:

- Goed bestuur in advies en beleid
- Goed bestuur en de kansen en regels vanuit Europa
- Goed bestuur in governancecodes
- Goed bestuur en maatschappelijke verslaggeving

We besluiten met een eerste aanzet voor een analysemodel van de Algemene Rekenkamer voor goed bestuur bij organisaties op de grens tussen publiek en privaat.

Deze studie verschijnt als achtergronddocument bij het rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5 (RWT5)*. In dat rapport hebben we de departementen en 'hun' RWT'S onderzocht. In deze achtergrondstudie is het snijvlak tussen publiek en privaat in meer abstracte zin geanalyseerd, los van individuele instellingen en departementen.

1.2 Goed bestuur

In deze studie gebruiken we het begrip goed (openbaar) bestuur als analyse-instrument voor het duiden van een aantal ontwikkelingen in het openbaar bestuur. Daarbij hanteren we twee invalshoeken van goed (openbaar) bestuur:

- 1 *Goed bestuur als kenmerk van een stelsel: goed openbaar bestuur*
Hierbij gaat het om transparantie, publieke (democratische) verantwoording, en om een effectieve, efficiënte en vraaggerichte publieke sector.
- 2 *Goed bestuur als organisatiekenmerk: public governance*
Hierbij gaat het om de opvatting van goed bestuur waarin een goede afstemming tussen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden binnen en tussen organisaties die publieke taken uitvoeren, centraal staat. Dan gaat het bijvoorbeeld om de wijze waarop het interne toezicht is vormgegeven, de dialoog met stakeholders vorm krijgt of over het op orde zijn van de bedrijfsvoering. De benadering staat ook wel bekend als ‘government governance’ of ‘public governance’.

Aan de hand van deze twee invalshoeken formuleren we per onderwerp een aantal aandachtspunten (‘kansen en risico’s’) voor goed bestuur. Daar waar we in deze studie spreken over *goed openbaar bestuur*, bedoelen we het stelsel. Daar waar we spreken over *public governance*, bedoelen we de organisatie.

1.3 Goed bestuur in nationaal advies en beleid

In het overheidsbeleid is in toenemende mate aandacht voor aspecten van goed openbaar bestuur op stelselniveau zoals transparantie, responsiviteit, publieke verantwoording en toezicht. Dit zien we terug in een aantal toonaangevende rapporten, adviezen aan de regering Balkenende II (2003-2006) en kabinetsnota’s waarin aandacht wordt besteed aan organisaties op de grens tussen publiek en privaat.

Wij wijzen op drie belangrijke aandachtspunten bij deze stukken.

- Ten eerste vinden wij dat een brede publieke verantwoording alleen bijdraagt aan een grotere maatschappelijke legitimatie als organisaties een goed beeld hebben van hun belanghebbenden. Die belanghebbenden moeten ook iets kunnen en willen doen met deze informatie: *exit*, *voice* of bijsturing.
- Ten tweede blijft volgens ons voor instellingen die een wettelijke taak uitvoeren en/of die gefinancierd worden uit publieke middelen, de ministeriële verantwoordelijkheid voor de besteding van publieke middelen en uitvoering van publieke taken onverkort overeind. De minister blijft een cruciale stakeholder met eigen verantwoordelijkheden die soms kunnen botsen met de belangen van andere belanghebbenden.
- Ten slotte valt op dat de nadruk in de verschillende nota’s sterk ligt op de last van toezicht en verantwoording. Wij zijn echter van mening dat de aandacht meer zou moeten uitgaan naar de wijze waarop toezicht bijdraagt en *kán* bijdragen aan een effectieve en efficiënte publieke dienstverlening. Organisaties en toezichthouders zouden de komende jaren zoveel mogelijk inzichtelijk kunnen maken op welke manier toezicht, verantwoording, transparantie en dialoog al dan niet leiden tot beter presteren en functioneren. Alleen met meer feitelijke kennis daarover kunnen zinvolle verdere verbeterlagen ten aanzien van goed openbaar bestuur worden gemaakt.

1.4 Goed bestuur en Europese regels en kansen

Internationaal biedt Europa kansen (nieuwe markten, subsidies) en kaders (wet- en regelgeving) voor goed bestuur. Europa is echter bij veel organisaties op afstand van het Rijk nog nauwelijks in beeld. Het ‘Europaproof’ worden én het gebruiken van de kansen die Europa biedt zijn belangrijke aandachtspunten voor organisaties op het snijvlak van publiek en privaat. Europaproof zijn betekent voldoen aan, en het goed toepassen van, Europese wet- en regelgeving. Voor goed bestuur binnen instellingen moet ook Europa een plaats hebben in de interne sturing, het interne toezicht, de beheersing en de verantwoording.

Wij vragen aandacht voor de volgende punten:

- Vanuit het oogpunt van goed bestuur is het van belang dat organisaties zijn doordrongen van de relevantie van Europese wet- en regelgeving voor de eigen organisatie voor wat betreft:
 - risico’s die samenhangen met het niet Europaproof zijn (boetes, tijdverlies etc.);
 - het gebruiken van de kansen die Europa biedt. Dit betekent dat organisaties een beeld moeten hebben van de kansen en mogelijkheden (financieel en beleidsmatig) die er zijn en die ze willen en kunnen gebruiken.
- Het proces van organisaties om Europaproof te worden, begint met aandacht van het bestuur van de organisaties voor de betekenis van Europese regelgeving. Verder moet het verwerven en onderhouden van expertise in de eigen organisatie over de (exacte) betekenis van (alle) Europese regels en aandacht in de bedrijfsvoering georganiseerd worden. Ten slotte moet ook het interne toezicht aandacht hebben voor de naleving van Europese wet- en regelgeving.
- De overheid heeft de belangrijke verantwoordelijkheid om de Europese dimensie van toezicht vorm te geven en het Europaproof worden van organisaties op afstand van het Rijk met nationale wetgeving te ondersteunen.

1.5 Goed bestuur en maatschappelijke verslaggeving

De thema’s maatschappelijk verantwoord ondernemen/handelen en maatschappelijke verslaggeving (dat wil zeggen verslaggeving over zowel prestaties als milieuaspecten, ethische en sociale aspecten) hebben tot op heden nauwelijks een plek gekregen in het denken over public governance. Dit is opmerkelijk omdat de maatschappelijke legitimatie van het doen en laten van publieke taakorganisaties en maatschappelijke ondernemingen sterk in de belangstelling staat (zie bijvoorbeeld de aandacht voor de dialoog met belanghebbenden in verschillende branchecodes). Het is verder opmerkelijk omdat maatschappelijke verslaggeving toch ook als onderdeel van publieke verantwoording, en daarmee als onderdeel van public governance, kan worden gezien.

Ook constateerden wij dat overheden zelf nauwelijks maatschappelijke jaarverslagen uitbrengen. Overheden richtten zich vooral op het stimuleren en faciliteren van maatschappelijke verslaggeving door het bedrijfsleven. Recent zijn er echter wel enige initiatieven te melden: de ministeries van Defensie, BZK, EZ en LNV brachten een maatschappelijk verslag uit en bij de ZBO’s en RWT’s kan met name in de zorgsector een positieve ontwikkeling worden gemeld.

De inhoud van de maatschappelijke verslagen loopt echter sterk uiteen en wij hebben dan ook de volgende aandachtspunten geformuleerd:

- Ten eerste is een teveel aan informatie ('information overload') een valkuil voor relevante en bruikbare verslaggeving. Dat kan worden voorkomen door een goed extern en intern (communicatie)proces om tot een goede inhoudsbepaling te komen.
- Een tweede punt is dat de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie in maatschappelijke verslagen beter dient te worden geborgd. Er is voornamelijk geen sprake van één beste oplossing. De assurancemethoden zijn namelijk nog in ontwikkeling.
- Ten derde menen wij dat maatschappelijk verantwoord ondernemen/handelen en maatschappelijke verslaggeving een plaats zou moeten krijgen in het denken over public governance als onderdeel van het aspect 'verantwoording'.

1.6 Goed bestuur en governancecodes

Veel branches hebben de afgelopen vijf jaar voor hun leden governancecodes opgesteld. Daarin zijn onder andere eisen ten aanzien van sturing, beheersing, (intern) toezicht en verantwoording vastgelegd. Uit onze analyse blijkt dat de maatschappelijke ondernemingen veel aandacht geven in hun codes aan de stakeholderdialoog, maar weinig aan hun relatie met de overheid.

Uit de analyse komen de volgende aandachtspunten naar voren:

- De verschillende codes binnen een sector volgen elkaar in hoog tempo op. Het is nog onduidelijk wat de opkomst, de frequente wisseling en wijziging van codes betekent voor de administratieve en bestuurlijke lasten van de organisaties waarvoor ze bedoeld zijn. Het risico bestaat dat door 'wildgroei' van eigen gedragsregels, certificeringssystemen, visitaties en governancecodes de positieve effecten van deregulering vanuit de overheid voor een deel teniet worden gedaan.
- Onduidelijk is nog in welke mate de bepalingen in de verschillende codes ook daadwerkelijk (zullen) worden nageleefd.
- De bepalingen in de codes van de verschillende sectoren lijken sterk op elkaar. De komende jaren zal blijken of er een convergentie gaat plaatsvinden naar één governancecode voor de publieke sector, vergelijkbaar met de Langlands-standaard in Groot-Brittannië.
- Meer aandacht voor de relatie met de overheid is wenselijk als wettelijke taken in het geding zijn.

1.7 Goed bestuur bij organisaties met een gemengd publiek-privaat profiel

In de afgelopen jaren is grote variëteit ontstaan tussen organisaties die publieke taken uitvoeren en daarbij publieke en private elementen met elkaar combineren. We onderscheiden in deze studie vijf elementen waarop organisatie publiek of privaat kunnen zijn: allocatie/concurrentie, structuur en cultuur, relatie tussen de overheid en de organisatie, producten en diensten en financiering.

In deze achtergrondstudie introduceren we het begrip 'publiek-privaat profiel' om organisaties die deze elementen combineren preciezer te kunnen typeren en zo kansen en risico's voor goed bestuur beter in beeld te kunnen brengen. We geven een eerste aanzet voor een analysemodel waarmee het publiek-private profiel van een organisatie kan worden vastgesteld. Met dit begrip kan vervolgens een risico- en kansenprofiel voor goed bestuur voor organisaties op afstand van het Rijk worden opgesteld.

In dit kader vragen wij aandacht voor de volgende punten:

- Wanneer een organisatie een gemengd publiek-privaat profiel heeft, dat wil zeggen een profiel met uiteenlopende scores op de verschillende dimensies, is een complex toezicht- en verantwoordingsarrangement onvermijdelijk. De kans op stapeling van toezicht en verantwoording is in dit geval groot. Daardoor ontstaan het risico van toenemende toezichtlasten en tegenstrijdige eisen van toezichthouders.
- Een gemengd publiek-privaat profiel kan leiden tot tegengestelde prikkels voor organisaties, bijvoorbeeld omdat publieke taakuitvoering en marktlogica op gespannen voet met elkaar kunnen staan of omdat een publieke organisatiecultuur botst met gewenste ondernemingszin.

Om de risico's voor het publieke belang te minimaliseren en de kansen optimaal te gebruiken is het noodzakelijk dat de sturing, de beheersing, het toezicht en de verantwoording zijn toegesneden op het publiek-private profiel.

Tot slot achten wij het van belang dat de komende jaren meer systematische empirische kennis wordt ontwikkeld over de vraag welke vormgeving van sturing, beheersing (bedrijfsvoering), verantwoording en toezicht het beste past bij een specifiek publiek-privaat profiel.

2 Inleiding

Zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's), maatschappelijke ondernemingen en andere organisaties op de grens tussen publiek en privaat opereren in een veld waarin zowel kritische klanten als de rijksoverheid en 'Europa' eisen stellen aan het functioneren en presteren van deze instellingen. Dat leidt tot een veelheid aan – soms tegenstrijdige – eisen die worden gesteld aan de prestaties, de bedrijfsvoering, de verantwoording, en het interne en externe toezicht, kortom aan de governance van de instellingen.

De afgelopen jaren zijn op verschillende fronten initiatieven genomen om de governance van instellingen op het snijvlak van publiek en privaat te verbeteren. Zo werden bijvoorbeeld in verschillende sectoren governancecodes opgesteld, ontwikkelde de overheid een kaderstellende visie op toezicht en brachten adviesorganen zoals de WRR en de SER gezaghebbende adviezen uit over organisaties die publieke diensten verlenen. Op het punt van de verslaggeving springen internationaal gezien vooral de ontwikkelingen in het oog rondom de maatschappelijke verslaggeving (dat wil zeggen verslaggeving over zowel prestaties als milieuaspecten, ethische en sociale aspecten).

In deze studie beschrijven en analyseren we een aantal ontwikkelingen en projecten dat relevant is voor de governance bij instellingen op de grens tussen publiek en privaat met een Algemene Rekenkamer-blik. Met die blik kijken we naar nationale en Europese ontwikkelingen en naar ontwikkelingen bij de instellingen zelf. We gebruiken daarbij onze criteria voor goed (openbaar) bestuur.

Deze studie verschijnt als achtergronddocument bij het rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5 (RWT5)*. In dat rapport hebben we de departementen en 'hun' RWT's onderzocht. In deze achtergrondstudie is het snijvlak tussen publiek en privaat in meer abstracte zin geanalyseerd, los van individuele instellingen en departementen. Met deze studie willen wij de Tweede Kamer, het kabinet en andere belanghebbenden en belangstellenden attenderen op een aantal aspecten van goed bestuur die volgens ons de komende jaren de nodige aandacht vragen. We hebben daartoe een aantal kansen en risico's (aandachtspunten) voor goed (openbaar) bestuur geformuleerd.

3 Goed (openbaar) bestuur

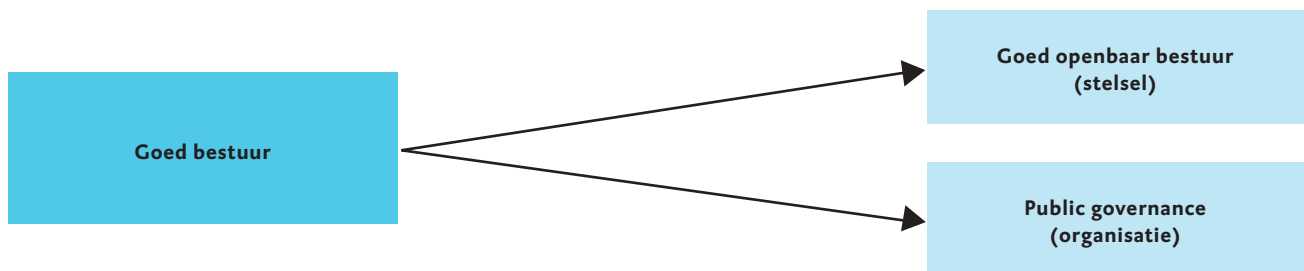
3.1 Inleiding

Wij willen vanuit onze missie en wettelijke taken bijdragen aan goed bestuur. In deze studie gebruiken we het begrip goed (openbaar) bestuur als analyse-instrument voor het duiden van een aantal ontwikkelingen in het openbaar bestuur. Daarbij hanteren we twee invalshoeken van goed (openbaar) bestuur ¹:

- 1 *Goed bestuur als kenmerk van een stelsel: goed openbaar bestuur*
Hierbij gaat het om een set van principes die voor het openbaar bestuur als geheel gelden, zoals transparantie, effectiviteit en vraaggerichtheid (zie voor de bijbehorende criteria paragraaf 3.2).
- 2 *Goed bestuur als organisatiekenmerk: public governance*
Hierbij gaat het om de opvatting van goed bestuur waarin een goede afstemming tussen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden binnen en tussen organisaties die publieke taken uitvoeren, centraal staat. Dan gaat het bijvoorbeeld om de wijze waarop het interne toezicht is vormgegeven, de dialoog met stakeholders vorm krijgt of over het op orde zijn van de bedrijfsvoering. De benadering staat ook wel bekend als ‘government governance’ of ‘public governance’ (zie voor de bijbehorende criteria paragraaf 3.3).

Daar waar we in deze studie spreken over *goed openbaar bestuur*, bedoelen we het stelsel. Daar waar we spreken over *public governance*, bedoelen we de organisatie. In figuur 1 staan de twee invalshoeken grafisch weergegeven.

Figuur 1 Goed bestuur



Bij deze twee invalshoeken hebben we criteria geformuleerd, die we gehanteerd hebben bij het uitvoeren van de analyses voor deze achtergrondstudie. Deze criteria staan in de volgende paragrafen uiteengezet.

¹ In de (internationale) literatuur over governance worden nog tal van andere indelingen gemaakt waarbij bijvoorbeeld de nadruk ligt op governance in (internationale) netwerken, of governance als vorm van coördinatie. In deze studie beperken we ons tot de twee genoemde visies omdat deze vanuit onze strategie en de aansluiting bij het rijksbrede rapport, deel 1 en 2 *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak*, deel 5, het meest relevant zijn.

3.2 Stelsel: goed openbaar bestuur

In onze strategie voor de periode 2004-2009 hebben wij het begrip goed openbaar bestuur centraal gesteld. Wij baseren ons daarbij op een opvatting over goed openbaar bestuur van de Verenigde Naties (Algemene Rekenkamer, 2003).

Voor de Verenigde Naties (VN) ligt de kern van goed bestuur in het zo goed mogelijk voldoen aan een aantal criteria: goed bestuur is onpartijdig en open, rechtszeker, consensusgericht, participatief, vraaggericht, effectief en efficiënt, transparant en legt publieke verantwoording af.² De VN geeft daarbij aan dat de overheid slechts één van de actoren in de governance van een land is. Ook de private sector en maatschappelijke verbanden (*de civil society*) zijn essentieel voor goed openbaar bestuur.

Wij hebben vier van de acht kenmerken tot uitgangspunt van onze strategie voor de periode 2004-2009 genomen (Algemene Rekenkamer, 2003): (1) transparantie, (2) publieke verantwoording, (3) effectief en efficiënt, (4) vraaggericht.

De essentialia van de Algemene Rekenkamer

Deze vier kenmerken hanteren wij als zogeheten essentialia van goed openbaar bestuur; de hoofdnormen. Deze zijn (Algemene Rekenkamer, 2005):

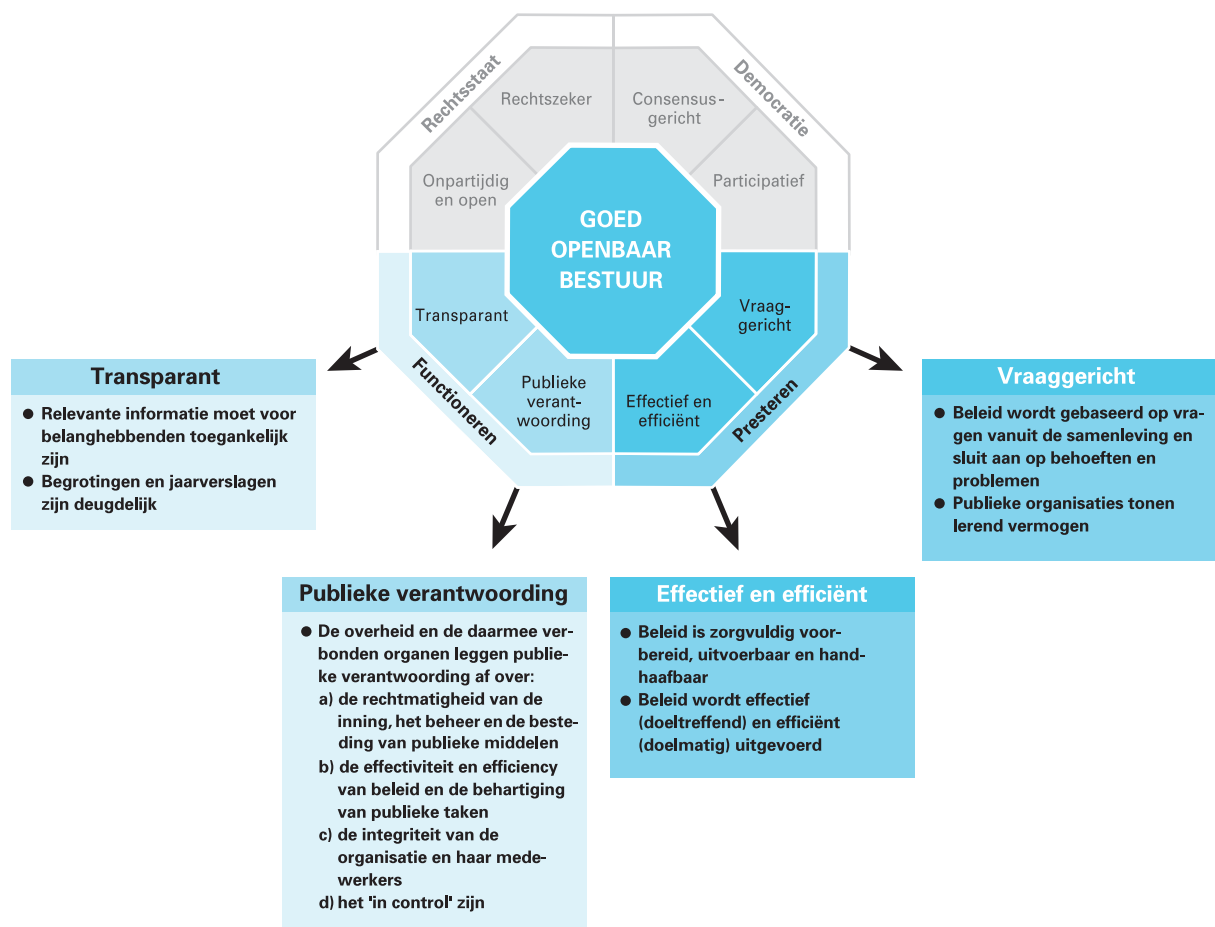
- *Transparantie*
 - relevante informatie moet voor belanghebbenden toegankelijk zijn;
 - begrotingen en jaarverslagen zijn deugdelijk.
- *Publieke verantwoording*

De overheid en de daarmee verbonden organen leggen publieke verantwoording af over:

 - de rechtmatigheid van de inning, het beheer en besteding van publieke middelen;
 - de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken;
 - de integriteit van de organisatie en haar medewerkers;
 - het in control zijn.
- *Effectief en efficiënt*
 - beleid is zorgvuldig voorbereid, uitvoerbaar en handhaafbaar;
 - beleid wordt effectief (doeltreffend) en efficiënt (doelmatig) uitgevoerd.
- *Vraaggericht*
 - beleid wordt gebaseerd op vragen vanuit de samenleving en sluit aan op behoeften en problemen;
 - publieke organisaties tonen lerend vermogen.

In figuur 2 is onze opvatting over goed openbaar bestuur en de uitwerking daarvan in de essentialia weergegeven.

² Vergelijkbare opvattingen van goed bestuur treffen we aan bij de OESO en het IMF.

Figuur 2 Goed openbaar bestuur ³

Bron: Algemene Rekenkamer, 2005

3.3 Organisatie: public governance

Goed bestuur heeft zoals gezegd niet alleen betrekking op een bestuurlijk stelsel als geheel, maar ook op individuele organisaties. In het bedrijfsleven is *corporate governance* steeds meer in de belangstelling gekomen.

Het zwaartepunt daarvan ligt bij de kwaliteit van het bestuur van individuele organisaties en het toezicht daarop door bijvoorbeeld een raad van commissarissen en door aandeelhouders.

Het corporate governance gedachtegoed heeft een pendant voor de overheid gekregen onder de noemer *government governance*. Het rapport *Government governance* van het Ministerie van Financiën uit 1996 vervulde daarin een belangrijke rol (Ministerie van Financiën, 1996).

Het Ministerie van Financiën definieert good governance als volgt (2006):

“Good governance is het waarborgen dat de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, evenals het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden, gebeurt in onderlinge samenhang, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen en in lijn met de bestuurlijke visie.”

(Ministerie van Financiën, 2006, p. 10; zie ook Werkgroep de Boer, 2004)

³ Deze criteria voor goed openbaar bestuur zijn ontleend aan de Verenigde Naties, zie: <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>.

De hoofdnormen van de essentialia van goed openbaar bestuur van de Algemene Rekenkamer zijn verwant aan normen uit de Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector van Intosai uit 2004. De Guidelines gaan onder meer in op effectiviteit en efficiency, rechtmatigheid en IT-aspecten. Ook wijzen de Guidelines op het belang van een goede “tone at the top” en op de persoonlijke en professionele integriteit van management en personeel.

In deze studie hanteren we, uitgaande van de definitie van het Ministerie van Financiën, de term ‘public governance’ voor organisaties op het snijvlak van publiek en privaat. Hierbij staan de volgende vier criteria centraal (Ministerie van Financiën, 2006):

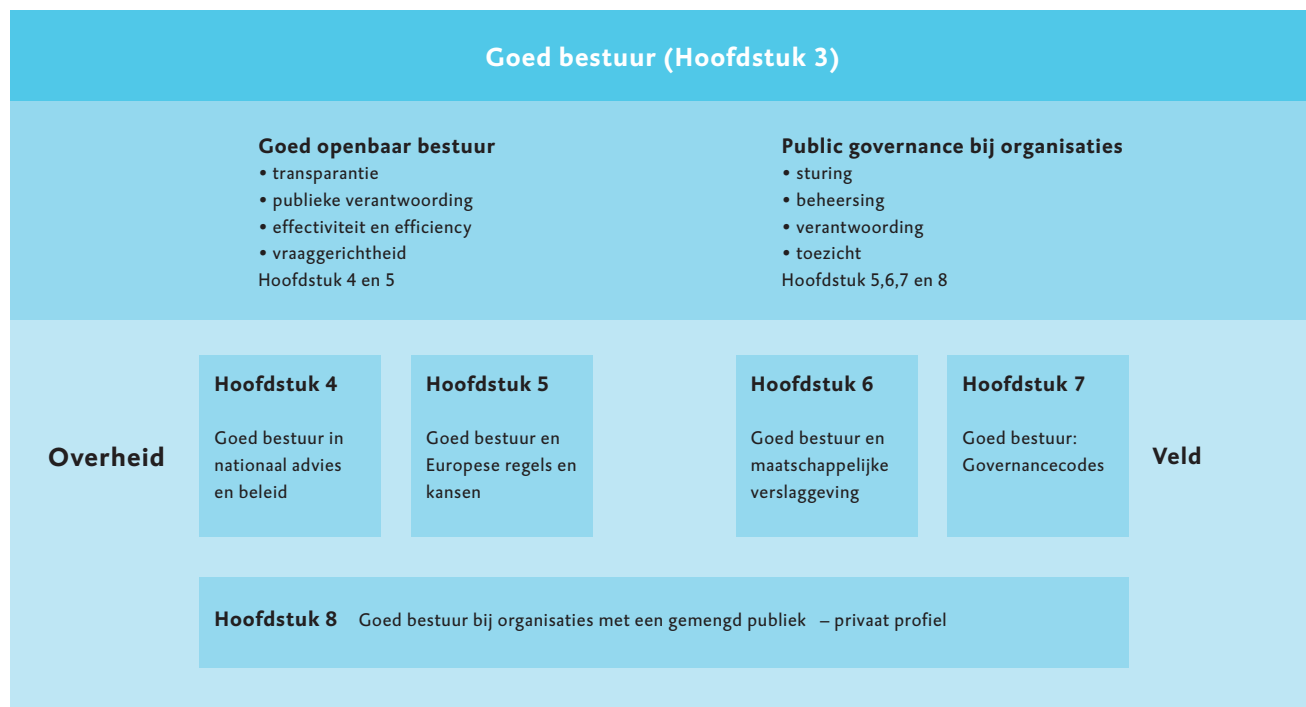
- **Sturen**
Sturen is het richting geven aan een organisatie om de organisatie-doelstellingen te kunnen realiseren. Dit proces bestaat onder meer uit het inrichten van de organisatie en de daaraan verbonden verantwoordelijkheden.
- **Beheersen**
Beheersen is het invoeren van een stelsel van maatregelen en procedures om vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is/blijft met de plannen en om zondig bij te sturen om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Dit betreft zowel *hard controls* (bijvoorbeeld prestatiemeting), als *soft controls* (o.a. het uitdragen van de organisatienormen en –waarden).
- **Toezicht houden**
Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.
- **Verantwoorden**
De verantwoording is het sluitstuk, waarbij aan belanghebbenden voldoende informatie wordt gegeven zodat zij kunnen beoordelen of:
 - de doelstellingen worden bereikt;
 - de wijze waarop de organisatie wordt aangestuurd en beheerst hun voldoende zekerheid geeft over de mate waarin doelstellingen in de toekomst gehaald worden;
 - het toezicht dat wordt gehouden aansluit bij de gewenste zekerheid over het bereiken van de doelstellingen en de wijze van aansturing en beheersing.

De afgelopen jaren zijn in diverse publiek-private sectoren governancecodes ontwikkeld die in een aantal gevallen geënt zijn op het corporate governancegedachtegoed uit de private sector. Met name de positionering van het interne toezicht, verantwoording aan belanghebbenden en de taken en werkwijze van de raad van bestuur krijgen daarin aandacht.

3.4 Opbouw van de achtergrondstudie

In de volgende hoofdstukken beginnen we met de invalshoek van het stelsel, door beleidsmatige ontwikkelingen op nationaal niveau te analyseren (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 komt het stelsel vanuit de Europese invalshoek aan de orde. Daarna verleggen we de aandacht naar ontwikkelingen vanuit het veld door een analyse te maken van maatschappelijke verslaggeving (hoofdstuk 6) en governancecodes (hoofdstuk 7). We eindigen deze achtergrondstudie met een beschouwing over goed bestuur bij organisaties met een gemengd publiek-privaat profiel (hoofdstuk 8). In figuur 3 is de opbouw van het rapport weergegeven.

Figuur 3 Opbouw van het rapport



4 Goed bestuur in nationaal advies en beleid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of en op welke manier de essentialia van goed openbaar bestuur (transparantie, publieke verantwoording, effectiviteit en efficiency en vraaggerichtheid) terugkomen in nationaal advies en beleid. In de periode van het tweede kabinet Balkenende (2003 - 2006) verschenen verschillende rapporten, adviezen aan de regering en kabinetsnota's die betrekking hebben op organisaties op de grens tussen publiek en privaat, zoals zbo's en maatschappelijke ondernemingen (zie kader). Om de centrale vraag van dit hoofdstuk te beantwoorden, hebben we onderstaande rapporten, adviezen en nota's geanalyseerd aan de hand van de essentialia uit paragraaf 3.2.

Geanalyseerde rapporten, adviezen en nota's

- In juli 2004 verscheen het interdepartementale beleidsonderzoek van de werkgroep Kohnstamm naar *Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau* (IBO-VOR, 2004). In mei 2005 verscheen het kabinetsstandpunt (minister van BVK, 2005a).
- In november 2004 verscheen het WRR-rapport *Bewijzen van goede dienstverlening*, waarin aanbevelingen zijn gedaan voor verbetering van de publieke dienstverlening in verschillende sectoren, waaronder de gezondheidszorg en de sociale zekerheid. In april 2005 maakte het kabinet het standpunt over het WRR-rapport bekend (minister van BVK, 2005b).
- In mei 2005 werden, in het kader van het *Programma Andere Overheid*, rijksbrede takenanalyses gepresenteerd. Deze takenanalyses bevatten een uitvoerige diagnose van de problemen in ons politiek-bestuurlijke bestel. Ook worden aanbevelingen gedaan om deze problemen aan te pakken (*Andere Overheid*, 2005).
- In november 2005 bracht het kabinet de *Kaderstellende visie op toezicht 2005* uit. Deze visie heeft betrekking op toezichthouders (minister van BVK, 2005c).
- In 2005 publiceerde de SER het advies *Ondernemerschap voor de publieke zaak* (SER, 2005). Het kabinetsstandpunt verscheen in oktober 2005 (minister van EZ, 2005).

4.2 Transparantie

Transparantie komt in verschillende onderzochte documenten terug, en heeft dan betrekking op de publieke dienstverlening (WRR, 2004), op maatschappelijke ondernemingen (SER, 2005) en op toezicht (minister van BVK, 2005c). In deze stukken wordt transparantie gezien als middel om de volgende doelen te bereiken:

- het verbeteren van dienstverlening en het bijdragen aan grotere responsiviteit;
- het vergroten van vertrouwen in instellingen;
- het vergroten van de legitimiteit van toezichthouders.

Hoewel transparantie kan leiden tot een hogere responsiviteit van instellingen en een betere publieke dienstverlening kunnen er volgens de WRR echter ook kanttekeningen geplaatst worden (WRR, 2004):

- Meer transparantie kan strategisch gedrag oproepen en wederzijds wantrouwen institutionaliseren.
- Om effectief verantwoording af te kunnen leggen, dat wil zeggen verantwoording die leidt tot kwaliteitsverbetering, is een zekere mate van geheimhouding en beslotenheid een voorwaarde.
- De vraag is of de kosten die zijn gemoeid met het voldoen aan de eisen van transparantie opwegen tegen de kosten en de onvermijdelijke bureaucrativering van de dienstverlening.
- Inzicht in innovatie en kwaliteitsverbetering zijn niet gebaat bij transparantie zonder oog voor de context waarin de prestaties worden geleverd.
- Openbare prestatie-informatie is moeilijk voldoende betrouwbaar te maken. Om een afgewogen keuze te kunnen maken is het noodzakelijk dat ook andere informatiebronnen beschikbaar zijn, zoals kwalitatieve ervaringskennis van gebruikers.

4.3 Publieke verantwoording

In de onderzochte rapporten, adviezen en kabinetsnota's wordt vooral de nadruk gelegd op de functie en het belang van publieke (horizontale) verantwoording.

Zo stelt de WRR in het rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* bijvoorbeeld dat de overheid instellingen zou moeten verplichten cliënten informatie te verschaffen over hun dienstverlening. Daarnaast pleit de WRR voor informatierecht voor cliënten (WRR 2005). Deze aanbeveling is niet overgenomen door het kabinet.

In reactie op de rapporten en adviezen benadrukt het kabinet dat horizontale verantwoording aan belanghebbenden een onderdeel is van een breder systeem van 'checks and balances' (minister van EZ, 2005; minister van BVK, 2005c). Ook geeft het kabinet aan dat publieke verantwoording van publieke organisaties niet alleen moet gaan over financiën en prestaties, maar ook over de wijze waarop organisaties de kwaliteit borgen van prestaties en bedrijfsvoering, over het functioneren van het bestuur en de raad van toezicht en over de manier waarop zij signalen uit de omgeving verwerken (minister van BVK, 2005c).

Daarnaast gaat het kabinet expliciet in op het belang van verticaal toezicht en de relatie tussen verticaal toezicht en horizontale verantwoording. Volgens het kabinet zijn verticaal toezicht en verticale verantwoording cruciaal voor het waarborgen van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar verticaal toezicht kan en moet wel rekening houden met horizontale verantwoording.

In het IBO-VOR rapport en in de kabinetsreactie hierop wordt bovendien expliciet onderstreept dat horizontale verantwoording belangrijk is, maar dat horizontale verantwoording nooit het verticale overheidstoezicht volledig kan vervangen.

“Het instrument van democratische controle betreft politieke controle door en politieke verantwoording aan de gekozen volksvertegenwoordiging. Deze vorm van controle is niet te vergelijken met andere vormen van controle en verantwoording (bestuurlijk, ambtelijk, zgn. ‘horizontaal’ enz.). Dat soort vormen van controle en verantwoording zijn een belangrijke vorm op zichzelf, maar geen vervanging van de politieke controle en verantwoording.” (IBO-VOR, 2004, p. 28)

4.4 Efficiency en effectiviteit

De overtuiging dat aan de effectiviteit en efficiency in de publieke sector nog veel verbeterd kan worden, komt in alle adviezen en rapporten terug en heeft betrekking op verschillende domeinen binnen het openbaar bestuur:

- *Ministeries en het Rijk als geheel*
In verschillende rijksbrede takenanalyses wordt ervoor gepleit om het maatschappelijke resultaat van overheidsbeleid (weer) voorop te zetten (Commissie Cultuur en werkwijze, 2005; Commissie Gevaarlijke stoffen/risicobeleid, 2005; Commissie Marktordening, 2005);
- *Uitvoeringsinstellingen*
Voor de uitvoeringsinstellingen wil het kabinet de kwaliteit en doelmatigheid van het functioneren verder bevorderen met het oog op een optimale dienstverlening aan burgers en bedrijven (minister van BVK, 2005a, p.3);
- *Maatschappelijke dienstverlening*
De effectiviteit en efficiency van maatschappelijke dienstverlening is een centraal thema in het WRR-advies *Bewijzen van goede dienstverlening* (WRR, 2004);
- *Maatschappelijke ondernemingen*
In reactie van het kabinet op het SER *Ondernemerschap voor de publieke zaak* staat het kabinet uitgebreid stil bij doelmatigheidsprikkels (bijvoorbeeld bij de introductie van concurrentie, prestatiefinanciering of prestatieafspraken) voor maatschappelijke ondernemingen (minister van EZ, 2005);
- *Toezicht*
Toezicht moet volgens het kabinet efficiënt ingezet worden (minister van BVK, 2005c). Een kanttekening hierbij is dat het kabinet, hoewel zij een vermindering van toezichtlast erg belangrijk vindt, geen handvatten biedt voor een afweging tussen toezichtlast en de effecten van toezicht.

4.5 Vraaggericht

Vraaggerichtheid, of beter het gebrek daaraan, van de publieke sector is een terugkerend thema in de geanalyseerde rapporten en adviezen. Zo wordt bijvoorbeeld in een van de rijksbrede takenanalyses geconstateerd dat veranderingen in de samenleving voortdurend leiden tot wijzigingen in de verwachtingen van burgers over de rol van de overheid. Burgers vinden dat ambtenaren niet voldoende luisteren en te weinig oplossingen bieden voor problemen die zij belangrijk vinden (Commissie Cultuur en werkwijze, 2005, p. 2-4).

In verschillende stukken worden methoden genoemd die de vraaggerichtheid van instellingen kunnen vergroten:

- Door het creëren van leermogelijkheden, bijvoorbeeld in de vorm van expertisecentra waarin ervaringen uitgewisseld kunnen worden (Commissie Cultuur en werkwijze, 2005; Commissie Marktordening, 2005; Commissie Gevaarlijke stoffen/risicobeleid, 2005).
- Door transparant te zijn over de geleverde prestaties en over de inrichting van de publieke verantwoording. Hierdoor kunnen belanghebbenden zich een beeld vormen van het beleid en de prestaties van de organisatie (minister van EZ, 2005).
- Door ondernemen voor ‘eigen rekening en risico’ te stimuleren (minister van EZ, 2005). Via het marktwerkingsprincipe leiden meer tevreden klanten tot inkomsten en ontevreden klanten tot verlies. Als deze inkomsten en verliezen voor eigen rekening van de organisaties komen, werkt dit volgens het kabinet mogelijk als een stimulans voor het vergroten van de responsiviteit. Het kabinet stelt bij dit principe echter wel de voorwaarde dat de positie van de burger versterkt moet worden (minister van BVK, 2005c).

4.6 Aandachtspunten voor goed openbaar bestuur

Een aantal toonaangevende rapporten en adviezen aan de regering besteedt ruim aandacht aan aspecten van goed bestuur op stelselniveau (transparantie, publieke verantwoording, effectiviteit/efficiency en vraaggerichtheid). Uit reacties op deze rapporten en adviezen blijkt dat het kabinet deze uitgangspunten grotendeels onderschrijft.

Bij effectiviteit/efficiency krijgt met name de gedachte dat dienstverlening aan burgers en bedrijven optimaal moet zijn, aandacht in de kabinetsreacties. Het kabinet gaat in de Kaderstellende visie op toezicht echter niet in op de vraag in hoeverre toezicht aan een effectieve en efficiënte publieke dienstverlening bijdraagt, maar legt het accent op de mate waarin burgers en bedrijven last hebben van toezicht.

Een punt waar wij in deze studie aandacht voor vragen is de relatie tussen meer transparantie, een uitgebreide publieke verantwoording en stakeholderdialoog enerzijds en de feitelijke kwaliteit van het presteren en functioneren van publieke instellingen anderzijds. Wij roepen daarom instellingen, beleidsmakers en toezichthouders in het publieke domein op om de komende jaren zoveel mogelijk inzichtelijk te maken of en hoe toezicht, verantwoording, transparantie en dialoog leiden tot beter presteren en functioneren. Alleen met meer feitelijke kennis daarover kunnen zinvolle verdere verbeterlagen worden gemaakt.

De aandacht voor meer responsiviteit en voor verbreding van de publieke verantwoording kan positief uitwerken op de maatschappelijke legitimatie van instellingen. Daarbij wijzen we op twee zaken. Ten eerste zal een brede publieke verantwoording alleen bijdragen aan meer maatschappelijke legitimatie als instellingen een duidelijk en goed beeld hebben van hun belanghebbenden (zie ook: WRR, 2004). Die belanghebbenden moeten ook iets kunnen en willen doen met deze informatie: *exit*, *voice* of bijsturing (zie ook: Algemene Rekenkamer, 2004). ⁴

⁴ Exit: op zoek gaan naar een andere aanbieder, *voice*: protesteren bij de dienstverlener.

Ten tweede wijzen we er op dat te midden van alle stakeholders, de minister een cruciale stakeholder blijft met eigen verantwoordelijkheden. Voor RWT's blijft de ministeriële verantwoordelijkheid voor de besteding van publieke middelen en uitvoering van publieke taken onverkort overeind. De verantwoordelijkheden van de minister kunnen soms botsen met de belangen van andere belanghebbenden, hetgeen onverlet laat dat de minister 'eindverantwoordelijk' is voor de instandhouding en het functioneren van een systeem.

5 Goed bestuur en Europese regels en kansen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk verleggen we de aandacht naar het Europese niveau: wat betekent Europese wet- en regelgeving voor de public governance van instellingen met een gemengd publiek-privaat profiel? In de public governance binnen instellingen moet ook Europa een plaats hebben in de interne sturing, het interne toezicht, de beheersing en de verantwoording.

Organisaties die naast hun publieke taken tevens marktactiviteiten ontwikkelen, moeten (net als andere organisaties) Europaproof zijn. Dat betekent dat ze zowel aan de Europese wet- en regelgeving voor overheidsinstellingen moeten voldoen als aan die voor ondernemingen. De instellingen moeten zelf de verplichtingen van het gemeenschapsrecht nakomen. De Nederlandse overheid blijft tegenover de Europese Unie wel aansprakelijk voor het naleven van Europese wet- en regelgeving, ook door RWT'S en ZBO'S. Inbreuken op de correcte naleving van gemeenschapsrecht kunnen leiden tot sancties.

Bij decentrale overheden gebeurt er veel vanuit de branches in samenwerking met het Ministerie van BZK op het gebied van voorlichting en er zijn stimulerende acties gericht op het Europaproof worden van de overheidsorganisaties. Ook RWT'S en ZBO'S kunnen hun voordeel doen met deze informatie (www.europadecentraal.nl). Er is weinig informatie over het Europaproof-zijn van RWT'S. De praktijk wijst uit dat de juiste toepassing van EU-regelgeving niet vanzelf gaat (Gerbrandy en Hessel 2004, Hessel, 2004); er moet bij RWT'S en ZBO'S nog veel gebeuren om Europaproof te worden (Europa Decentraal 2004, Hessel 2004, Van Schendelen 2004, Algemene Rekenkamer 2005).

Voor deze achtergrondstudie hebben we gesprekken gevoerd met drie RWT'S, om zo meer inzicht te krijgen in wat Europaproof-zijn betekent voor de interne organisatie en hoe deze instellingen omgaan met de risico's en kansen die Europa biedt.

We gaan in dit hoofdstuk in op de volgende onderwerpen:

- Europese wet- en regelgeving en risico's voor RWT'S en ZBO'S bij niet naleving;
- Europaproof zijn en goede voorbeelden van acties bij decentrale overheden;
- Europaproof zijn en RWT'S en ZBO'S.

5.2 Groeiende betekenis van Europees Recht

Als overheidsinstellingen moeten RWT'S en ZBO'S voldoen aan de Europese richtlijnen met betrekking tot bijvoorbeeld aanbestedingen en staatssteun. Als RWT'S en ZBO'S marktactiviteiten ontplooiën vallen ze ook onder de mededingingswetgeving. In het rapport *Publiek Ondernemerschap, Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen* beschreven we een aantal

belangrijke Europese wetten en regels op het gebied van staatssteun, aanbesteding en mededinging. Ook werd ingegaan op de Transparantierichtlijn en de voorstellen voor de Dienstenrichtlijn (Algemene Rekenkamer, 2005). De belangrijkste consequenties voor RWT'S en ZBO'S zijn hieronder uiteengezet.

5.2.1 Staatssteun

Een steunmaatregel is in principe verboden als die tot concurrentievervalsing leidt of dreigt te leiden. Een omschrijving van het begrip staatssteun is te vinden in het EG-verdrag, in de artikelen 87, 88 en 89. Uitzonderingen daargelaten kan het bij staatssteun bijvoorbeeld gaan om: subsidies, leningen tegen niet marktconforme voorwaarden, fiscale faciliteiten of deelnemingen door de staat in ondernemingskapitaal.

Het begrip 'staat' moet hier breed opgevat worden. Van staatssteun is niet alleen sprake bij steun van overheidswege, maar ook bij steun (subsidies, garanties) die uit 'overheidsmiddelen' wordt bekostigd. Dat betekent dat behalve de centrale overheid ook de decentrale en op afstand gezette overheid verschaffer van staatssteun kunnen zijn. Verder gaat het om steun die ten goede komt aan 'bepaalde ondernemingen'. Publieke organisaties en decentrale overheden komen onder dit ondernemingsbegrip te vallen wanneer zij goederen of diensten op de markt aanbieden. In de derde plaats moet, wat 'de onderneming' ontvangt, te kwalificeren zijn als 'niet-marktconform voordeel' (Hessel, 2005). In voorkomende gevallen kan bijvoorbeeld kruissubsidiëring van private arrangementen of een overheidsgarantiestelling en een niet-marktconforme lening voor private arrangementen bij publieke organisaties worden aangemerkt als een vorm van staatssteun.

Steunmaatregelen zijn in het algemeen onverenigbaar met het EG-verdrag en moeten vooraf gemeld worden bij de Europese Commissie. Slechts in uitzonderlijke gevallen geeft de Europese Commissie toestemming voor het verlenen van staatssteun (Hessel en Neven, 2001).

Goed voorbeeld van een doorlichting van staatssteunmaatregelen bij provincies

Verschillende provincies hebben de afgelopen jaren een onderzoek laten uitvoeren om de naleving van de staatssteunregels in hun organisatie in kaart te brengen. Een voorbeeld hiervan is het project *Doorlichten subsidieregelingen op staatssteun van de provincie Utrecht*. Het doorlichten van de subsidies past in het traject om de provincie Europaproof te maken. (Bron: www.europacentraal.nl)

5.2.2 Aanbestedingsregels

De Europese aanbestedingsregels zijn van toepassing wanneer aanbestedende diensten, bijvoorbeeld RWT'S en ZBO'S (al dan niet in samenwerking met derden), een bepaald drempelbedrag overschrijden voor bijvoorbeeld:

- 1 Dienstverlening;
- 2 Uitvoeren van werken;
- 3 Aankoop (lease) van producten, leveringen.

Voor de wijze waarop overheidsinstanties moeten handelen als ze een bouwopdracht geven, een product kopen of een dienst afnemen, gelden verschillende regels. Bij een bouwwerk van meer dan circa 5,3 miljoen euro gelden Europese aanbestedingsregels. Voor diensten en leveringen ligt de grens op 137.000 euro voor de centrale overheid en op 211.000 euro voor alle andere overheidsinstanties.

Deze Europese aanbestedingsrichtlijnen gelden voor alle opdrachten boven de gestelde drempelbedragen die overheidsorganisaties, dus ook RWT'S en ZBO'S, willen uitbesteden.

5.2.3 Mededinging en de transparantierichtlijn

De Mededingingswet, die in 1998 in werking trad en intussen meerdere keren is gewijzigd, is de juridische basis voor de naleving van de EU- regelgeving op het gebied van mededinging (EG-verdrag artikel 81 tot en met 89). Doel van het mededingingsbeleid is effectieve concurrentie op de gemeenschappelijke markt te beschermen en een interne markt verder uit te bouwen, dat wil zeggen een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd.

De Mededingingswet is van toepassing op het gedrag van ondernemingen, maar overheden kunnen ook onder de Mededingingswet vallen. Dat is alleen het geval als de overheid handelt als onderneming. Als overheidsorganisaties marktactiviteiten ontplooiën, vallen ze ook onder de Europese wet- en regelgeving voor ondernemingen.

Op het punt van de kostprijsadministratie heeft de Europese Unie een aantal regels vastgesteld in de Mededingingswet en Transparantierichtlijn.⁵ Deze regels zijn bij uitstek relevant voor organisaties, die publieke en private middelen en activiteiten combineren.

Sinds 15 februari 2002 is aan de Mededingingswet een nieuw hoofdstuk toegevoegd, getiteld: *financiële transparantie binnen bepaalde ondernemingen*.⁶ De bepalingen van dit hoofdstuk gelden voor ondernemingen waaraan van overheidswege een bijzonder of uitsluitend recht is verleend en voor ondernemingen die zijn belast met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang en daarvoor in enige vorm overheidssteun ontvangen. Als zulke ondernemingen ook andere producten of diensten voortbrengen, moeten ze voor de verschillende activiteiten een gescheiden administratie voeren met een kostprijsadministratie die voorziet in een correcte toerekening van baten en lasten.⁷

De eis van de gescheiden administratie geldt overigens niet als de betrokken activiteiten al vallen onder specifieke EG-regels inzake een gescheiden administratie en ook niet voor ondernemingen die diensten verrichten die de handel tussen lidstaten niet op merkbare wijze ongunstig kunnen beïnvloeden.⁸

De Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Mededingingswet maakt duidelijk dat met een *gescheiden administratie* bedoeld wordt dat inzichtelijk gemaakt wordt welke lasten en baten met de verschillende activiteiten verband houden en volgens welke methoden deze lasten en baten worden toegerekend (minister van EZ, 2001).

⁵ EG richtlijn nr. 80/723.

⁶ Mededingingswet, hoofdstuk 4A, artikelen 25a-25f.

⁷ Mededingingswet, artikel 25b, eerste lid.

⁸ Mededingingswet, artikel 25c.

De wijze van toerekening is aan de onderneming. Wel moet het duidelijk zijn welke beginselen worden toegepast (bijvoorbeeld welke kostenverdeel-sleutel is gebruikt) en het toerekenen van lasten moet proportioneel zijn, dat wil zeggen in overeenstemming met het gebruik of verbruik van de desbetreffende middelen. ⁹

In een recent aangekondigde wijziging van de Mededingingswet wordt de bevoordeling door overheden van hun eigen economische activiteiten ten opzichte van private partijen tegengegaan. ¹⁰ Kern van de wijziging is het tegengaan van de inzet van publieke middelen voor commerciële taken. Overheidsorganisaties worden daarnaast verplicht om bekend te maken wanneer zij een nieuwe economische activiteit starten. Ook moeten zij aangeven of zij hiervoor publiek geld inzetten. Belanghebbende partijen zoals bedrijven of de gemeenteraad krijgen nu de kans het overheidsbestuur aan te spreken op deze activiteit. De Nederlandse Mededingingsautoriteit zal toezien op de naleving van deze regels.

5.2.4 Dienstenrichtlijn

Met de toetreding van buitenlandse spelers op de Nederlandse markt en met het optreden van Nederlandse aanbieders op de Europese markt wint het voorstel voor de Dienstenrichtlijn (ook wel 'Bolkesteinrichtlijn' genoemd) aan belang. Deze richtlijn kan grote gevolgen hebben voor die sectoren die steeds verder internationaliseren. Publieke organisaties met marktgerichte activiteiten zullen onder deze richtlijn gaan vallen.

De voorgestelde Dienstenrichtlijn heeft tot doel een algemeen rechtskader vast te stellen voor het uitoefenen van de vrijheid van vestiging van dienstverleners en voor het vrij verkeer van diensten. De richtlijn beoogt de belemmeringen die zowel de vrijheid van vestiging als het vrije verkeer van diensten in de weg staan, te verwijderen. Om de belemmeringen voor de vrijheid van vestiging op te heffen voorziet het voorstel in een vereenvoudiging, stroomlijning en screening van de vergunningstelsels van de lidstaten.

Op 4 april 2006 heeft de Europese Commissie een – na verwerking van eerdere bezwaren uit verschillende lidstaten – ingrijpend gewijzigd voorstel voor de Dienstenrichtlijn vastgesteld. Een aantal sectoren is alsnog uitgezonderd van de werkingssfeer van de richtlijn: de uitzendbranche, de particuliere beveiligingssector, financiële diensten (zoals financiële adviesdiensten, bankdiensten en verzekeringen), de sociale dienstverlening op het gebied van huisvesting, jeugdzorg en gezinszorg, de gezondheidszorg, audio-visuele mediadiensten, kansspelen, openbare ambten en belastinggerelateerde diensten (notariaat, kadaster, belastingheffende/-innende diensten). De Europese Raad heeft in mei 2006 een gemeenschappelijk standpunt ingenomen over de voorgestelde richtlijn waarbij het gewijzigde voorstel van de Commissie nagenoeg zonder aanpassingen is onderschreven. Uiterlijk twee jaar na goedkeuring door het Europees Parlement moeten de lidstaten de richtlijn geïmplementeerd hebben via de nationale wetgeving.

5.2.5 Risico's voor RWT's bij niet naleving EU-regelgeving

Als een ZBO of RWT besluiten neemt die niet in overeenstemming zijn met Europese regelgeving, kan een bedrijf of burger die in zijn belang geschaad is, of schade meent te ondervinden beroep instellen bij de rechter. Bij het onjuist

⁹ In het SER-advies met het kenmerk 05.09543/bt naar aanleiding van het conceptwetsvoorstel 'Markt en Overheid' wordt gewag gemaakt van het feit dat het kostenbegrip niet eenduidig is. De SER stelt daarom voor om de definitie van het kostenbegrip uit de communautaire kaderregeling inzake staatsteun als definitie over te nemen.

¹⁰ De ministerraad heeft er medio februari 2006 mee ingestemd dat het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State zal worden gezonden.

omgaan met de Europese regels lopen RWT's en ZBO's in algemene zin de volgende risico's:

- 1 Het moeten betalen van een schadevergoeding aan benadeelde derden;
- 2 Het moeten terugbetalen van staatsteun;
- 3 Het moeten betalen van een boete;
- 4 Het oplopen van tijdverlies, bijvoorbeeld omdat een aanbesteding opnieuw moet worden voorbereid;
- 5 Het verliezen van een goed imago, van aanzien en van betrouwbaarheid (bij oneerlijke concurrentie of kruissubsidiëring).

5.3 Decentrale overheden en Europa

Europaproof zijn betekent het voldoen aan en het goed toepassen van Europese wet- en regelgeving (Hessel, 2004). De praktijk wijst uit dat een juiste toepassing van EU-regelgeving niet vanzelf gaat (Algemene Rekenkamer 2005, 2006 en www.europadecentraal.nl).

Bij decentrale overheden vinden ontwikkelingen plaats die voor RWT's en ZBO's interessant kunnen zijn. Dit geldt voor zowel voor inhoudelijke als voor procesmatige acties, waaronder de opzet van Europaproof-projecten, (digitale) kennisnetwerken en de ontwikkeling van handreikingen om organisaties Europaproof te maken. ¹¹

Enkele voorbeelden van Europaproof-trajecten bij decentrale overheden

Project Europaproof Den Haag

De gemeente Den Haag heeft in 2003 een project opgezet om staatssteunproof te worden. Daarbij zijn onder andere alle staatssteun-gevoelige processen geïnventariseerd. Verder is er een minimisregister ingesteld om inzicht te krijgen in de geldstromen binnen de gemeente om het risico te beheersen dat binnen de gemeente de drempel overschreden wordt. Ook dienen alle collegevoorstellen een Europaparaagraaf te hebben met een uitwerking van de Europeesrechtelijke consequenties van de voorstellen. Binnen dit project, dat nog steeds loopt, wordt veel aandacht gegeven aan: ondersteuning door college van B&W en management, samenwerking met de accountant m.b.t. de rechtmatigheid, informeren en trainen van medewerkers en het vaststellen van kaders.

Project Europaproof Provincie Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland heeft in 2002 een Europaproof-project opgezet. Men is gestart met een eerste inventarisatie van de belangrijkste EU-regelgeving op het terrein van de provincie. Ook is men nagegaan wat ervoor nodig was om op de dossiers staatssteun, aanbestedingen, milieu(regelgeving) en subsidiebeheer de provinciale besluitvorming/organisatie op termijn juridisch EU-bestendig te kunnen maken. De provincie heeft ervoor gekozen om de focus te leggen op staatssteun, aanbestedingen en milieu(wetgeving), omdat dit de terreinen zijn waarop de provincie het meest geconfronteerd wordt met EU-beleid en regels. Men beoogt de provinciale organisatie dusdanig in te richten dat er een optimale afstemming ontstaat op EU-gebied die recht doet aan alle bestuurlijke, juridische, financiële en control-belangen van de organisatie.

¹¹ Denk daarbij aan www.europadecentraal.nl, www.kcgs.nl.

Verskillende brancheorganisaties van decentrale overheden ¹² hebben in samenwerking met het Ministerie van BZK instrumenten zoals handreikingen en specifieke checklists ontwikkeld om organisaties te ondersteunen bij het Europaproof worden. De handreikingen moeten bestuurders en ambtenaren binnen de publieke organisaties bewust maken van het feit dat Europese wet- en regelgeving de eigen activiteiten raakt en dat organisaties grote risico's lopen als de Europese regels niet worden nageleefd.

Deze handreikingen bevatten een of meer checklisten waardoor een organisatie een beeld krijgt van de eigen vorderingen in het proces naar het Europaproof zijn (Europa Decentraal et. al. 2006; Provincie Noord-Holland, 2004). Met behulp van een van deze checklisten kan een organisatie bijvoorbeeld nagaan of er sprake is van staatsteun en of er al dan niet moet worden aanbesteed. Deze checklisten kunnen volgens ons ook gebruikt worden door ZBO's en RWT's (zie bijvoorbeeld www.europadecentraal.nl, www.vng.nl).

Brancheorganisaties en de overheid hebben de afgelopen jaren gekozen voor voorlichting en self-assessments als instrument om organisaties te stimuleren Europaproof te worden. Dit is conform het kabinetsstandpunt ten aanzien van de Europese Dimensie van toezicht (minister van BZK, 2004, p. 2).

Uit het kabinetsstandpunt “de Europese dimensie van toezicht”

‘Het kabinet hanteert als vooronderstelling dat eventuele inbreuken op het EG-recht in belangrijke mate samenhangen met onvoldoende kennis van dat recht. Op alle niveaus van de overheid is EU-kennis nog te vaak onvoldoende. Langs verschillende wegen werkt het kabinet aan de verbetering van die kennis. Te noemen vallen het Kenniscentrum Europa Decentraal en het Coördinatiepunt staatssteun decentrale overheden. Ook is er aandacht voor de interne werkwijze bij de decentrale overheden. (...)’

Het Ministerie van BZK werkt momenteel aan de in dit kabinetsstandpunt toegezegde voorbereiding van wetgeving die voorziet in het invoeren van een verhaals- en regresrecht. Daarmee kan een ex artikel 226 van het EG-verdrag opgelegde boete of dwangsom dan wel overige schade verhaald worden op decentrale overheden voor zover daarbij sprake is van verzuim van die decentrale overheden. Dit is de voorbereiding van de wet Toezicht Europees Recht (wet TER). Het wetsvoorstel beoogt onder meer zeker te stellen dat de naar publiekrecht ingestelde overheidslichamen in voorkomende gevallen alsnog tot een juiste naleving kunnen worden verplicht, waardoor een dreigende sanctionering van de lidstaat door de Europese Commissie wordt voorkomen. Deze wet zal ook betrekking hebben op RWT's en ZBO's. ¹³

5.4 ZBO's en RWT's en Europa

Over het Europaproof zijn van de (sectoren van) ZBO's en RWT's is erg weinig literatuur verschenen, zeker in vergelijking met decentrale overheden. Uit de beschikbare literatuur valt wel af te leiden dat er weinig aandacht is voor dit onderwerp en dat er nog veel te verbeteren valt.

Uit de EZ-monitor van 2004 (www.minez.nl) blijkt dat de naleving van aanbestedingsregels in 2004 onder de onderzochte RWT's/ZBO's weliswaar

¹² Hierbij gaat het om de VNG, IPO en UvW.

¹³ Bron: Gesprek BZK, d.d. 20-6-2006.

verbeterd is, maar achterblijft in vergelijking met decentrale overheden en rijksoverheid.

Het kabinet Balkenende II heeft medio 2004 meerdere maatregelen aangekondigd die moeten leiden tot betere naleving van de Europese aanbestedingsregels door centrale overheid, decentrale overheden en instellingen. Het kabinet heeft gezegd bereid te zijn na te gaan of bij het (centraal) toezicht op stelselniveau ook aandacht moet worden besteed aan de vraag of (naast decentrale overheden) ook ZBO'S en RWT'S hun organisatie zodanig hebben ingericht dat er voldoende zekerheid is over de naleving van communautaire verplichtingen (minister van BZK, 2004).

5.5 Klaar voor Europa?

We zijn bij drie RWT'S nagegaan wat deze organisaties doen om Europaproof te worden, risico's te beheersen en kansen te benutten.¹⁴

Uit die gesprekken komen drie onderwerpen naar voren waarop een organisatie goed zou moeten scoren wil ze 'klaar voor Europa' zijn:

- Hebben van kennis van en aandacht voor Europese wet- en regelgeving binnen de organisatie;
- Inrichten van interne controlesystemen en prikkels die de naleving van Europese wet- en regelgeving waarborgen;
- Benutten van kansen die Europa biedt (nieuwe markten, beleidsbeïnvloeding, subsidies).

In bijlage 2 is een typering van de geïnterviewde organisaties opgenomen aan de hand van deze drie onderwerpen.

5.5.1 Kennis van en aandacht voor Europese wet- en regelgeving

Uit de gesprekken bleek dat er grote verschillen zijn in de mate waarin er binnen organisaties kennis bestaat van en aandacht is voor Europese wet- en regelgeving.

Een organisatie in de beginfase is zich weliswaar bewust van het feit dat Europese wet- en regelgeving steeds belangrijker wordt, maar heeft dit organisatorisch en juridisch nog geen plek gegeven. Terwijl in een organisatie die Europaproof is niet alleen de verantwoordelijke medewerkers de relevante regels kennen, maar deze ook correct toepassen, al dan niet gesteund door speciale EU-functionarissen binnen de organisatie.

5.5.2 Naleving van Europese wet- en regelgeving

Het is niet alleen belangrijk dat er binnen de organisatie kennis bestaat over relevante Europese wet- en regelgeving, maar ook dat deze wet- en regelgeving wordt nageleefd. Verankering van de naleving van EU-wet- en regelgeving in de bedrijfsvoering en in de AO/IC is daarvoor een vereiste. Ook is het belangrijk dat in de accountantscontrole en derhalve in de opdracht aan de accountant van het bevoegd gezag aandacht wordt besteed aan de naleving van Europese wet- en regelgeving. Tot slot kunnen kritische klanten, consumenten en concurrenten organisaties bij de les houden, door 'toe te zien' op valse concurrentie en/of staatssteun.

¹⁴ Deze drie RWT's zijn niet a-select gekozen. De organisaties zijn juist gekozen omdat werd verondersteld dat Europese aangelegenheden van belang waren voor de betreffende organisatie. De informatie is gebaseerd op gesprekken met een jurist en een controller, en/of een EU-coördinator van de instelling en op interne beleidsstukken, relevante delen van de AO, informatie in jaarverslagen en Tweede Kamerstukken.

5.5.3 Benutten van kansen

Een organisatie is pas echt klaar voor Europa als zij zich houdt aan de Europese wet- en regelgeving én als zij optimaal profiteert van de financiële en beleidsmatige mogelijkheden die Europa biedt. Daarbij kan het gaan om het binnenhalen van subsidies, het beïnvloeden van de Europese besluitvorming of het beter benutten van potentiële nieuwe markten.

Een organisatie kan er bijvoorbeeld voor kiezen een apart Europeabeleid te formuleren, een aparte EU-contactpersoon aan te stellen of een speciale afdeling in te richten die zorgt voor goede belangenbehartiging. Ook het deel uitmaken van EU-netwerken en -overlegvormen om kennis uit te wisselen kan helpen bij het benutten van de kansen die Europa biedt.

5.6 Aandachtspunten voor goed bestuur

Van verschillende kanten is er op gewezen dat er bij RWT's en ZBO's nog veel moet gebeuren om Europaproof te worden. Goed bestuur binnen instellingen betekent dat Europa een plaats heeft in de interne sturing, beheersing en verantwoording. Europese wet- en regelgeving werkt immers door in de interne bedrijfsvoering (administratieve organisatie) en in de publieke verantwoording door instellingen (rechtmatigheid). Sturen op de naleving van Europese regels en het benutten van kansen die Europa biedt is van belang voor de effectiviteit en efficiency van de instelling.

Daarom moet er volgens de Algemene Rekenkamer bestuurlijke aandacht zijn voor de betekenis van Europese regelgeving voor de besluitvorming in de organisatie en is het nodig expertise in de eigen organisatie over de (exacte) betekenis van (alle) Europese regels te organiseren, zoals in paragraaf 5.5.3 is aangegeven.

6 Goed bestuur en maatschappelijke verslaggeving

6.1 Inleiding

Na de vorige twee hoofdstukken over de nationale en Europese overheid, verruimen we in dit hoofdstuk onze blik, en wel naar het veld zelf. We beginnen met maatschappelijke verslaggeving als aspect van public governance. Leidende gedachte bij maatschappelijke verslaggeving is dat de verantwoordingsplicht van organisaties, met name van ondernemingen, meer moet omvatten dan de traditionele financiële verantwoording aan aandeelhouders. Het gaat om verantwoording over méér dan alleen financiële transacties, in méér dan uitsluitend financiële termen, aan méér groepen dan uitsluitend de geldschieters, ten behoeve van méér dan alleen financiële besluitvorming.

In de achtergrondstudie *Verbreiding van de publieke verantwoording* (2004) stonden we uitgebreid stil bij de ontwikkelingen en achtergronden van het fenomeen ‘maatschappelijke verslaggeving’. Dit hoofdstuk geeft de situatie in 2006 weer.

6.2 Maatschappelijke verslaggeving in het bedrijfsleven

Op basis van recent onderzoek naar de ontwikkeling van maatschappelijke verslaggeving in zestien landen ¹⁵ kan worden geconstateerd dat wereldwijd in 2006 52% van de 250 grootste multinationale ondernemingen een maatschappelijk verslag uitbracht (2002: 45%; 1999: 35%) (KPMG, 2005). Binnen deze categorie is tevens sprake van een duidelijke tendens tot het verbreden van deze verslaggeving, van vrijwel uitsluitend milieu-informatie eind vorige eeuw tot milieuaspecten en sociale en ethische aspecten (‘triple bottom line’) in 2005.

Maatschappelijke verslaggeving krijgt meestal vorm in een afzonderlijk verslag dat naast de financiële verslaggeving wordt gepubliceerd. Bekende ondernemingen in Nederland die een maatschappelijk jaarverslag uitbrengen zijn Shell, Ahold, ING Groep, Rabobank Groep, Nutreco en Triodos Bank.

In Nederland dragen onder andere de volgende actoren bij aan de verdere ontwikkeling van maatschappelijke verslaggeving:

- **Het Ministerie van EZ**
Dit ministerie voert onder andere jaarlijks ‘Transparantiebenchmarks’ uit: onderzoeken naar de kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkeling van maatschappelijke verslaggeving van bedrijven en maatschappelijke organisaties.
- **Het koninklijk NIVRA**
De bijdrage van NIVRA bestaat onder andere uit het studierapport *Maatschappelijke Verslaggeving en Assurance-Opdrachten* uit 2002 en uit het in samenwerking met de Vereniging voor Milieu-Accountancy en met steun van het ministerie van Economische Zaken jaarlijks toekennen van de ‘ACC Award’ voor maatschappelijke verslagen.

¹⁵ Japan, UK, Canada, Italië, Spanje, Zuid-Afrika, Duitsland, Zweden, Noorwegen, VS, Denemarken, Nederland, België, Finland, Australië en Frankrijk.

Zo is bijvoorbeeld in Denemarken – net als in Nederland – wetgeving voor de publicatie van milieuverslagen van kracht. Noorwegen, Zweden en Australië kennen sinds 1999 wetgeving met betrekking tot het opnemen van milieu-informatie in het financieel jaarverslag. In Frankrijk is in 2002 wetgeving aangenomen die ondernemingen verplicht tot rapportage over milieu- en sociale aspecten in hun jaarverslag.

- Netwerkorganisaties als MVO Nederland en MVO Platform
Laatstgenoemde organisatie heeft in 2002 het MVO Referentiekader gepubliceerd, waarin een overzicht is opgenomen van normen, afspraken en operationele aspecten die in internationaal verband een rol spelen. In een aparte paragraaf van dit referentiekader wordt ingegaan op ‘transparantie en rapportage’. Uitgangspunt daarbij is dat ‘van een onderneming wordt verwacht dat deze transparant is over haar beleid en verantwoording aflegt ten aanzien van haar maatschappelijk functioneren. Hierbij heeft verslaggeving een centrale rol’ (MVO Platform, 2002).

6.3 Maatschappelijke verslaggeving bij de overheid

Niet alleen in het bedrijfsleven is de aandacht voor maatschappelijke verslaggeving toegenomen, ook binnen de overheid is meer aandacht voor dit fenomeen ontstaan als het gaat om de eigen verslaggeving. Overheden zijn namelijk lange tijd nauwelijks actief geweest bij het zelf uitbrengen van maatschappelijke jaarverslagen. Zij richtten zich vooral op het stimuleren en faciliteren van maatschappelijke verslaggeving door het bedrijfsleven. Recent zijn er echter wel degelijk enige initiatieven te melden. Zo worden internationaal vooral in Australië en het Verenigd Koninkrijk maatschappelijke verslagen door overheidsorganisaties gepubliceerd. In Nederland zijn verschillende ministeries bezig met maatschappelijke verslaggeving:

- Het Ministerie van Defensie publiceert jaarlijks een milieuverslag.
- Het Ministerie van BZK brengt sinds 2001 het ‘Sociaal Jaarverslag Rijk’ uit.
- Het Ministerie van EZ kwam in 2005 met zijn eerste maatschappelijke jaarverslag (‘EZ van binnen en buiten’) en publiceerde ook in 2006 weer een maatschappelijk jaarverslag (‘Duurzaam vernieuwen’). Hierin komen thema’s aan de orde als communicatie met stakeholders, belangenweging in het kader van duurzame groei en inspanningen voor goed werkgeverschap.
- Het Ministerie van LNV publiceerde op Verantwoordingsdag 2006 zijn maatschappelijk jaarverslag 2005 (Kiezen voor duurzaamheid). Het verslag heeft de vorm van een magazine en verschijnt naast bestaande verantwoording over financiën en personeelsbeleid. Het sociaal verslag en het milieuverslag zijn een integraal bestanddeel van het maatschappelijk jaarverslag. Het verslag betreft de bedrijfsvoering en het beleid van het ministerie.

Bij de ZBO’S en RWT’S zijn er met name in de zorgsector ontwikkelingen op het gebied van maatschappelijke verslaggeving. De (voormalige) ziekenfondsen dienen zich sinds 2005 te verantwoorden volgens het ‘Informatiemodel Maatschappelijk Jaarverslag Ziekenfondsen’, dat in overleg met het veld tot stand is gekomen. Uitdrukkelijk doel van de externe verslaggeving is geïntegreerde, voor het brede maatschappelijke verkeer toegankelijke, verantwoording. In het model zijn bijvoorbeeld indicatoren opgenomen voor verslaggeving over het elektriciteitsverbruik, gasverbruik, papierverbruik en maatschappelijke betrokkenheid (CVZ, 2005). Het was in augustus 2006 nog niet duidelijk of dit informatiemodel ook gaat gelden voor alle zorgverzekeraars in het nieuwe zorgstelsel.

Zorginstellingen zijn sinds 1 januari 2006 verplicht zich te verantwoorden middels het ‘Jaardocument Maatschappelijk Verantwoording Zorg’, dat jaarlijkse verplichtingen op grond van wet- en regelgeving bundelt. Hierin

moeten zorginstellingen een beschrijving geven van het gevoerde beleid op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen, met als prestatievelden ‘mensen’, ‘meerwaarde maatschappij’ en ‘milieu’ (Ministerie van VWS, 2005).

6.4 Algemene richtlijnen voor maatschappelijke verslaggeving

Global Reporting Initiative (GRI)

Voor maatschappelijke verslaggeving bestaan nog geen algemeen aanvaarde standaarden. Er is wel een belangrijke stimulans voor de ontwikkeling van internationale consensus over de beste rapporteringswijze. En dat zijn de *Sustainability Reporting Guidelines* van het Global Reporting Initiative (GRI, 2002 ¹⁶). Van de verslagen van de 250 grootste multinationale ondernemingen wereldwijd verwijst in 2006 40% naar de GRI-richtlijnen (in 2002 was dat 36%) (www.gri.com).

Richtlijn 400 Jaarverslag en Handreiking voor maatschappelijke verslaggeving (RJ)

In Nederland bestaat geen wettelijk kader voor maatschappelijke verslaggeving. Wel heeft de Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ), in opdracht van het Ministerie van EZ, in 2003 *Richtlijn 400 Jaarverslag* aangevuld met aanbevelingen over maatschappelijke verslaggeving door ondernemingen. De richtlijn is van toepassing op verslagjaren die aanvangen op of na 1 januari 2004. De richtlijn is primair bedoeld voor grote en middelgrote ondernemingen (RJ, 2003a).

De RJ heeft in 2003 tevens een *Handreiking voor maatschappelijke verslaggeving* opgesteld, eveneens in opdracht van het Ministerie van EZ. Deze handreiking biedt een richtinggevend conceptueel kader voor maatschappelijke verslaggeving, met als uitgangspunten vrijwilligheid en eigen verantwoordelijkheid. Bij de totstandkoming van de handreiking is gebruik gemaakt van de GRI-richtlijnen (RJ, 2003b).

6.5 Richtlijnen toegespitst op de overheid

Naast algemene richtlijnen, is er ook een aantal initiatieven dat betrekking heeft op de maatschappelijke verslaggeving door de overheid.

GRI Supplement

In 2005 heeft GRI een *Sector Supplement for Public Agencies* uitgebracht. Volgens deze toevoeging aan de GRI-richtlijnen dienen (alle) publieke organisaties onder meer verslag te doen van hun visie en strategie, bedrijfsvoeringsmaatregelen en prestaties met betrekking tot duurzame ontwikkeling (GRI, 2005).

CIPFA initiatieven

In 2004 stelt The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA ¹⁷) dat maatschappelijke verslaggeving ‘[...] arguably represents the most important advance in organisational reporting generally in the last few decades’. Op basis van een analyse van het verschijnsel maatschappelijke verslaggeving ziet het instituut voor zichzelf een rol weggelegd voor het ontwikkelen van een ‘framework for public services sustainability reporting’ (CIPFA, 2004).

¹⁶ Begin 2006 is het ontwerp van een nieuwe versie van deze richtlijnen gepubliceerd (*G3 Sustainability Reporting Guidelines*). De definitieve versie wordt in het najaar van 2006 verwacht.

¹⁷ Het CIPFA is een Britse accountantsorganisatie die gespecialiseerd is in de sector overheid. CIPFA is verantwoordelijk voor de standaarden voor financiële verslaggeving van de lokale overheid. Het is een internationaal gezaghebbend instituut, zeker waar het conceptuele vraagstukken betreft.

INTOSAI

INTOSAI heeft tot op heden nog weinig aandacht gewijd aan verslaggeving over duurzaamheid in brede zin. Wel signaleert de INTOSAI Working Group on Environmental Auditing dat, met name in het Verenigd Koninkrijk, enkele publieke organisaties begonnen zijn met het publiceren van milieuverlagen.¹⁸ De Working Group stelt dat Supreme Audit Institutions (SAI's), naast het verifiëren van door overheden verstrekte milieu-informatie, ook mogelijkheden voor verbreding van de verslaggeving onder de aandacht zouden moeten brengen. In dat verband wordt expliciet gewezen op het toenemend belang van 'environmental, social, and ethical reporting' (INTOSAI, 2004).

6.6 Controle en certificering van maatschappelijke verslaggeving

6.6.1 Geen algemeen aanvaarde standaarden

Controle en certificering van financiële verslaggeving (financial reporting) is het exclusieve werkterrein van gecertificeerde accountants. Voor financiële verslaggeving zijn algemeen aanvaarde, complete, gedetailleerde accounting standards (verslaggevingsstandaarden) voorhanden; voor de accountantscontrole op deze financiële verslaggeving bestaan algemeen aanvaarde, complete, gedetailleerde auditing standards (Richtlijnen voor de Accountantscontrole (rac's), gebaseerd op de International Standards on Auditing (isa's)).

Het bijzondere, en tegelijkertijd het probleem, van maatschappelijke verslaggeving (*sustainability reporting*) is dat er géén algemeen aanvaarde, complete, gedetailleerde accounting standards en auditing standards zijn.

Ook bijzonder is dat de controle en verificatie van maatschappelijke verslaggeving niet alleen het exclusieve werkterrein van accountants is. Een derde bijzonderheid is de 'zachtheid' van de normen: normen voor de getrouwheid van financiële informatie zijn aanzienlijk harder dan normen voor de betrouwbaarheid van economische, sociaal-ethische en milieu-informatie.

In de achtergrondstudie *Verbreding van de publieke verantwoording* uit 2004 stonden we stil bij het feit dat niet alleen maatschappelijke verslaggeving in ontwikkeling is, maar ook de opdrachten voor bijvoorbeeld accountants voor het geven van zekerheid hierover. Sindsdien is in de situatie niet veel veranderd. De reikwijdte van de opdracht, de controle-aanpak en de rapportage middels een assurance-rapport van maatschappelijke verslaggeving zijn nog niet uitgekristalliseerd.

Omdat er nog geen algemeen aanvaarde, complete en gedetailleerde auditing standards bestaan voor de controle en certificering van maatschappelijke verslaggeving, dient de accountant voorlopig aan te sluiten bij andere bruikbare, thans beschikbare controlestandaarden. In het NIVRA-rapport *Maatschappelijke verslaggeving en assurance-opdrachten* (2002) worden drie aanknopingspunten voor assurance-opdrachten uitgewerkt.

¹⁸ Als voorbeeld wordt verwezen naar het milieuverlag van English Nature.

In bijlage 2 van de achtergrondstudie *Verbreding van de publieke verantwoording* zijn deze standaarden uitgebreid weergegeven (Algemene Rekenkamer, 2004). De aanknopingspunten zijn in het kort:

- RAC 100 inzake assurance-opdrachten (NIVRA);
- De toelichting op assurance-opdrachten, opgenomen in de *Sustainability Reporting Guidelines* (GRI)
- *AccountAbility 1000 Assurance Standard, Guiding Principles* (Institute of Social and Ethical Accountability, ISEA).

Rondom de sustainability reporting guidelines en de aa 1000 standaard hebben zich sinds 2004 geen nieuwe ontwikkelingen voorgedaan. Dat ligt anders voor de RAC 100. Inmiddels is RAC 100 vervangen door Richtlijn 3000: assurance-opdrachten anders dan opdrachten tot controle of beoordeling van historische financiële informatie, die geldt met ingang van het boekjaar 2005. In januari 2005 zijn naast de Richtlijn 3000 twee nieuwe ontwerprichtlijnen door het NIVRA gepubliceerd (zie: www.nivra.nl):

- Ontwerprichtlijn 3410 inzake Assurance-opdrachten ten aanzien van maatschappelijke verslagen;
- Ontwerprichtlijn 3010 inzake Het samenwerken van accountants met materiedeskundigen uit andere disciplines bij niet-financiële assurance-opdrachten.

Deze ontwerprichtlijnen zullen naar verwachting in het najaar van 2006 gaan gelden.

6.6.2 (Ontwerp-)Richtlijnen van het NIVRA

Richtlijn 3000 Assurance-opdrachten anders dan opdrachten tot controle of beoordeling van historische financiële informatie

Tot de inwerkingtreding van Richtlijn 3410 *Assurance-opdrachten ten aanzien van maatschappelijke verslagen*, is Richtlijn 3000 de belangrijkste Nederlandse richtlijn voor de assurance van maatschappelijke verslagen. De richtlijn geldt per 1 januari 2005 en vervangt RAC 100, die gold vanaf 2003.

Richtlijn 3000 heeft ten doel algemene uitgangspunten en noodzakelijke werkzaamheden vast te stellen voor en aanwijzingen te geven aan accountants in de openbare praktijk voor de uitvoering van assurance-opdrachten anders dan opdrachten tot controle of beoordeling van historische financiële informatie die vallen onder de Richtlijnen voor de Accountantscontrole en de Richtlijnen voor Beoordelingsopdrachten. De assurance-opdrachten kunnen gericht zijn op het verkrijgen van een redelijke of beperkte mate van zekerheid.

Richtlijn 3000 bevat richtlijnen inzake:

- Ethische normen;
- Kwaliteitsbeheersing;
- Aanvaarden en voortzetten van de opdracht;
- Overeenstemming over de opdrachtvoorwaarden;
- Planning en uitvoering van de opdracht;
- Gebruikmaken van de werkzaamheden van deskundigen;
- Verkrijgen van informatie;
- Beoordeling van gebeurtenissen die optreden na de periode of het tijdstip waarop de opdracht betrekking heeft tot aan de datum van het assurance-rapport;
- Dossiervorming;
- Opstellen van het assurance-rapport;
- Overige verantwoordelijkheden met betrekking tot de rapportering.

Omdat medio 2006 specifieke richtlijnen voor assurance-opdrachten ten aanzien van maatschappelijke verslagen gaan gelden, worden de voor de assurance van maatschappelijke verslagen relevante onderdelen van Richtlijn 3000 hier niet verder behandeld.

Ontwerp-richtlijn 3410 Assurance-opdrachten ten aanzien van maatschappelijke verslagen

In januari 2005 werd Ontwerprichtlijn 3410 gepubliceerd. In augustus 2006 werd gewerkt aan aanpassing van de ontwerprichtlijn. Het is duidelijk dat de definitieve richtlijn aanzienlijk zal afwijken van de ontwerprichtlijn. Daarom blijft de behandeling van deze ontwerprichtlijn in deze paragraaf beperkt.

De ontwerprichtlijn 3410 heeft tot doel specifieke grondslagen vast te stellen en aanwijzingen te geven voor de uitvoering van een assurance-opdracht voor een maatschappelijk verslag. De opdracht kan worden uitgevoerd op twee niveaus: controle (redelijke mate van zekerheid) en beoordeling (beperkte mate van zekerheid).

Ontwerprichtlijn 3410 bevat richtlijnen inzake:

- Doelstelling van de assurance-opdracht;
- Optrachtaanvaarding;
- Materialiteit;
- Verantwoordelijkheden van de leiding en van de accountant;
- Beoordeling van de verslaggevingscriteria;
- Deskundigheid en samenwerking met materiedeskundigheden;
- Opzet en uitvoering van de werkzaamheden;
- Rapportage;
- Specifieke overheidsaspecten.

Ontwerp-richtlijn 3010 Het samenwerken van accountants met materiedeskundigen uit andere disciplines bij niet-financiële assurance-opdrachten

In januari 2005 werd ook Ontwerprichtlijn 3010 gepubliceerd. Ook deze ontwerprichtlijn wordt thans herzien (augustus 2006).

De richtlijn is relevant voor de assurance (controle of beoordeling) van maatschappelijke verslagen, omdat bij de uitvoering hiervan veelal sprake zal zijn van samenwerking tussen accountants en andere deskundigen.

Ontwerprichtlijn 3010 bevat richtlijnen inzake:

- Odrachtaanvaarding;
- ALgemene deskundigheidseisen;
- Samenwerkingsmodellen;
- Verantwoordelijkheden;
- Werkverdeling.

Er worden drie samenwerkingsmodellen onderscheiden:

- De accountant draagt de ongedeelde verantwoordelijkheid;
- Multidisciplinaire samenwerking onder gezamenlijke verantwoordelijkheid;
- Separate opdrachten per discipline.

6.7 Aandachtspunten voor goed bestuur

Maatschappelijke verslaggeving is in opmars, reeds langere tijd in de private sector en meer recent ook in de publieke sector. Zij is vooralsnog vrijwillig, voortkomend uit verantwoordelijkheidsbesef en welbegrepen eigenbelang. Publieke organisaties kunnen putten uit verschillende bronnen in binnen- en buitenland voor goede voorbeelden, stimulansen en aanbevelingen en uit de zich steeds verder ontwikkelende richtlijnen, met name die van de GRI.

Maatschappelijke verslaggeving is, als bijzondere vorm van publieke verantwoording, een aspect van goed bestuur. Wij vragen aandacht voor het feit dat naast het verslag zélf als verantwoordingsinstrument, ook de processen die aan dat product voorafgaan en erop volgen van belang zijn. Aan de voorkant gaat het dan onder andere om contacten met stakeholders (bijvoorbeeld om informatiebehoeften te bepalen), verbetering van de strategie en de bedrijfsvoering rond de betrokken domeinen (onder andere milieuzorg, HRM, selectie van leveranciers, cliënten en activiteiten) en verbetering van de interne informatievoorziening.

Aan de achterkant gaat het onder andere om evaluatie van de verstrekte informatie en de gemaakte keuzes en geleverde prestaties, waarbij opnieuw de interactie met stakeholders centraal staat.

Hoewel de activiteiten met betrekking tot maatschappelijke verslaggeving zijn toegenomen, is zij inhoudelijk nog niet in balans. Er is vaak sprake van onvoldoende focus op informatiebehoeften van stakeholders, te veel details (*information overload*) en moeizame toegankelijkheid. Er is meer aandacht nodig voor het proces om tot een goede inhoudsbepaling te komen. *Information overload* kan worden voorkomen door een goed extern en intern (communicatie)proces.

Ondernemingen laten maatschappelijke verslaggeving steeds vaker extern verifiëren, wat de betrouwbaarheid van de verslagen en de geloofwaardigheid voor stakeholders kan vergroten.

De betrouwbaarheid van de verstrekte informatie moet worden geborgd door informatiesystemen en bevestigd door een vorm van onafhankelijke review

en/of verificatie. Maar er is vooralsnog geen sprake van één beste oplossing voor de geschetste problemen, omdat de assurancemethoden nog in ontwikkeling zijn. De komende jaren zou volgens de Algemene Rekenkamer de aandacht uit moeten gaan naar methoden die de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie kunnen borgen.

De thema's maatschappelijke verantwoord ondernemen/handelen en maatschappelijke verslaggeving hebben bij organisaties tot op heden nauwelijks een plek gekregen in het denken over public governance. Dit is opmerkelijk omdat de maatschappelijke legitimatie van het doen en laten van publieke taakorganisaties en maatschappelijke ondernemingen sterk in de belangstelling staat (zie bijvoorbeeld de aandacht voor de dialoog met stakeholders in verschillende branchecodes). Het is verder opmerkelijk omdat maatschappelijke verslaggeving toch ook als onderdeel van publieke verantwoording, en daarmee als onderdeel van public governance kan worden gezien. Wij pleiten er daarom voor om maatschappelijke verslaggeving een plaats te geven in het denken over public governance.

7 Goed bestuur: Governancecodes

7.1 Inleiding

Na de maatschappelijke verslaggeving zijn de governancecodes de volgende ontwikkeling op het gebied van public governance die aan de orde komt. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag in hoeverre de criteria voor goed bestuur op organisatieniveau (sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden, zie paragraaf 3.3) terugkomen in een aantal recente governancecodes dat door partijen in het veld is ontwikkeld. ¹⁹

Het karakter van de publiek gefinancierde dienstverleners is de afgelopen decennia veranderd van uitvoeringsinstellingen van de overheid die werken volgens landelijke richtlijnen, naar publieke ondernemers die hun dienstenpakket optimaal willen afstemmen op specifieke omstandigheden en wensen. Er zijn daardoor nieuwe ‘checks and balances’ nodig die meer zijn toegesneden op de specifieke omstandigheden van de onderneming of branche. De organisatie van de (semi-)publieke sector heeft zich aan deze ontwikkeling aangepast. Zo introduceerden onder andere ziekenhuizen, hogescholen en verschillende ZBO's een raad van toezicht, geïnspireerd op de raad van commissarissen uit de private sector. Verdere zelfregulering in de vorm van public governancecodes biedt hiervoor eveneens mogelijkheden. ²⁰ We hebben de belangrijkste van deze governancecodes geanalyseerd.

7.2 Analyse van governancecodes

In deze studie hebben we onderzocht in welke mate deze governancecodes aandacht besteden aan public governance (goed bestuur op organisatieniveau), dat wil zeggen aan sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden (zie paragraaf 3.3). We hebben ook onderzocht in hoeverre de codes aandacht besteden aan naleving en implementatie.

Sturen

De governancecode is voor een maatschappelijke onderneming een middel om te laten zien hoe ze in de formulering van haar doelen met de belangen van alle stakeholders rekening houdt. Eén van deze stakeholders is de overheid. We hebben onderzocht in hoeverre de governancecodes aandacht schenken aan de relatie met stakeholders inclusief de relatie met de overheid.

Beheersen

We hebben zowel algemene aspecten van beheersen, als meer specifieke aspecten voor de organisatie als publieke onderneming onderzocht. Wat betreft de algemene aspecten van beheersen hebben we bijvoorbeeld gekeken of in de betreffende code aandacht is voor het voorkómen van oneerlijke concurrentie, voor integriteit of voor risicomanagement. Voorbeelden van meer specifieke beheersingsaspecten waarop we de codes hebben geanalyseerd zijn: efficiënte en effectieve besteding van publieke middelen (waaronder de bezoldiging van de bestuurders), scheiding van publieke en private activiteiten, transparantie in kostentoerekening en risicomanagement ten behoeve van politieke doelen.

¹⁹ De Algemene Rekenkamer maakte eerder een vergelijkbare analyse in het rapport *Publiek Ondernemerschap* (2005). Deze vergelijking was toegespitst op de mate waarin in branchecodes bepalingen zijn opgenomen over de specifieke eisen die publieke ondernemerschap stelt aan de interne en externe governance.

²⁰ Zie ook: Van Besouw en Noordman (2005) en Beemer en Luursema (2004).

Verantwoording en toezicht

Als alternatief voor verticaal toezicht door de minister schuiven de branches in governancecodes een stelsel van intern toezicht en horizontale verantwoording naar voren. We hebben onderzocht hoever intern toezicht en horizontale verantwoording in de codes zijn uitgewerkt.

Implementatie en afdwingbaarheid

We hebben ten slotte ook onderzocht hoe het staat met de implementatie en de naleving van de code en of bepalingen zijn opgenomen over afdwingbaarheid van de code.

De beoordeling vond plaats aan de hand van een checklist. De methodologische verantwoording en de volledige checklist zijn in bijlage 1 opgenomen.

7.3 Geanalyseerde codes

Hieronder staan de public governancecodes die in de analyse zijn betrokken:

Geanalyseerde governancecodes ²¹

Branche	Jaar	Governancecode	Organisatie
a Maatschappelijke ondernemingen	2005 ²²	Code Maatschappelijke Ondernemersgroep (MO-groep)	MO-groep (welzijn, maatschappelijke dienstverlening, jeugdzorg en kinderopvang)
Maatschappelijke ondernemingen	2003	Branchecode Maatschappelijke Onderneming	Netwerk Toekomstgerichte Maatschappelijke Ondernemingen (NTMO)
c Onderwijs	2005	Educational governance bij bve-instellingen	Bve Raad ²³
d Onderwijs	2006	Branchecode Governance Hogescholen	HBO-Raad
e ZBO's	2000	Handvest Publieke Verantwoording + Tastbaar Arrangement	Handvestgroep Publiek Verantwoorden
e ZBO's	2005 ²⁴	Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties	Handvestgroep Publiek Verantwoorden
f Zorg	2002	Health Insurance Governance	Zorgverzekeraars Nederland (ZN)
g Zorg	2005	Zorgbrede Governancecode	Brancheorganisaties Zorg
h Goede doelen	2005	Goed bestuur voor goede doelen	VFI (Brancheorganisatie van goede doelen)

De Handvestgroep Publiek Verantwoorden heeft een aantal elementen afzonderlijk geregeld in het 'Handvest Publieke verantwoording' en in het document 'Tastbaar arrangement'. Deze documenten zijn daarom gezamenlijk met de 'Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties' van de Handvestgroep als één code in het onderzoek meegenomen.

²¹ Enkele recente codes konden niet meer worden meegenomen: de *Richtlijnen en regelingen goed bestuur en integriteit Publieke Omroep* (2006) en de *Governance code woningcorporaties* (advies, 2006). De AedesCode voor woningcorporaties is niet meegenomen omdat per 1 januari 2007 een vernieuwde versie in werking treedt. Deze zal aansluiten bij de Governance code voor woningcorporaties.

²² Update van een eerdere versie uit 2002.

²³ Per 1 september 2006 is de naam van de Bve Raad veranderd in MBO Raad.

²⁴ Update van een eerdere versie uit 2004.

7.4 Uitkomsten van de analyse

Sturen

In zeven van de acht onderzochte codes is aandacht voor de noodzaak van contact met stakeholders. Een uitzondering is de 'Code MO-groep', waarin geen aandacht is voor een stakeholderdialoog, noch voor de mogelijkheden van stakeholders om invloed te hebben op de organisatie. Wel is in deze code bepaald dat het bestuur open moet staan voor de opvattingen van verschillende belanghebbenden. Ook zijn bepalingen over de verantwoording aan belanghebbenden opgenomen.

De relatie met de overheid, als bijzondere stakeholder, is in vijf van de acht codes globaal uitgewerkt. Een voorbeeld is de 'BrancheCode Maatschappelijke Onderneming' van het NTMO, waarin wordt stilgestaan bij de relatie tussen eigen doelstellingen van maatschappelijke ondernemingen en publieke doelen van de overheid. In de 'Branchecode Governance Hogescholen', de 'Code MO-groep' en in de 'Zorgbrede governancecode' is weinig aandacht voor de relatie met de overheid. In deze laatste twee codes wordt de overheid alleen genoemd als stakeholder waaraan publieke verantwoording moet worden afgelegd. Opvallend is ook dat zowel de Bve Raad als de HBO-raad aan de overheid aanbevelingen doen over de inrichting van het externe toezicht.

Beheersen

Algemene aspecten van beheersing (zie paragraaf 7.2) zijn in zes van de acht onderzochte governancecodes redelijk tot goed uitgewerkt. Uitzonderingen zijn de code van de mo-groep en de 'Branchecode governance hogescholen' waarin alleen bepalingen over naleving van wet- en regelgeving zijn opgenomen, maar waarin andere algemene aspecten van beheersing ontbreken. Opvallend genoeg bleek de (afzonderlijk beoordeelde) Code Tabaksblad weinig aandacht te besteden aan algemene aspecten van beheersing. Dit komt met name doordat in deze code bijvoorbeeld het voorkomen van oneerlijke concurrentie, de transparantie van de besluitvorming, het hanteren van kwaliteitsinstrumenten en het tegengaan van nevenfuncties onderbelicht blijven.

Specifieke beheersingsaspecten die juist voor een publieke onderneming van belang zijn (zie paragraaf 7.2), komen in het algemeen niet goed tot uitdrukking in de onderzochte governancecodes. Zo komt het aspect 'effectiviteit en efficiency van besteding publieke middelen' alleen in de 'BrancheCode Maatschappelijke Onderneming' terug en is alleen in de code 'Educational Governance bij bve-instellingen' en in de 'Health Insurance Code' aandacht voor de scheiding van publieke taken en private activiteiten. Verder is transparantie van kostentoe rekening alleen in de 'Branchecode Governance Hogescholen' en in de 'Health Insurance Code' een thema en bevat alleen de code van de Handvestgroep bepalingen over risicomanagement voor publieke doelen.

Verantwoording en toezicht

Interne verantwoording door de raad van bestuur aan de raad van toezicht krijgt in alle onderzochte governancecodes aandacht, de manier waarop verschilt echter. Zo besteedt de 'Code MO-groep' slechts summier aandacht aan dit onderwerp, terwijl bijvoorbeeld de 'Code goed bestuur voor goede doelen' een uitgebreide opsomming bevat van aspecten die door de interne toezichthouder goedkeuring of vaststelling behoeven.

Alle onderzochte codes besteden in algemene termen aandacht aan de verantwoording aan stakeholders (horizontale verantwoording), bovendien worden deze stakeholders in de meeste codes benoemd. Een uitzondering is de 'Branchecode Governance Hogescholen', waarin geen stakeholders worden benoemd.

Ook wordt in de meeste codes een uitwerking gegeven van de manier waarop horizontale verantwoording moet worden afgelegd. Zo wordt in de 'Zorgbrede governancecode' en de 'Health Insurance Code' verwezen naar relevante modellen voor verslaggeving en wordt in de code 'Goed bestuur voor goede doelen' een uitgebreide opsomming gegeven van aspecten waarover verantwoording moet worden afgelegd. Uitzonderingen zijn de 'Code MO-groep', waarin geen uitwerking wordt gegeven van de manier om horizontale verantwoording aan belanghebbenden af te leggen, en de 'Branchecode Governance Hogescholen', die slechts zeer beknopt ingaat op aspecten waarover aan stakeholders moet worden verantwoord. Opvallend is wel dat bij deze laatste code specifiek aandacht is voor verantwoording over toerekening van kosten van marktactiviteiten.

Intern toezicht door raden van toezicht krijgt in alle onderzochte governancecodes veel aandacht. Door de rechtsvorm van de meeste organisaties (stichting) hangt de raad van toezicht echter veelal in het luchtledige omdat hij weliswaar over zijn eigen functioneren verantwoording aflegt in het jaarverslag, maar een orgaan dat kan ingrijpen als de raad van toezicht niet goed functioneert, ontbreekt.

Externe kwaliteitstoetsing is een thema in twee van de acht codes ('BrancheCode Maatschappelijke Onderneming' van het NTMO en 'Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties' van de Handvestgroep). Er wordt onder andere gesproken van kwaliteitstoetsing in de vorm van visitaties en benchmarking.

Zes van de acht codes bevatten voorzieningen voor het geval dat de signalen van stakeholders die het met de gang van zaken binnen de organisatie niet eens zijn, onvoldoende effect hebben. Twee codes bevatten deze voorzieningen niet (de 'Code MO-groep' en 'Branchecode Governance Hogescholen'). De voorzieningen kunnen bijvoorbeeld een onafhankelijke voorziening voor de afhandeling van klachten zijn (NTMO-code en code bv-instellingen) of een adviesraad (bij ziektekostenverzekeraars, zie kader).

De Adviesraad bij ziektekostenverzekeraars

Indien er iets mis is, moet een organisatie die is aangesloten bij de Health Insurance Governancecode "voorwaarden creëren dat de signalen gehoord worden". Hiertoe moeten organisaties elk een adviesraad instellen, die periodiek met de raad van bestuur overlegt. "Om te voorkomen dat de Adviesraad als een wassen neus functioneert, is een delegatie van de raad van commissarissen jaarlijks bij het overleg van de Adviesraad met de raad van bestuur aanwezig en heeft de Adviesraad de mogelijkheid om zich in het uiterste geval te wenden tot de raad van commissarissen indien daar aanleiding toe is. Dit zal in de regel alleen plaatsvinden als zo'n adviesraad duurzaam niet serieus wordt genomen door het bestuur".

De onderzochte codes besteden slechts weinig aandacht aan het (verticaal) toezicht van overheidswege. De redenering in sommige toelichtingen is dat de relatie met de overheid reeds afdoende in wet- en regelgeving is geregeld.

Opvallend is de preambule van de ‘Branchecode governance Hogescholen’, waarin de HBO-raad stelt dat de overheid de scholen juist zoveel mogelijk als ‘normaal bedrijfsleven’ zou moeten behandelen. De HBO-raad koos dan ook voor een code die erg lijkt op de Code Tabaksblat.

Implementatie en afdwingbaarheid

Er is betrekkelijk weinig informatie over de mate waarin de codes zijn geïmplementeerd. Drie brancheverenigingen (Handvestgroep, zorgverzekeraars, zorgbrede governancecode ²⁵) hebben het overnemen van de code als voorwaarde aan het lidmaatschap gesteld, maar het is onduidelijk of wordt gecontroleerd of de organisatie de code daadwerkelijk overneemt. In drie gevallen (de ‘Branchecode Governance Hogescholen’, de ‘Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties’ en de code ‘Goed bestuur voor goede doelen’) voorziet de code in een objectieve nalevingmeting.

Bij de ‘Branchecode Governance Hogescholen’ was in een eerder concept nog aangegeven dat een onafhankelijke commissie van deskundigen om een enquête zou kunnen verzoeken bij de Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam. De scholen schrokken daar in laatste instantie kennelijk van terug en in de definitieve code is bepaald dat onderzocht zal worden of de Ondernemingskamer een rol kan spelen in handhaving van de code. ²⁶

We hebben de jaarverslagen en websites van veertien leden van verschillende branches bekeken. Op slechts vier websites is de code of een verwijzing ernaar vermeld. En slechts drie organisaties vermelden de code in hun jaarverslag. De uitkomsten van deze summiere check kunnen een indicatie zijn voor een beperkte implementatie van de codes ten tijde van het onderzoek.

In geen enkele governancecode zijn concrete bepalingen opgenomen over afdwingbaarheid. De ‘Code MO-groep’ wordt zelfs gepresenteerd als vrijblijvend. Hoewel enkele codes zijn gekoppeld aan het lidmaatschap van een koepel, is het onduidelijk of naleving ook daadwerkelijk wordt gestimuleerd en gecontroleerd.

7.5 Aandachtspunten voor goed bestuur

Stapelings van codes

Het eerste dat opvalt aan de public governancecodes voor de (semi)publieke sector is het grote aantal en de korte levensduur ervan. Niet alleen volgen de verschillende versies elkaar snel op, maar er gelden binnen branches of branchegroepen soms ook meer codes tegelijk. Wie wil weten waar een organisatie die ‘aan governance doet’ zich aan belooft te houden, dient dan ook alle codes binnen de branche te bestuderen. Dit wordt nog versterkt door het feit dat er naast governancecodes ook andere codes bestaan, zoals gedragscodes voor bestuurders, waarin zaken geregeld worden die niet rechtstreeks met governance-aspecten te maken hebben. Tenslotte bestaat er onder governancecodes ook een zekere concurrentie; ondernemingen of branches kunnen in sommige gevallen zelfs kiezen uit verschillende public governancecodes.

²⁵ De code is ingegaan per 1 januari 2006. Uit een begeleidende notitie (december 2005) bleek dat het de bedoeling is om de verplichting tot naleving te koppelen aan het lidmaatschap.

²⁶ Dat kan overigens alleen wanneer in de statuten van de scholen het enquêterecht aan een bepaald orgaan is toegewezen.

Governancecodes voor ziekenhuizen

Voor ziekenhuizen bestaan verschillende governancecodes met verschillende uitgangspunten. Over de benoeming van oud-bestuurders in de raad van toezicht:

- De code 'Health Care Governance' uit 1999 stelt: "in de Raad van toezicht dient in de regel geen voormalig bestuurder van de eigen zorgorganisatie of van aan haar verbonden organisaties zitting te hebben" (Health care Governance, art. 17).
- In 2003 stelde het Netwerk Toekomstgerichte Maatschappelijke Ondernemingen (ntmo), waarbij de nvz als brancheorganisatie van ziekenhuizen was aangesloten, een governancecode op die bedoeld was voor de bij het netwerk aangesloten branches. Volgens deze code "dienen voormalige leden van een raad van bestuur geen zitting te nemen in de raad van Toezicht van de eigen maatschappelijke onderneming" (ntmo-code art. 16).
- In 2004 werd echter een speciale code van de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (nvz) opgesteld. Deze code stelt: "Tot lid van de raad van toezicht is niet benoembaar een voormalig lid van de Raad van Bestuur van de instelling tot drie jaar na het einde van die functie" (nvz-governancecode, 3.2, aanbeveling 2).
- In 2005 werd de nvz-code al weer ingetrokken vanwege de komst van de 'Zorgbrede governancecode'. Deze laatste code stelt eveneens: "Tot lid van de raad van toezicht is niet benoembaar een voormalig lid van de Raad van Bestuur van de instelling tot drie jaar na het einde van die functie" (Zorgbrede governancecode art. 3.4, sub 5).

Opmerkelijke verschuivingen: van "liever niet" naar "niet" en tenslotte "na drie jaar". In de praktijk ook conflicterende eisen omdat voor de ziekenhuizen tegelijkertijd de ntmo-code ("niet") geldt naast de Zorgbrede governancecode ("na drie jaar").

Het wordt nog lastiger wanneer men zich realiseert dat ziekenhuizen, als maatschappelijke ondernemingen, ook zouden kunnen opteren voor de governancecode van de maatschappelijke ondernemersgroep (MO-Groep):

- Governancecode mo-Groep: "In de Raad van toezicht kan een voormalig lid van de Raad van Bestuur/Directielid van de eigen organisatie of van aan haar verbonden organisaties zitting hebben als er tenminste één zittingsperiode verstreken is tussen het neerleggen van de managementtaak en het aantreden als toezichthouder." (Governancecode mo-Groep, aanbeveling 2.B.10).

Aangezien de zittingsperiode van bestuurders in de code niet is gedefinieerd (van toezichthouders wel) is met deze code niet duidelijk hoe lang er gewacht moet worden.

Door het rijke aanbod aan codes is niet altijd duidelijk op welke bepaling een organisatie aangesproken kan worden. Omdat organisaties niet altijd verplicht zijn een code na te leven, ontstaat het risico dat een organisatie op zoek gaat naar de code die haar het beste uitkomt in plaats van naar de code die de meeste garanties voor een goede public governance biedt.

Het is nog onduidelijk wat de opkomst, de frequente wisseling en wijziging van codes betekent voor de administratieve en bestuurlijke lasten van de

organisaties waarvoor ze bedoeld zijn. Het risico bestaat dat door ‘wildgroei’ van eigen gedragsregels, certificeringssystemen, visitaties en governancecodes de positieve effecten van deregulering vanuit de overheid voor een deel teniet worden gedaan.

Een voorbeeld uit Groot-Brittannië: The Good Governance Standard for Public Services

In 2005 publiceerde de onafhankelijke commissie voor goed bestuur in de publieke dienstverlening (The Independent Commission on Good Governance in Public Services) in Groot-Brittannië de Good Governance Standard for Public Services, ook wel Langlands-standard genoemd naar de voorzitter van de commissie. De Commissie Langlands had tot doel om een gemeenschappelijke code (‘Standard’) en een set van uitgangspunten voor goed bestuur in de publieke dienstverlening te ontwikkelen. De code is bedoeld voor alle instellingen in de publieke sector, inclusief politie, scholen, gezondheidszorginstellingen, zbo’s en gemeentelijke overheden, als ook voor onafhankelijke instellingen die publiek geld ontvangen om in specifieke diensten te voorzien. (Zie: <http://www.opm.co.uk/icggps/>). De hoofdlijnen van de The Good Governance Standard for Public Services (Langlandsstandard) komen overeen met de principes zoals die verschillende governancecodes in Nederland zijn vastgelegd. Toch vestigt de Langlandscode de aandacht op punten die ook relevant zouden kunnen zijn voor de Nederlandse governancecodes:

- **Eén code voor de publieke sector**

Volgens de Langlandscommissie is één code voor de publieke sector zinvol en kan die, mits voldoende open geformuleerd, ruimte laten voor sectorale diversiteit. De commissie gaat er vanuit dat instellingen in de publieke sector zo veel gemeenschappelijk hebben dat het gerechtvaardigd is gemeenschappelijke uitgangspunten vast te leggen in een code die voor de hele publieke sector geldt.

- **Een cruciale rol voor de stakeholders**

De Langlandsstandard ziet de stakeholderdialoog als een cruciaal element van goed bestuur: raadpleging vooraf, dialoog met, en verantwoording achteraf aan stakeholders is de sleutel voor goed bestuur. Interne informatiesystemen en prestatieafspraken moeten daar vervolgens op worden ingericht. Publieke rekenschap (public accountability) ziet de commissie dan ook als een tweezijdig proces waarin het naast het afleggen van verantwoording gaat om het goed luisteren naar belanghebbenden.

- **Cultuur en vaardigheden als belangrijke variabelen voor goed bestuur**

Verder benoemt de commissie heel expliciet het belang voor goed bestuur van ‘zachte zaken’ zoals vaardigheden (‘skills and capacities’) en cultuur (‘public spirit’). Deze aspecten krijgen in governancecodes in Nederland nog weinig aandacht.

Geen gelijkenis met Code Tabaksblat

Twee codes volgen zeer nauwgezet de corporate governance code van de commissie Tabaksblat, waarin veel aandacht is voor de rol en positie van het bestuur en het (interne) toezichthoudend orgaan. De andere codes lijken juist helemaal niet op de Code Tabaksblat. Zo ontbreken bepalingen uit de Code Tabaksblat omtrent het bestuur en het toezicht of zijn deze bepalingen zeer vaag gehouden. Daar staat tegenover dat deze codes meer aandacht hebben voor het bijzondere aspect van de publieke taak en de rol van de organisatie, zij het doorgaans in de preambule.

De Handvestgroep heeft gekozen voor een ‘Tabaksblat-kloon’. Het is daarbij opmerkelijk dat op het punt van de bezoldiging van de bestuurders de code terughoudender is dan de Code Tabaksblat.

Weinig aandacht voor relatie met de overheid

De onderzochte codes besteden weinig aandacht aan het (verticaal) toezicht van overheidswege en de relatie met de overheid. Veel organisaties op het snijvlak van publiek en privaat worden echter gefinancierd uit publiek geld en voeren wettelijke taken uit. Dat betekent dat ook de minister stakeholder is. Handreikingen voor de inrichting van de relatie met de minister ontbreken echter in de meeste governancecodes. Dat is jammer omdat hiermee een belangrijke stakeholder buiten beeld blijft.

Implementatie is nog onvolledig

De implementatie van governancecodes is nog onvolledig. Ook ten aanzien van de afdwingbaarheid van naleving van de code is nog weinig geregeld.

Naleving van de Aedescode

Een uitzondering in positieve zin vormt de code die Aedes, de branchevereniging voor woningcorporaties, voor en met haar leden heeft opgesteld (deze Code wordt momenteel vernieuwd en is niet in onze analyse meegenomen, de vernieuwde code moet per 1 januari 2007 in werking treden). Het lidmaatschap van Aedes is gekoppeld aan de AedesCode. De code geldt voor alle corporaties die lid zijn van Aedes. Ze zijn daarop aanspreekbaar. Belanghebbenden kunnen bij de onafhankelijke *Commissie AedesCode* klachten indienen over het handelen of nalaten van leden van Aedes.

Volgens de Algemene Rekenkamer kunnen governancecodes hun regulerende functie alleen goed vervullen als zij ook worden nageleefd en er sprake is van sanctie bij niet-naleving. De komende jaren zal de implementatie van alle goede voornemens die in de governancecodes zijn vervat nog de nodige aandacht moeten vergen.

8 Goed bestuur bij organisaties met een gemengd publiek-privaat profiel

8.1 Inleiding

De voorgaande hoofdstukken laten zien dat zowel vanuit de nationale als Europese overheid als vanuit het veld zelf wordt geïnvesteerd in goed bestuur bij organisaties die publieke taken uitvoeren. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat er een grote diversiteit aan organisaties is die publieke taken uitvoeren. Sommige staan dicht bij de overheid en hebben dus vooral met overheidsbeleid en –regelgeving te maken, andere zijn eigenstandiger en richten zich vooral op ontwikkelingen binnen de eigen branche en weer andere zullen in belangrijke mate met Europa te maken hebben. Allemaal voeren ze publieke taken uit en combineren daarbij publieke en private elementen.²⁷ Die diversiteit aan organisaties die publieke taken uitvoeren komt voort uit een mix van bewust gestuurde beleidsmatige ontwikkelingen, maatschappelijke ontwikkelingen en van het ambtelijk en politiek krachtenveld (zie ook WRR, 1999; WRR, 2000; SER, 2005; Hupe, 2005).

Goed bestuur vereist dat bij de inrichting van de governancestructuur (de sturing en beheersing, de verantwoording en het toezicht) rekening wordt gehouden met specifieke combinaties van publieke en private elementen bij afzonderlijke organisaties. Bestaande indelingen in overheid, RWT of ZBO voldoen veelal niet om de organisaties met zo'n gemengd profiel adequaat te typeren, omdat zij niet voldoende rekening houden met het gemengde karakter van deze organisaties. Die indelingen, en bijbehorende toezicht- en verantwoordingsarrangementen, gaan er van uit dat organisaties óf publiek óf privaat zijn. Daardoor komen ook risico's en kansen voor goed bestuur niet goed in beeld.

We introduceren in dit hoofdstuk het begrip 'publiek-privaat profiel' om organisaties die publieke en private elementen combineren preciezer te kunnen typeren en kansen en risico's voor goed bestuur beter in beeld te krijgen. We geven een aanzet voor een analysemodel waarmee het publiek-private profiel van een organisatie kan worden vastgesteld en waaruit vervolgens een risico- en kansenprofiel voor goed bestuur kan worden afgeleid. Het gepresenteerde analysemodel is nadrukkelijk een eerste aanzet. Behalve de onderverdeling in verschillende dimensies van publiek en privaat, zijn andere onderverdelingen, verdere verfijningen en toepassingen mogelijk. Dit hoofdstuk is vooral bedoeld om een redeneerlijn te introduceren.

De afgelopen jaren is met het begrip maatschappelijke onderneming (zie kader) ook een poging gedaan om organisaties die publieke en private elementen met elkaar combineren, te typeren. Toch past ook het begrip maatschappelijke onderneming slechts op een beperkt aantal publiek-private profielen.

²⁷ Onder publieke taken worden hier verstaan de taken die bij of krachtens de wet geregeld zijn dan wel waaraan bij of krachtens de wet voor die taken specifieke voorwaarden zijn gesteld.

Maatschappelijke ondernemingen of organisaties met een publiek-privaat profiel?

Een maatschappelijke onderneming is “een onderneming die is vormgegeven als privaatrechtelijk rechtspersoon, die een maatschappelijk doel nastreeft dat parallel loopt aan het algemeen belang en waarvan de winst niet wordt uitgekeerd, maar geheel en alleen wordt aangewend voor het realiseren van het maatschappelijk doel dat de onderneming nastreeft” (de Ru et. al. , 2005; zie ook Brandsen et. al. 2006). Hierbij kan worden gedacht aan onderwijsinstellingen, zorginstellingen of woningcorporaties. Veel ZBO's en RWT's stellen zich op als maatschappelijke onderneming. Aan de andere kant zijn zeker niet alle maatschappelijke ondernemingen ZBO of RWT.

Een interdepartementale werkgroep, onder leiding van Herman Wijffels, heeft in de zomer van 2006, in opdracht van de Minister van Justitie, een advies uitgebracht over een aparte regeling voor maatschappelijke ondernemingen. De commissie heeft de noodzaak onderzocht van een wettelijke regeling voor een aparte rechtsvorm voor maatschappelijke ondernemingen. De commissie stelt voor om in het Burgerlijk Wetboek of in een aparte wet een regeling op te nemen van de basiskenmerken van een maatschappelijke onderneming zonder winstoogmerk. De maatschappelijke onderneming zou een bestuur, een raad van toezicht en een belanghebbendenvertegenwoordiging met enquêterecht moeten hebben. Ook zou het jaarrekeningenrecht van toepassing moeten worden verklaard. Het kabinet Balkenende III heeft de beslissing over het al dan niet volgen van het advies en het eventueel indienen van een wetsvoorstel terzake overgelaten aan het volgende kabinet (Minister van Justitie, 2006).

Ook in Groot-Brittannië speelt een discussie over een aparte rechtsvorm voor maatschappelijke ondernemingen (Social Enterprises). Zo kunnen Social Enterprises die hun winsten willen investeren in de publieke doelen zich sinds juli 2005 registreren als Community Interest Companies (CIC's).²⁸ Een toezichthouder ('regulator') zal gaan bepalen of een CIC wel of niet handelt in lijn met het publieke belang (zie o.a. UK government – Treasury, 2003).

8.2 Dimensies van publiek–privaat

De termen publiek en privaat zijn niet eenduidig.²⁹ Ze kunnen op verschillende kenmerken van organisaties betrekking hebben, bijvoorbeeld op rechtsvorm, eigendom, financiering of op het soort activiteiten van een organisatie. Deze kenmerken noemen we dimensies. Wanneer men een organisatie wil typeren in de termen van publiek en privaat kan dit aan de hand van scores op deze verschillende dimensies.

In de literatuur worden diverse dimensies van publiek–privaat onderscheiden, die elkaar grotendeels overlappen. Vanuit een oogpunt van kansen en risico's voor een goede behartiging van publieke belangen hanteren we in deze studie een indeling in vijf dimensies. Deze indeling is gebaseerd op eerdere

²⁸ Zie voor regelgeving en actuele ontwikkelingen rond CIC's: www.cicregulator.gov.uk.

²⁹ Zie bijvoorbeeld Hupe (2005) en met name ook adviezen en rapporten van SCP (2002), SER (2005), WRR (1999) en Algemene Rekenkamer (2005).

indelingen van het SCP (2002), de WRR (1999) en de Algemene Rekenkamer (2005). De vijf dimensies hieronder geven een indruk van hoe een publiek-privaat profiel er uit kan zien.

1 Allocatie/concurrentie

Bij de dimensie allocatie/concurrentie is de centrale vraag of er sprake is van concurrentie of van allocatie van diensten en producten door de overheid. ³⁰ Binnen deze dimensie zijn drie vormen van concurrentie mogelijk; concurrentie op de markt, concurrentie om de markt en maatstafconcurrentie (SER, 2005). Naarmate er sprake is van meer concurrentie, typeren we een organisatie op deze dimensie meer als privaat.

Concurrentie op de markt.

Concurrentie op de markt kan alleen bij individualiseerbare goederen en diensten (WRR, 2000). De concurrentie van de organisaties die een publieke taak uitvoeren wordt vaak ingeperkt door overheidsingrijpen door bijvoorbeeld regelgeving, subsidiëring en heffingen, omdat men ervan uitgaat dat vrije concurrentie afbreuk kan doen aan bepaalde publieke belangen die met de dienstverlening zijn gemoeid (SER, 2005).

Concurrentie om de markt

Concurrentie om de markt kan worden toegepast bij voorzieningen waarvan de schaal te klein is voor volledige concurrentie, zoals het kernnet van het spoor. Het monopolie blijft bij deze marktform bestaan in de vorm van een concessie, maar deze wordt periodiek via aanbesteding voor concurrentie opengesteld (bijvoorbeeld HSL-Zuid, NoordNed).

Maatstafconcurrentie

Maatstafconcurrentie is een vorm van quasi-concurrentie die kan worden toegepast bij overheidsmonopolies of collectieve goederen, zoals de politie. Concurrentie wordt dan gesimuleerd door prestatievergelijking.

2 Structuur en cultuur

Bij structuur is de centrale vraag of de organisatie krachtens publiekrecht of krachtens privaatrecht is opgericht.

Bij cultuur is de centrale vraag of gedrag en waardegerichtheid van de organisatie vooral gericht zijn op publieke waarden of op andere – meer private – waarden, zoals winst of prestige.

3 Relatie overheid - organisatie

Hierbij gaat het om rechtsverhouding en autonomie. Bij de rechtsverhouding is de centrale vraag of de rechtsverhouding tussen overheid en organisatie publiekrechtelijk of privaatrechtelijk is. ³¹

³⁰ Bij *marktallocatie* is bij de voortbrenging van goederen of diensten sprake van concurrentie, coördinatie door middel van het prijsmechanisme en keuzevrijheid bij vraag en aanbod. Bij allocatie via de overheid of *publieke allocatie* is sprake van verplichte afname of deelname, een permanent publiek aanbodmonopolie en coördinatie door middel van het budgetmechanisme (Oudshoorn, 1997).

³¹ Krachtens publiekrecht kan zijn door: attributie, delegatie/mandaat, vergunning/concessie en erkenning/accreditatie (daaraan is vaak het recht op een financiële bijdrage verbonden). Krachtens privaatrecht is bij overeenkomst; te denken is dan aan convenanten en publiek-private samenwerking. Combinaties zijn ook mogelijk, bijvoorbeeld bij politieregio's waarbij de minister een convenant afsluit over de uitvoering van een publieke taak met de politieregio waaraan die taak is geattribueerd.

Bij autonomie is de centrale vraag in hoeverre de overheid zeggenschap heeft over de taakuitvoering en de bedrijfsvoering van een organisatie. Naarmate de overheid meer zeggenschap heeft, typeren we een organisatie op deze dimensie als meer publiek. Overigens is er geen direct verband tussen vrijheid bij de publieke taak en vrijheid bij de bedrijfsvoering. Een organisatie met een strikt regelgebonden taak kan een grote vrijheid hebben bij het inrichten van de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld de RDW) en omgekeerd kan een organisatie een grote vrijheid hebben bij de uitvoering van de publieke taak en minder bij de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld de politieregio's).

4 Producten en diensten

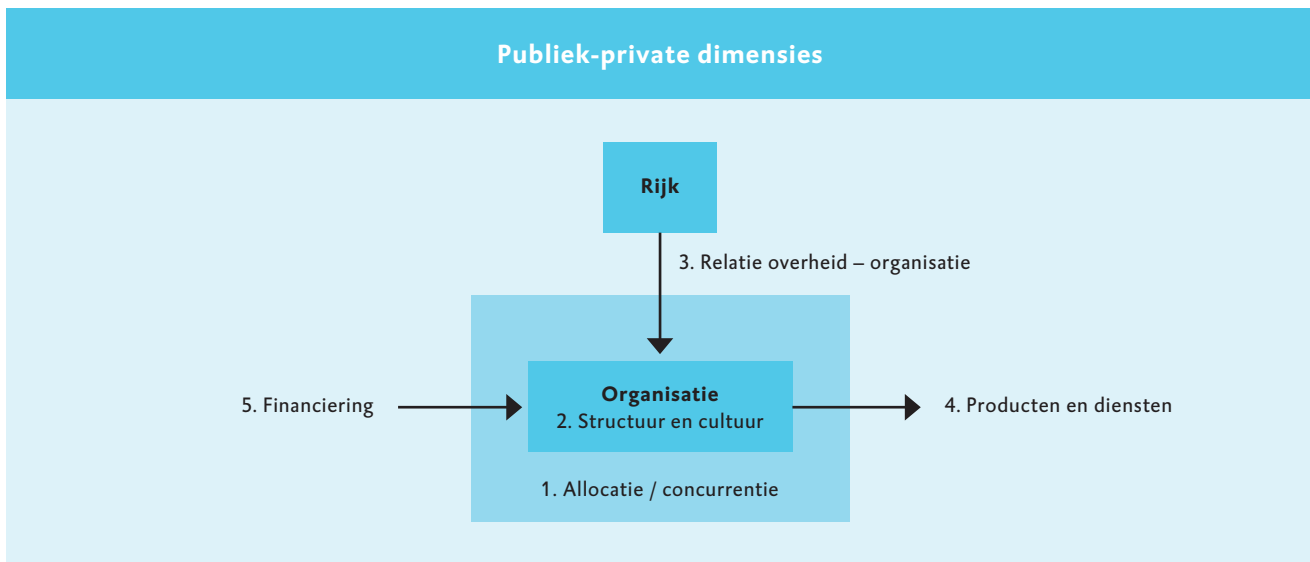
De vraag is of de organisatie alleen een publieke taak uitvoert of – daarnaast – ook private activiteiten verricht. In de praktijk komen alle varianten voor: van instellingen die alleen een publieke taak uitvoeren (bijvoorbeeld AFM) via organisaties die er enkele private activiteiten bij doen (bijvoorbeeld HBO-instellingen) tot organisaties waarvoor private activiteiten de voornaamste werkzaamheden zijn (bijvoorbeeld de ANWB).

5 Financiering van de organisatie

De vraag is hier in hoeverre er sprake is van financiering van de organisatie uit publiek en/of uit privaat geld. ³²

In onderstaande figuur zijn de verschillende dimensies weergegeven:

Figuur 4 Publiek-private dimensies



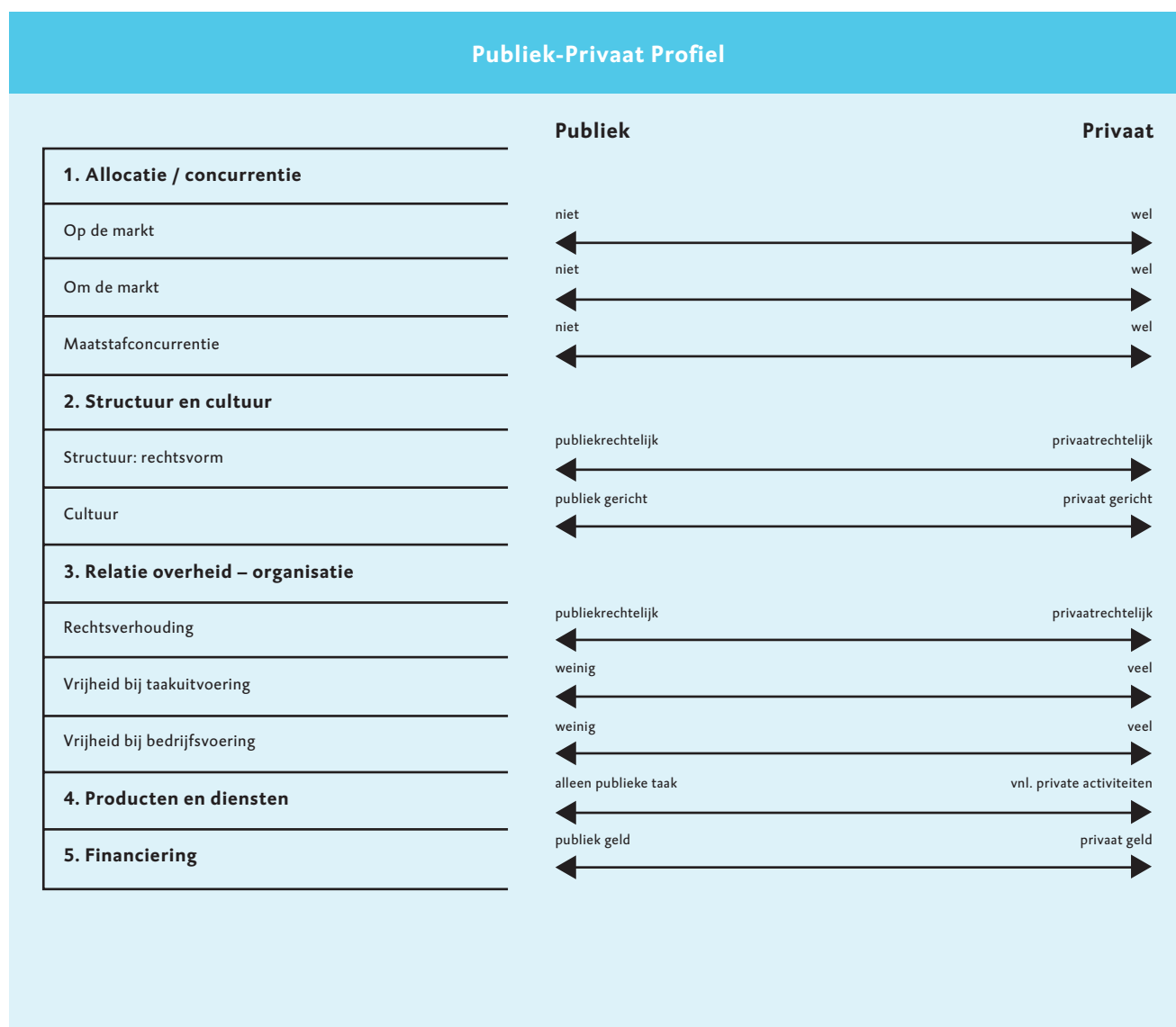
³² Publiek geld kan bestaan uit rijksbijdragen of de opbrengsten van heffingen of tarieven. De heffing moet een publiekrechtelijke grondslag hebben en uit dien hoofde eenzijdig door de overheid worden opgelegd en geïnd, eventueel door tussenkomst van een derde. De verplichting tot betaling is neergelegd in een wettelijke regeling en vloeit niet voort uit een privaatrechtelijke overeenkomst. Wanneer dat wel het geval is, is sprake van privaat geld.

8.2.1 Publiek-privaat profiel

In principe zijn bij organisaties die publieke taken uitvoeren alle mogelijke combinaties van scores op de verschillende dimensies van publiek-privaat denkbaar. Met andere woorden: verschillende organisaties kunnen een verschillend *publiek-privaat profiel* hebben. In figuur 5 is het publiek-private profiel schematisch weergegeven.

Overigens bestaat tussen de scores op sommige dimensies vaak wel een samenhang, zoals tussen de dimensies allocatiemechanisme en rechtsvorm: marktpartijen zijn doorgaans privaatrechtelijke rechtspersonen (WRR, 1999; SCP, 2002, p. 10-II).

Figuur 5 Publiek-privaat profiel



Er bestaat niet alleen een grote verscheidenheid aan publiek-private profielen, het publiek-private profiel van een organisatie kan in de loop van de tijd ook nog eens veranderen.

Zo geeft de WRR een aantal voorbeelden van hoe met de verschillende dimensies bij privatiseringsoperaties is omgegaan (WRR, 1999). In een aantal gevallen is de privatisering van een overheidsdienst langs alle dimensies parallel verlopen. Bij de overgang van PTT naar KPN zijn eerst de gezagsverhoudingen geprivatiseerd (de minister van Verkeer en Waterstaat heeft geen directe aanwijzingsbevoegdheden meer), vervolgens de eigendomsverhoudingen (de twee beursgangen) en het rechtsregime (werknemers van de PTT hielden op ambtenaar te zijn), daarna de mededingingsstructuur (liberalisering telefonie en nu ook post) en tenslotte ook de financieringsstructuur (commerciële tarieven en contracten). Bij veel andere operaties heeft men maar één of enkele dimensies geprivatiseerd, bijvoorbeeld bij het Loodswezen (wel gezag en financiering, maar niet mededinging) en de Informatie Beheer Groep (gezag, bedrijfsvoering).

De bepaling van het publiek – private profiel voor een organisatie is in principe een politiek-beleidsmatige keuze. De keuze zal vaak samenhangen met het beleidsterrein en met historisch gegroeide situaties. Elk van de dimensies brengt zijn eigen kansen en risico's met zich mee voor een goede uitvoering van de publieke taak. Daarmee brengt ook elk publiek-privaat profiel een specifieke mix van kansen en risico's én van governance-eisen met zich mee.

8.3 Een variëteit aan publiek-private profielen

Organisaties die publieke taken uitvoeren kunnen op verschillende dimensies meer of minder publiek zijn. De totaalscores leveren voor elke organisatie een specifiek publiek-privaat profiel op.

Door de jaren is er een lappendeken ontstaan aan organisaties met vele verschillende publiek-private profielen. Die variëteit aan profielen is mede het gevolg van beleidsmatige en historische ontwikkelingen die zich op elke dimensie hebben voorgedaan.

Zo heeft bij de dimensie 'structuur/cultuur' de toenemende aandacht voor bedrijfsmatig werken ('new public management') elementen van een bedrijfscultuur en –organisatie de publieke sector binnengebracht.

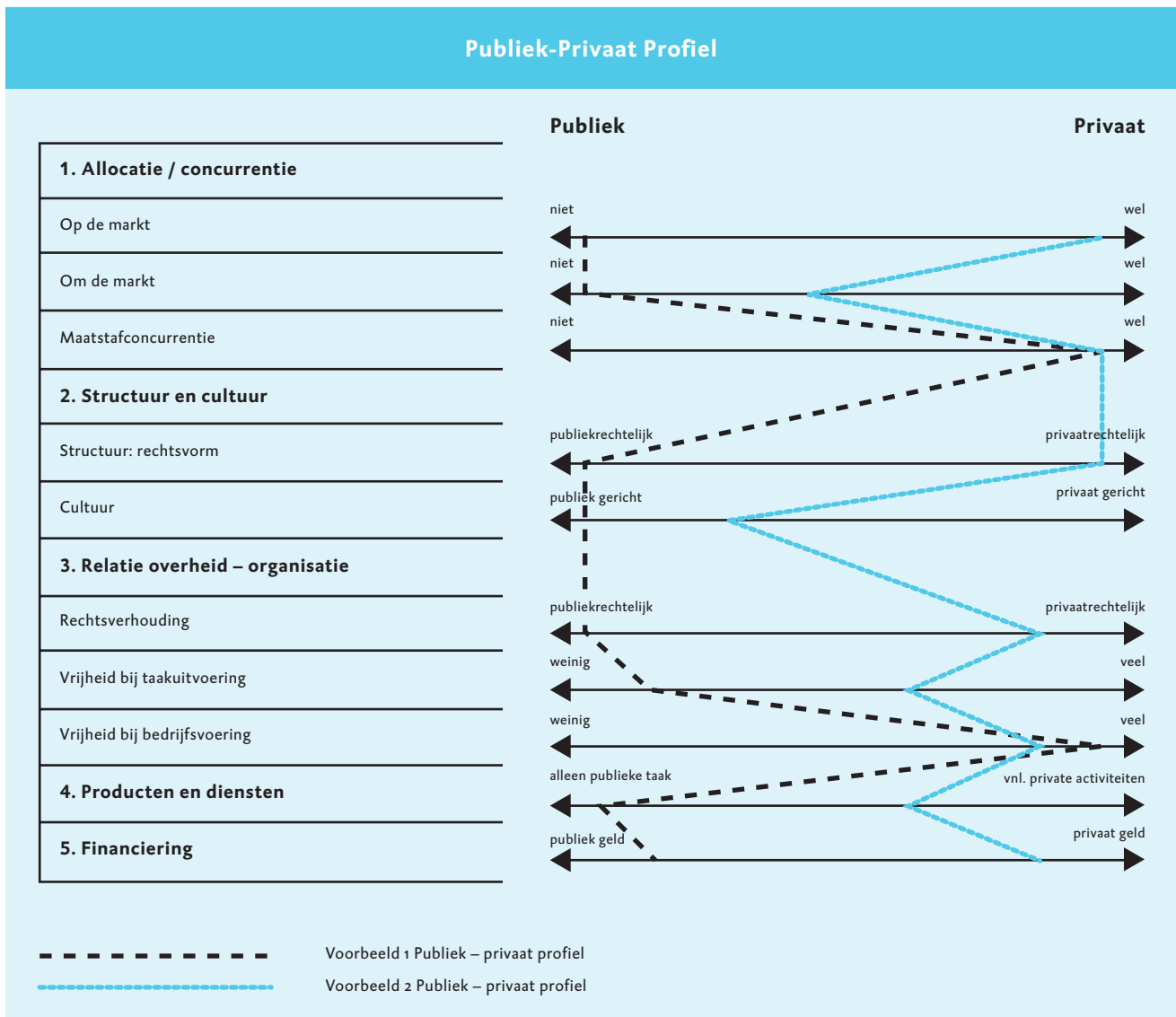
Bij de dimensie 'allocatie/concurrentie' heeft het jarenlange marktwerkings- en dereguleringsbeleid gezorgd voor een verschuiving van publiek naar privaat.

Bij de dimensie 'producten en diensten' heeft een toenemende hybridisering in diverse sectoren (zoals de omroepen, het onderwijs en de kennis- en innovatiesector) waarbij organisaties naast wettelijke taken ook marktactiviteiten zijn gaan ontplooiën, gezorgd voor verschuivingen in de richting van meer privaat. Overigens spelen op deze dimensie ook 'tegenkrachten', met name vanuit Europese wet- en regelgeving die weer meer in de richting van een keuze voor markt óf overheid gaan.

Op verschillende dimensies zijn bij ernstige risico's voor het publieke belang, 'reparatiewerkzaamheden' uitgevoerd (zie bijvoorbeeld de regelgeving over topinkomens of over schatkistbankieren).

Niet elke organisatie heeft in gelijke mate te maken met alle ontwikkelingen. Dat heeft de variëteit verder bevorderd. Voor organisaties die publieke taken uitvoeren zijn zeer vele publiek-private profielen denkbaar. De variëteit in profielen wordt in onderstaand voorbeeld geïllustreerd (figuur 6) aan de hand van twee fictieve organisaties.

Figuur 6 Twee publiek-private profielen



Organisatie 1 is een dienstverlenende RWT en ZBO die niet concurreert op of om de markt, maar die wel met maatstafconcurrentie te maken heeft. De organisatie voert publieke taken uit, die zijn vastgelegd in de wet, met daarnaast enkele private activiteiten die worden geregeld in een overeenkomst met een derde partij. De organisatie heeft enige vrijheid bij de taakuitvoering en veel vrijheid in de bedrijfsvoering. De inkomsten van de organisatie zijn grotendeels publiek en gedeeltelijk privaat.

Organisatie 2 is een organisatie in de gezondheidszorg, die van oudsher publieke taken uitvoert. De organisatie bevindt zich in toenemende mate in een concurrerende omgeving. De financiering van de dienstverlening is grotendeels privaat. Het toezichtarrangement waar deze organisatie mee te maken heeft, is complexer dan in de eerste organisatie. Zo heeft de organisatie onder andere te maken met een markttoezichthouder, die concurrentie- en mededingingsregels in de gaten houdt, met een toezichthouder die toeziet op de financiële situatie van de organisatie en met een toezichthouder die toeziet op uitvoering van de publieke taken.

8.4 Borging goede uitvoering publieke taken

Hoe kan nu verzekerd worden dat organisaties met een gemengd publiek-privaat profiel adequaat met de kansen en bedreigingen voor een goede uitvoering van de publieke taak omgaan?

Een goede uitvoering van de publieke taak wil zeggen dat:

- Een publieke taak effectief (doeltreffend), efficiënt (doelmatig) en in overeenstemming met de wettelijke regels (rechtmatig) wordt uitgevoerd;
- De uitvoering van de publieke taak aansluit op ervaren behoeften en problemen (responsiviteit);
- Organisaties hun prestaties verbeteren door te leren.

In essentie is het mechanisme daarvoor verantwoording en toezicht (vgl. WRR, 2000, p. 60). Publiek-private organisaties moeten zich verantwoorden naar de minister en naar andere stakeholders en er zou toezicht moeten worden gehouden of de betrokken instelling haar publieke taak goed uitvoert en of zij recht- en doelmatig met de daarmee gemoeide publieke middelen omgaat. Uitgaande van het – democratisch – principe dat over publieke taken en publiek geld uiteindelijk altijd door een publieke persoon publiek verantwoording dient te (kunnen) worden afgelegd tegenover een publiek (gekozen) forum, ligt de laatste verantwoordelijkheid voor verantwoording en toezicht bij de overheid (de minister). Maar het is ook van belang of en hoe bij de publiek-private organisatie zelf de ‘checks and balances’ zijn vormgegeven, bijvoorbeeld in raden van toezicht, kwaliteitsborgingsystemen, branchecodes, stakeholderdialogen en vormen van maatschappelijke verantwoording (zie Algemene Rekenkamer, 2004).

In zijn algemeenheid moeten de kansen en bedreigingen voor de publieke taak op de verschillende dimensies van publiek-privaat in de verantwoording en het toezicht en de ‘checks and balances’ bijzondere aandachtspunten zijn. Voor een goede uitvoering van de publieke taak is het van belang dat de verantwoording, het toezicht en de ‘checks and balances’ en het publiek-private profiel van de organisatie op elkaar zijn afgestemd. Instellingen moeten zich publiek verantwoorden over hoe ze met de kansen en risico’s zijn omgegaan en het in- en externe toezicht moet risico’s ondervangen en waar mogelijk stimuleren dat kansen zoveel mogelijk worden benut. Op die risico’s en kansen gaan we in de volgende paragraaf verder in.

8.5 Kansen en risico’s voor en borging van de uitvoering van de publieke taak

In de volgende subparagrafen wordt per dimensie een overzicht gegeven van voorbeelden van kansen en risico’s en de hieruit af te leiden aandachtspunten voor goed bestuur. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk gaan we in op de kansen en risico’s voor gemengde publiek-private profiel als geheel.

8.5.1 Allocatie/concurrentie

In het algemeen wordt concurrentie gezien als middel om te komen tot een grotere efficiëntie, meer responsiviteit en een groter lerend vermogen van organisaties. Door het marktmechanisme worden organisaties hiertoe geprikkeld (WRR, 2000). Aan de andere kant kennen de verschillende soorten concurrentie ook risico’s.

Risico’s bij concurrentie op de markt

Bij concurrentie op de markt is (door winstgerichtheid) bijvoorbeeld ‘cherry

picking' een belangrijk risico voor de publieke taak (WRR, 2000). Ook informatieasymmetrie en (in het geval van faillissement) vernietiging van publiek kapitaal zijn risico's. Vraagsturing kan bovendien leiden tot vernietiging van publiek kapitaal, doordat bij een afgenomen vraag geen gebruik meer wordt gemaakt van sommige voorzieningen.

Aandachtspunt voor goed bestuur

Het toezicht zal zich moeten richten op het tegengaan van de risico's voor de publieke taak.

Verder hebben organisaties met een publieke taak die op een markt opereren in ieder geval te maken met twee soorten toezicht: toezicht op en verantwoording over de uitvoering van de publieke taak en (toezicht op) algemeen of sectoraal Nederlands en Europees mededingingsrecht.

Een aandachtspunt voor goed bestuur is dat moet worden vermeden dat de organisatie te maken krijgt met meer toezichthouders die niet op elkaar afgestemde informatie-eisen en normen stellen.

Risico's bij concurrentie om de markt

Bij concurrentie om de markt hebben de belangrijkste risico's betrekking op te maken afspraken (WRR, 2000). Zo is het bijna niet mogelijk om vooraf in een concessie alles te voorzien en te regelen. Er kunnen dus verkeerde prestaties geleverd worden, omdat afgesproken prestaties of indicatoren niet het feitelijke functioneren meten. Daarnaast kan dienstverlening verslechteren of kan innovatie geremd worden als een organisatie na concessieverlening het idee heeft dat de 'buit binnen' is. Een risico dat inherent is aan concessieverlening is kapitaalvernietiging. Dat treedt op als de concessie na afloop van de concessieperiode naar een andere organisatie gaat.

Aandachtspunt voor goed bestuur

Een aandachtspunt voor goed bestuur bij concurrentie om de markt is het vaststellen van goede prestatie-indicatoren en daarin ook een zekere flexibiliteit te houden, zodat perverse effecten kunnen worden tegengegaan en teruglopende dienstverlening tijdig wordt gesignaleerd.

Risico's bij maatstafconcurrentie

Ook bij maatstafconcurrentie is het risico dat er geen goede prestatie-indicatoren zijn vastgesteld, zodat perverse prestaties worden geleverd.

Aandachtspunten voor goed bestuur

Ook hierbij zijn goede prestatie-indicatoren cruciaal. Een ander aandachtspunt is dat prestatie-informatie vergelijkbaar en betrouwbaar moet zijn, niet alleen over de output, maar ook over de planning en inzet van middelen (WRR, 2000).

8.5.2 Structuur en cultuur

Structuur

De rechtspersoonlijkheid met het bijbehorende rechtsregime is een betrekkelijk neutrale dimensie. Het hangt veelal van aanvullende regelingen af wat de kansen en risico's voor een goede taakuitvoering zijn.

Voor de publiekrechtelijke rechtspersonen geldt wat in de betreffende instellingswet is geregeld. Voor de privaatrechtelijke rechtspersonen geldt het

Burgerlijk Wetboek (BW). Daarin worden – voor een deel van de organisaties – bepalingen gegeven voor de wijze van boekhouden en financiële verslaggeving (met name baten/lasten), die overigens vaak ook voor publiekrechtelijke rechtspersonen van toepassing zijn verklaard. Voorts heeft de minister op grond van het BW bij vennootschappen een zekere zeggenschap, namelijk voor zover deze voortvloeit uit zijn eigendomsrechten (aandeelhouderschap). Verdere zeggenschap bij vennootschappen en zeggenschap bij andere privaatrechtelijke rechtspersonen moet (aanvullend) geregeld in een wettelijke regeling of in de statuten van de organisatie.

Aandachtspunten voor goed bestuur

Er is geen (aanvullende) algemeen geldende wettelijke regeling voor alle organisaties met een gemengd publiek-privaat profiel. Wel kennen bepaalde categorieën organisaties of specifieke sectoren vaak (aanvullende) bepalingen voor verantwoording en toezicht. Zo zijn voor ZBO's en RWT's bepaalde zaken met betrekking tot de verantwoording geregeld in de Comptabiliteitswet 2001 en de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens. Ook is op het moment voor ZBO's bij de Eerste Kamer een voorstel voor een Kaderwet in behandeling, die algemene regels bevat voor de verantwoording door en het toezicht op ZBO's. Voor sectoren zijn doorgaans zaken met betrekking tot verantwoording en toezicht geregeld in specifieke wetten, zoals de Woningwet.

Cultuur

Privaatrechtelijke organisaties hebben vaak de reputatie wat flexibeler en minder bureaucratisch te zijn dan publiekrechtelijke organisaties. Daar staat tegenover dat de waardenoriëntatie bij privaatrechtelijke organisaties, juist omdat ze privaatrechtelijk zijn, mogelijk meer dan bij publiekrechtelijke organisaties gericht is op andere waarden dan de taakuitvoering. Bij publiekrechtelijke organisaties kan overigens de zelfstandigheid ook leiden tot een grotere gerichtheid op de eigen organisatie en minder oog voor de publieke taak.

Aandachtspunt voor goed bestuur

Bij instellingen met een gemengd publiek-privaat profiel kunnen een 'ondernemerscultuur' met een bedrijfsmatige manier werken en een 'publieke cultuur' met een meer op zekerheden gerichte werkwijze om voorrang strijden en soms met elkaar botsen (zie Algemene Rekenkamer 2005). Volgens ons kunnen publieke waarden in publiek-private organisaties beter worden geborgd door, bijvoorbeeld in governancecodes, meer aandacht te schenken aan integriteit en cultuur.

8.5.3 Relatie overheid – organisatie

Deze dimensie kent twee aspecten die ieder hun eigen kansen en risico's kennen: de rechtsverhouding tussen overheid en organisatie, en de mate van autonomie van de organisatie bij de taakuitvoering en de bedrijfsvoering.

De rechtsverhouding

De rechtsverhouding tussen de overheid en de organisatie bepaalt voor een groot deel de mate waarin de overheid invloed heeft op de organisatie. Publiekrechtelijke betrekkingen kunnen eenzijdig door de overheid gewijzigd worden en zijn doorgaans flexibeler.

De risico's van privaatrechtelijke relaties zoals convenanten en publiek-private samenwerking (PPS) hebben betrekking op het feit dat het lastig is om vooraf alles goed en uitputtend vast te leggen in een overeenkomst. Bij een privaatrechtelijke rechtsverhouding hangt veel af van wat er contractueel is vastgelegd, over bijvoorbeeld bevoegdheden tot inspectie en interventie. In het algemeen kan de overheid hier in het toezicht minder slagvaardig en flexibel opereren. Het niet goed voorzien van risico's kan tot hoge kosten leiden. Hierdoor ontstaan in privaatrechtelijke relaties vaak gedetailleerde (en dus minder flexibele) overeenkomsten (WRR, 2000).

Aandachtspunt voor goed bestuur

Het eenzijdige karakter van een publiekrechtelijke rechtsverhouding betekent dat overheid directer invloed door toezicht kan uitoefenen op de uitvoering van de publiek taak door de organisatie. Wij zijn van mening dat de overheid meer oog zou moeten hebben voor het feit dat de soort rechtsverhouding consequenties heeft voor de mogelijkheden die de overheid heeft om invloed uit te oefenen op een organisatie.

De mate van autonomie bij taakuitvoering en bedrijfsvoering

Vrijheid bij taakuitvoering en vrijheid bij bedrijfsvoering brengt kansen met zich mee zoals een grotere responsiviteit, doordat de flexibiliteit van een organisatie toeneemt. Een risico van veel vrijheid bij de taakuitvoering en bedrijfsvoering is echter dat een organisatie zich te veel op eigen organisatiedoelen gaat richten en een optimale uitvoering van de publieke taak in het gedrang komt (WRR, 2000).

Aandachtspunt voor goed bestuur

Naarmate de eigen ruimte voor organisaties bij taakuitvoering en bedrijfsvoering groter is, zijn bijvoorbeeld brede maatschappelijke verantwoording, stakeholderdialoog, raden van toezicht, klantenpanels, intercollegiale toetsing, of peer reviews van groter belang. In dat geval kan toezicht door overheid zich meer richten op bestaan en werking van dergelijke instrumenten en minder op de inhoud.

8.5.4 Producten en diensten

Deze dimensie heeft betrekking op de mate waarin publieke taken worden gecombineerd met private activiteiten. ³³ Bij organisaties die publieke taken en publieke financiering combineren met private activiteiten en private financiering, kan door synergie meerwaarde ontstaan.

Overheidsorganisaties die ook private activiteiten ontplooiën lopen echter wel de volgende risico's (ministers van EZ, Justitie en BVK, 2004):

- Oneerlijke concurrentie (bijvoorbeeld door kruissubsidiëring);
- Als gevolg van ondernemersrisico's kunnen de continuïteit en betrouwbaarheid van de dienstverlening in gevaar komen;
- De publieke taak kan verdrongen worden door private activiteiten.

Aandachtspunten voor goed bestuur

Toeziethouders zouden criteria moeten hebben waaraan ze de goede uitvoering van de publieke taak af kunnen meten. Het is zinvol om die mede in overleg met de organisatie en de 'klanten' te formuleren. Verder moeten verantwoording en toezicht, bij organisaties die naast publieke taken tevens private activiteiten uitvoeren, zich met name richten op de eventueel

³³ Sommige organisaties, zoals bijvoorbeeld ontwikkelingsorganisaties, hebben een sterke internationale oriëntatie of internationale verplichtingen voor het leveren van producten en diensten. De internationale dimensie blijft in deze studie buiten beschouwing. Bij een verdere verdieping van het concept 'publiek-privaat profiel' zal deze dimensie wel een plaats krijgen.

gerealiseerde meerwaarde voor de publieke taak en op de risico's van vermenging van de publieke taak met de private activiteiten. In het algemeen wordt de eis van een gescheiden boekhouding gesteld (Kaderwet ZBO's, Mededingingswet), maar het vergt een diepgaand onderzoek van de bedrijfsvoering van organisaties om te bezien of geen kruissubsidiëring plaatsvindt. In het rapport *Publiek ondernemerschap* (2005) heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat hier bij de onderzochte casussen in het toezicht te weinig aandacht aan werd geschonken. Er wordt thans een wijziging van de Mededingingswet voorbereid die er op gericht is oneerlijke concurrentie tegen te gaan bij uitvoering van private activiteiten door instellingen die ook publieke taken uitoefenen.

8.5.5 Financiering organisatie

De laatste dimensie betreft de wijze van financiering. De uitdaging is om in de wijze van financiering een prikkel voor efficiency in te bouwen, zonder een goede taakuitvoering in gevaar te brengen. Wanneer instellingen zelf de hoogte bepalen van de heffingen of tarieven waaruit ze gefinancierd worden kan een efficiencyprikkel ontbreken en is er een risico dat ze (te) hoog worden vastgesteld. Dat risico is minder wanneer er marktwerking is voor de betrokken diensten.

Aandachtspunten voor goed bestuur

Wanneer maar één organisatie de wettelijke taak uitoefent is het van belang dat deze zelf een goed systeem heeft om de efficiency van de bedrijfsvoering te bewaken. Die taak kan bij een externe toezichthouder worden neergelegd. In dat geval zou hij een behoorlijk diep inzicht in de bedrijfsvoering moeten zien te krijgen. Hetzelfde geldt ook wanneer de minister de hoogte van het tarief of de heffing bepaalt of goedkeurt. Vooral bij wat complexere organisaties is het voor hem lastig de juiste hoogte vast te stellen zonder diepgaand inzicht in de bedrijfsvoering. Volgens ons zullen maatstaven en methoden gebruikt moeten worden om te meten of effectief en efficiënt met geld wordt omgegaan, zoals kosten-effectiviteitsratio's. Wanneer meerdere organisaties eenzelfde wettelijke taak uitoefenen, is benchmarking een optie.

8.6 Aandachtspunten voor goed bestuur

In paragraaf 8.5 hebben we per dimensie een aantal aandachtspunten voor goed bestuur benoemd. In deze paragraaf staan we tot slot stil bij een aantal aandachtspunten die betrekking hebben op gemengde publiek-private profielen als geheel.

Het publieke debat over RWT's, ZBO's of over maatschappelijke ondernemingen blijft veelal beperkt tot één dimensie, zoals de dimensie 'relatie tussen overheid en organisatie' of de dimensie 'allocatie/concurrentie'. Die beperking tot één dimensie blijkt in de praktijk te eenzijdig te zijn om risico's en kansen voor goed bestuur, en daarmee voor de behartiging van het publieke belang, scherp in beeld te krijgen. Door te kijken naar verschillende publiek-private profielen kunnen ook de verschillende risicoprofielen en aandachtspunten voor goed bestuur preciezer in beeld worden gebracht. Per organisatie of cluster van gelijksoortige organisaties zou dus een publiek-privaat profiel moeten worden vastgesteld én zou moeten worden bepaald welke risico's en kansen voor goed bestuur daarbij horen. Daarmee kan ook bij het vormgeven van goed bestuur

(waaronder toezicht, verantwoording en 'checks and balances', zoals een raad van toezicht of een intern kwaliteitsborgingssysteem) meer recht worden gedaan aan de variëteit in de praktijk van organisaties die een publiek belang dienen.

Wanneer een organisatie een gemengd publiek-privaat profiel heeft is een complex toezicht- en verantwoordingsarrangement onvermijdelijk. De kans op stapeling van toezicht en verantwoording is in dit geval groot. Toenemende toezichtlasten en tegenstrijdige eisen van toezichthouder kunnen daarbij een risicofactor vormen.

Een ander aandachtspunt is dat een gemengd publiek-privaat profiel kan leiden tot tegengestelde prikkels voor organisaties, bijvoorbeeld omdat publieke taakuitvoering en marktlogica op gespannen voet met elkaar staan of omdat een publieke organisatiecultuur botst met gewenste ondernemingszin. Een terugkerend discussiepunt is de mate van vrijheid die bij een op afstand geplaatste organisatie met publieke taken past, maar die een gespannen relatie hebben met de politieke aanspreekbaarheid van de minister.

Het kan zijn dat een organisatie door de jaren een publiek-privaat profiel ontwikkelt dat leidt tot ongewenste effecten, tegenstrijdige prikkels, onevenredig hoge toezichtlasten, enzovoort. In dat geval staan de wetgever en de betreffende organisatie twee opties ter beschikking: of de ongemakken van een gemengd publiek-privaat profiel accepteren en bijvoorbeeld toezicht- en verantwoordingsarrangementen daar zo goed mogelijk op afstemmen, of het profiel aanpassen door het eenduidiger publiek óf privaat te maken.

9 Slot

Nationaal en internationaal wordt door de overheid en door het veld geïnvesteerd in goed bestuur. Tegelijkertijd blijven er aandachtspunten waaraan in de komende jaren aandacht zou moeten worden geschonken.

Veel organisaties op het snijvlak van publiek en privaat worden gefinancierd uit publiek geld en voeren wettelijke taken uit. Dat betekent dat ook de minister stakeholder is. Handreikingen voor de inrichting van de relatie met de minister ontbreken echter in de meeste governancecodes die de brancheorganisaties voor en met hun leden hebben opgesteld. Dat is jammer, omdat hiermee een belangrijke stakeholder buiten beeld blijft.

De komende jaren zal de implementatie van alle goede voornemens die in de governancecodes zijn vervat nog de nodige aandacht moeten krijgen. Ook zal moeten blijken of goed intern toezicht, een brede publieke verantwoording, transparantie en dialoog met stakeholders hand in hand gaan met een beter presteren en functioneren.

Twee zaken blijven volgens ons onderbelicht in het debat over goed bestuur bij instellingen die publieke en private kenmerken in zich verenigen: Europa en maatschappelijke verslaggeving.

Internationaal biedt Europa kansen en kaders voor goed bestuur. Europa is echter bij veel organisaties op afstand van het Rijk nog nauwelijks in beeld. Het Europaproof worden én het gebruiken van de kansen die Europa biedt zijn aandachtspunten voor organisaties op het snijvlak van publiek en privaat.

Internationaal gezien trekken ook de ontwikkelingen rond maatschappelijke verslaggeving de aandacht. De aandacht op dit terrein zal de komende jaren ondermeer uitgaan naar het borgen van de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie. Tot op heden krijgt maatschappelijke verslaggeving nog weinig aandacht in het denken over public governance.

Veel organisaties die publieke taken uitvoeren en publieke belangen dienen zijn niet als publiek óf privaat te kenschetsen: ze zijn op verschillende dimensies meer of minder publiek of privaat. Bestaande onderverdelingen tussen overheid, ZBO, RWT of (maatschappelijke) onderneming schieten tekort om heel precies de kansen en risico's voor goed bestuur bij deze gemengde publiek-private organisaties in beeld te krijgen. Wij hebben met de introductie van het begrip 'publiek-privaat profiel' een eerste aanzet willen geven om tot een genuanceerd beeld te komen van de risico's en kansen voor goed bestuur bij organisaties op het snijvlak van publiek en privaat.

10 Literatuur

Inleiding (H2)

- Algemene Rekenkamer (2006). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5 (RWT5)*. Den Haag.

Goed (openbaar) bestuur (H3)

- Algemene Rekenkamer (2003). *Presteren en functioneren van het openbaar bestuur, strategie Algemene Rekenkamer 2004-2009*. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2005). *Essentialia van goed openbaar bestuur*. Den Haag.
- INTOSAI (2004). *Guidelines for internal control standards for the public sector*, Brussel.
- Ministerie van Financiën (1996). *Rapport Government Governance*. Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2006). *Toolbox externe governance*. Den Haag.
- Werkgroep de Boer (2004). *Eindrapport Public governance en maatschappelijk ondernemerschap*. In opdracht van de minister van EZ. Kenniscentrum voor orderingsvraagstukken.

Goed bestuur in nationaal advies en beleid (H4)

- Algemene Rekenkamer (2004). *Achtergrondstudie Verbreding van de publieke verantwoording; Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance*. Den Haag.
- Andere Overheid (2005). *Factsheet Andere Overheid: De takenanalyse*. Den Haag.
- Commissie Cultuur en werkwijze (commissie-Habbema) (2005). *Rijksbrede takenanalyse, Gewoon doen!* Den Haag.
- Commissie Gevaarlijke stoffen / risicobeleid (commissie-Hendriks) (2005). *Rijksbrede takenanalyse, Ten oosten én ten westen van het Prins Clausplein: Gezond verstand in risicoland*. Den Haag.
- Commissie Marktordening (commissie-Teulings) (2005). *Rijksbrede takenanalyse, Overheid en markt; van goede intenties naar goede interventies*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004 – 2005, 29362, nr. 55. Den Haag: Sdu.
- IBO-VOR (2004). *Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau. Een herkenbare staat: investeren in de overheid*. Interdepartementaal Beleidsonderzoek (werkgroep Kohnstamm) 2003-2004, nr. 1.
- Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (2005a). *Kabinetsreactie op IBO rapport Een herkenbare staat: investeren in de overheid*. Brief d.d. 26-05-2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 268, nr. 20. Den Haag, Sdu.
- Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (2005b). *Kabinetsreactie op WRR rapport Bewijzen van goede dienstverlening*. Brief d.d. 11-04-2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 362, nr. 32. Den Haag, Sdu.
- Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (2005c). *Minder last, meer effect: zes principes van goed toezicht. Kaderstellende Visie op Toezicht 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27 831, nr. 15. Den Haag, Sdu.
- Minister van Economische Zaken (2005). *Kabinetsreactie op het SER-advies 'Ondernemerschap voor de publieke zaak', brief aan de SER 3 oktober 2005*.

- Minister van Economische Zaken (2001). *Wijziging van de Mededingingswet, implementatie van een wijziging van de EU-transparantierichtlijn; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 870, nr. 3, Den Haag: Sdu.
- Sociaal Economische Raad, SER (2005). *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, Advies nr. 04-05, Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*, rapport nr. 7. Amsterdam.

Goed bestuur en Europese regels en kansen (H5)

- Algemene Rekenkamer (2005). *Publiek ondernemerschap; toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 220, nrs. 1-2. Den Haag, Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2006). *EU-tendrapport 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29.995, nrs. 1-2. Den Haag, Sdu.
- Europa Decentraal (2004). *Europa Decentraal, best belangrijk, Een meting. Bekendheid, functioneren en waardering Europa Decentraal kenniscentrum Europees Recht en beleid voor decentrale overheden*. Den Haag: Lindblom.
- Europa Decentraal, VNG en Ministerie van BZK (2006). *Handreiking Europaproof gemeenten*. Den Haag. ([www.europadecentraal](http://www.europadecentraal.nl), www.vng.nl, www.minbzk.nl/bbe).
- Gerbrandy, A. en Hessel, B. (2004). *Mededingingsrecht voor decentrale overheden*. Deventer: Kluwer.
- Hessel, B. en Neven, A. (2001). *Staatssteun en EG-recht*. Deventer: Kluwer.
- Hessel, B. (2004). *Ontwikkelingen rond staatssteun en diensten van algemeen economisch belang na het Altmarkarrest*. In: *Europa Decentraal, Kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden* (www.europadecentraal.nl).
- Hessel (2005). *Communautair toezicht op staatssteun en de Nederlandse decentrale overheid*. VAR preadvies, nr. 134. Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004). *Uitvoering EG-richtlijnen, kabinetsstandpunt 'De Europese dimensie van toezicht'*. Brief van de Minister van BVK aan de Tweede Kamer, d.d. 7 juli 2004. Tweede Kamer, vergaderjaar , vergaderjaar 2003-2004, 21109, nr. 138. Den Haag: Sdu.
- Provincie Noord-Holland (2004). *Grip op Europa: Agenda voor Europese Strategie 2003-2004*. Vastgesteld door Provinciale Staten d.d. 16-02-2004. Haarlem: Provinciaal Bestuur van Noord-Holland.
- Schendelen, R van. (2004). *Evaluatie onderzoek Europa Decentraal*. Den Haag: Lindblom.

Goed bestuur en maatschappelijke verslaggeving (H6)

- Algemene Rekenkamer (2004). *Achtergrondstudie Verbreding van de publieke verantwoording. Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaggeving, kwaliteitszorg en governance*. Den Haag.
- Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, CIPFA (2004). *Discussion Paper Advancing Sustainability Accounting and Reporting: An Agenda for Public Service Organisations*. Londen.
- College voor Zorgverzekeraars, CVZ (2005). *Informatiemodel Maatschappelijk Jaarverslag Ziekenfondsen*. (www.cvz.nl/resources/circ0503_bijl_tcm28-17733.pdf). Diemen.

- Global Reporting Initiative, GRI (2002). *Sustainability Reporting Guidelines*. Boston.
- Global Reporting Initiative, GRI (2005). *Sector Supplement for Public Agencies, Pilot Version 1.0*. Amsterdam.
- INTOSAI Working Group on Environmental Auditing (2004). *Environmental Audit and Regularity Auditing*. Canada.
- KPMG (2005). *KPMG International Survey of Corporate Responsibility Reporting 2005*. Uitgevoerd door de Universiteit van Amsterdam en KPMG Global Sustainability Services.
- Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants, NIVRA (2002). *Maatschappelijke verslaggeving en assurance-opdrachten*.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Cultuur (2005). *Jaardocument Maatschappelijke verantwoording Zorg*. (www.jaarverslagenzorg.nl) Den Haag.
- MVO Platform (2002). *MVO Referentiekader*. Amsterdam.
- Raad voor de Jaarverslaggeving (2003a). *Richtlijn 400 (Jaarverslag)*. Deventer.
- Raad voor de Jaarverslaggeving (2003b). *Handreiking Maatschappelijke verslaggeving*. Deventer.

Goed bestuur: Governancecodes (H7)

- Algemene Rekenkamer (2005). *Publiek ondernemerschap, toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 220, nrs. 1-2. Den Haag, Sdu.
- Beemer, F.A. en Luursema, M.A. (2004), 'Tabaksblatten in de publieke sector - Goed bestuur als license to operate voor maatschappelijke ondernemingen' in: *Management Executive*, april 2004.
- Besouw, S.M. van, en Noordman, Th.B.J. (2005), 'Non-Profit governance, zicht op de stand van zaken'. Delft: Eburon.
- The Independent Commission for Good Governance in Public Services (2005), *The good governance standard for public services* (www.opm.co.uk/ICGGPS/).

Goed bestuur bij organisaties met een gemengd publiek-privaat profiel (H8)

- Algemene Rekenkamer (2004). *Achtergrondstudie Verbreding van de publieke verantwoording; Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaggeving, kwaliteitszorg en governance*. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2005). *Publiek ondernemerschap*, Den Haag.
- Brandsen, T., Donk, W. van de en Kenis, P. (red.) (2006). *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Lemma.
- Hupe, P.L. (2005). *De maakbaarheid van het publieke domein*, in: *Bestuurskunde*, jaargang 14, augustus 2005, nummer 5.
- Minister van Economische Zaken, Minister van Justitie en Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (2004). *Heroverweging met betrekking tot het wetsvoorstel 'Markt en overheid'*. Brief aan de Tweede Kamer, d.d. 12-02-2004. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 050, nr. 7. Den Haag, Sdu.
- Minister van Justitie (2006). *Rechtsvorm maatschappelijk onderneming zonder winstoogmerk*. Brief aan de Tweede Kamer, d.d. 20-09-2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29 279, nr. 37. Den Haag, Sdu.

- Oudshoorn, C. (1997). *Omgevingsveranderingen, systeemkosten en institutionele vernieuwing: een essay over nieuwe institutionele evenwichten*, Ministerie van Economische Zaken, OCfEB, Rotterdam.
- Ru, J. de, Burggraaf, J.L. en Spaans, L.A.J. (2005). *De maatschappelijke onderneming. Een studie naar de noodzaak en wenselijkheid van een eigen regeling voor de maatschappelijke onderneming in het rechtspersonenrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Sociaal Economische Raad, SER (2005). *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, Advies nr. 04-05, Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, SCP (2002), *De vierde sector*, Den Haag.
- UK Government – Home Office, HM Treasury (2003). *Proposals for a community interest company*. Londen.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR (1999). *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, voorstudie. Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR (2000). *Het borgen van publiek belang*, rapport nr. 56. Den Haag.

Geraadpleegde websites

www.afm.nl	Autoriteit Financiële Markten
www.bveraad.nl	Bve Raad (per 1 september 2006 MBO Raad)
www.cipfa.org	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
www.cvz.nl	College voor Zorgverzekeringen
www.europadecentraal.nl	Europa Decentraal
www.gri.com	Global Reporting Initiative
www.hbo-raad.nl	HBO-raad
www.intosai.org	International Organization of Supreme Audit Institutions
www.jaarverslagenzorg.nl	Jaarverslagen Zorg, Ministerie van vws
www.minbzk.nl	Ministerie van Binnenlandse Zaken
www.minez.nl	Ministerie van Economische Zaken
www.minfin.nl	Ministerie van Financiën
www.justitie.nl	Ministerie van Justitie
www.minlnv.nl	Ministerie van LNV
www.minvws.nl	Ministerie van vws
www.mogroep.nl	Maatschappelijke Ondernemersgroep
www.nivra.nl	Koninklijk Instituut van Registeraccountants
www.ntmo.nl	Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming
www.oecd.org	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
www.opm.co.uk/icggps	Independent Commission on Good Governance in Public Services
www.publiekverantwoorden.nl	Handvestgroep Publiek Verantwoorden
www.rjnet.nl	Raad voor de Jaarverslaggeving
www.scp.nl	Sociaal Cultureel Planbureau
www.ser.nl	Sociaal Economische Raad
www.un.org	Verenigde Naties
www.uvw.nl	Unie van Waterschappen
www.vfi.nl	Brancheorganisatie van landelijk wervende goede doelen
www.vng.nl	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
www.wrr.nl	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
www.zn.nl	Zorgverzekeraars Nederland

Bijlage 1 Methodologische verantwoording analyse governancecodes

Branchecodes vormen een set van regels waaraan de leden van de branche geacht worden zich te houden. Die code is soms onderverdeeld in daadwerkelijke voorschriften of afspraken en eventueel een aantal ‘best practice’-tips. Daarnaast bevat de code doorgaans een preambule en een toelichting. De Algemene Rekenkamer maakte een analyse van een aantal governancecodes en betrok daarin de aspecten die in onderstaande tabel staan vermeld.

Algemeen (1-3)

- 1 *Herkomst*
 - a Door wie is de code opgesteld? Wie was de voorzitter van de betreffende commissie?
 - b Had de code een voorganger(s)? Beoordeel of het zinvol is om de voorganger ook te bekijken?
- 2 *Implementatie*
 - a Hoe staat het met de implementatie en de naleving van de code? (Hoeveel procent van de beroepsgroep is aangesloten bij de brancheorganisatie die de code heeft uitgebracht; hoelang is de code al ingevoerd; hoeveel procent houdt zich eraan?)
 - b Wordt in de code voorzien in een objectieve nalevingmeting en publieke rapportering daarover?
- 3 *Afdwingbaarheid*
 - a Zijn er bepalingen opgenomen over het bindend/afdwingbaar (certificeringeisen, kwaliteitsnormen, tuchtrecht, beroepsregels) zijn van de code?)
 - b Is er een sanctiebepaling voor het niet naleven van de code?
 - c Is er een apply or explain principe opgenomen?

Sturing (4-6)

- 4 *Relatie met overheid*
 - a Gaat de code in op de relatie tussen branche en overheid?
- 5 *Publiek karakter*
 - a Besteedt de code aandacht aan de publieke taak en het publieke belang dat wordt gediend door de organisaties in de branche?
 - b Besteedt de code aandacht aan een ‘stakeholderdialoog’? Dienen de doelen van de organisatie gebaseerd te zijn op vragen vanuit de samenleving en aansluitend op ervaren behoeften en problemen (vraaggericht)?
 - c Besteedt de code aandacht aan de eis dat publieke organisaties hun prestaties verbeteren door te leren?
- 6 *Publieke doelen*
 - a Verlangt de code dat de leden in de formulering van hun doelstellingen de strategische prioriteiten van het relevante ministerie betrekken?
 - b Worden in de code zelf publieke doelen genoemd? Zo ja, sluiten die aan bij de doelen van het relevante ministerie?

Beheersing (7-12)

- 7 *Algemene regels*
 - a In hoeverre besteedt de code aandacht aan algemene normen zoals het zich houden aan wet- en regelgeving, voorkomen van oneerlijke concurrentie, integriteit, controleerbare taakuitvoering en dergelijke?
 - b In hoeverre besteedt de code aandacht aan een effectieve en efficiënte besteding van publieke middelen (hieronder hoort ook het beloningsbeleid voor het bestuur)?
 - c In hoeverre bevat de code onderdelen van de Corporate Governance Code (Code Tabaksblat)?
- 8 *Scheiding publiek/privaat*
 - a In hoeverre eist de code een scheiding tussen de private activiteiten en de publieke taken?
- 9 *Transparantie*
 - a In hoeverre besteedt de code aandacht aan transparantie in de besluitvormingsprocedures?
 - b In hoeverre besteedt de code aandacht aan transparantie over kostentoe rekening voor private activiteiten en publieke taken?
- 10 *Risicomanagement*
 - a Zijn er bepalingen opgenomen over risicobeheersing?
 - b In hoeverre is daarin aandacht voor zowel de private (financiële, commerciële en andere 'bedrijfs-') risico's alsook voor risico's ten aanzien van het al dan niet bereiken van de (publieke) overheidsdoelen?
- 11 *Kwaliteitsinstrumenten*
 - a In hoeverre beveelt de code kwaliteitsinstrumenten (zoals bijvoorbeeld visitaties, benchmarks, het INK-model, Balanced Score Card of ISO-certificatie) aan of schrijft ze die voor ?
 - b In hoeverre worden de genoemde kwaliteitsinstrumenten ook extern gebruikt? Is er daarbij een toezichthouder ingesteld? (Toelichting: de Rekenkamer plaatste in eerder onderzoek een kanttekening bij de betrouwbaarheid van kwaliteitssystemen (zie: Algemene Rekenkamer, 2004). Mede daarom is nog enige terughoudendheid gepast bij extern gebruik, bijvoorbeeld door een toezichthouder of een andere belanghebbende.)
- 12 *Integriteit*

Zijn er bepalingen opgenomen over integriteit:

 - a belangenverstrengeling
 - b nevenfuncties
 - c overige bepalingen over integriteit

Verantwoording (13-16)

- 13 *Interne verantwoording*
 - a Zijn er bepalingen opgenomen over de onderwerpen waarover de raad van bestuur zich moet verantwoorden aan de raad van toezicht?
 - b Is in de code vastgelegd hoe de verantwoording aan de Raad van Toezicht plaatsvindt?
- 14 *Horizontale verantwoording*
 - a Is in de code de verantwoording aan stakeholders geregeld? Worden er stakeholders benoemd?
 - b Is in de code expliciet opgenomen dat de organisatie verantwoording aflegt over:

- de rechtmatigheid van de inning, beheer en besteding van publieke middelen;
 - de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken;
 - de integriteit van de organisatie en haar medewerkers
 - het lerend vermogen;
 - het 'in control' zijn?
- c Zijn in de code bepalingen opgenomen over maatschappelijke verantwoording (People, Planet en Profit) of maatschappelijk verantwoord ondernemen?
- d Welke waarborgen biedt de code voor de juistheid van de verantwoordingsinformatie? (bijv. door iets te zeggen over de gewenste omvang van het onderzoek door de externe accountant).
- e Is een bepaling opgenomen die regelt dat iets moet worden gedaan met signalen van stakeholders? Is een bepaling opgenomen dat stakeholders de middelen moeten hebben om eventueel te ageren?
- 15 *Verticale verantwoording*
- a Is in de code een bepaling opgenomen over verantwoording aan de minister?
- b Is in de code geregeld waarover een raad van toezicht zich moet verantwoorden? Zo ja, over welke onderwerpen?
- c Worden horizontale verantwoording en verticale verantwoording in de code als complementair beschouwd?
- 16 *Monitoring en evaluatie*
- a In hoeverre regelt de code de generatie van informatie benodigd voor monitoring en evaluatie door de minister? (toelichting: de minister dient zich aan de Tweede Kamer te kunnen verantwoorden over de behaalde doelen en heeft daartoe informatie over de geleverde prestaties nodig van de RWT'S/ZBO'S. Idem over de gerealiseerde beleidseffecten.

Toezicht (17-20)

- 17 *Intern toezicht*
- a Is in de code aangegeven welke taken en bevoegdheden de Raad van Toezicht zou moeten hebben?
- b Zo ja, om welke taken en bevoegdheden gaat het?
- 18 *Horizontaal toezicht*
- a Besteedt de code aandacht aan 'toezicht' door anderen (stakeholders, visitatie etc.)? Zo ja, welke 'vreemde ogen' worden genoemd? Hoe wordt dat geacht plaats te vinden?
- 19 *Verticaal toezicht*
- a Is in de code aandacht gegeven aan toezicht namens de minister?
- 20 *Reikwijdte toezicht*
- a In hoeverre is in de code voor het interne en externe toezicht uitgewerkt dat dit niet slechts het belang van de rechtspersoon zelf omvat doch ook dat van de overheid, gezien de gegeven publieke taken, publieke rol en de gegeven overheidsdoelen.

Bijlage 2 Drie RWT's en Europa

De Algemene Rekenkamer is bij drie RWT's nagegaan wat deze organisaties doen om Europaproof te worden en om kansen die Europa biedt te benutten. ³⁴

Organisatie I: EU in de kinderschoenen

Organisatie I voert als monopolist een wettelijke taak uit en heeft daarnaast enkele private activiteiten ondergebracht in BV's.

De raad van toezicht en het managementteam hebben ruime kennis van Europa en zien ook het nut in om kansen te inventariseren. Dit vooral vanuit het geldperspectief: wat kan er in Brussel worden gehaald. Sinds 2005 is een functionaris in dienst genomen voor EU-zaken. In opdracht van het management inventariseert deze functionaris de volgende aspecten: wat willen we brengen (kennis) in Brussel, wat willen we halen (kennis en geld) in Brussel en hoe gaan we dat doen?

Bekendheid met EU-regelgeving

Enkele sleutelfiguren in de organisatie weten welk beleid en welke EU-regelgeving relevant is maar dat garandeert niet dat men deze tot op heden ook altijd even correct heeft nageleefd (bijvoorbeeld bij aanbestedingen). Er is (nog) geen intern kennis/informatie-uitwisselingnetwerk waar EU-zaken structureel op de agenda staan. Ook ontbreekt volgens de geïnterviewden de capaciteit om de (aandacht voor) EU-informatie en regelgeving goed te kunnen verankeren in de beheersorganisatie.

Risico's

EU-regels worden op dit moment op de werkvloer vooral als lastig ervaren omdat deze merkbaar voor de organisatie zwaardere eisen stellen aan de (projecten)administratie zonder dat daar voordelen tegenover staan: "op dit moment ... is ons bedrijfsvoeringssysteem niet ingericht op het voeren van een door Europa gewenste projectadministratie".

Er is geen inzicht in de eventuele risico's die men loopt bij niet naleving van EU-regels.

Kansen

De recent aangestelde EU-coördinator heeft in opdracht van het management een inventarisatie gemaakt van de mogelijke kansen in Brussel.

Organisatie II: Van kansen benutten naar Europaproof

Organisatie II voert een wettelijke taak uit. Voor de organisatie is de EU van groot belang. De Europese wet- en regelgeving wordt belangrijker, mede doordat de organisatie ervoor kiest actief betrokken te zijn bij internationale ontwikkelingen. Het management heeft besloten dat de organisatie zich moet toerusten op de nieuwe ontwikkelingen en heeft daar budget voor gereserveerd. Voor de verschillende medewerkers worden geregeld voorlichtingsmiddagen georganiseerd, zowel intern als extern. Juridisch is er een duidelijke lijn: de huisjurist moet alle zaken die mogelijk met Europa van doen hebben goedkeuren.

³⁴ Deze drie RWT's zijn niet a-select gekozen. De organisaties zijn juist gekozen omdat werd verondersteld dat Europese aangelegenheden van belang waren voor de betreffende organisatie. De informatie is gebaseerd op gesprekken met een jurist en een controller en/of een EU-coördinator van de instelling en op interne beleidsstukken, relevante delen van de AO, informatie in jaarverslagen en Tweede Kamerstukken.

Bekendheid met EU-regelgeving

De organisatie weet welk beleid en welke EU-regelgeving relevant is en heeft EU-informatie en regelgeving kunnen verankeren in de beheersorganisatie. Enkele juridische en financiële sleutelfunctionarissen spelen hierbij een belangrijke rol. Er zijn verschillende checklijsten in gebruik. De aanbesteding is volgens de organisatie in opzet Europaproof: de aanbesteding volgt het controleprotocol van het ministerie en in het interne consolidatieprotocol van de organisatie worden de afzonderlijke groepsonderdelen verplicht te rapporteren over de EU-aanbestedingsregels. Accountants dienen de rechtmatigheid van de bestedingen te toetsen aan de EU-voorschriften op dit gebied. De organisatie geeft aan op de hoogte te zijn van de staatssteunregels en regels van mededinging maar geeft toe dat ze door de voortschrijdende jurisprudentie en aanpassingen niet altijd duidelijk zijn voor de organisatie.

Risico's

De organisatie worstelt geregeld met de vraag of een subsidie binnen een nieuwe constructie of consortium nu wel of niet mag. De staatssteunregels zijn ingewikkeld en de frequentie van dit soort zaken is te laag om kennis en ervaring op te bouwen. In de praktijk is het bovendien vaak lastig om aan te tonen of er sprake is van staatssteun en of dit leidt tot verstoring van de markt. De organisatie wil niet achteraf geconfronteerd worden met terugbetalingen van een subsidie die concurrentie zou hebben verstoord. Er is behoefte aan gedegen onderzoek met een bijbehorende risicoanalyses van praktische voorbeelden.

Kansen

Het management is erop gericht om kansen te pakken in Europa. Er is en wordt geïnvesteerd om de organisatie daaraan aan te passen. Ook heeft de organisatie een lobbyist in dienst die in Brussel opereert.

Organisatie III: Europaproof vanwege tucht van de markt en de klant

Organisatie III is een NV en heeft een wettelijke taak en daarnaast heeft ze een groot aantal BV's waarbinnen private activiteiten worden uitgevoerd. De naleving van Europese wet- en regelgeving is van levensbelang voor deze organisatie, niet-naleving brengt immers veel te grote risico's met zich mee. De tucht van de markt en de kritische volgers (belangengroepen, prijsvechters, bedrijven, klanten etc.) van deze organisatie zorgen ervoor dat niet-naleving direct wordt gestraft met boetes, claims en sancties. De organisatie heeft maatregelen getroffen om te voldoen en te zorgen dat ze Europaproof opereert.

Maatregelen om Europaproof te opereren:

De organisatie heeft een beleid ten aanzien van Europa en de naleving van Europese wet- en regelgeving. Sinds ongeveer 3 jaar is er een juridische dienst waarin kennis van internationale en Europese wet- en regelgeving ruim aanwezig is:

- Er zijn overzichten van voor de organisatie relevante Europese wet- en regelgeving per beleidsveld (sectorspecifiek);
- Monitoring vindt plaats van juridische besluitvorming door het speciaal daarvoor ingestelde juristenbureau;
- Er zijn checklijsten voor de rechtstreekse werking van EU-regels en staatssteun;

- De Europese aanbestedingsregels zijn integraal ingebed in het inkoopbeleid van de organisatie, want aanbesteding is een dagelijkse activiteit;
- De interne audits zijn toegesneden op de naleving van EU wet- en regelgeving.

Risico's

Er zijn risico's op het gebied van staatssteun en mededinging. Er liggen verschillende zaken bij de NMA en bij het Europese Hof aangaande staatssteun en mededinging van de sector waarin deze organisatie opereert.

Kansen

Organisatie III opereert internationaal en is gericht op het pakken van kansen in Europa. Ze investeert in netwerken en voert een actieve lobby in Brussel.

Bijlage 3 Gebruikte afkortingen

AFM	Autoriteit Financiële Markten
AO/IC	Administratieve Organisatie/Interne Controle
BVE	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BVK	Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties
BW	Burgerlijk Wetboek
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CIC	Community Interest Companies
CIPFA	The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (UK)
EZ	Economische Zaken
GRI	Global Reporting Initiative
HRM	Human Resource Management
IBO-VOR	Interdepartementale Beleidsonderzoek naar Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (commissie Kohnstamm)
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISA'S	International Standards on Auditing
ISEA	Institute of Social and Ethical Accountability
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MO-groep	Maatschappelijke Ondernemersgroep
MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
NIVRA	Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants
NTMO	Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PPS	Publiek-private samenwerking
RAC	Richtlijnen voor de Accountantscontrole
RJ	Raad voor de Jaarverslaggeving
RWT	Rechtspersoon met een Wettelijke Taak
SAI	Supreme Audit Institution
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SER	Sociaal-Economische Raad
SES	Social Enterprise Strategy
UVW	Unie van Waterschappen
VCS	Voluntary and Community Sector
VFI	Brancheorganisatie van landelijk wervende goede doelen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan
ZN	Zorgverzekeraars Nederland

