

# Governance in semi-publieke instellingen: Welke lessen kunnen we leren uit het buitenland?

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

ECORYS Nederland BV

Dr. Erik Canton  
Dr. Sandra Adamini  
Prof. Dr. Marcel Canoy  
Jos Lubberman  
Gerard Molenaar  
Dr. Bjørn Volkerink

Rotterdam, 7 juni 2010



ECORYS Nederland BV  
Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)  
W [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)  
K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Macro- & Sectorbeleid  
T 010 453 87 53  
F 010 452 36 60



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>9</b>
<b>1 Analytisch kader</b>	<b>11</b>
1.1 Inleiding	11
1.2 Publiek belang	12
1.3 Marktfalen	13
1.4 Ingrijpen van de overheid	16
1.4.1 Hoe in te grijpen?	17
1.4.2 Wanneer ingrijpen?	18
1.5 Governance	18
1.5.1 Het belang van de omgeving	19
1.5.2 Formele governance	20
1.5.3 Informele governance	20
<b>2 Governance in de sociale huursector</b>	<b>23</b>
2.1 Inleiding	23
2.2 Omgeving	24
2.2.1 Vermogenspositie van de Nederlandse corporatiesector; Bruteringsoperatie	25
2.2.2 Ongewenste neveneffecten	27
2.3 Formele governance	27
2.4 Informele governance	30
2.5 Conclusie sociale huursector	31
<b>3 Governance in ziekenhuizen</b>	<b>33</b>
3.1 Inleiding	33
3.2 Omgeving	34
3.2.1 Ongewenste neveneffecten	35
3.3 Formele governance	36
3.3.1 Governance: zelfregulering of een wettelijke structuur?	36
3.3.2 Samenstelling van besturen van een ziekenhuis	37
3.4 Informele governance	39
3.4.1 Kwaliteit en het adagium van de ‘professionele autonomie’ van artsen	39
3.4.2 Prestatieafhankelijke bonussen	41
3.5 Conclusie ziekenhuizen	42
<b>4 Governance in het voortgezet onderwijs</b>	<b>45</b>
4.1 Inleiding	45

4.2	Omgeving	47
4.2.1	Omgevingskenmerken	47
4.2.2	Ongewenste neveneffecten	49
4.3	Formele governance	50
4.3.1	Zelfregulering	50
4.3.2	Extern toezicht	50
4.3.3	Bestuursstructuur en intern toezicht	51
4.4	Informele governance	54
4.5	Conclusie voortgezet onderwijs	54
<b>5</b>	<b>Lessen voor governance in Nederland</b>	<b>57</b>
5.1	Inleiding	57
5.2	Publieke belangen en omgeving	58
5.2.1	De rol van publieke belangen	58
5.2.2	Het belang van de omgeving	58
5.3	Enige kanttekeningen bij het trekken van lessen	59
5.4	Sociale woningbouw	59
5.5	Ziekenhuizen	63
5.6	Voortgezet onderwijs	64
5.7	Sectoroverstijgende lessen	65

### *Korte samenvatting*

Bij semi-publieke instellingen gaat het om organisaties met een sterk verankerde maatschappelijke taakstelling. Semi-publieke instellingen staan op een bepaalde afstand van politiek en bestuur. Bij deze afstand hoort echter ook dat instellingen bepaalde vrijheidsgraden hebben bij het inrichten van de bedrijfsvoering. Dit leidt soms tot problemen, bijvoorbeeld rondom de uitvoering van projecten of falend toezicht. Vraag is dan of marktwerking niet te veel is doorgeschoten bij de semi-overheid.

Bestuur en toezicht spelen een cruciale rol bij de borging van het maatschappelijk belang. Voorliggende studie betreft een onderzoek naar de formele en informele governance mechanismen in een aantal landen in drie sectoren: woningcorporaties, ziekenhuizen en voortgezet onderwijs. Een vergelijking met het buitenland biedt inzichten om de formele en meer informele elementen in bestuur en toezicht te verbeteren. Ieder land geeft op geheel eigen wijze invulling aan governance vraagstukken. Dat bemoeilijkt directe vergelijkbaarheid met de Nederlandse situatie, maar biedt tevens een leerzame blik in andermans keuken. Op basis van de internationale vergelijking formuleren we lessen voor Nederland, en wordt ook duidelijk hoe we bepaalde zaken *niet* moeten aanpakken.

We noemen in het kort enkele algemene bevindingen.

- Sturingsinstrumenten in complexe professionele semi-publieke organisaties zijn beperkt, en de cultuur (in termen van prikkels, prestatiegerichtheid, ondernemerszin, vertrouwen, transparantie) is van grote invloed.
- Zelf-regulering leidt tot maatwerk, en het vrijblijvende karakter kan ingedamd worden door in de wet te verwijzen naar de sector-specifieke governance code.
- Een sterke inmenging met de bedrijfsvoering vanuit de politiek kan ondernemerszin ondermijnen.
- Bij een uitruil van maatschappelijke doelen ligt het primaat bij de politiek om zich uit te spreken over weging van de diverse belangen; het is onwenselijk dit aan private partijen over te laten.



## Voorwoord

ECORYS heeft in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken een onderzoek uitgevoerd naar de formele en informele governance mechanismen in een aantal landen in drie sectoren: woningcorporaties, ziekenhuizen en voortgezet onderwijs. Een vergelijking over sectoren met het buitenland biedt aanknopingspunten om bestuur en toezicht bij semi-publieke instellingen te verbeteren.

De eindrapportage bevat een viertal producten. Per sector is er een achtergronddocument beschikbaar waarin de Nederlandse casus en de casussen van drie andere landen staan beschreven. Naar deze achtergronddocumenten wordt verwezen als annex. Annex 1 betreft de sociale huursector, Annex 2 de ziekenhuizen, en Annex 3 het voortgezet onderwijs. Daarnaast biedt het rapport dat voor u ligt een algemeen analysekader voor het onderzoek naar governance, een samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit de landenstudies, en een concluderend hoofdstuk met lessen voor Nederland.

Het team van ECORYS bestond uit de volgende onderzoekers. De casussen van de ziekenhuizen zijn uitgevoerd door Sandra Adamini, Emmy Nelissen en Wija Oortwijn. Het onderzoek naar de woningcorporaties is gedaan door Ewoud Dekker en Gerard Molenaar. En de casussen betreffende het voortgezet onderwijs zijn ter hand genomen door Ruud van der Aa, Annemieke Biesma, Claudia Groen, David Jepson, Jos Lubberman. Bjørn Volkerink en Marcel Canoy hebben bijgedragen aan het analytische kader en aan het concluderend hoofdstuk. Maarten van der Wagt heeft onderzoeksassistentie verleend. Het project is geleid door Erik Canton.

Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep. Graag willen we Martijn Klunder (Ministerie VWS), Pierre Koning (CPB), Pieter Huisman (Onderwijsraad), en Katja Logger (Ministerie VROM) bedanken voor hun constructieve inbreng en waardevolle adviezen gedurende dit onderzoek. Vanuit het Ministerie van Economische Zaken is het onderzoek gestuurd door Robert Hensgens, Sjef Ederveen, Marcella Petri en Frans Suijker. We danken hen hartelijk voor de prettige samenwerking en deskundige begeleiding.

In het kader van dit project is een workshop georganiseerd bij ECORYS met deskundigen uit de diverse sectoren. We danken Duurd Aanen (NVZ ziekenhuizen), Hans Hoek (C3 Adviseurs en Managers), Rob Hordijk (CFV), Jenny Kossen (Argumentenfabriek), Hans Maarse (Universiteit Maastricht), Theo Nieuwenhuizen (Ministerie VROM), Boudewijn Spooenberg (Ministerie OCW), Frans de Vijlder (HAN), en José van de Wiel (Ministerie OCW) voor hun actieve en inspirerende inbreng tijdens de discussies.

Erik Canton  
Projectleider

Rotterdam, juni 2010



# 1 Analytisch kader

## 1.1 Inleiding

Bij semi-publieke instellingen gaat het om organisaties met een sterk verankerde maatschappelijke taakstelling. Semi-publieke instellingen staan op een bepaalde afstand van politiek en bestuur, en de vrijheid van handelen van deze instellingen vormt een belangrijk instrument om prikkels voor efficiëntie goed te laten doorwerken, gegeven bepaalde randvoorwaarden omtrent kwaliteit en aanbod van dienstverlening. Bij deze afstand van de politiek hoort echter ook dat instellingen bepaalde vrijheidsgraden hebben bij het inrichten van de bedrijfsvoering. Formele en meer informele toezichtrelaties spelen een cruciale rol bij de borging van het maatschappelijk belang. Hierbij valt te denken aan de aanwezigheid van (interne) raden van toezicht/commissarissen en (externe) sectorale toezichthouders, zoals inspecties die toezien op kwaliteit van de dienstverlening.

Voorliggende studie betreft een onderzoek naar de formele en informele governance mechanismen in een aantal landen in drie sectoren: woningcorporaties, ziekenhuizen en voortgezet onderwijs. Een vergelijking met het buitenland kan aanknopingspunten geven om de formele en meer informele elementen in bestuur en toezicht te verbeteren. Bij de keuze voor de groep landen waarmee een bepaalde Nederlandse sector wordt vergeleken speelt in belangrijke mate ook vergelijkbaarheid met de sector in Nederland een rol. Dit geldt met name voor de ordening van de sector. Verder dient in de landenkeuze ook weer genoeg variëteit in beleidskeuzes tussen landen te zijn, teneinde te kunnen leren van buitenlandse ervaringen en good practices te identificeren. Ten derde dient het onderzoek concrete handvatten op te leveren voor (mogelijke) aanpassingen van het governance regime in een bepaalde sector. Al te theoretische beschouwingen zijn daarom niet noodzakelijk en versluieren eerder dan dat ze bijdragen aan concrete suggesties voor aanpassingen.

### *Onderscheid tussen formele en informele governance*

Met governance wordt bedoeld het systeem van bestuur van een organisatie en toezicht op het functioneren van het bestuur en van de organisatie, ofwel de machts- en verantwoordelijkheidsverdeling van een organisatie. Het toezicht betreft zowel het interne als het externe toezicht op het functioneren van de organisatie. Governance in formele zin heeft betrekking op de organisatie van rolverantwoordelijkheidsverdelingen van organisaties zoals formeel geregeld in de wet, statuten of governancecodes. Ook de rol/verantwoordelijkheid en sanctiemogelijkheden van interne en externe toezichthouders op het functioneren van een organisatie hoort hierbij. Naast formele governance spelen bij goed ondernemingsbestuur echter ook allerlei informele mechanismen een belangrijke rol. In brede zin kunnen deze worden omschreven als de informele governance, of de

praktijk van governance. Informele governance gaat over de normen en omgangsvormen die het werkelijke gedrag van de bestuurders en toezichthouders mede bepalen. Deze cultuur heeft vermoedelijk grote impact op het uiteindelijke functioneren van de organisatie. In het onderzoek is daarom ook expliciet aandacht geschonken aan zulke informele governancemechanismen.

### *Doel*

Semi-publieke instellingen komen soms (terecht of onterecht) ongunstig in de media vanwege problemen of excessen. Zulke problemen kunnen samenhangen met vrijwel onvermijdbare bedrijfsrisico's of incidenten, maar kunnen ook meer structurele weffouten blootleggen. In plaats van excessen spreken we liever over ongewenste neveneffecten. Kunnen zulke ongewenste effecten vermeden worden door aanpassingen in de governancestructuur? Deze studie dient te resulteren in opties voor Nederlandse beleidsmakers, gebaseerd op de inzichten opgedaan in de landenstudies. Hierbij zullen lessen worden getrokken op basis van de internationale vergelijking binnen een sector, maar ook door te kijken naar verschillen en overeenkomsten tussen de sectoren.

### *Analytisch kader*

Om tot een goede analyse te komen van de cases is een helder analytisch kader noodzakelijk. Aan de hand van dit kader worden de best practices uit binnen- en buitenland getoetst. Volgens de economische literatuur is overheidsingrijpen met name gerechtvaardigd wanneer er publieke belangen in het geding zijn. Dit publieke belang ontstaat als de vrije markt niet in staat is het maatschappelijk belang in voldoende mate te dienen. Specifiek is dat het geval bij de verschillende vormen van marktfalen: marktmacht, publieke goederen, externaliteiten, informatie asymmetrie. Verder kan de overheid ingrijpen wanneer marktuitskomsten tot ongewenste inkomens(her)verdeling leiden.

De overheid heeft verschillende manieren om marktfalen op te lossen. Zo kan de overheid bijvoorbeeld zelf de productie ter hand nemen of de dienst laten verrichten door semi-publieke instellingen. In dat laatste geval heeft de overheid (veel) minder invloed op de bedrijfsvoering, maar deze constructie kan wel tot doelmatiger productie (of andere voordelen) leiden. Goede governance is dan essentieel om de publieke belangen te waarborgen.

## 1.2 Publiek belang

Private en maatschappelijke belangen kunnen overlappen, maar dat hoeft niet. We spreken van een publiek belang als er een discrepantie bestaat tussen het maatschappelijk en het privaat belang. De exacte definitie van het publieke belang is echter nog onderwerp van discussie. Volgens de WRR<sup>1</sup> (“Het borgen van het publieke belang”) is alles publiek belang waarvan de overheid bepaalt dat het zo is. Dit is echter een cirkelredenering op basis waarvan geen weloverwogen beleid kan worden gemaakt. De “Calculus van het

---

<sup>1</sup> WRR (2000), Het borgen van publiek belang, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, SDU Uitgevers, Den Haag.

publieke belang<sup>2</sup> beschrijft dat publieke belangen zich voordoen bij externe effecten die zo complex zijn dat burgers ze niet zelf kunnen oplossen, omdat sommige belanghebbenden weigeren mee te doen (meeliftgedrag). De overheid kan partijen wel dwingen om mee te doen (bijvoorbeeld via belastingen en wet- en regelgeving). De definitie van publieke belangen, zoals gegeven in “Marktwerking en publieke belangen” (Baarsma & Theeuwes<sup>3</sup>), is wellicht het meest algemeen. Baarsma & Theeuwes stellen dat als het maatschappelijke belang niet via marktwerking wordt behaald, er sprake is van een publiek belang. Marktfaalen is dan één van de mogelijkheden waarbij dit het geval is.

### 1.3 Marktfaalen

Bij marktfaalen ontstaat een publiek belang omdat markten niet de maatschappelijke welvaart maximaliseren. In het verleden heeft de overheid vaak ingegrepen door te nationaliseren (maar ook nog recent, namelijk bij Fortis en ABN-AMRO). Hierbij kan worden gedacht aan de post- en energiemarkt, maar ook aan het openbaar vervoer. In de afgelopen decennia heeft de overheid weer meer marktwerking toegelaten door te privatiseren, of door het creëren van semi-publieke instellingen. Hieronder worden de belangrijkste vormen en effecten van marktfaalen kort omschreven. We zullen met name ingaan op informatie asymmetrie, omdat dit type marktfaalen een belangrijke rol in de analyse zal spelen. Verder gaan we kort in op marktmacht, publieke goederen, en externaliteiten. Ook ongewenste marktuitskomsten in termen van inkomensverdeling worden in de praktijk onder marktfaalen gerekend. Daarom wordt dit als laatste behandeld.

#### *Informatie asymmetrie*

Informatie asymmetrie is voor het onderwerp van governance uitermate relevant. Als een partij over meer informatie beschikt dan de andere partij, is er sprake van informatie asymmetrie. Zo weet een bestuurder vaak beter wat er aan de hand is in zijn bedrijf dan de aandeelhouders, de eigenaren. Informatie asymmetrie kan worden verminderd door de introductie van controle mechanismen. Deze kosten echter geld, en er moet per geval worden bekeken of deze kosten opwegen tegen de baten (de extra informatie die het oplevert). In de praktijk kan informatie asymmetrie zelden helemaal worden opgelost.

Dit is in de kern het principaal-agent probleem. Bij semi-publieke instellingen zijn informatieproblemen vaak nog nijpender, omdat eigendomsverhoudingen minder duidelijk zijn (er zijn geen aandeelhouders) en er vaak meerdere principalen zijn (in feite zijn dat alle belanghebbenden). Informatie asymmetrie kan leiden tot ‘moreel gevaar’ (*moral hazard*) en ‘averechtse selectie’ (*adverse selection*).

Moral hazard houdt in dat mensen zich anders gedragen als ze zelf niet (of slechts ten dele) de gevolgen ervan dragen. Zo zijn verzekerde mensen geneigd om meer risico’s te nemen of soms zelfs schadelijk gedrag te vertonen. Bestuurders bij bedrijven kunnen op die manier veel risico nemen met prestigeprojecten, die vooral voordelig zijn voor de

<sup>2</sup> Teulings, C.N., A.L. Bovenberg, en H.P. van Dalen (2003), De calculus van het publieke belang, Kenniscentrum voor orderingsvraagstukken.

<sup>3</sup> Baarsma, B., en J. Theeuwes, J. (2009), Publiek belang en marktwerking: Argumenten voor een welvaartseconomische aanpak. In: Marktwerking en publieke belangen (red. Van Damme, E., en M.P. Schinkel).

bestuurders zelf, maar niet noodzakelijkerwijs voor het bedrijf en de aandeelhouders. Moral hazard kan (deels) voorkomen worden als mensen zelf een (deel) van het risico dragen, en niet meer alle gevolgen af kunnen wentelen op derden. Dit is een belangrijke reden waarom bestuurders van bedrijven ook vaak aandelen, of andere prestatie-gerelateerde bonussen krijgen. Eigen risico's en bonus-malus regelingen zijn andere manieren om dit probleem in te perken.<sup>4</sup>

Adverse selection is een proces waarbij door informatie asymmetrie alleen nog maar de producten met de laagste kwaliteit worden verhandeld. In dit proces kunnen kopers de kwaliteit van een product niet (volledig) controleren. Daarom zijn zij niet bereid om veel te betalen voor het product. De verkopers van de goederen met hoge kwaliteit willen meer geld hebben voor hun product dan de kopers willen bieden, en trekken zich daarom terug uit de markt. Alleen de producten met lagere kwaliteit blijven zo over op de markt (Akerlof, 1970).<sup>5</sup>

Er is ook sprake van averechtse selectie wanneer alleen de mensen met de hoogste risico's zich willen verzekeren. Voor de mensen met de lagere risico's wegen de kosten van de verzekering niet op tegen de baten. Daardoor zullen zij zich terug trekken uit de verzekeringsmarkt waardoor de prijs van verzekeringen (nog) hoger wordt. Op die manier blijven alleen dure verzekeringen voor mensen met de hoogste risico's over. Averechtse selectie kan op twee manieren opgelost worden. Zo kan de overheid partijen verbieden zich uit de markt terug te trekken. Een voorbeeld hiervan is de verplichte zorgverzekering voor iedereen. De andere optie is om een betrouwbaar signaal over de kwaliteit af te geven. Het geven van garantie op producten of het instellen van een kwaliteitslabel (bijvoorbeeld BOVAG) zijn hier voorbeelden van.

### *Marktmacht*

In sommige markten voor goederen en/of diensten zijn maar één of een zeer beperkt aantal aanbieders, de zogenaamde monopolie of oligopolie. Consumenten hebben dan niet de mogelijkheid om bij een te hoge prijs (en/of te lage kwaliteit) naar een andere aanbieder over te stappen. De producenten hebben daarmee marktmacht. Dit leidt tot maatschappelijk sub-optimale productieniveaus vanwege statische en dynamische inefficiëntie.

Statische inefficiëntie hangt samen met het gegeven dat monopolisten zelf een prijs kunnen bepalen die hun winst maximaliseert. Deze prijs is vaak hoger dan de prijs die de maatschappelijke welvaart maximeert. Concreet kan dit betekenen dat sommige consumenten zich bepaalde goederen of diensten niet meer kunnen veroorloven. Denk bijvoorbeeld aan een verbinding tussen twee vliegvelden die maar door één vliegmaatschappij aangeboden wordt. De maatschappij heeft dan een monopoliepositie en kan hogere prijzen in rekening brengen omdat de prijselasticiteit van de vraag relatief laag is bij afwezigheid (of beperkte aanwezigheid) van alternatieven.

---

<sup>4</sup> De calculus van het publieke belang, op. cit.

<sup>5</sup> Akerlof, G. (1970), The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism, Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, pp. 488-500.

Dynamische inefficiëntie ontstaat vanwege te weinig innovatie. Een monopolist heeft minder prikkels om te innoveren, omdat hij door drastische innovatie het huidige productassortiment moet “afschrijven” (het “replacement effect” bekend van Schumpeteriaanse creatieve destructie). Zo heeft Microsoft met Windows al jaren een stevige positie op de besturingsprogrammamarkt. Er is in die tijd ook veel kritiek op Microsoft geweest dat er te veel fouten in Windows zitten. In een markt waarin Microsoft geen marktmacht had gehad, zouden consumenten dit onmiddellijk hebben afgestraft door een ander besturingssysteem te kiezen.

Meerdere oorzaken kunnen ten grondslag liggen aan marktmacht. Door schaalvoordelen in de productie nemen de gemiddelde kosten per product af naarmate er meer geproduceerd wordt. De grootste producent kan het product aanbieden tegen de laagste prijzen, waardoor die zijn concurrenten uit de markt kan prijzen. Dit wordt een natuurlijk monopolie genoemd. Gerelateerd hieraan is een monopolie in netwerksectoren. Het uitrollen van netwerken (spoorwegen, vliegvelden, postbussen, zendmasten voor mobiele communicatie, tv kabels) is een kostbare en tijdrovende investering, en impliceert een productietechnologie met hoge vaste en relatief lage marginale productiekosten. Toegang tot het netwerk is vaak een essentiële voorwaarde voor nieuwkomers om een business case te hebben.<sup>6</sup>

In 1998 is de Nederlandse Mededingingautoriteit (NMa) opgericht. Deze instelling ziet erop toe dat bedrijven niet te veel marktmacht verkrijgen. Als bedrijven dat wel krijgen, dan ziet de NMa erop toe dat ze deze macht niet misbruiken. In markten die zich kenmerken door monopolieposities kan de overheid via regels concurrentie creëren, en daarmee de macht van de monopolist doorbreken. Zo kunnen overheidsbedrijven geprivatiseerd worden, en de markt opengesteld worden voor meerdere aanbieders.

### *Publieke goederen*

Collectieve (of puur publieke) goederen zijn goederen die zonder overheidsingrijpen niet aangeboden worden omdat consumptie ervan niet-uitsluitbaar en niet-rivaal is.<sup>7</sup> Niet-uitsluitbaar wil zeggen dat personen niet, of slechts tegen hoge kosten, uitgesloten kunnen worden van consumptie (denk bijvoorbeeld aan straatverlichting). Niet-rivaal wil zeggen dat consumptie door een persoon niet ten koste gaat van consumptie door een ander. Het feit dat een persoon gebruik maakt van de straatverlichting, zorgt er niet voor dat iemand anders er op hetzelfde moment geen gebruik van kan maken. Andere voorbeelden van publieke goederen zijn defensie of bescherming tegen overstromingen. Zonder overheidsingrijpen zal er niet of te weinig van het goed worden geproduceerd omdat niemand er individueel voor zou willen betalen, er kan immers gratis meege profiteerd worden als anderen betalen. Via bijvoorbeeld belastingheffing kan de overheid de productie van dergelijke goederen financieren.

---

<sup>6</sup> Een bekende andere oorzaak voor monopolie macht zijn patenten. Een patent geeft een bedrijf het exclusieve recht om enige aanbieder te zijn van een bepaald product. Patenten zijn bedoeld om innovatie aan te moedigen, omdat de (tijdelijke) monopoliepositie het bedrijf in staat kan stellen om de R&D kosten terug te verdienen. De laatste belangrijke oorzaak voor een monopoliepositie is de overheid. Via regels en licenties kan de overheid monopolisten creëren. Natuurlijk kan de overheid ook eisen stellen aan de monopolist, om de marktmacht in te perken.

<sup>7</sup> Stiglitz, J.E. (2000), *Economics of the Public Sector*, Norton, 3e editie.

### *Externaliteiten*

Externe effecten zijn effecten van transacties die niet door private partijen worden meegewogen. Deze effecten kunnen zowel positief als negatief zijn.<sup>8</sup> Denk hierbij bijvoorbeeld aan de CO<sub>2</sub> uitstoot die ontstaat bij de fabricage van producten. Deze uitstoot brengt kosten voor de maatschappij met zich mee, maar deze kosten worden niet meegenomen in de prijs van het product. Daarom is er in het geval van negatieve externaliteiten sprake van overconsumptie vanuit maatschappelijk oogpunt. Onderconsumptie dreigt bij positieve externaliteiten, bijvoorbeeld bij de consumptie van scholing of zorg. Er zijn verschillende manieren om rekening te houden met zulke externe effecten.<sup>9</sup> Zo kan de overheid regels vaststellen die de negatieve externaliteiten beperken of helemaal verbieden. Consumptie of investeringen die gepaard gaan met positieve externaliteiten kunnen gestimuleerd (of zelfs verplicht) worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de leerplicht.

Een andere oplossing is het internaliseren van de externe kosten of baten in de prijs van het product of dienst. De overheid kan hiervoor zorgen door belastingen te heffen of subsidies te geven. Zo wordt hoge accijns op tabak en benzine geheven om het gebruik daarvan te ontmoedigen. Producten die minder slecht zijn voor het milieu worden juist goedkoper gemaakt via subsidies. Denk bijvoorbeeld aan zonnepanelen. Een ander bekend voorbeeld is het verhandelen van CO<sub>2</sub> emissierechten. Als bedrijven meer CO<sub>2</sub> willen uitstoten dan moeten ze ook meer betalen. Deze kosten worden dan meegenomen in de prijzen van de producten, waardoor producten die slecht zijn voor het milieu duurder zijn, en visa versa. Op die manier worden bedrijven ook gestimuleerd om te innoveren in minder milieuonvriendelijke technologieën.

### *Onbevredigende marktuitskomsten in termen van inkomensverdeling en paternalisme*

Marktuitskomsten kunnen ook als maatschappelijk ongewenst worden beschouwd in termen van de resulterende inkomensverdeling. De overheid kan dan ingrijpen om de ongelijkheid binnen bepaalde grenzen te houden. Zo bestaat in Nederland een progressief belastingstelsel, en zijn er uitkeringen om de inkomens te nivelleren. Ook kan de overheid regelgeving inzetten. Denk bijvoorbeeld aan het minimumloon en de ontslagbescherming.

Ook paternalistische overwegingen kunnen overheidsingrijpen verklaren. Sommige diensten worden als dusdanig waardevol beschouwd dat de overheid consumptie daarvan bevordert (dit zijn zogenaamde merit-goederen). Voorbeelden hiervan zijn:

- Kwalitatief goede woningen kunnen worden beschouwd als een ‘merit good’. Zonder ingrijpen kunnen woningen die de overheid als een minimumstandaard beschouwt, te duur zijn;
- Het dragen van autogordels kan ook worden gezien als een ‘merit good’.

## 1.4 Ingrijpen van de overheid

In de vorige paragraaf is aan de orde gekomen hoe de overheid de verschillende vormen van marktfalen kan oplossen. In deze paragraaf wordt een kort overzicht gegeven van de

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld Cullis, J. en P. Jones (1998), *Public Finance and Public Choice*, Oxford University Press, Oxford.

<sup>9</sup> Rosen, H.S. (2005), *Public finance*. McGraw-Hill, New York (NY), USA.

verschillende instrumenten die de overheid tot haar beschikking heeft. Er wordt uitvoeriger ingegaan op het nationaliseren van productie en het creëren van semi-publieke instellingen. Bij dit laatste komen we terecht bij de kern van het onderhavige onderzoek. Overheidsingrijpen is echter niet altijd gerechtvaardigd wanneer er een publiek belang in het geding is. In deze paragraaf wordt daarom ook de vraag of de overheid dient in te grijpen aan de orde gesteld.

#### 1.4.1 Hoe in te grijpen?

De overheid heeft een breed scala aan mogelijke instrumenten tot haar beschikking. Een selectie:

- *Naming and shaming*. Het openbaar maken van bijvoorbeeld beloningen van individuele bestuurders;
- Pas toe of leg uit (*comply or explain*). Het schrijven van een (bindende of niet-bindende) code waaraan de beroepsgroep zich moet houden, of men moet uitleggen waarom de code niet wordt nageleefd;
- Belastingen en subsidies, bijvoorbeeld een accijns op sigaretten;
- Creëren van markten, door het veilen van licenties of emissierechten;
- Nationaliseren van de productie, bijvoorbeeld de productie en uitgifte van paspoorten;
- Ge- en verboden, bijvoorbeeld het verbieden van CFK's in koelkasten om de ozonlaag te beschermen. Een ander voorbeeld is het opleggen van taken en beperkingen aan het gedrag van semi-publieke instellingen.

In het onderhavige onderzoek naar governance is met name de afweging tussen overheidsproductie en productie door semi-publieke instellingen van belang.

##### *Overheidsproductie*

Soms blijkt dat bepaalde producten of diensten niet voldoende of tegen een te hoge prijs geleverd worden. Hierdoor kan het maatschappelijk belang in het geding komen. Een van de opties die de overheid heeft is het zelf ter hand nemen van de productie. Via deze weg kan de overheid garanderen dat het product voldoende toegankelijk blijft. Zo is jarenlang het verzamelen en bezorgen van post in handen geweest van de staat. De bezorging van post werd als een maatschappelijk belang ervaren, en er werd niet op vertrouwd dat de markt dat, onder randvoorwaarden, tegen een redelijke prijs en in voldoende mate kon leveren.

##### *Semi-publieke instellingen*

Een semi-publieke instelling is een op afstand geplaatste overheidsorganisatie, of een private organisatie die een maatschappelijk doel dient. De instelling heeft zo meer vrijheid om eigen beleid te voeren dan als overheidsdienst of ZBO. Het idee is dat een dergelijke instelling op die manier efficiënter zal gaan werken, zodat er betere kwaliteit geleverd wordt tegen een lagere prijs. Door de afstand van de overheid, kan het echter gebeuren dat de instelling haar publieke belang (gedeeltelijk) uit het oog verliest. Om dit te voorkomen legt de overheid beperkende regels op. Zo is een winsttoegmerk vaak niet, of maar heel beperkt toegestaan. Ook kunnen er eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de dienstverlening. Zo moeten vervoersmaatschappijen voor voldoende verbindingen

zorgen, ook op onrendabele trajecten. De governance structuur moet zorg dragen voor borging van de publieke belangen.

#### 1.4.2 Wanneer ingrijpen?

Overheidsingrijpen brengt kosten met zich mee. Zo zijn er de specifieke kosten van het ingezette instrumentarium (denk bijvoorbeeld aan subsidies, kosten van toezicht, enzovoorts), maar er kunnen ook indirecte kosten zijn die samenhangen met gedragseffecten. Daar staat tegenover dat er ook baten worden gerealiseerd omdat bestrijding van marktfalens tot efficiëntere marktoplossingen zal leiden. Met baten worden alle opbrengsten in de meest brede zin bedoeld, dus ook de meer indirecte positieve welvaartseffecten (die soms lastig te meten zijn). De overheid zou alleen moeten ingrijpen als de kosten van ingrijpen lager zijn dan de baten. Om dit te onderzoeken is een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) nodig.

Bij de MKBA dient ook rekening gehouden te worden met toekomstige ontwikkelingen. Zo kunnen technologische ontwikkelingen ervoor zorgen dat een marktfalen vermindert, of juist ontstaat. Een voorbeeld is marktmacht gerelateerd aan een monopoliepositie. Door technologische ontwikkelingen kunnen substituten ontstaan, of juist verdwijnen. Marktmacht kan daarmee binnen relatief korte tijd ontstaan en verdwijnen. Een voorbeeld is de iPod van Apple. Apple heeft een sterke marktpositie verworven. Als echter in de toekomst een beter alternatief van een andere producent op de markt verschijnt, kan de marktmacht weer snel verdwijnen. De overheid moet dus heel goed kijken of ingrijpen wel wenselijk is, en of het probleem zichzelf niet zal oplossen. Verschuivingen in maatschappelijke (of politieke) preferenties kunnen ook een rol spelen in de beslissing al dan niet in te grijpen (denk aan de toegenomen belangstelling voor duurzame ontwikkeling). Tot slot, een MKBA kan ook inzicht bieden in de optimale beleidsmix, dus welke combinatie van instrumenten het beste kan worden ingezet. Centrale vraag hierbij is welke instrumenten de publieke belangen kunnen borgen tegen de laagste maatschappelijke kosten.

### 1.5 Governance

Dit onderzoek richt zich op semi-publieke sectoren, waarbij instellingen opereren op het snijvlak van het publieke en het private domein. Semi-publieke organisaties vervullen maatschappelijke taken, maar hebben een zekere beleidsdiscretie om die taken te realiseren. Borging van de publieke belangen geschiedt ondermeer door interne en externe kwaliteitsbewaking. Hiermee zijn we beland bij het governance vraagstuk. Het Ministerie van Economische Zaken definieert governance als volgt:

“Met governance wordt bedoeld het systeem van bestuur van een organisatie en toezicht op het functioneren van het bestuur en van de organisatie, ofwel de machts- en verantwoordelijkheidsverdeling van een organisatie. Het toezicht betreft zowel het interne, als het externe toezicht op het functioneren van de organisatie.”

“Governance in formele zin heeft betrekking op de organisatie van rolverantwoordelijkheidsverdelingen van organisaties zoals formeel geregeld in de wet, statuten of governance codes. Ook de rol/verantwoordelijkheid en sanctiemogelijkheden van interne en externe toezichthouders op het functioneren van een organisatie hoort hierbij. Naast formele governance spelen bij goed ondernemingsbestuur echter ook allerlei informele mechanismen een belangrijke rol. In brede zin kunnen deze worden omschreven als de informele governance, of de praktijk van governance. Informele governance gaat over de normen en omgangsvormen die het werkelijke gedrag van de bestuurders en toezichthouders mede bepalen. Deze cultuur heeft vermoedelijk grote impact op het uiteindelijke functioneren van de organisatie.”

### 1.5.1 Het belang van de omgeving

De omgeving waarin de semi-publieke organisatie opereert is van groot belang voor het functioneren van de organisatie. Hieronder worden drie omgevingsinvloeden die specifiek van belang zijn voor (de governance van) een semi-publieke instelling besproken, namelijk concurrentie op de afzetmarkt, concurrentie op de input markt, en de invloed van politieke en maatschappelijke factoren in samenhang met de publieke verantwoordelijkheden van de instelling.

#### *Concurrentie op de afzetmarkt*

Competitie zorgt voor een voortdurende prikkel voor instellingen om zichzelf te verbeteren, nieuwe producten of diensten te bedenken of efficiënter te gaan werken. Verbeterd de organisatie zichzelf niet, dan zal de concurrentie de klanten weggapen, en dreigt faillissement. De overheid heeft in de afgelopen decennia onderkend dat competitie zorgt voor een efficiëntere verschaffing van diensten en goederen. Mede daarom zijn voormalig staatsbedrijven geprivatiseerd. Privatisering is echter niet noodzakelijk of voldoende om een instelling efficiënter te laten functioneren. Intensievere concurrentie op afzetmarkten kan hetzelfde resultaat bewerkstelligen, waarbij het niet uitmaakt of het publieke of private instellingen betreft. Concurrentiedruk moet wel voortdurend aanwezig blijven om de efficiëntievoordelen te consolideren.<sup>10</sup>

#### *Concurrentie op de inputmarkt*

Concurrentie op de inputmarkt is ook van groot belang voor zowel publieke, semi-publieke als private bedrijven. Wanneer een instelling met anderen moet concurreren om schaarse inputfactoren zal de prijs daarvan stijgen. Dit geldt dus ook voor de prijs van arbeid. De beste mensen kunnen zo een hoger loon, of betere secundaire arbeidsvoorwaarden bedingen. Instellingen zullen dit in principe accepteren zolang de opbrengsten de kosten overtreffen. Semi-publieke instellingen dienen hierbij echter ook rekening te houden met hun financiële armslag, en met het feit dat het om belastinggeld gaat.

#### *Rol van politieke en maatschappelijke verantwoording*

Zeker in de publieke en semi-publieke sectoren, maar ook in de private sector, is loonvorming tevens onderwerp van maatschappelijk debat, en topsalarissen voor bestuurders leiden niet zelden tot publieke verontwaardiging. Instellingen dienen zich dan

---

<sup>10</sup> Rosen, 2005, op. cit.

ook bewust te zijn van het maatschappelijk krachtenveld waarin ze opereren. Ook andere factoren kunnen een rol spelen, zoals de roep om transparantie en publieke verantwoording. Deze *accountability* kan grote invloed hebben op het functioneren van organisaties. Zo toont recent CPB onderzoek aan dat kwaliteitsinformatie over scholen in het voortgezet onderwijs (de jaarlijkse Trouw publicatie) de schoolkeuze van ouders en leerlingen beïnvloedt<sup>11</sup>, en dat schoolbesturen en docenten hun prestaties verbeteren na een negatief Trouw-oordeel<sup>12</sup>.

### 1.5.2 Formele governance

Bij de formele governance gaat het om de verdeling van verantwoordelijkheden en om wie het uiteindelijke risico draagt. Corporate governance betreft vooral de vraag wie risico draagt als zaken niet of heel moeilijk te regelen zijn in contracten (wie is de residual claimant?). Dit raakt dan ook aan de eigendomsvraag. Omdat op deze vraag geen duidelijk antwoord bestaat bij de semi-publieke instellingen, ontstaan er in de governance allerlei problemen waarvoor uiteindelijk geen afdoende oplossingen bestaan. In de for-profit sector ligt dit een stuk helderder. Er zijn aandeelhouders en die zullen er wel voor zorgen dat hun belangen goed worden behartigd.

In de meeste semi-publieke organisaties is er een duidelijke scheiding tussen het bestuur van de instelling en de controle van het bestuur. Maar in de kleinere instellingen is dit niet altijd het geval, en is er alleen sprake van een bestuur. De raad van toezicht dient er onder andere op toe te zien dat het publieke doel niet uit het oog verloren wordt, en is uiteindelijk verantwoordelijk voor het benoemen en ontslaan van het bestuur. Het bestuur is verantwoordelijk voor de dagelijkse bedrijfsvoering.

Strengere controle en “micro-management” kan ertoe leiden dat bestuurders minder initiatief zullen nemen. Het bestuur zal dan vooral bezig zijn om lopende zaken af te handelen, maar geen risicovolle projecten ondernemen, die misschien wel in het belang van de instelling zijn. Falend toezicht daarentegen kan inderdaad meer initiatief van het bestuur uitlokken, maar dit kan ook doorschieten en leiden tot ongewenst gedrag (bijvoorbeeld ontwikkeling van te risicovolle activiteiten).

### 1.5.3 Informele governance

Informele governance gaat over hoe governance werkt in de praktijk, over feitelijk gedrag en over cultuur en normen. Zo kan de scheiding tussen het bestuur en de raad van toezicht vervagen door lange zittingstermijnen, zodat raadsleden hun onafhankelijkheid dreigen te verliezen. Dit kan ertoe leiden dat bestuurders en raadsleden elkaar de hand boven het hoofd houden. Dit kan nog eens versterkt worden als dezelfde personen bij de ene organisatie in de raad van toezicht zitten, en bij de andere organisatie in het bestuur.

---

<sup>11</sup> Koning, P., en K. van der Wiel (2010), Ranking the schools: How quality information affects school choice in the Netherlands, CPB Discussion Paper 150.

<sup>12</sup> Koning, P., en K. van der Wiel (2010), School responsiveness to quality rankings, An empirical analysis of secondary education in the Netherlands, CPB Discussion Paper 149.

Ook bij het dragen van risico kan de praktijk heel anders uitwerken dan formeel geregeld is. Aangezien de overheid de publieke belangen wil borgen, zal vrijwel altijd gepoogd worden om dienstverlening van een semi-publieke instelling te continueren. De overheid zal dan faillissement voorkomen, een doorstart faciliteren of een andere aanbieder de opdracht geven de dienst of productie te continueren. Zo'n "bail-out" van de overheid kan leiden tot moreel gevaar bij de instellingen (bijvoorbeeld door onverantwoorde risico's te nemen). Zo ver hoeft het echter niet te komen als de governance structuur op orde is.

Naast het onderscheid tussen formele en informele governance zullen we kijken naar externe en interne governance. Bij de externe governance gaat het om de aansturing en verantwoording van publiek gefinancierde private instellingen vanuit de samenleving inclusief de politiek. De interne governance betreft de complexe interne aansturings- en verantwoordingsproblematiek. In semi-publieke sectoren lopen deze zaken voortdurend door elkaar heen. Deze sectoren zijn in de terminologie van Mintzberg professionele bureaucratieën wat maakt dat zij lastig aan te sturen zijn.



## 2 Governance in de sociale huursector

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op governance in de sociale huursector. We beschrijven belangrijke aspecten van de Nederlandse governance structuur, en onderzoeken de situatie in een drietal andere landen, teneinde lessen te kunnen trekken in het concluderende hoofdstuk (hoofdstuk 5).<sup>13</sup>

#### *Landenkeuze*

Uitgangspunt bij de landenkeuze is het selecteren van een drietal landen waarbij de sociale huursector op verschillende manieren is georganiseerd. Door vervolgens de governance te onderzoeken en te vergelijken met Nederland wordt een zo breed mogelijk inzicht verschaft van mogelijke manieren om governance vorm te geven. De verschillende inrichting van de sociale huursector maakt een duidelijke één-op-één vergelijking lastiger. Hiermee houden we rekening bij het formuleren van lessen voor Nederland. De geselecteerde landen zijn Engeland, Zweden en Duitsland.

In *Engeland* is sinds 2008 een nieuw systeem ingevoerd waarbij de werkzaamheden van de voormalige Housing Association zijn gesplitst in een instantie die zich bezighoudt met de financiering en een instantie die zich bezighoudt met het toezicht. Ten behoeve van dit onderzoek is het interessant om kennis te nemen van het beleidsdebat en de keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van het nieuwe systeem.

In *Zweden* is de sociale huursector volledig publiek. De terminologie “sociale huursector” wordt daar echter niet gebruikt omdat de sector voor iedereen toegankelijk is. Het publieke karakter van de sector wordt extra onderstreept door het feit dat het ontwikkelen en exploiteren van sociale huurwoningen tot op lokaal gemeentelijk niveau gedecentraliseerd is. Daarmee is een en ander ook een volstrekt gemeentelijke taak geworden van de gemeentelijke woningbedrijven. De centrale overheid heeft de wetgeving opgesteld. De uitwerkingsregels en ook het toezicht is geheel in handen van de lokale overheden. De lokale overheden en daarmee de gemeentelijke woningbedrijven zijn verantwoordelijk voor het aanbod van publieke huurwoningen in de eigen gemeente. Belangrijkste reden om naar Zweden te kijken is derhalve het kennismaken van het systeem van ‘eigen lokale verantwoordelijkheid’ en de rol van governance in dit overheidssysteem.

De reden van onderzoek naar de sociale huursector in *Duitsland* is juist tegenovergesteld aan die van beide bovenstaande landen. In Duitsland is de sociale huursector in de

---

<sup>13</sup> De landenrapporten zijn opgenomen in Annex I: Governance in de sociale huursector: Landenstudies.

afgelopen decennia steeds kleiner geworden als gevolg van grootschalige privatiseringen. Met het privatiseren heeft de overheid aan invloed in de sector ingeboet. Voor dit land geldt dat in het kader van het onderzoek van belang kan zijn hoe de overheid nog wel controle op de sector kan uitoefenen en daarmee de sociale belangen van de huurders kan veiligstellen.

## 2.2 Omgeving

In Tabel 2.1 is het percentage woningbezit en de grootte van de private en de sociale huursector ten opzichte van de totale woningmarkt weergegeven voor de geselecteerde landen. Uit de tabel is op te maken dat het percentage sociale huurwoningen in Nederland relatief hoog is in vergelijking met de andere landen. Dit betekent dat een relatief groot deel van de inwoners is gehuisvest in een sociale huurwoning waardoor het belang van de sector in Nederland groter is dan in de overige landen.

Evenals de grootte van de sociale huursector is er een verschil in de structuur van de sector en het type instelling dat sociale huurwoningen aanbiedt. In Nederland zijn de woningcorporaties primair verantwoordelijk voor het aanbieden van sociale huurwoningen, terwijl dit in Engeland een taak is voor de Registered Social Landlords. In Zweden is het aanbieden van publieke huurwoningen formeel een taak voor lokale overheden, waarbij het daadwerkelijk aanbieden en beheren van huurwoningen is gedelegeerd naar de eigen gemeentelijke woningbedrijven.

Tabel 2.1 % woningen in bezit, private en sociale huur

	Woningbezit	Private huur	Sociale huur
Nederland	54	11	35
Engeland	69	10	21
Zweden	57	22	21
Duitsland	43	51	6
<b>Bronnen: zie de landenrapportages (Annex I).</b>			

In Duitsland daarentegen is eigenlijk geen sprake meer van een sociale huursector. Er bestaan geen instituten meer die als sociale verhuurder woningen beheren. Alle verhuurders zijn commerciële / particuliere partijen. Soms worden woningen zelf wel sociale huurwoning genoemd, maar dit is afhankelijk van het al dan niet ontvangen van huursubsidie door de bewoner. Het type aanbieder doet er dan niet toe. Zodra er geen individuele huursubsidie meer wordt verstrekt, wordt de woning niet langer 'sociale woning' genoemd.

Nederland onderscheidt zich daarenboven van de andere landen door het feit dat er hier sprake is van in kaderwetgeving vastgelegde taken – prestatievelden. Dat maakt dat de toegelaten instellingen op een breed, niet al te scherp omljnd, terrein hun maatschappelijke prestaties moeten leveren. Het gaat daarbij om doelstellingen die als volgt zijn te typeren. De kerntaak van de woningcorporaties is het voorzien in de huisvesting van die doelgroepen die niet zelfstandig in staat zijn hun huisvesting te vinden in de markt voor koop- en huurwoningen, door middel van het aanbieden van

bestaande woningen en het ontwikkelen van nieuwe woningen. Daarnaast dienen de woningcorporaties de woningen goed te onderhouden (kwaliteit) en de huurders te betrekken bij hun beleid. Maar ook het op peil houden van het woongenot door bij te dragen aan leefbaarheid en veiligheid behoren daarbij. Daarmee ontstaat de trits: beschikbaar stellen van huurwoningen, betaalbaar houden van die woningen, het huisvesten van bijzondere doelgroepen (gehandicapten, ouderen etc.), bijdragen aan de leefbaarheid en veiligheid in wijken en buurten, initiatieven inzake herstructurering van wijken en buurten, het leveren van een adequaat aanbod aan nieuwbouwwoningen, en het bijdragen aan een betere duurzaamheid en energiegebruik in het wonen. Een dergelijk door de overheid breed geformuleerde takenpakket is in de onderzochte landen niet aangetroffen.

### 2.2.1 Vermogenspositie van de Nederlandse corporatiesector; Bruteringsoperatie

De sociale huursector is een kapitaalintensieve sector. De in de sector begrepen woningvoorraad van 2,4 miljoen woningen is gefinancierd met een geborgd vreemd kapitaal van ca. €70 miljard. De financiering van de huursector, geborgd via het sector instituut Waarborgfonds Sociale Woningbouw, maakt ook het belang van een gezonde sociale huursector voor het borginstituut en de bancaire sector bijzonder groot.

Het vermogen van de corporaties staat op de (private) balans van de corporatiestichting. Toch wordt het collectieve vermogen van de sector, mede vanuit de recente historie, veelal vertaald als maatschappelijk in te zetten vermogen. De vermogenspositie en het vermogensbeheer (in termen van een rechtmatige bestemming, een doelmatige inzet, rendement en duurzame continuïteit) spelen dan ook een belangrijke rol in de governance discussie.

Vanaf 1900 stimuleerde de Nederlandse overheid de bouw en het beheer van goedkope huurwoningen. Vooral na 1945 werd de woningbouw door de overheid sterk gestimuleerd via een stelsel van particuliere initiatieven (woningcorporaties) en gemeentelijke woningbedrijven. De stimulering vond plaats door de verstrekking van Rijksleningen (later gegarandeerde kapitaalmarktleningen) en jaarlijkse financiële bijdragen ter dekking van kosten die met de exploitatie van de woningen samenhangen. De aflossing en rente van de leningen werden mede in de exploitatiesubsidies gedekt. Sluitpost in het geheel was de huursom.

Om goed en gezond wonen bereikbaar te maken voor een fors groeiende beroepsbevolking, maar ook om mede bij te dragen aan het beteugelen van de inflatie, werd in de wederopbouwperiode een strikt, verlaagd huurregime ingevoerd. Nog steeds stelt de Tweede Kamer jaarlijks het huur-niveau vast en beïnvloedt daarmee nog steeds de inkomsten van de corporaties.

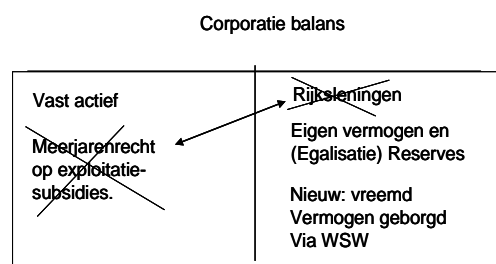
Principeschema exploitatieopzet soc. huur

Kasboek per woning	
Debet	Credit
Huur	Beheerkosten
Liquiditeitstekorten	(organisatie kosten)
<u>Saldo:</u>	Bijdrage aan
subsidies	onderhoudsreserve
ter dekking	Onderhoudskosten
liquiditeitstekorten	Kapitaalkosten
	Aflossing
	Bijdrage aan Algemene
	bedrijfsreserve

Het liquiditeitstekort tussen directe kosten en (verlaagde) huurontvangsten werd jaarlijks door de overheid bijgesteld. In de loop der tijd overstegen de huren, als gevolg van de

huurverhogingen, de lasten en werden de woningen batig. Binnen het stelsel van subsidies was ook dekking inbegrepen voor het genormeerd aanleggen van reserves voor onder meer toekomstig onderhoud en onverwachte tegenvallers. Het rijk ging per nieuwe woning (of complex) voor de gehele exploitatieperiode (standaard 50 jaar) een subsidieverplichting aan, terwijl de corporatie voor diezelfde periode een rijkslening aantrok. Na 50 jaar sloot de balans weer op nul, de lening was afbetaald en de subsidies stopten.

Deze systematiek van overheidsregulering, financiering en subsidiering kwam ten einde met de door de overheid geëntameerde Bruteringsoperatie, of wel Wet Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting 31 mei 1995. Zoals in het casusrapport uitvoerig is beschreven (zie Annex I), had de wet tot doel om de sector balans te verkorten door nog openstaande rijksleningen te schrappen tegen nog lopende subsidiecontracten van de overheid met de sector. Daarmee werd de financiële relatie tussen overheid en sector verbroken, ook tegen de achtergrond dat alle verdere investeringen van woningcorporaties door de sector zelf opgevangen moeten worden. Daar moet ook bij worden aangetekend, dat alle door de overheid verstrekte afkoopsommen, verrekend met de nog openstaande rijksleningen, ter dekking dienen van de toekomstige liquiditeitstekorten per woning. Dat maakt dat alle corporaties egalisatiereserves op de balans hebben staan, op grond van voorschriften voor hun financiële jaarrekening.



In haar rapportage Sectorbeeld voornemens woningcorporaties 2009, prognoseperiode 2009-2013 van juli 2009, heeft het Centraal Fonds Volkshuisvesting, op basis van alle door de woningcorporaties ingediende financiële meerjarenramingen, een gecorrigeerd toekomstbeeld opgesteld van de periode 2009-2013. Omdat de gezamenlijke voornemens van de sector op veel punten onrealistisch lijken, heeft het Centraal Fonds eigen ramingen gemaakt voor het financiële meerjarenperspectief van de sector tot en met 2017. Hieruit blijkt dat de financiële ruimte voor volkshuisvestelijke prestaties rond de kwaliteit en kwantiteit van de woningvoorraad de komende jaren afneemt. Dat maakt het aspect van good governance des te belangrijker waar het gaat om risicobeheersing en adequaat beheer.

De situatie rondom eigendomsverhoudingen verschilt in de onderzochte landen. In Zweden is de huursector nog volledig in eigendom van de overheid. Door een ver doorgevoerde decentralisatie is men op lokaal niveau primair verantwoordelijk voor het totale beheer van de sociale huurvoorraad. In Duitsland is de huurvoorraad geheel geprivatiseerd. Daarmee heeft de overheid haar gehele bezit in de marktsector afgezet. In Engeland is een stelsel ontstaan waarbinnen de overheid de sterk versplinterde huursector ondersteunt met kapitaalsubsidies. Daar is, althans gedeeltelijk, een parallel te trekken met de situatie in Nederland.

## 2.2.2 Ongewenste neveneffecten

Uit het onderzoek komt naar voren dat er in Engeland en Zweden over het algemeen weinig ruchtbaarheid wordt gegeven aan problemen in de sociale of publieke huursector. Voor Engeland geldt dat het relatief klein aantal huurders die een direct belang hebben bij de sociale huursector één van de belangrijkste oorzaken is van de geringe belangstelling voor die sector. Daarnaast hebben de schaalvergroting, en daarmee het verlies aan binding met de lokale gemeenschap, en de werkwijze van de voormalige Housing Associations, falende organisaties werden als een interne aangelegenheid behandeld, een rol gespeeld bij de geringe belangstelling. De reden waarom de huursector in Duitsland recent in het nieuws is geweest, vloeit voort uit een discussie met de Duitse Woonbond naar aanleiding van de verregaande privatisering van aanbieders van woningen. Bestaande woningportefeuilles werden/worden opgekocht door (Duitse en buitenlandse) durfkapitalisten (Real Estate Investment Trusts, of REITs) die woningvoorraden opkopen en ontmantelen. Alleen de goede delen worden dan met hoog rendement doorverkocht, terwijl de slechtere delen worden ‘gedumpt’. Uiteraard menen de huurders dat vooral dit laatste tegen hun belangen indruist. In bepaalde (goedkopere) segmenten ontstaan tekorten die niet snel opgelost kunnen worden omdat de overheid geen directe instrumenten meer heeft om de marktwerking te kunnen beïnvloeden. Het dalend aanbod van goedkope huurwoningen beperkt de keuzemogelijkheden voor huishoudens met lage inkomens, en werkt stigmatisering en segregatie in de hand.<sup>14</sup> Tabel 2.2 vat de aangetroffen discussies samen.

Tabel 2.2 Overzicht van maatschappelijke discussies in onderzochte landen

Land	Aangetroffen discussies
Nederland	Fors misgelopen projecten op nevenschikte terreinen. Problemen rondom alertheid en professionaliteit van de interne toezichthouders. De afstand tussen verzelfstandigde sociale huursector en de overheid: toezicht op hoofdlijnen achteraf, kwaliteit interne toezicht geheel afhankelijk van zelfregulatie in de sector.
Duitsland	Grote afstand tussen overheid en geprivatiseerde huursector leidt tot beperkte sturingsmogelijkheden. De huursector is een geheel commerciële sector. Op de nadelen daarvan heeft de overheid geen directe invloed. Real investment Trusts (REITS) kunnen middels aan- en verkoop van woningportefeuilles een als negatief ervaren invloed (ontmanteling) hebben op de beschikbaarheid van voldoende goedkope woningen voor de onderkant van de woningmarkt. Ook is aan de orde dat het door de geringe invloed van de overheid op de verhuursector moeilijk is geworden om vooral een tekort aan goedkopere huurwoningen aan te zuiveren. Lokaal ontstaan daardoor oplopende wachtlijsten als gevolg van schaarste in bepaalde, goedkopere marktsegmenten.
Engeland	Er is bij de Registered Social Landlords sprake van een sterk professioneel bestuur. Het toezicht draagt echter nog een sterk onbezoldigd vrijwilligers karakter met een lokale vertegenwoordigers (vertegenwoordigers van lokaal bestuur, kerken, bedrijven, scholen etc.). Het aanspreken van deze vrijwillige lokale

<sup>14</sup> Droste, C. en T. Knorr-Siedow (2007), Social housing in Germany. In: Whitehead, C. en K. Scanlon (red.), Social Housing in Europe, pp. 90-104.

Land	Aangetroffen discussies
	vertegenwoordigers op hun prestaties is onder die omstandigheden lastig. Inmiddels heeft een schaalvergroting in de sector de van oudsher sterke lokale binding getemperd.
Zweden	De sterke inbedding van de sector binnen de lokale overheden en de wijze waarop het lokale politieke bestuur bovenop de gang van zaken zit, maakt dat het beleid binnen de gemeentelijke woningbedrijven nogal kort-cyclisch van karakter is geworden. Men is bang om nieuw, soms afwijkend, beleid te formuleren omdat bij elke nieuwe gemeenteraadsverkiezingen bestuurders/toezichthouders kunnen worden afgerekend. Dit heeft een voorzichtig korte termijn beleid tot gevolg, terwijl het over het algemeen noodzakelijk is om het beleid voor de langere termijn te formuleren in de vastgoedsector. Men is in Zweden behoorlijk bang om fouten te maken, de kiezer ziet alles en straft bestuur en toezichthouders snel af.

## 2.3 Formele governance

De formele kant van governance is op te delen in een tweetal verschillende onderdelen:

- Extern toezicht, wetgeving en governance codes;
- Intern toezicht, in Nederland bestaande uit de Raad van Toezicht.

### *Extern toezicht, wetgeving en governance codes*

In *Engeland* is sinds 1 december 2008 een nieuw systeem ingevoerd ten aanzien van de financiering van en het toezicht op de sociale huursector. Waar in het verleden beide waren ondergebracht bij de Housing Corporation, is de financiering in het nieuwe systeem ondergebracht bij de Homes and Communities Agency en het toezicht bij de Tenant Services Authority. Met de oprichting is tegelijkertijd de rol van de toezichthouder veranderd:

- Sturing: er wordt niet langer opgelegd welke processen de organisaties moeten volgen, maar er wordt aangegeven wat de gewenste uitkomsten zijn (sturing op output in plaats van input);
- Interveniering: de mogelijkheden om bij falend management te interveniëren in bedrijfsprocessen is ingeperkt waarbij de organisaties de mogelijkheid hebben de rechtmatigheid van interventie aan een rechtsprekende instantie voor te leggen.

Direct na implementatie is er discussie ontstaan over de nieuwe rolopvatting van de toezichthouder. Niet zozeer om de rol zelf, de sociale huursector is positief over het nieuwe systeem, als wel over de rol van de toezichthouder in de praktijk. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door het feit dat een groot deel van de werknemers van de nieuwe toezichthouder afkomstig is van de Housing Corporation en men nog niet gewend is invulling te geven aan de nieuwe sturingsvorm, anderzijds leeft de mening dat de mogelijkheden tot interventie nog steeds te groot zijn.

In *Zweden* en *Duitsland* bestaat geen externe centrale toezichthouder die kan ingrijpen in de organisatie indien zich daar problemen voordoen. De wetgeving, waar aanbieders van sociale huurwoningen zich aan moeten houden, is minder complex doordat bijvoorbeeld in Zweden de publieke huurwoningen niet alleen publiek bezit zijn maar ook door

publieke verhuurorganisaties worden beheerd en geëxploiteerd. In Duitsland is, zoals eerder aangegeven, de definitie sociale huurwoning afhankelijk van het feit of huursubsidie al dan niet wordt verstrekt bij de geldende markthuur. In zowel Zweden als Duitsland volstaat de nationale Woningwet, voor zowel de lokale overheid (Zweden) respectievelijk private ondernemingen (Duitsland). De wetgeving is aangevuld met een Corporate Governance code die voor iedere private onderneming geldig is.

Waar in Zweden en Duitsland geen centraal extern toezichthouder bestaat, is in *Nederland* dit externe centrale toezicht door de minister grotendeels ‘gedelegeerd’ aan het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). Het CFV houdt toezicht op de financiële handel en wandel van de corporaties en rapporteert jaarlijks aan de minister. Zware incidenten kunnen door het CFV aan de minister worden voorgelegd, wat uiteindelijk kan leiden tot een ministeriële aanwijzing. Een groot verschil met de andere landen is dat in *Nederland* is gekozen voor een systeem van zelfregulering, waarbij de instellingen van de huursector zelf in eerste aanleg verantwoordelijk zijn voor hun functioneren. In het kader van de zelfregulering heeft de sector een eigen governance code opgesteld en zijn maatschappelijke visitaties in het leven geroepen. In de visitaties worden de corporaties onder andere op het functioneren van hun governance structuur en cultuur beoordeeld. Resultaten van de beoordeling zijn openbaar en moeten worden gepubliceerd.

#### *Intern toezicht*

Het interne toezicht binnen de aanbieders van sociale huurwoningen in Zweden, Engeland en Duitsland verschilt in meerdere opzichten van het Nederlandse systeem. In *Zweden* wordt het intern toezichthoudende orgaan gevormd uit lokale politici die binnen de reguliere verkiezingen om de vier jaar worden gekozen. Over het algemeen bestaat het intern toezicht uit een mix van nieuwe en ervaren politici en kunnen de leden op basis van hun kennis weloverwogen beslissingen nemen. Dit heeft verder tot gevolg dat het intern toezicht is verweven met de belangen van de lokale bevolking. Daardoor heeft men enerzijds goed zicht op de lokale situatie en verwachtingen die men heeft van een gemeentelijk woningbedrijf, anderzijds is een stringente verwevenheid van belangen niet altijd wenselijk voor een goede, objectieve toezichtstaak.

Het interne toezicht in *Engeland* wordt gevormd door vrijwilligers waarvan in sommige gevallen enkel de voorzitter een vergoeding ontvangt. Bij de samenstelling van deze raad wordt zoveel mogelijk getracht rekening te houden met de aanwezigheid van de ter zake doende disciplines zoals financiën en huisvesting. Na het faillissement van een Housing Association in Engeland in 2007 is een nieuwe structuur van toezicht ingesteld, en is een groot aantal zaken geregeld die in het Nederlandse systeem al eerder zijn ingebed waaronder: maximering zittingstermijn, remuneratie leden, professionele rekrutering van nieuwe leden, etc. Daarnaast wordt melding gemaakt van nieuwe regels ten aanzien van risicomangement en financiële verantwoordelijkheid. Eén van de discussiepunten in Engeland met betrekking tot het intern toezicht is de remuneratie van toezichthouders: steeds meer Registered Social Landlords gaan over tot betaling van een vergoeding aan de leden van het intern toezicht. Men acht het te hoge onbezoldigde vrijwilligers karakter van de toezichthouders niet langer wenselijk. Bezoldigde toezichthouders worden beter in staat geacht tot professionalisering. Daarnaast maakt bezoldiging het (beter) mogelijk toezichthouders aan te spreken op hun performance.

In Duitsland valt het interne toezicht van particuliere verhuurders onder de reguliere wetgeving, wetgeving die geldt voor elke private ondernemingen.

Het interne toezichthoudende orgaan in de sociale huursector in *Nederland* heeft de verplicht statutair geregelde taak toezicht uit te oefenen op het besturen van de corporaties waarbij de Raad van Toezicht zich met name richt op de beleidscyclus, het stelsel van bedrijfsdocumenten dat 'koers en beleid' omvat naast financiële ramingen en verantwoordingen. Als gevolg van de opgestelde Governance codes is er de laatste jaren steeds meer aandacht voor de samenstelling en aard van het intern toezicht en toezichthouders, de zittingstermijnen, integriteit en andere aanverwante zaken. Aanspreekbaarheid, aansprakelijkheid, en de verzekering daartegen, vormen daarbij aanvullende thema's.

## 2.4 Informele governance

Vanaf de jaren '80 werd de publieke huursector in *Zweden* geconfronteerd met een groot aantal veranderingen: van bouwen naar managen, decentralisatie, meer gevarieerd aanbod en een nieuw financieel gedachtegoed. Als gevolg van toenemende concurrentie en leegstaande woningen werden de gemeentelijke woningbedrijven gedwongen de financiën op orde te krijgen. Mede als gevolg van de daarop volgende saneringsmaatregelen kwam daar in de jaren '90 de afschaffing van overheidssubsidiering en decentralisatie van de financiële verantwoordelijkheid naar de gemeentelijke woningbedrijven bovenop. Belangwekkend is dat, als gevolg van de decentralisering, de gemeentelijke overheden nu zelf voluit verantwoordelijk zijn voor het reilen en zeilen van hun eigen woningbedrijven. Verder worden de lokale politieke besturen in de vierjaarlijkse verkiezingscyclus 'afgerekend' op de geleverde prestaties rondom het toezicht op de woningbedrijven. Dat leidt ertoe dat de lokale toezichthouders hun directies van de gemeentelijke woningbedrijven strikt volgen. In één van de interviews werd aangegeven dat het gevolg van het strikte lokale bestuurlijke toezicht is dat de directeuren van de gemeentelijke woningbedrijven te risicomijdend optreden. Dit is als het ware het gevolg van het afrekenen in het verleden op de problemen die destijds speelden. "De angst zit er nog steeds een beetje in". Men past op de winkel en nieuwe uitdagingen (risico's) worden uit de weg gegaan. Directe inmenging van de lokale politiek leidt aldus in de Zweedse governance praktijk tot problemen in de bedrijfsvoering.

Wat betreft informele governance zijn in *Nederland*, volgens het CFV, met name verbeteringen aan te brengen ten aanzien van kennis en inzicht in de strikt volkshuisvestelijke processen, maar ook het professioneel inschatten van bedrijfsrisico's en risicobeheersing binnen het intern toezicht van de corporaties behoeft bij veel organisaties een sterke verbetering. Dat laatste komt vooral aan het licht bij het entameren van activiteiten in marktsegmenten die niet strikt behoren tot de kerncompetenties van de corporaties. Het betreden van meer commerciële markten, of het ondernemen van activiteiten in nevensgeschikte beleidsvelden vereist vaak andere competenties van de corporatiebestuurders dan in de reguliere sociale huurmarkt. Het Nederlandse toezicht lijkt daar nog onvolledig op te zijn toegerust.

## 2.5 Conclusie sociale huursector

Deze paragraaf vat de Nederlandse en buitenlandse casussen samen voor governance in de sociale huursector. We presenteren hier kort aanknopingspunten voor beleid.

Hoofdstuk 5 zal nader op de beleidslessen voor Nederland ingaan. Deze lessen zijn:

- Directe inmenging van lokale politiek in Nederland is ongewenst;
- Scherper toezicht kan ondernemingszin ondermijnen;
- Beter intern toezicht in Nederland is nodig;
- Scherpere afbakening van taken beperkt risico's.

In Nederland is reeds lang geleden de vermenging van lokale en nationale belangen teniet gedaan. Dit is dan ook wettelijk geregeld: lokale bestuurders mogen niet deelnemen aan het besturen van de woningcorporaties. In vooral Engeland en Zweden is de lokale binding en verankering van de belangen van de stakeholders een belangrijk thema. Dit leidt echter vaak tot ontevredenheid over de wijze waarop dit in de praktijk werkt.

Meer en scherper toezicht heeft in Zweden en Engeland tot gevolg dat er een zekere beperking in het initiatief optreedt. Dat laatste moet bezien worden tegen het licht van de opgaven die in de woningmarkt aanwezig zijn.

Nederland kent ten opzichte van de onderzochte landen een al langer bestaand systeem van zelfregulering daar waar het gaat om de operationele en functionele instelling van het interne toezicht. Echter het CFV geeft als externe toezichthouder aan dat de kwaliteit van het interne toezicht gemiddeld genomen nog te wensen overlaat. Dat laatste heeft vooral te maken met de door het CFV geconstateerde gebrek aan een professionele insteek van dat toezicht daar waar het gaat om sector-specifieke aspecten van de volkshuisvesting. Het interne toezicht zal zich in toenemende mate moeten specialiseren op het gebied van de volkshuisvesting en het beheersen van risico's in vooral de projectontwikkeling, daar waar het gaat om woningbouw en andere typen vastgoed.

Scherper afbakenen van de kerntaken van de corporaties zal op grotere schaal bepaalde risico's op fiasco's kunnen uitbannen.



## 3 Governance in ziekenhuizen

### 3.1 Inleiding

De Nederlandse gezondheidszorg is de laatste jaren ingrijpend veranderd met nieuwe wetgeving over de organisatie, structuur en financiering van de zorg. De Wet toelating zorginstellingen (WTZi), de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) vormen samen het drieluik voor de structuur van de gezondheidszorg: primaat van de marktpartijen waar mogelijk (decentraal vraaggericht zorgstelsel) en overheidssturing waar noodzakelijk.

Met de introductie van de diagnose behandelcombinaties (DBC's) is de markt voor ziekenhuiszorg gedeeltelijk geliberaliseerd. Verzekeraars en ziekenhuizen onderhandelen over de prijzen en volumes van de zorg, voornamelijk bestaand uit relatief goed planbare en eenvoudige zorg (het 'B-segment' of de 'electieve' zorg).

In Nederland is dan ook meer aandacht voor de prestaties van ziekenhuizen dan ooit, zowel vanuit de media als de politiek. Denk maar aan de vele berichten over topsalarissen van medisch specialisten, medische misstanden, faillissementen en fusies. Vanuit de Nederlandse ziekenhuissector kan inspiratie worden gezocht in innovatieve governance modellen en concrete governance instrumenten in het buitenland. Vanzelfsprekend zijn deze niet zonder meer te vertalen naar de Nederlandse situatie. Deze modellen en instrumenten zijn immers vaak intrinsiek verbonden aan de financiering en werking van de betrokken instellingen en aan de kenmerken van het gezondheidszorgsysteem.<sup>15</sup> Dit heeft tot gevolg dat buitenlandse voorbeelden slechts tot voorbeeld kunnen dienen wanneer ze tegen het gezondheidszorgsysteem waarin zij zijn ingebed worden bekeken. Hieronder volgt een korte beschrijving van de keuze om te kijken naar de governancepraktijk in Engeland, Duitsland en België. Algemene bevinding is overigens dat in deze andere landen governancevraagstukken als zodanig veel minder (of niet) ter discussie staan.<sup>16</sup>

#### *Landenkeuze*

Een belangrijk element in de formele governance structuur is de bestuursstructuur. Met name de situatie in *Engeland* verschilt in dit opzicht sterk van die in Nederland. Engeland kent de zogenoemde one-tier board als bestuursstructuur. Bij een one-tier board is één bestuur aanwezig dat bestaat uit uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders. De uitvoerende bestuurders zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding. De niet-

<sup>15</sup> Eeckloo K, (2008). Hospital Governance in Vlaanderen, exploratieve studie in internationaal perspectief, doctoraalthesis in de Medische Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven.

<sup>16</sup> De landenrapporten zijn opgenomen in Annex II: Governance in ziekenhuizen: Landenstudies.

uitvoerende bestuurders hebben in een one-tier board dezelfde verantwoordelijkheid als de toezichthouder. Een tweede reden om Engeland in het onderzoek te betrekken is de mogelijkheid dat sommige ziekenhuizen op een wat grotere afstand van de overheid kunnen staan, waarbij belanghebbenden een rol in het toezicht spelen. Dit doet denken aan de nieuwe Nederlandse rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming. Engeland kent sinds 2004 de mogelijkheid om Foundation Trusts op te zetten. NHS Trust ziekenhuizen worden dan als onafhankelijke “public benefit corporations” opgezet. Deze vorm van organisatie heeft een wettelijke status met minder centrale en regionale overheidscontrole en meer mogelijkheden om geld te lenen van de private sector voor kapitaalinvesteringen. Foundation Trusts hebben een specifieke governance-structuur, waarbij ‘membership communities’ een belangrijke rol spelen.

Belangrijke omgevingsfactoren zijn het aandeel winstgerichte instellingen en de eigendomsverhoudingen. Er zijn aanmerkelijke verschillen tussen de onderzochte landen. In *Nederland* is het grootste deel van de ziekenhuizen privaat zonder winstoogmerk. Ook in *Duitsland* is het aandeel private not-for-profit ziekenhuizen ruim vertegenwoordigd. Duitsland kent daarnaast nog een belangrijke for-profit ziekenhuissector. Juist de aanwezigheid van ziekenhuizen met een winstoogmerk in Duitsland kan interessante inzichten op het terrein van governance bieden voor de Nederlandse ziekenhuissector. In *Engeland* vertegenwoordigen publieke ziekenhuizen meer dan de helft van de instellingen. Hierbij is de overheid doorgaans ook eigenaar.

Tenslotte zijn er belangrijke verschillen in termen van arbeidsrelatie. In *Nederland* en *België* werkt een meerderheid van de (algemene) ziekenhuisartsen als zelfstandige. In de meeste andere landen zijn artsen, minstens deeltijds, ofwel gesalarieerde werknemers (*Duitsland*) ofwel ambtenaren (*Engeland*).

## 3.2 Omgeving

Een ziekenhuis bevindt zich in een complex krachtenveld van verschillende belanghebbenden. In de eerste plaats zijn naast de eigen werknemers de patiënten van groot belang voor de organisatie. Zonder één van beiden kan een zorginstelling niet bestaan.<sup>17</sup> Voldoende instroom en behoud van kwalitatief goed opgeleid personeel ontwikkelt zich bijvoorbeeld tot één van de grootste beleidsproblemen voor de toekomst van de zorgsector. Daarnaast zijn er vele andere belanghebbende partijen, zoals de zorgverzekeraars, huisartsen, ministeries en patiëntenverenigingen die ieder op hun eigen manier invloed uit oefenen op de ziekenhuissector.<sup>18</sup>

Een belangrijk omgevingskenmerk betreft de marktstructuur. Is dienstverlening door private partijen toegestaan? Zoals vermeld speelt met name in Duitsland de aanwezigheid van winstgerichte ziekenhuizen een rol. Van de Duitse ziekenhuizen valt 32% onder de publieke sector, 37% is freigemeinnützig. Duitsland kent verder een groot aantal for-

<sup>17</sup> M. Brans, A.P.M. Giesbers & A.J. Meijer, 2008, Alle ogen op de ziekenhuizen gericht? De effecten van openbaarmaking van prestatiegegevens, Bestuurswetenschappen, Vol. 62, Nr. 2, pp. 32 – 52.

<sup>18</sup> M. Brans, A.P.M. Giesbers & A.J. Meijer, 2008, Alle ogen op de ziekenhuizen gericht? De effecten van openbaarmaking van prestatiegegevens, Bestuurswetenschappen, Vol. 62, Nr. 2, pp. 32 – 52.

profit ziekenhuizen (31% van totaal). Sinds 1982 mogen de Duitse ziekenhuizen winst maken. De for-profit ziekenhuizen vormen soms onderdeel van een beursgenoteerde ziekenhuisketen. Private ziekenhuizen (met winst oogmerk) moeten overigens passen binnen de ziekenhuisplannen van de verschillende deelstaten. Het zijn veelal publieke en private ziekenhuizen binnen een regio die vervolgens met elkaar concurreren. De for-profit sector wordt kritisch in de gaten gehouden als het gaat om goed bestuur in relatie tot de kwaliteit van de zorgverlening.

Prijsconcurrentie is niet mogelijk in Duitsland en dus richten ziekenhuizen zich op volume door middel van het aantrekken van (nieuwe) patiënten. Onderzoek heeft aangetoond dat de strategie van private ziekenhuisketens in Duitsland sterke externe effecten heeft. Omliggende publieke ziekenhuizen voelen de concurrentiedruk van de ziekenhuisketens die bij de bevolking bekend staan om hun goede kwaliteit, bejegening en korte wachttijden. Het gevolg is dat ook publieke ziekenhuizen in de omgeving van een privé ziekenhuis keten op de genoemde factoren beter scoren.<sup>19</sup>

In Nederland geldt op dit moment voor alle ziekenhuizen een verbod op winstuitkeringen, ongeacht hun rechtsvorm. Voor de stichting, de meest voorkomende rechtsvorm van algemene en categorale ziekenhuizen, geldt daarnaast nog de bijzonderheid dat er geen sprake is van aandeelhouders, waardoor het ook technisch onmogelijk is om winst uit te keren. Dit zou overigens kunnen veranderen bij inwerkingtreding van de MO met winstbewijzen: dat is een stichting die wel winst kan uitkeren.

### 3.2.1 Ongewenste neveneffecten

Governance vraagstukken lijken in de drie onderzochte landen niet tot overmatige discussies of publieke verontwaardiging te leiden. In onderstaande tabel is per land weergegeven welke discussies spelen die met governance van ziekenhuizen te maken hebben. Voor een meer uitgebreide beschrijving verwijzen we naar Annex II “Governance in ziekenhuizen: Landenstudies”.

Land	Aangetroffen discussies
Nederland	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingewikkelde taakverdeling tussen overheid, zorginstellingen en zorgprofessionals;</li> <li>• Recente incidenten (op het terrein van kwaliteit van zorg, financiële problemen, conflicten tussen RvB en medisch specialisten) vragen om meer aandacht voor de kwaliteit van bestuur en toezicht;</li> <li>• Onvoldoende mogelijkheden voor het verantwoordelijk houden van RvB en RvT.</li> </ul>
Engeland	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De kwaliteit van de Engelse ziekenhuissector (vooral in NHS ziekenhuizen) heeft momenteel grote publieke (media) en politieke aandacht na diverse schandalen;</li> <li>• Sterk naar binnen gericht bestuur met een insulaire (eilandjespolitiek) managementstijl.</li> </ul>
België	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen opvallende discussies gerelateerd aan governance.</li> </ul>

<sup>19</sup> Klauber, J., Robra, B.P., Schellschmidt, H. (2006). Krankenhaus-Report. Schwerpunkt: Krankenhausmarkt im Umbruch.

Land	Aangetroffen discussies
Duitsland	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vrijgevestigde artsen ontvangen honoraria ('Fängprämien') voor het doorverwijzen van patiënten naar ziekenhuizen waarmee zij afspraken hebben gemaakt. Dit druist in tegen het recht van patiënten op vrije artskeuze, waaronder ook de keuze voor het ziekenhuis valt.</li> </ul>

### 3.3 Formele governance

#### 3.3.1 Governance: zelfregulering of een wettelijke structuur?

De *Duitse* ziekenhuissector kenmerkt zich door een veelheid aan rechtsvormen. De rechtsvorm bepaalt de mate van aansprakelijkheid, managementbevoegdheden (taken; vertegenwoordiging naar buiten), winst- en verliesdeling, financieringsmogelijkheden en wettelijke voorschriften met betrekking tot omvang, inhoud, toetsing en openbaarheid van jaarrekeningen.<sup>20</sup> Deze bepalingen zijn wettelijk verankerd. Er zijn geen signalen dat deze diversiteit aan rechtsvormen en governance structuren problematisch is.

Ook in *België* bestaan meerdere rechtsvormen naast elkaar waarbij de governance structuur wettelijk verankerd en meer gedetailleerd is dan in Nederland. Daarnaast heeft het Centrum voor Ziekenhuis- en Verplegingswetenschap (CVZ) van de Katholieke Universiteit Leuven recentelijk het initiatief genomen om een governance model voor ziekenhuizen uit te werken. De bedoeling is om tot een meer geïntegreerde organisatievorm te komen. De opgestelde gedragscode gaat uit van zelfregulering en is dus niet wettelijk verplicht.<sup>21</sup>

De oorspronkelijke versie was gebaseerd op richtlijnen voor goed bestuur in het bedrijfsleven. Vanuit de ziekenhuissector is hierop veel kritiek geleverd, waarna het CVZ in nauw overleg met koepelorganisaties, ziekenfondsen en de federale overheid een nieuwe versie heeft opgesteld. Deze nieuwe versie vindt momenteel steeds meer ingang in ziekenhuizen en wordt dikwijls als referentie gebruikt voor het bestuur.<sup>22</sup> De code neemt de traditionele bestuursniveaus als uitgangssituatie: de raad van bestuur, de directie en de algemene vergadering.

Een interessante ontwikkeling in *Engeland* is de zogenaamde Grondwet. In januari 2009 werd de eerste NHS grondwet (*NHS Constitution*) gepubliceerd, waarin een 10-jarenplan werd gepresenteerd om de kwaliteit en dienstverlening in de Engelse zorgsector te verbeteren. Vanaf januari 2010, na de succesvolle aanneming van de *Health Act* in het parlement, zijn alle NHS zorgaanbieders wettelijk verplicht om in hun beslissingen en acties rekening te houden met de grondwet. Deze grondwet bevat bepalingen rondom onder meer zorgverlening op basis van behoefte, het bieden van excellente en

<sup>20</sup> Klink, T.D. (2007). Entwicklung eines Governance Modells für Nonprofit- Krankenhäuser. Dissertation: Universität Giessen.

<sup>21</sup> Eeckloo K, van Herck G, van Hulle C, Vleugels A, Hospital governance. Principes van goed bestuur in ziekenhuizen.

<sup>22</sup> Telefonisch interview met Dr. Kristof Eeckloo, 30 maart 2010, wetenschappelijke medewerker, Centrum voor Ziekenhuis- en Verplegingswetenschap, Katholieke Universiteit Leuven.

professionele dienstverlening, en het afleggen van verantwoording aan de patiënt en de gemeenschap.

In *Nederland* gelden de publiekrechtelijke, sectorale regels die volgen uit de WTZi. Zo schrijft deze wet voor dat er goed bestuur, een Raad van Toezicht (RvT) en een cliëntenvertegenwoordiging dient te zijn met heldere bevoegdheden. Echter, in vergelijking met de andere onderzochte landen is de wettelijke basis beperkt. Ziekenhuizen kunnen niet volledig naar eigen inzicht invulling geven aan de vormgeving van het bestuur en toezicht. Hiervoor is in Nederland de Zorgbrede Governancecode opgesteld. In tegenstelling tot andere landen zien we in Nederland dus een *zorgspecifieke* governancecode, die bovendien is gebaseerd op zelfregulering. Er zijn argumenten te bedenken voor en tegen het wettelijk vastleggen van een governancecode. De vraag die hierbij onder andere gesteld kan worden is of een brancheorganisatie (in dit geval de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen) zich juist meer verantwoordelijk voelt voor de naleving van de code door haar leden. Juist wanneer dit niet het geval is, zou het namelijk kunnen leiden tot wetgeving en daarmee een grotere rol van de overheid, terwijl de brancheorganisatie duidelijk voorkeur geeft aan zelfregulering. In deze context is het overigens belangrijk om op te merken dat in andere sectoren waar (gereguleerde) marktwerking is ingevoerd (energie, telecom), de rol van brancheorganisaties is afgenomen.<sup>23</sup>

### 3.3.2 Samenstelling van besturen van een ziekenhuis

In *Belgische* ziekenhuizen spelen politieke en religieuze vertegenwoordigers een zeer belangrijke rol binnen de directie, het beheerdersorgaan (vergelijkbaar met de Nederlandse raad van toezicht) en binnen de algemene vergadering. In het beheerdersorgaan zetelen tevens vaak medisch specialisten. Dit laatste is opvallend omdat dit betekent dat artsen dan toezicht op zichzelf houden. Over het algemeen bestaat de opvatting dat het Belgische beheerdersorgaan – in vergelijking met Nederland – hierdoor minder professioneel en onafhankelijk te werk gaat.<sup>24</sup>

In de recent opgestelde governance code wordt aanbevolen om in het beheerdersorgaan meer onafhankelijke bestuurders op te nemen met deskundigheid op het vlak van financiën, management, medische en verpleegkundige zorg, personeelsbeleid en wetgeving, die zich kritisch kunnen opstellen ten opzichte van de werking van de directie.<sup>25</sup>

Een van de uitgangspunten bij de keuze voor *Engeland* vormde de one-tier board als bestuursstructuur. In vooral Angelsaksische landen is het one-tier model een bekend verschijnsel. De tegenhanger is het zogenaamde two-tier model of dualistisch

---

<sup>23</sup> Gebaseerd op bespreking 'governance in ziekenhuizen' 20 april 2010 – M. Klunder, J.Boer en M. Pluim, Ministerie van VWS.

<sup>24</sup> Interview met Willy Heuschen, 31 maart 2010, directeur van het Sankt Nikolaus-ziekenhuis te Eupen (VZW) en tevens voorzitter van de European Hospital and Healthcare Federation (HOPE).

<sup>25</sup> Katholieke Universiteit Leuven, Ziekenhuizen hebben code voor behoorlijk bestuur, Centrum voor Ziekenhuis- en Verplegingswetenschap van de K.U.Leuven stelt Hospital Governance-model voor. Gedownload 2010: [http://www.kuleuven.be/nieuws/berichten/2006/pb19\\_10\\_2006.html](http://www.kuleuven.be/nieuws/berichten/2006/pb19_10_2006.html).

bestuursmodel wat we ook in Nederland kennen. In de one-tier board is er geen aparte Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen naast de Raad van Bestuur, maar zitten uitvoerende bestuurders (de executives) samen met de toezichthouders (de non-executives) in één bestuur. In Engeland hebben zowel Trusts als Foundation Trusts een one-tier board. Vaak worden de volgende voordelen van een one-tier board benoemd:

- nauwere samenwerking tussen toezichthouders en bestuurders;
- bundeling van inzichten, opvattingen en ervaring resulteren in betere en efficiëntere besluitvorming.

Als keerzijde komt vaak naar voren dat de toezichthouder soms op de stoel van de bestuurder plaatsneemt. Hiermee zou het toezicht als zodanig minder scherp en objectief gebeuren. Een duidelijke afbakening van taken en bevoegdheden van alle bestuurders (executive en non-executive) is dus van primair belang om een one-tier board goed te laten functioneren.<sup>26</sup> Er is echter geen universeel antwoord mogelijk op de vraag of een one-tier board tot een betere governance leidt in vergelijking tot een two-tier board (zoals we dat in Nederland kennen). Wel is het zo dat het systeem van de one-tier board op geen enkele wijze ter discussie staat in Engeland. Wat eerder als problematisch wordt ervaren is de verwarring die is ontstaan door de omvorming van Trust naar Foundation Trust, waarbij rollen, machtsverhoudingen en een relatief nieuwe manier van werken toch de nodige vragen oproept. Vermoedelijk vraagt dit van alle partijen tijd om hieraan te wennen.<sup>27</sup>

In Engeland kunnen de best presterende NHS Trust ziekenhuizen de vorm van een Foundation Trust aannemen. Een van de belangrijkste verschillen met de ‘gewone’ Trust ziekenhuizen, maar ook met de situatie zoals we die in Nederland kennen, is dat Foundation Trusts hun bestuursmodel kunnen aanpassen aan de lokale omstandigheden. De bedoeling is er voor te zorgen dat het bestuur van het ziekenhuis daadwerkelijk de belangen behartigt van de ‘lokale’ gebruikers en hiervoor verantwoording aflegt. De gedachte is dat hierdoor lokale behoeften sneller en beter vervuld worden en kwaliteit van de zorg tot een hoger niveau wordt gebracht.<sup>28</sup> Elke Foundation Trust moet daarom een “*Community of Members*” samenstellen, bestaande uit vertegenwoordigers (burgers) woonachtig in de omgeving van de Foundation Trust (de Foundation Trust bepaalt dit gebied), patiënten en het personeel.

Het belangrijkste voorrecht van de leden is dat ze stemgerechtigd zijn en zichzelf kandidaat kunnen stellen voor de *Board of Governors*.<sup>29</sup> De grootte en samenstelling van deze raad wordt door de leden bepaald, waarbij in ieder geval één vertegenwoordiger van de NHS Primary Care Trusts, één van de lokale autoriteiten, drie personeelsvertegenwoordigers en (indien van toepassing) één vertegenwoordiger van de

---

<sup>26</sup> De Bos, A., Quadackers, L. (2008). One-tier versus two-tier boards: een descriptief onderzoek. Hebben commissarissen en bestuurders een verschillende visie? In: Goed Bestuur: juli 2008.

<sup>27</sup> Gebaseerd op het interview met Nigel Edwards.

<sup>28</sup> Gorsky M. (2006). Hospital governance and community involvement in Britain: evidence from before the National Health Service, London School of Hygiene and Tropical Medicine.

<sup>29</sup> Eeckloo K, 2008, Hospital Governance in Vlaanderen, exploratieve studie in internationaal perspectief, doctoraalthesis in de Medische Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven.

lokale universiteit in de raad plaats moet nemen.<sup>30</sup> De raad heeft drie verantwoordelijkheden: 1) adviesfunctie om er voor te zorgen dat de lokale behoeftes vervuld worden; 2) toezicht; en 3) strategiebepaling.<sup>31</sup>

Uit onderzoek blijkt dat het creëren van een effectieve relatie tussen de raad en de leden één van de moeilijkste taken van een NHS Foundation Trust is. Soms worden er vergaderingen gehouden voor de leden, maar meestal valt de opkomst van leden tegen. Over het algemeen hebben NHS Foundation Trusts nog geen duidelijkheid over wat nu precies de rol is van hun leden en hoe ze die het best kunnen inzetten.<sup>32</sup> Tegenstanders van dit model zijn bang dat lokale participatie de ziekenhuizen teveel zal blootstellen aan lokale belangengroeperingen die het gelijkheidsbeginsel in gevaar kunnen brengen.<sup>33</sup>

Uit onderzoek blijkt dat meer dan 40% van de raadsleden onzeker is over de vraag of ze invloed hebben gehad op het management van de Foundation Trust. Bijna de helft geeft daarbij ook aan dat ze geen effectieve manier hebben gevonden om met de gemeenschapsleden te communiceren die hen verkozen hebben.<sup>34</sup>

Wanneer we kijken naar de samenstelling van besturen in de landen zoals we die hebben onderzocht, valt op dat *Nederland* zich kenmerkt door een duidelijke professionaliseringslag. Waar in België en in de publieke sector in Duitsland sprake is van lokale vertegenwoordiging (religieus of politiek), is dat niet het geval in Nederland.

## 3.4 Informele governance

### 3.4.1 Kwaliteit en het adagium van de ‘professionele autonomie’ van artsen

Een manier voor bestuurders om inzicht te verkrijgen in het functioneren van medisch specialisten is middels een intern kwaliteitsmanagementsysteem. Helios Klinieken in *Duitsland* heeft een dergelijk systeem ingevoerd, waarbij zowel afdelingen als de bestuurders informatie ontvangen om de kwaliteit van zorg te borgen. Doel is om de uitkomsten van de meest voorkomende behandelingen te meten. De resultaten van de metingen zijn voor het management in real time op te roepen en zij krijgen maandelijks berichten over de kwaliteit.<sup>35</sup> Helios Klinieken publiceert deze data ook, wat ertoe leidt

---

<sup>30</sup> Eeckloo K, 2008, Hospital Governance in Vlaanderen, exploratieve studie in internationaal perspectief, doctoraalthesis in de Medische Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven; Uit telefonisch interview met Engeland expert, 26 maart 2010.

<sup>31</sup> Telefonisch interview met dhr. Edwards, beleidsdirecteur van de NHS Confederation en *Honorary Visiting Professor* van de London School of Hygiene and Tropical Medicine. 26 maart 2010. De NHS Confederation vertegenwoordigt 90% van de NHS organisaties in het VK.

<sup>32</sup> Ham C, Hunt P, 2008, Membership governance in NHS Foundation Trusts: a review for the department of health, University of Birmingham and Mutuo.

<sup>33</sup> Gorsky M, Hospital governance and community involvement in Britain: evidence from before the National Health Service, London School of Hygiene and Tropical Medicine.

<sup>34</sup> Ham C, Hunt P, 2008, Membership governance in NHS Foundation Trusts: a review for the department of health, University of Birmingham and Mutuo.

<sup>35</sup> De Nederlandse Zorgautoriteit (november 2009). Consultatiedocument Marktimperfecties in de medisch-specialistische zorg. De positie van medisch specialisten binnen ziekenhuizen. NZa: Utrecht.

dat ziekenhuizen die tot deze keten behoren, proberen hun resultaten continu te verbeteren.<sup>36</sup>

De kwaliteit van zorg in de *Engelse* NHS ziekenhuizen heeft momenteel grote publieke (media) en politieke aandacht na diverse schandalen, waaronder het Mid Staffordshire NHS Foundation Trust ziekenhuis (2010, verwaarlozing van patiënten, hoger dan gemiddelde sterfte), Basildon en Thurrock University NHS Foundation Trust ziekenhuis (2009, slechte hygiëne en hoger dan gemiddelde sterfte), en het Alder Hey ziekenhuis (2005, orgaan schandaal bij kinderen).<sup>37</sup>

De Engelse regering heeft hierop gereageerd door vooral haar aandacht te richten op het falende reguleringssysteem in plaats van op de interne problemen in de betreffende ziekenhuizen. Meer aandacht is komen te liggen op het monitoren van de patiëntveiligheid via het opstellen van meer codes, standaarden, en het uitvoeren van meer evaluaties en inspecties. Hierdoor heeft een verschuiving plaatsgevonden van zelfregulering naar het afleggen van verantwoording.

Uit onderzoek blijkt echter dat de problemen vooral te wijten zijn aan een sterk naar binnen gericht bestuur. Managers stonden niet open voor kritiek, wilden geen slecht nieuws horen, en hielden er een agressieve, bijna intimiderende managementstijl op na waardoor niemand ze op de hoogte durfde te stellen van problemen. Het bestuur was alleen bezig met het behalen van de financiële en operationele targets, ten koste van de kwaliteit van zorg en het opzetten van goede interne informatie en feedbacksystemen om dit te waarborgen.<sup>38</sup>

In *Nederland* hebben meer autonomie voor publieke dienstverleners, meer verantwoordelijkheid voor kwaliteit van zorg en meer marktwerking geleid tot een verandering in het denken over sturing van publieke dienstverlening, waaronder ziekenhuiszorg. Deze verandering is echter alleen mogelijk wanneer belanghebbende partijen beschikken over kwalitatief goede sturingsinformatie. De eindverantwoordelijkheid ligt bij de Raad van Bestuur (RvB) van een ziekenhuis. Dit betekent dat de RvB ook moet toezien op het handelen van medisch specialisten, ongeacht de wijze waarop deze aan het ziekenhuis zijn verbonden. Professionele autonomie van een medisch specialist betekent 'dat de arts zich toetsbaar opstelt en verantwoording aflegt over zijn handelen'.<sup>39</sup> Het ontbreekt de RvB veelal aan inzicht in de kwaliteit van zorg. Het meten van kwaliteit op basis van indicatoren is bovendien nog onvoldoende ontwikkeld om te dienen als sturingsinstrument voor de RvB.<sup>40</sup> Tevens

---

<sup>36</sup> Intern gebruikt het kwaliteitsmanagementsysteem ongeveer 900 kerncijfers; daarmee worden regelmatig de prestaties gemeten. De kengetallen zijn geanonimiseerd en afkomstig van data die worden gebruikt bij de afrekening met de verzekeraar. Van de 900 kerncijfers maken de ziekenhuizen binnen de keten 30 cijfers openbaar.

<sup>37</sup> The Guardian, 16 maart 2010, Quarter of NHS trusts failing hygiene tests. Gedownload 2010: <http://www.guardian.co.uk/society/2010/mar/16/quarter-nhs-trusts-failing-hygiene-tests>.

<sup>38</sup> Telefonisch interview met dhr. Edwards, beleidsdirecteur van de NHS Confederation en *Honorary Visiting Professor* van de London School of Hygiene and Tropical Medicine. 26 maart 2010. De NHS Confederation vertegenwoordigt 90% van de NHS organisaties in het VK.

<sup>39</sup> RVZ (maart 2010). Het briefadvies - De relatie medisch specialist en ziekenhuis in het licht van de kwaliteit van zorg. Raad voor de Volksgezondheid & Zorg: Den Haag. pp.15.

<sup>40</sup> Maarse, H., Lodewjck, L. (2010). Hospital governance in the Netherlands. Universiteit Maastricht. forthcoming.

blijkt dat de medische staf de RvB en het management vaak als bureaucratisch beschouwt.

Hoewel medisch specialisten formeel de RvB moeten waarschuwen in geval van misstappen, gebeurt dit in de praktijk slechts zeer beperkt. Bovendien zijn medisch specialisten tot op heden niet verplicht om de RvB te voorzien van uitkomsten van externe kwaliteitsvisitaties. Daarmee ontbreekt het aan een actieve verplichting tot het afleggen van verantwoording. De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) pleit in dit kader voor een landelijk uniforme, verplichte vijfjaarlijkse beoordeling, resulterend in een besluit over verlenging van de arbeid- of toelatingsovereenkomst.

### 3.4.2 Prestatieafhankelijke bonussen

In hoofdstuk 1 is kort ter sprake gekomen dat prestatieafhankelijke beloningen de gevolgen van informatieproblemen kunnen verminderen. In sommige *Duitse* ziekenhuizen wordt zo'n beloningssysteem gehanteerd. In een gesprek met de CFO van Rhön Klinikum is toegelicht hoe de medisch specialisten binnen Rhön betaald worden. Zij ontvangen een vast salaris, wat volgens Rhön gemiddeld iets lager is dan in de publieke ziekenhuizen. Rhön biedt in aanvulling op het vaste salaris een winstuitkering voor *alle* personeelsleden, zowel medisch als niet-medisch personeel, waardoor het uiteindelijke salaris bij goed presteren hoger uitvalt dan in een publiek ziekenhuis.<sup>41</sup> Ook Helios Klinieken kent een dergelijke toeslag, die per afdeling wordt vastgesteld door een benchmark te doen met dezelfde afdeling in andere ziekenhuizen van de keten. De toeslagen zijn afhankelijk van het totale bedrijfsresultaat en van het resultaat van de afdeling.<sup>42</sup>

In aanvulling op het salaris en de winstuitkering bieden sommige Duitse klinieken chef-artsen de mogelijkheid van een financiële bonus. Hoewel voor de salarisbepaling de CAO-regels<sup>43</sup> worden gehanteerd, wordt de situatie verder afgestemd per individueel ziekenhuis. De hoogte van deze beloning verschilt per chef-arts, afhankelijk van de specialisatie en de strategische keuzen van een ziekenhuis. Daardoor ontstaan contracten op maat (prestatiecontracten).<sup>44</sup>

In Duitsland hebben chef-artsen een zeer sterke positie binnen de ziekenhuissector. Ze bepalen binnen 'hun' ziekenhuis zelf hun planning. Volgens Rhön leidt dit tot onbenutte capaciteit van operatie kamers en dure apparatuur. In het kader van efficiency bevordering past het management van Rhön de planning zodanig aan dat de aanwezige capaciteit optimaal wordt benut. In antwoord op de vraag waarom chef-artsen zich

<sup>41</sup> Gegevens gebaseerd op een telefonisch interview met de financiële directeur (CFO) van Rhön Klinikum – juli 2009 in het kader van een internationale vergelijking met betrekking tot concurrentie op kosten en kwaliteit tussen ziekenhuizen.

<sup>42</sup> De Nederlandse Zorgautoriteit (november 2009). Consultatiedocument Marktimperfecties in de medisch-specialistische zorg. De positie van medisch specialisten binnen ziekenhuizen. NZa: Utrecht.

<sup>43</sup> Medisch specialisten ontvangen een vast salaris. Dit is in een CAO vastgesteld en tussen de ziekenhuisketen en de branchevertegenwoordiging van het medisch personeel afgesproken. De CAO kan per ziekenhuis binnen de keten verschillen, afhankelijk van de omstandigheden waarin zich het ziekenhuis bevindt. De CAO's zijn echter voor 90% voor alle instellingen hetzelfde.

<sup>44</sup> De Nederlandse Zorgautoriteit (november 2009). Consultatiedocument Marktimperfecties in de medisch-specialistische zorg. De positie van medisch specialisten binnen ziekenhuizen. NZa: Utrecht.

zouden conformeren aan de planning van het management, stelt Rhön dat de bovengenoemde financiële bonus een belangrijke stimulans is. Daarnaast worden chef-artsen betrokken bij strategische keuzen. Bovendien investeert Rhön in nieuwe technologieën (in tegenstelling tot veel publieke ziekenhuizen), wat als extra prikkel wordt beschouwd voor medisch specialisten om in een bepaald ziekenhuis te werken.<sup>45</sup>

Ook in het gesprek met de bestuurder van het Herz- und Gefässzentrum Bad Bevensen werd duidelijk dat de relatie van bestuur met chef-artsen erg belangrijk is. Op de vraag hoe je een professionele organisatie – typerend voor de ziekenhuissector – aanstuurt geeft de geïnterviewde aan dat consensusvorming met chef-artsen noodzakelijk is. Net als in Nederland geven medisch specialisten in Duitsland niet zomaar inzicht in hun reilen en zeilen. Er is sprake van een vergelijkbare beroepsethos. Daarom is het voor een bestuurder van groot belang om een aantal vertrouwenspersonen binnen de organisatie te hebben. Alleen zo kan een bestuurder informatie uit de organisatie halen. Er is geen formele structuur hiervoor, maar de relatie met chef-artsen vormt een belangrijke factor. Overigens is het niet zo dat alle private ziekenhuizen prestatiecontracten afsluiten met hun chef-artsen. De eerder genoemde betrokkenheid bij beleid en strategische keuzen is net zo belangrijk. Daarnaast kunnen ook persoonlijke doelstellingen geformuleerd worden. De bestuurder van het Herz- und Gefässzentrum Bad Bevensen geeft aan dat maandelijks functioneringsgesprekken met chef-artsen bijdragen aan het creëren van draagvlak en vertrouwen onder medische staf.<sup>46</sup>

### 3.5 Conclusie ziekenhuizen

Deze paragraaf vat de Nederlandse en buitenlandse casussen samen voor governance in ziekenhuizen. We presenteren hier kort aanknopingspunten voor beleid. Hoofdstuk 5 zal nader op de beleidslessen voor Nederland ingaan. Deze lessen zijn:

- Nederland is niet gebaat bij een wettelijke governance structuur;
- Lokale vertegenwoordiging binnen het bestuur van een ziekenhuis is niet wenselijk;
- De rol van de Raad van Bestuur richting medische staf kan worden versterkt.

Nederland is het enige land van de groep onderzochte landen met een goedwerkende *zorgspecifieke* governancecode. Het lijkt dan ook niet verstandig om een wettelijke governancestructuur te creëren. Ziekenhuizen zouden daarmee te zeer in een keurslijf worden gedwongen. Wat wel gewenst lijkt is een verwijzing in de wet naar de huidige zorgbrede governance code. Daar zou ook een verplichting tot onderschrijving van deze code aan kunnen worden gekoppeld, zodat de vrijblijvendheid die nu door sommige partijen als problematisch wordt ervaren, niet langer bestaat.

Lokale (politieke of religieuze) vertegenwoordiging binnen het bestuur van een ziekenhuis is geen goede zaak. De Belgische en Duitse casussen laten zien dat politieke kleur en belangen dan teveel een rol gaan spelen. Bovendien bestaat er met name in België veel kritiek op het gebrek aan professionaliteit. Een dergelijke ontwikkeling is dan

<sup>45</sup> Telefonisch interview met de financiële directeur (CFO) van Rhön Klinikum – juli 2009 (in het kader van een internationale vergelijkend onderzoek naar concurrentie op kosten en kwaliteit tussen ziekenhuizen).

<sup>46</sup> Interview met bestuurder van het Herz- und Gefässzentrum Bad Bevensen – 12 maart 2010.

ook niet wenselijk in het licht van de professionaliseringslag binnen Raden van Bestuur en Raden van Toezicht die in Nederland reeds is ingezet.

Voor alle onderzochte landen geldt dat het besturen van ziekenhuizen een complexe aangelegenheid is. Dit hangt samen met de kenmerken van een ziekenhuis als *professionele organisatie*, waarbij de medische staf de uitvoerende kern vormt. De onderzochte landen bieden verschillende handvaten om de relatie tussen de RvB en de medisch specialisten te verbeteren – ook om meer inzicht in de kwaliteit van zorg te kunnen krijgen. Engeland laat vooral zien dat een steeds verdergaande regulering, waarbij afleggen van verantwoording gebeurt op basis van codes, geen oplossing biedt. Inmiddels is onderkend dat goede interne informatie- en feedbacksystemen van groot belang zijn. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat prestatieafhankelijke bonussen in Duitsland in private ziekenhuizen mogelijkheden bieden om de relatie tussen chef-artsen en de RvB te verbeteren. Dit hangt onder andere samen met de koppeling van strategische keuzen op bestuursniveau aan deze prestatieafhankelijke bonussen.



## 4 Governance in het voortgezet onderwijs

### 4.1 Inleiding

Goed bestuur is in het onderwijs de afgelopen jaren een hot issue geworden. Onder meer de aangetroffen praktijk bij hogescholen die bekostiging ontvingen voor onterecht ingeschreven studenten (onderzocht door de Commissie Schutte) en de discussie over de (ongewenste) opkomst van islamitische scholen – met een verhoogd risicoprofiel voor zwak onderwijs – hebben ertoe geleid dat om aangepaste wetgeving werd gevraagd. Dit heeft onder meer geleid tot de wet ‘Goed Onderwijs, Goed Bestuur’, die onlangs door de Eerste Kamer is aangenomen. De wet wordt naar verwachting in augustus 2010 van kracht. Met deze wet beoogt de overheid de kwaliteit van het onderwijs(bestuur) te garanderen, in een tijd waarin de autonomie van scholen meer en meer toeneemt. Vooruitlopend hierop hebben de verschillende onderwijssectoren hun eigen code voor goed bestuur ontwikkeld. Onlangs zijn de leden van de PO-raad (de schoolbesturen in het primair onderwijs) akkoord gegaan met de invoering van deze code. In het voortgezet onderwijs is een dergelijke code al iets langer gemeengoed. Op 27 mei 2008 heeft de ledenvergadering van de VO-raad de code aangenomen. Eind dit schooljaar loopt de implementatieperiode af.

Gezien deze aandacht voor governance in het onderwijs, ligt het voor de hand de onderwijssector in deze vergelijkende studie onder de loep te nemen. Het onderwijs zelf is echter vrij breed, en er is dan ook gekozen voor een nadere afbakening tot het voortgezet onderwijs.<sup>47</sup> In vergelijking met het primair onderwijs is:

- lumpsum financiering in het voortgezet onderwijs al langer gemeengoed, waarbij veel discussie bestaat over het ‘oppotten’ van middelen door de schoolbesturen;
- het voortgezet onderwijs in 2005 overgegaan tot gedeeltelijke doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting (het onderhoud wel, scholenbouw zelf niet);<sup>48</sup>
- in het voortgezet onderwijs de totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden in 2007 doorgedecentraliseerd naar de sector zelf, terwijl dit in het primair onderwijs nog moet gebeuren;
- in het voortgezet onderwijs de Code Goed Bestuur al langer in werking.

#### *Omvang sector*

Het voortgezet onderwijs in Nederland bedient jaarlijks zo’n 900 duizend leerlingen in de leeftijdscategorie van circa 12 tot 18 jaar. Deze leerlingen zitten verspreid over diverse onderwijsniveaus. Naast de reguliere onderwijstypen vmbo, havo en vwo, gaat het ook

<sup>47</sup> Aangezien het funderend onderwijs de onderwijssector is met de grootste publieke belangen, is de keuze ingeperkt tot primair en voortgezet onderwijs.

<sup>48</sup> Zie: ECORYS, Baas over eigen school. Onderzoek naar doordecentralisatie van onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs, Onderwijsraad, februari 2009.

om speciaal onderwijs. Hier kunnen lichamelijk gehandicapte, slechthorende, slechtziende of langdurig zieke leerlingen terecht voor onderwijs. Voor jongeren die ondanks extra hulp moeite hebben een diploma te halen, is er praktijkonderwijs.

De afgelopen decennia heeft de overheid gestuurd op schaalvergroting in het onderwijs. Dit heeft geleid tot vele fusies en een afname van het totale aantal scholen en schoolbesturen, zo ook in het voortgezet onderwijs. Zo was in 2008/2009 het aantal scholen teruggelopen naar 647, ten opzichte van 1005 scholen in 1994/1995. Het aantal schoolbesturen waar deze scholen onder vallen is in dezelfde periode gedaald van 486 naar 358.<sup>49</sup> Als gevolg van de grondwettelijke vrijheid van onderwijs (artikel 23)<sup>50</sup>, is de variëteit tussen de bestuursvormen (en rechtsvormen) van oudsher groot.

#### Artikel 23 van de Grondwet:

1. Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering;
2. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen;
3. Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij de wet geregeld;
4. In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven, al dan niet in een openbare school;
5. De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting;
6. Deze eisen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd;
7. Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend;
8. De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.

#### *Governance*

In de visie van de Onderwijsraad dient het begrip governance gereserveerd te worden voor het waarborgen van het deskundig en zorgvuldig bestuurlijk handelen in onderwijsinstellingen.<sup>51</sup> Dit is in Nederland nog niet in alle opzichten gerealiseerd. Het onderwijsveld bevindt zich wat dit betreft in een invoeringsproces, met als uiteindelijk doel “een systeem te realiseren van verdeling en deling van bevoegdheden (‘checks and

<sup>49</sup> Bron: [www.stamos.nl](http://www.stamos.nl).

<sup>50</sup> Artikel 23 van de Grondwet regelt de vrijheid van stichting, richting en inrichting van het onderwijs.

<sup>51</sup> Onderwijsraad, Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen? Drie adviezen over onderwijsbestuur: degelijk onderwijsbestuur, doortastend onderwijstoezicht en duurzame onderwijsrelaties, Den Haag, oktober 2006.

balances’).<sup>52</sup> Controlemechanismen (checks) moeten daarbij de balans tussen de belangen van de machten (balances) waarborgen. Daaronder vallen zowel interne vormen van toezicht, extern toezicht, als horizontale vormen van verantwoording. Onderwerpen waarop goed governance in het onderwijs betrekking heeft, zijn volgens de Raad:

- het versterken van de medezeggenschap;
- het sturen op resultaten (onderwijskwaliteit);
- het positioneren van de brancheorganisaties;
- de verdere uitwerking van de codes voor goed bestuur;
- de scheiding tussen bestuur en toezicht op instellingsniveau.

### *Landenkeuze*

Bij het vergelijken van Nederland met andere landen, moeten we in het achterhoofd houden dat governance op uiteenlopende onderwerpen betrekking heeft, zoals kwaliteit (bijvoorbeeld curriculum, examinering, maar ook huisvesting), doelmatigheid (denk aan beloningsdiscussie) en toegankelijkheid. De manier waarop governance wordt ingevuld heeft ook te maken met de wijze waarop het onderwijssysteem in de landen is geregeld. Met name de mate van decentralisatie, deregulering en autonomie speelt hierbij een grote rol. Uiteindelijk is gekozen voor drie landen:

- *Engeland* wordt traditioneel als een van de voorlopers gezien als het gaat om decentralisatie van overheidsregulering en kent op veel onderwerpen relatief veel autonomie;
- *Zweden* is interessant omdat het eveneens een verregaande mate van deregulering van de onderwijssector kent (Euridyce, 2008)<sup>53</sup>, maar tevens een sterke rol voor de overheid;
- *Nieuw-Zeeland* is een interessante casus, aangezien men daar de decentralisatie en bijbehorende deregulering van enkele jaren geleden deels terug heeft gedraaid.

## 4.2 Omgeving

In deze paragraaf staat de omgeving van het onderwijs in de verschillende landen centraal. Allereerst komen kort enkele relevante omgevingskenmerken aan de orde, die de cases in het juiste perspectief plaatsen. Daarna zoomen we in op de onderwijsdiscussies die spelen in de verschillende landen en raken aan governance; de zogenoemde ‘ongewenste neveneffecten’.

### 4.2.1 Omgevingskenmerken

Het voortgezet onderwijs in de onderzochte landen kent, net als in Nederland, publieke en private scholen. Bovendien kennen de landen ook in meer of mindere mate scholen die op een bijzondere grondslag zijn gesticht. Vaak gaat het dan om een specifieke religieuze of pedagogische achtergrond. In Nederland is de private sector van oudsher klein. Dat heeft grotendeels te maken met de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs, waardoor ook het bijzonder onderwijs uit publieke middelen wordt

---

<sup>52</sup> Idem.

<sup>53</sup> Idem.

gefinancierd. Door deze financiële gelijkstelling was er voor ouders geen (religieuze) aanleiding te kiezen voor private scholen. Als gevolg van aanhoudende discussies over de onderwijskwaliteit, is er de laatste jaren wel meer aandacht voor private scholen bij ouders.

Hoewel vergelijking op dit punt met de andere landen enigszins mank gaat door de Nederlandse (financiële) gelijkschakeling van openbaar en bijzonder onderwijs, zien we ook in *Nieuw-Zeeland* en *Zweden* de opkomst van private scholen terug. Daar is de markt voor private scholen de laatste jaren toegenomen als gevolg van maatregelen van de overheid, en kan gesteld worden dat de financiële gelijkschakeling van Nederland ook daar haar intrede doet. In *Zweden* heeft men een vouchersysteem ingevoerd waardoor ouders vrije schoolkeuze hebben en de middelen de leerling volgen; een systeem dat men ook in *Engeland* wil invoeren. In *Nieuw-Zeeland* is een postcodesysteem ingevoerd, waardoor scholen kinderen uit de buurt voorrang moeten verlenen. Scholen mogen de omvang van dit gebied zelf bepalen, maar het is de bedoeling ‘overbevolking’ op de scholen tegen te gaan. Ouders gingen hierdoor verhuizen naar de buurt waar een goede school stond, een ontwikkeling die ook in *Engeland* is waar te nemen. Opdriving van de grondprijzen zorgde er vervolgens voor dat het soms goedkoper was voor een private school te kiezen. Bovendien kunnen de lagere inkomens een tegemoetkoming ontvangen voor de schoolkosten, ook voor privaat onderwijs.

### *Financiering*

Onderwijs dient een publiek belang en zeker het funderend onderwijs. Alle landen kennen dan ook overheidsfinanciering voor het onderwijs. De wijze waarop dit gebeurt, verschilt echter wel. In *Nederland* bestaat voor alle scholen in het voortgezet onderwijs de lump-sum financiering. Scholen ontvangen van de overheid een vast budget, voornamelijk gebaseerd op hun leerlingaantallen, waarmee ze het onderwijs dienen te bekostigen. Binnen de wettelijke kaders heeft men grote vrijheid dit te besteden voor de primaire taak (onderwijs verzorgen). In *Zweden* was de lokale overheid verantwoordelijk voor de financiering van scholen, en deze financiering was gekoppeld aan de lokale belastingopbrengsten. Hierdoor ontstonden grote kwaliteitsverschillen. Enige jaren geleden heeft men de financiering dan ook aangepast, door de beschikbare middelen landelijk te verdelen over de scholen. Voor de zogenoemde onafhankelijke scholen bestaat een voucherfinanciering; een vorm van rugzakfinanciering waarbij de middelen de leerling *zelf* volgen in de vorm van een voucher. Deze voucherfinanciering overweegt men in *Engeland* ook.

### *Stichten van nieuwe scholen*

Het stichten van nieuwe scholen is in alle landen mogelijk, maar staat overal ter discussie. In *Nederland* en *Zweden* heerst de angst dat scholen worden opgericht die problemen met zich meebrengen (zwakke islamitische scholen, fundamentalistische scholen). In beide landen zinspeelt men daarom op maatregelen om het stichten van scholen te bemoeilijken. Door handhaving van een stichtingsnorm (koppeling aan denominatie en aantonen dat er voldoende vraag naar het onderwijs is die niet ten koste gaat van andere scholen) is dit in *Nederland* feitelijk al het geval. In *Engeland* kijkt men ook naar de relatie tussen vraag en aanbod, en blijkt het in de praktijk ook erg lastig om scholen te stichten. Opvallend is daar wel, dat men het bezwaarlijk vindt dat het zo lastig is om scholen te starten. De *Conservatives* willen het voor iedereen (van ouders tot bedrijven)

mogelijk maken om een school op te richten, ongeacht of dit leerlingen elders weg trekt. Het beoogde systeem wordt vergeleken met het Zweedse vouchersysteem. In *Nieuw-Zeeland* wil men de toename van private scholen juist tegengaan door private scholen te bewegen een *integrated school* te worden; dit zijn scholen op specifieke grondslag (bv. Maori) die wel overheidssubsidie ontvangen. Ze zijn vergelijkbaar met het bijzonder onderwijs in Nederland.

#### 4.2.2 Ongewenste neveneffecten

Uit het onderzoek komt naar voren dat governance issues niet tot overmatige discussies of publieke verontwaardiging leiden in de drie onderzochte landen. In onderstaande tabel is per land weergegeven welke (omvangrijke) discussies spelen (of in het recente verleden aan de orde waren) die met governance of de publieke doelen van onderwijs (doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid) te maken hebben. Voor een meer uitgebreide beschrijving verwijzen we naar Annex III “Governance in het voortgezet onderwijs: Landenstudies”.

Land	Aangetroffen discussies
Nederland	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De kwaliteit van scholen wordt als zorgwekkend ervaren;</li> <li>• Het aandeel onbevoegden dat voor de klas staat wordt als zorgwekkend ervaren;</li> <li>• De inkomens van bestuurders worden als te hoog ervaren;</li> <li>• De financiële reserves worden als te hoog ervaren.</li> </ul>
Engeland	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het curriculum is te rigide;</li> <li>• Doorstroom naar vervolgonderwijs is problematisch;</li> <li>• Toegankelijkheid staat onder druk;</li> <li>• Focus van het onderwijs ligt teveel op het testen van de leerlingen;</li> <li>• Er is sprake van een omvangrijke probleemjeugd, die geen normen of waarden kent.</li> </ul>
Nieuw-Zeeland	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kwaliteitsverschil tussen scholen werd te groot.</li> </ul>
Zweden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ongelijkheid in financiën met als gevolg kwaliteitsverschillen tussen scholen;</li> <li>• Voorbereiding op werk en vervolgonderwijs verloopt problematisch.</li> </ul>

Waar in Nederland veel discussie bestaat over financiële reserves van scholen, de inkomens van bestuurders (Balkenende-norm), het aantal on(der)bevoegden voor de klas en de kwaliteit van het onderwijs, zien we in andere landen dergelijke discussies nauwelijks terug. Met uitzondering van de onderwijskwaliteit, komen dergelijke issues niet echt aan bod. De onderwijskwaliteit probeert men te verbeteren door een andere financiering, zoals in Zweden, of deregulering deels terug te draaien (in Nieuw-Zeeland). Het lijkt erop dat in Nederland, meer dan in de andere landen het geval is, een sterk maatschappelijk/politiek spanningsveld bestaat tussen deregulering en decentralisatie enerzijds en versterken van de controle (door het parlement) anderzijds.

## 4.3 Formele governance

### 4.3.1 Zelfregulering

Onlangs heeft de Eerste Kamer de wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur aangenomen. Naar verwachting treedt deze wet per 1 augustus 2010 in werking. Met de wet beoogt de overheid het bestuurlijk instrumentarium te verbeteren, waarmee de overheid slagvaardiger op kan treden als 1) de onderwijskwaliteit ernstig of langdurig tekortschiet en/of 2) sprake is van bestuurlijk wanbeheer. In deze gevallen krijgt de minister de bevoegdheid (financieel) in te grijpen. Bovendien wil men de verdere ontwikkeling van goed bestuur in primair en voortgezet onderwijs bevorderen. Onder meer een functionele scheiding tussen bestuur en intern toezicht en invoering van een sectorbrede governance code voor goed bestuur moeten hiertoe leiden. Vooralsnog schenkt de overheid het vertrouwen aan de sector zelf. In de wet is namelijk bepaald dat de minister een governancecode op *kan* leggen. Hiermee wordt de mogelijkheid open gehouden om, als zelfregulering niet voldoende werkt, alsnog in te grijpen en zelf met eisen te komen. Het voortgezet onderwijs heeft de handschoen voor de sectorcode zelf opgepakt, en in mei 2008 een sectorbrede governancecode gelanceerd.

In de andere landen zien we een dergelijke governancecode niet terug. Dit valt onder meer te verklaren doordat de (lokale) overheid in de beschreven landen dichterbij de scholen staat. Bovendien hebben de besturen in principe maar één school om aan te sturen, dit in tegenstelling tot Nederland waar de schoolbesturen vaak meerdere scholen onder hun hoede hebben. In Nieuw-Zeeland heeft men de eisen aan het bestuur – in termen van beleidsprincipes – juist wettelijk vastgelegd, en kan de minister ingrijpen door het bestuur te ontslaan (vergelijk de wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur).

### 4.3.2 Extern toezicht

Alle landen kennen een vorm van extern toezicht, dat vergelijkbaar is met de Inspectie van het Onderwijs in Nederland. Kijken deze toezichthouders in de andere landen alleen naar de kwaliteit van het onderwijs, in Nederland wordt ook gekeken naar de financiën van de scholen en het functioneren van het bestuur. Dit is ook niet heel vreemd, gezien de politieke discussies in Nederland over het oppotten van geld (als gevolg van de lumpsumfinanciering) en bestuurlijk wanbeleid (bij enkele islamitische scholen). Overigens kent Nederland risicogericht toezicht, waarbij scholen die potentieel als zwak worden beoordeeld (door bepaalde achtergrondkenmerken of op basis van eerdere bezoeken) vaker worden bezocht dan andere scholen. De Inspectie kan in Nederland geen scholen sluiten, maar alleen de minister adviseren over de kwaliteit. De minister kan vervolgens de bekostiging staken. In de onderzochte landen heeft de inspectie vaak dezelfde adviesbevoegdheid. Wel kan men scholen sneller sluiten, zoals in *Engeland* bijvoorbeeld het geval is. De school kan vervolgens onder een andere naam of als particuliere school worden voortgezet.

Alle landen hebben ook een vorm van externe publieke verantwoording (*accountability*), waarbij de schoolresultaten openbaar worden gemaakt en vergelijking met andere scholen mogelijk is. Opvallend hierin is de gang van zaken in *Zweden*. Daar spelen zelfevaluaties

een belangrijke rol bij het houden van toezicht op de kwaliteit. Scholen gebruiken deze onder meer voor het afleggen van verantwoording aan de stakeholders. Bekostiging van de school is mede afhankelijk van deze zelfevaluatie. In *Nederland* is de VO-raad bezig met de invoering van *Vensters voor verantwoording*, een project waarmee scholen de door de overheid gevraagde horizontale verantwoording aan ouders en andere stakeholders in kunnen vullen; een ontwikkeling vanuit de sector zelf waar momenteel een derde van de scholen aan meewerkt op vrijwillige basis.<sup>54</sup> Dit is echter niet vergelijkbaar met de verplichte zelfevaluatie in Zweden, dat het resultaat is van een interne audit. Scholen in Zweden rapporteren jaarlijkse zelf hoe goed zij het doen in relatie tot de nationale doelstellingen. In deze openbare kwaliteitsrapporten wordt een antwoord gegeven op vragen als: bieden wij de leerlingen de juiste voorwaarden om zich te ontwikkelen en te leren als beoogd? Hebben de leerlingen de mogelijkheden te leren en zicht te ontwikkelen, zoals beschreven in de nationale curricula? Zweedse scholen hebben grote moeite gehad om te begrijpen waarom en hoe kwaliteitsrapportages moeten worden opgezet. Uiteindelijk zijn ze niet gebruikt als instrument voor zelf-verbetering, zoals ze oorspronkelijk bedoeld waren. De regering overweegt daarom de verplichte kwaliteitsrapportages af te schaffen. Toch is invoering voor Nederland het overwegen waard, aangezien de zelf-evaluatie scholen wel stimuleert zelf na te denken over hun kwaliteit en de eisen die men daaraan stelt. Bovendien werd in de door ECORYS georganiseerde workshop rondom governance duidelijk dat schoolbesturen door de afstand met de dagelijkse praktijk soms totaal geen zicht hebben op de kwaliteit van hun scholen. Een zelf-evaluatie kan het bestuur behulpzaam zijn bij haar sturende, maar ook toezichthoudende taken. Een oordeel van de inspectie zou niet als een verrassing mogen komen. Invoering brengt echter ook een zwaardere administratieve last voor scholen met zich mee. Besturen en overheid zouden hier wel rekening mee moeten houden. Ook doordat de ervaring in Zweden laat zien, dat zelfevaluaties (vooralsnog) geen volwaardige vervanging van het inspectietoezicht kan zijn.

#### 4.3.3 Bestuursstructuur en intern toezicht

Onder ander door de decentralisatie en lumpsumfinanciering zijn in *Nederland* bestuurlijke fusies en daarmee schaalvergroting door de overheid jarenlang gestimuleerd. Schoolbesturen in Nederland hebben dan ook over vaak meerdere scholen onder hun hoede. Dit in tegenstelling tot de onderzochte landen, waar vaak maar één school onder het betreffende bestuur valt. Als er al meerdere scholen onder vallen, is dat binnen dezelfde gemeente/gemeenschap. Hiermee is de afstand tussen het klaslokaal en schoolbestuur in Nederland in principe groter dan in de andere landen, met onder meer gevolgen voor de betrokkenheid van ouders bij dat schoolbestuur (minder een deel van de gemeenschap). Uit onderzoek van Kans, Lubberman & Van der Vegt (2009) blijkt namelijk dat Nederlandse schoolbesturen die slechts één school onder hun hoede hebben, er beter in slagen ouders bij de school te betrekken dan de ‘grotere’ schoolbesturen.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> <http://www.vo-raad.nl/actueel/nieuws/eenderde-scholen-doet-mee-aan-vensters> (27 mei 2010).

<sup>55</sup> Kans, K., Lubberman, J. & Vegt, A.L. van der (2009). *Monitor ouderbetrokkenheid in het funderend onderwijs. Eerste meting onder ouders en scholen*. Rotterdam: ECORYS/Sardes.

Een ander punt is de grotere complexiteit vanwege grotere schoolbesturen, waardoor meer behoefte bestaat aan een geprofessionaliseerd bestuur. De Onderwijsraad heeft in 2008 de (belangrijkste) voor- en nadelen van schaalgrootte van schoolbesturen op een rij gezet.

#### **Voor- en nadelen van aanzienlijke schaalgrootte<sup>56</sup>**

Voordelen van aanzienlijke schaalgrootte kunnen zijn:

- breed onderwijsaanbod; meer mogelijkheden voor differentiatie en specialisatie;
- doelmatigheidswinst (in eerste aanleg);
- scholengemeenschap met verschillende schooltypen kan integratie bevorderen;
- groter beleidsvoerend vermogen; professionaliteit/expertisebundeling;
- meer financiële armslag; risicospreiding en grotere investeringscapaciteit;
- als speler op hoger niveau mee kunnen doen (geldt voor alle sectoren, van basisscholen tot hogescholen);
- meer loopbaan- en professionaliteitmogelijkheden voor het personeel;
- optimalere inzet van docenten in het onderwijs;
- verbetering huisvesting.

Nadelen van aanzienlijke schaalgrootte kunnen zijn:

- doelmatigheidsverlies bij doorgeschoten schaalvergroting; het mechanisme van budgetmaximalisatie kan zorgen voor verdere schaalvergroting, ook al wegen marginale baten niet meer op tegen de marginale kosten (van coördinatie);
- beperking van keuzemogelijkheden qua aanbod voor deelnemers/ouders;
- risico van anonimiteit en verminderde betrokkenheid van ouders, deelnemers, personeel en afnemers (telooftgang van de menselijke maat);
- verminderde invloed op de besluitvorming van ouders, deelnemers en personeel;
- grote concentratie van leerlingen (met name in voortgezet onderwijs en de sector van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) kan overlast voor omgeving veroorzaken;
- ontbreken van legitimatie en controle in het geval van lokale of regionale monopolies;
- toenemende complexiteit van het afstemmen en managen van de primaire processen.

#### *Geprofessionaliseerd bestuur*

In *Nederland* is sprake van een geprofessionaliseerd schoolbestuur, waarin bestuurders plaatsnemen vanuit hun deskundigheid. Met de wet ‘Goed Onderwijs, Goed Bestuur’ is geregeld dat de toezichtfunctie en bestuursfunctie gescheiden dienen te zijn. Dit kan in een Raad van Toezichtmodel, maar ook andere vormen binnen één bestuurlijk orgaan zelf zijn denkbaar. Het is niet verplicht deze scheiding organiek aan te brengen. Naast de functiescheiding is ook geregeld dat de oudergeleding van de medezeggenschapsraad van de school een toezichthouder kan aanwijzen. Ouders maken zelf in principe geen onderdeel uit van het bestuur.

In de bezochte landen is dit anders geregeld, en is meer sprake van een (gedeeltelijk) vrijwilligers bestuur. In *Nieuw-Zeeland* is vastgelegd dat het bestuur van scholen uit drie tot zeven ouders dient te bestaan. Ook een leerkracht, leerling en het schoolhoofd maken deel uit van het bestuur. In *Engeland* is het schoolhoofd nauw betrokken bij het bestuur, maar maakt daar geen deel van uit. Het bestuur wordt daar gevormd door vrijwilligers,

<sup>56</sup> Volledig ontleend aan: Onderwijsraad (2008). Advies: De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs.

zoals ouders en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. In *Zweden* wordt het schoolbestuur gevormd door de lokale overheid (vergelijk het openbaar onderwijs in Nederland, maar hier wordt dat steeds meer op afstand gezet), of door een gekozen bestuur. De onderzochte landen kennen op bestuurlijk niveau geen expliciete scheiding tussen het toezicht en bestuur. Zowel functioneel als organiek bestaat deze scheiding niet. Wel heeft de schoolleider een zeer belangrijke rol (al dan niet als onderdeel van het bestuur) en kent deze grote autonomie.

### *Rol van ouders*

In Nederland wordt via de Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS) aan docenten, ouders en leerlingen een belangrijke taak in het ‘bestuur’ van de scholen toegekend. Schoolleiding en schoolbestuur dienen al naar gelang het onderwerp de oudergeleding van de medezeggenschapsraad te informeren, advies te laten geven of mee te laten beslissen. De overheid wil dat ouders als *countervailing power* van het bestuur optreden. In de praktijk blijkt echter dat ouders deze rol moeilijk kunnen vervullen of hier niet in geïnteresseerd zijn. Scholen hebben moeite met het interesseren van ouders in de medezeggenschapsraad. Ouders zijn geïnteresseerd in hetgeen relevant is voor hun kind. Schoolzaken, laat staan bestuurszaken, staan verder van hen af. De overheid heeft echter wel geregeld dat ouders een (bindende) voordracht kunnen doen voor een toezichthouder namens hen in het bestuur. Deze toezichthouder doet dit vervolgens wel weer zonder last of ruggenspraak. Voor ouders komt inspraak in de praktijk vaak neer op “stemmen met de voeten”, feitelijk een zeer sterk informeel governance principe: als ouders massaal voor een andere school kiezen, kan dat ernstige (voortgangs)problemen veroorzaken voor een school. Dit gebeurt echter voornamelijk bij het kiezen van een school voor het kind (met uitzondering van de landelijke gebieden hebben leerlingen in Nederland meestal meerdere scholen in de regio waar ze uit kunnen kiezen). Eenmaal op de school aanwezig, geldt dat vertrekken niet snel meer gebeurt. Aangezien ouders dus geen deel (meer) uitmaken van het schoolbestuur, komt de vraag naar voren wie nu eigenlijk eigenaar van de scholen is. Zijn dat de ouders, zoals vroeger, of het schoolbestuur?

Vergelijken we de Nederlandse situatie met de andere landen, dan valt op dat in *Engeland* en *Nieuw-Zeeland* de bestuurlijke positie van ouders sterker is geregeld. Zeker in Nieuw-Zeeland is de bestuurlijke positie van de ouders sterk, aangezien zij de meerderheid in het bestuur vormen. Dit roept voor Nederland dan ook de vraag op of we de ouders ook niet in het bestuur moeten opnemen, in de andere landen lijken immers ook minder governance discussies te spelen. Nadere bestudering van de situatie in Engeland en Nieuw-Zeeland leert dat Nederland het wellicht nog niet zo slecht heeft geregeld. Zo staat het vrijwillige bestuur in Engeland steeds meer onder druk door de groeiende verantwoordelijkheden en daarmee toename van onderwijsprofessionals in de besturen. In Nieuw-Zeeland is men nog steeds ontevreden over de kwaliteitsverschillen tussen de verschillende scholen. Omdat schoolleiders veel taken en macht hebben, is een sterk schoolbestuur nodig dat hier tegenwicht aan kan bieden. Het ontbreken van voldoende gekwalificeerde bestuurders (lees ouders) leidt er in Nieuw-Zeeland volgens sommige belangengroepen toe dat de kwaliteitsverschillen tussen scholen niet minder worden. Blijkbaar is het besturen van scholen te ingewikkeld geworden om aan goedwillende vrijwilligers over te laten, zeker binnen de Nederlandse context van voortgaande bestuurlijke schaalvergroting. Overigens tracht de overheid met het invoeren van de fusietoets deze schaalvergroting wel iets in te dammen.

## 4.4 Informele governance

### *Stemmen met de voeten*

In voorgaande paragraaf kwam al aan de orde dat de ouders in principe over een sterk informeel governanceprincipe (in termen van mogelijke gedragsreacties) beschikken, te weten het “stemmen met de voeten”. Op basis van mediaberichten, de kwaliteitsoordelen van de Inspectie of scholenvergelijkingen zoals door Trouw, kunnen en zullen ouders hun keuze maken. Zoals gezegd, kan een dergelijke ‘stem’ grote gevolgen hebben voor een school. De media spelen hiermee dus een belangrijke rol in de governance van het onderwijs. Dit zien we onder meer ook in *Engeland* terug.

### *Prestatiecontracten*

Opvallend is dat in Nederland veel discussie is over het (te hoge) inkomen van bestuurders terwijl dit in andere landen veelal ontbreekt. Waar in *Nederland* de beloning van schoolleiders in principe gebonden is aan de CAO, is dat in *Engeland* niet meer het geval. Om de kwaliteit te verbeteren, is daar enkele jaren geleden het systeem van prestatiecontracten ingevoerd. Een schoolleider kan daar wel 100.000 pond verdienen, maar spreekt met het schoolbestuur targets af voor de komende jaren. Afhankelijk van de situatie en achtergrondkenmerken van de school gaan bestuur en schoolleider een arbeidscontract aan voor een jaar of vijf. Na die periode wordt geëvalueerd of de gestelde doelen zijn behaald en de schoolleider naar behoren heeft gefunctioneerd. Verlenging van het contract is hiervan afhankelijk. Een dergelijk systeem kan een goede impuls geven aan het kwaliteitsdenken van scholen, maar ook de grip van besturen/toezichthouders op de scholen verbeteren, zeker als kwaliteitsdoelstellingen hiervan deel uit maken. Uit een consultatie van het Engelse ministerie van Onderwijs uit 2006 komt naar voren dat een merendeel van de ondervraagden over het performance management systeem voor (head) teachers van mening is, dat het de kwaliteitsstandaarden in de school kan verbeteren.<sup>57</sup> Hard empirisch bewijs hiervoor is vooralsnog niet voor handen.

## 4.5 Conclusie voortgezet onderwijs

Deze paragraaf vat de Nederlandse en buitenlandse casussen samen voor governance in het voortgezet onderwijs. We presenteren hier kort aanknopingspunten voor beleid. Hoofdstuk 5 zal nader op de beleidslessen voor Nederland ingaan. Deze lessen zijn:

- Rol van ouders niet vermengen met bestuur en toezicht;
- Zelfregulering vereist vertrouwen vanuit de politiek;
- Prestatiecontracten kunnen bijdragen aan meer prestatiegerichte cultuur;
- Zelfevaluaties kunnen toezicht via onderwijsinspectie aanvullen.

In de onderzochte landen spelen ouders een grotere rol in het schoolbestuur dan in Nederland. Dit komt voornamelijk door de relatief korte afstand tussen bestuur en ouder in de betreffende landen. Nederlandse schoolbesturen hebben vaak meer scholen te bedienen, waardoor meer complexiteit bestaat en meer vraag is naar professionele bestuurders in plaats van vrijwilligers.

---

<sup>57</sup> <http://www.dcsf.gov.uk/consultations/downloadableDocs/PMConsultationFinalReport2009Oct2006.doc>.

In Nederland kan gesteld worden dat het vertrouwen vanuit de politiek, media en maatschappij in schoolbesturen vrij laag is. De politiek probeert bovendien alle genoemde en mogelijke misstanden wettelijk te repareren, zoals het uitbreiden van de toezichtfunctie van de onderwijsinspectie of het instellen van een fusietoets. In de andere landen lijkt dit vertrouwen hoger, en is er minder maatschappelijk ongenoegen over het functioneren van de schoolbesturen. Gezien de huidige bestuurlijke inrichting van het onderwijs staat de overheid voor de keuze voor meer regulering of toch meer zelfregulering. Vooralsnog is de keuze voor zelfregulering gemaakt, waarmee Nederland internationaal voorop loopt. Bij de keuze voor zelfregulering past wel meer vertrouwen van politiek en maatschappij in het zelfreinigend vermogen van de sector (binnen gestelde kaders).

In navolging van Engeland zijn prestatiecontracten tussen bestuur en schoolleiding te overwegen, onder meer om een meer prestatiegerichte bestuurscultuur te creëren en het kwaliteitsdenken op de school te bevorderen.

In navolging van Zweden kan de zelfevaluatie een grotere rol spelen in het toezicht. Gezien de huidige focus op risicogericht toezicht, ligt dit extern wellicht niet zo voor de hand. Intern is dat echter een ander verhaal. Zelfevaluaties van scholen kunnen besturen helpen beter zicht te hebben op het presteren van hun school.



## 5 Lessen voor governance in Nederland

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert mogelijke lessen voor Nederland voor de governance van semi-publieke instellingen. Nederland neemt een bijzondere positie in. De onderzochte landen hebben een duidelijke keuze gemaakt voor publieke dan wel private voorziening. In Nederland begeven de semi-publieke instellingen zich meer op het snijvlak tussen publiek en privaat. Dit leidt soms tot het verwijt dat er geen duidelijke keuze is gemaakt, terwijl anderen het hybride model juist roemen vanwege de combinatie van het beste van twee werelden.

In Nederland wordt de kwaliteit en toegankelijkheid van de geboden diensten gekoppeld aan een grote mate van bestuurlijke vrijheid en prikkels voor doelmatigheid bij de semi-publieke instellingen. Mede hierdoor menen sommigen dat het governance denken in Nederland goed is ontwikkeld. Anderen maken het punt dat je hiermee ook het slechtste van twee werelden kunt krijgen.

Er duiken in Nederland met enige regelmaat problemen op bij semi-publieke instellingen, die dikwijls aanleiding vormen voor maatschappelijke verontwaardiging en politieke discussies. Inzicht in hoe governance in andere landen is vormgegeven kan dan inspiratie bieden in het denken hoe zulke problemen vermeden kunnen worden. De buitenlandse ervaringen bieden aanknopingspunten voor het verbeteren van de governance structuur, maar wijzen ook op mogelijke valkuilen die we in Nederland moeten vermijden. In enkele gevallen blijken er in het buitenland problemen te ontstaan, zodat we dus ook kunnen leren hoe we bepaalde zaken *niet* moeten aanpakken. Bij bespreking van good practices komen we daarom niet alleen de “do’s”, maar ook de “don’ts” aan de orde.

Onze algemene aanpak is: (i) Hoe is de governance structuur in Nederland vormgegeven? (ii) Hoe gebeurt dit in het buitenland? (iii) Wat kunnen we daarvan leren?

Door het analyseren van buitenlandse voorbeelden kan het beleidsdebat in Nederland gevoed worden. In deze studie analyseren we drie sectoren, ziekenhuizen, voortgezet onderwijs en woningcorporaties. Deze drie sectoren zijn vanzelfsprekend zeer verschillend, maar hebben in feite met vergelijkbare governance issues van doen. Het gaat in alle gevallen om instellingen die op afstand staan van de overheid, maatschappelijke functies vervullen, en waarbij checks and balances zijn ingebouwd ter borging van publieke belangen. Sectoren kunnen dan wellicht ook van elkaar leren. Zaken die vanzelfsprekend zijn in de ene sector, kunnen in andere sectoren totaal anders zijn georganiseerd. Daar kunnen natuurlijk goede redenen voor bestaan, het kan echter

ook samenhangen met ontwikkelingen uit het verleden. Een blik over de sectoren heen kan dan tot verfrissende ideeën leiden.

## 5.2 Publieke belangen en omgeving

Alle sectoren worden gekenmerkt door de aanwezigheid van publieke belangen die zonder overheidsingrijpen niet in voldoende mate worden geborgd. Hierdoor is ingrijpen door de overheid noodzakelijk. Dit uit zich uiteindelijk in een bepaalde institutionele vormgeving.

### 5.2.1 De rol van publieke belangen

De verschillende publieke belangen kunnen worden gerangschikt onder drie noemers:

- Kwaliteit van dienstverlening (bijvoorbeeld het garanderen van een minimumkwaliteit van onderwijs door opleidingseisen, eisen aan het curriculum, ex post controle door de onderwijsinspectie, etc.);
- Toegankelijkheid van de dienst (geografische beschikbaarheid van diensten, niet toestaan van selectie en betaalbaarheid);
- Doelmatigheid (de dienstverlening moet op een maatschappelijk efficiënte manier worden verleend).

Semi-publieke instellingen kunnen op hun verantwoordelijkheid aangesproken worden wanneer duidelijk is wat er van ze wordt verwacht. De drie bovengenoemde centrale publieke doelen dienen dan ook helder geformuleerd en nader gespecificeerd te worden. Een nadere invulling per sector is noodzakelijk. Zo zal de doelstelling van toegankelijkheid van het onderwijs wellicht op een andere manier worden ingevuld dan toegankelijkheid van de zorg of van huurwoningen. Opvallend is dat de publieke doelen rondom onderwijs en zorg duidelijker zijn gespecificeerd door de overheid dan bij de sociale huursector.

Verder merken we op dat genoemde publieke doelen mogelijk onderling tegenstrijdig kunnen zijn. Als sprake is van afruil tussen doelstellingen dienen er keuzes te worden gemaakt.

### 5.2.2 Het belang van de omgeving

Een belangrijke keuze is die tussen private en publieke productie, of een mengvorm van publiek en privaat. Gezonde concurrentiedruk kan helpen om “de boel scherp te houden”. Dit geldt ook voor instellingen die opereren in het publieke domein. Toch ligt dit complexer in semi-publieke sectoren, omdat zowel private als publieke belangen hier een rol spelen. Het feit dat publieke belangen in het geding zijn, betekent dat publieke instrumenten worden ingezet (regulering, subsidies, publieke financiering etc.), en dat organen in het leven worden geroepen om toezicht te houden op de specifieke taken die de instellingen verrichten. Het zal dan dus altijd concurrentie onder nevenvoorwaarden betreffen.

### 5.3 Enige kanttekeningen bij het trekken van lessen

Dit concluderend hoofdstuk beschrijft welke lessen we kunnen trekken van de diverse casussen voor Nederlandse beleidsmakers. Enige nuanceringen zijn hierbij op zijn plaats. Op de eerste plaats hebben we geen volledig inzicht in de prestaties van de sectoren in het buitenland. Het gaat dan zowel om het functioneren van de sector als geheel, als om de effectiviteit van bepaalde specifieke beleidsinstrumenten. Ex post beleidsevaluaties zijn dikwijls niet beschikbaar, en als ze dat wel zijn dan kan men niet altijd de uitkomsten vertrouwen vanwege allerlei methodologische problemen die kleven aan dit soort studies.

De tweede reden waarom voorzichtigheid bij het trekken van lessen is geboden is dat zelfs als wel een betrouwbaar en robuust analysekader is gehanteerd (op experimentele basis, zodat causale effecten kunnen worden geïdentificeerd) dan kan de vraag worden gesteld in hoeverre de uitkomsten extrapoleerbaar zijn naar een andere omgeving. Wat werkt in het ene land hoeft niet te werken in een ander land. Dat kan samenhangen met de specifieke institutionele context, de vigerende beleidsmix, maar ook met cultuur, historie, maatschappelijke voorkeuren, en politieke invloeden. We hebben deze logische beperkingen die inherent zijn aan internationale vergelijkingen meegewogen in de keuze en formulering van onze lessen.

De derde reden hangt samen met het case studie karakter van het onderhavig onderzoek. Inzichten opgedaan in case studies zijn dikwijls lastig te generaliseren, juist vanwege het feit dat de selectie van de cases niet willekeurig is. Case studies zijn echter wel geschikt als instrument om inspiratie op te doen uit het buitenland, en om de situatie in de juiste context te plaatsen, dat wil zeggen rekening te houden met de beleidsomgeving en met andere verschillen tussen landen.

### 5.4 Sociale woningbouw

Nederlandse woningcorporaties verrichten naast de kerntaken rondom sociale huur ook andere activiteiten in de commerciële sfeer. Vanwege enkele fors misgelopen projecten is er veel maatschappelijke aandacht voor deze sector. Zijn we doorgeschoten met de verzelfstandiging? Uit de diverse casussen kunnen verschillende aanknopingspunten voor beleid worden geformuleerd.

#### *Directe inmenging van lokale politiek in Nederland is ongewenst*

In vooral Engeland en Zweden is de lokale binding en verankering van de belangen van de stakeholders een belangrijk thema.<sup>58</sup> In Zweden zijn de lokale belangen verankerd in het lokale politiek bestuurlijke systeem. Omdat daar sprake is van te leveren gemeentelijke diensten en ook het toezicht op de Zweedse gemeentelijke woningbedrijven geregeld is via het politieke bestuur, hebben de lokale stakeholders invloed op het bestuur via de gemeentelijke verkiezingen. Lokale bestuurders hanteren dan ook korte en directe lijnen om in algemene termen ook hun politieke belangen te behartigen.

---

<sup>58</sup> In Duitsland is het belang van bijvoorbeeld huurders via het reguliere consumentenrecht geregeld.

In Engeland is naast een professioneel bestuur ook sprake van lokaal/regionaal geworven toezichthouders die eerst en vooral bestaan uit vrijwilligers. Deze treden vooral op namens instituties vanuit kerk en samenleving. Daarnaast is via wetgeving de positie van de huurders als belangengroep geregeld: de Tenant Services Authority. Het toezicht op de sector werd ondergebracht bij deze Tenant Services Authority die werd opgericht om de belangen te dienen van alle huurders van sociale huurwoningen. Ondanks de korte periode dat de Tenant Services Authority werkzaam is, worden er nu al vraagtekens geplaatst bij de rol die de instantie heeft: in de sector leeft de mening dat de mogelijkheden tot interventie in de bedrijfsvoering nog steeds te groot zijn.

In Nederland is reeds lang geleden de vermenging van lokale en nationale belangen teniet gedaan. Dit is ook wettelijk geregeld: lokale bestuurders mogen niet deelnemen aan het besturen van de woningcorporaties. Via veelal gezamenlijke lokale visievorming omtrent het wonen en het daaraan koppelen van meerjarenafspraken omtrent te leveren prestaties door zowel gemeente als corporaties is een kader ontstaan waarbinnen lokale partners hun belangen proberen veilig te stellen. Ook andere stakeholders en samenwerkingspartners nemen deel aan deze overlegcultuur van convenanten, prestatieafspraken en samenwerkingscontracten. De belangen van de huurders worden soms in lokale convenanten geregeld, bijvoorbeeld bij herstructurering en woningverbetering. Daarnaast kent Nederland een sterk systeem van huurbescherming en wordt de huur, zowel niveau als aanpassing, door de overheid vastgesteld.

Nederland heeft in het verleden afscheid genomen van een sterke lokale inmenging van lokale bestuurders in woningcorporaties. Het lokale draagvlak is langs een andere (indirecte) weg gezocht via een voorgeschreven systeem van afspraken. Wat in beleidsdiscussies naar voren kan worden gebracht is een optionele expliciete verankering van de huurdersbelangen in wetgeving opdat huurders als stakeholders meer nadrukkelijk invloed kunnen uitoefenen op de (huur)prijsvorming in de sector. In Engeland is een dergelijke positie min of meer bereikt, maar er is daar grote ontevredenheid over de wijze waarop dit in de praktijk werkt.

#### *Scherper toezicht kan ondernemingszin ondermijnen*

Het feit dat zich ongewenste neveneffecten in Nederland in de sector aandienen kan een reactie oproepen die pleit voor meer en nauwlettender extern toezicht. Het plaatsen van een sector in een strakker keurslijf om zo te komen tot adequater toezicht heeft op dit vlak voordelen maar kent ook nadelen.

Wat zijn de voordelen van scherper toezicht? Door nauwkeurige gedragsregels en toezichtsregels kan de overheid, al dan niet vertegenwoordigd door een toezichtautoriteit, zich directer met de handel en wandel van de sector bemoeien. Voorwaarden en criteria vooraf, gekoppeld aan een adequaat stelsel van sancties, kan de sector goeddeels op het juiste spoor houden. Dat vergt een inzet van voldoende middelen om alle 430 corporaties (heden) 'bij de les' te houden. Daarbij moet in ogenschouw genomen worden dat een opmaat naar een intensief inspectiesysteem door de overheid in de jaren 90 is stopgezet. Deregulering, maar ook de brutering en ook bestuurlijke opvattingen rond de verzelfstandiging van de sector hebben daar toe bijgedragen. Alleen het CFV heeft een deel van het centrale rijkstoezicht op zich genomen.

Scherper toezicht kent echter ook nadelen. De praktijk in de onderzochte landen heeft geleerd dat er zowel in Zweden als Engeland een verlamme werking uitgaat van hele strakke regelgeving. Ondernemingszin in een dergelijk regelklimaat is fors afgenomen. Men heeft vooral bij potentiële scherpe sancties (denk bijvoorbeeld aan hoofdelijke aansprakelijkheid) ook daar de neiging heel nauwgezet op de winkel te passen en elk risico te gaan vermijden.

In Duitsland is de woningmarkt ruimer dan in Zweden en Nederland. De consument heeft in Duitsland derhalve meer te kiezen. Dat maakt de concurrentie op de woningmarkt scherper. Het toezicht is in Duitsland verankerd in reguliere, algemene wetgeving op dit vlak. Dat er lokaal ook nadelen gevoeld worden van die marktwerking is een punt van zorg in Duitsland. Zo ontstaan in bepaalde (goedkopere) segmenten tekorten die niet snel opgelost kunnen worden omdat de overheid geen directe instrumenten meer heeft om de marktwerking te kunnen beïnvloeden. Het dalend aanbod van goedkope huurwoningen beperkt de keuzemogelijkheden voor huishoudens met lage inkomens, en werkt stigmatisering en segregatie in de hand.<sup>59</sup>

Kortom, meer en scherper toezicht heeft in Zweden en Engeland tot gevolg dat er een zekere beperking in het initiatief optreedt. Dat laatste moet gezien worden tegen het licht van de opgaven die in de woningmarkt aanwezig zijn.

#### *Beter intern toezicht in Nederland is nodig*

In de onderzochte buitenlandse landen is (nog) geen sprake van ervaring met intern toezicht zoals dat in Nederland aan de orde is. Vooral de mate van zelfregulering in de huursector is redelijk uniek te noemen.

De interne toezichtfunctie in Zweden vindt plaats vanuit het lokale politieke bestuur. Elke vier jaar wordt dit interne toezicht verversd. Het externe toezicht vindt op dezelfde basis plaats vanuit de regio waaronder steden ressorteren. Op een hoger bestuurlijk niveau vindt geen bemoeienis plaats. De kwaliteit van het toezicht wordt derhalve bepaald door de vierjaarlijkse keuze van de lokale bevolking. Dat heeft vooral het effect dat het toezicht kort cyclisch plaatsvindt, een lange termijn beleid komt niet tot nauwelijks uit de verf. Het dagelijks beheer vindt echter plaats zonder al te veel incidenten.

Ook in Engeland staat de kwaliteit van het dagelijkse beheer niet ter discussie. De sector zelf stelt wel de matige kwaliteit van het interne toezicht ter discussie vanwege het hoge vrijwilligers gehalte. Niet bezoldigde functionele vertegenwoordigers dragen vooralsnog onvoldoende bij aan de scherpte die gevraagd wordt van het toezicht.

In Duitsland is het interne toezicht in de huursector geregeld voor die verhuurders die vallen onder de nationale wetgeving voor beursgenoteerde bedrijven. Die algemene Governance code moet worden toegepast door elke marktorganisatie die deels qua structuur en omvang lijkt op die van de (grotere) beursgenoteerde bedrijven.

---

<sup>59</sup> Droste, C. en T. Knorr-Siedow (2007), Social housing in Germany. In: Whitehead, C. en K. Scanlon (red.), Social Housing in Europe, pp. 90-104.

Nederland kent ten opzichte van de onderzochte landen een al langer bestaand systeem van zelfregulering daar waar het gaat om de operationele en functionele instelling van het interne toezicht. Echter het CFV geeft als externe toezichthouder aan dat de kwaliteit van het interne toezicht gemiddeld genomen nog te wensen overlaat. Dat laatste heeft vooral te maken met de door het CFV geconstateerde gebrek aan een professionele insteek van dat toezicht daar waar het gaat om sector-specifieke aspecten van de volkshuisvesting. Het gaat dan om het vinden van een goede balans tussen kernactiviteiten, nevenactiviteiten en ook activiteiten die te maken hebben met het invullen van maatschappelijke prestatievelden die nog niet lang behoren tot het werkkerrein van de Nederlandse volkshuisvesting. Het interne toezicht zal zich in toenemende mate moeten specialiseren op het gebied van de volkshuisvesting en het beheersen van risico's in vooral de projectontwikkeling, daar waar het gaat om woningbouw en andere typen vastgoed.

#### *Scherpere afbakening van taken beperkt risico's*

Uit de casuïstiek voor Nederland is af te leiden dat de meeste ongewenste neveneffecten plaatsvinden op de nevenactiviteiten van de woningcorporaties. Het gaat daarbij om het bouwen in reguliere marktsegmenten (koop en duurdere huur), het ontwikkelen van andere soorten vastgoed (scholen, winkels e.d.) maar ook het aangaan van langdurige investeringen in werkgebieden die (nog) niet traditioneel bij de betrokken corporaties passen.

Het is reeds lang dat er door corporaties, ingegeven door ondernemingszin, activiteiten worden aangegaan die in operationele zin niet goed passen bij de kerntaken van de corporaties. Binnen de aangegeven wettelijke kaders is dit op zichzelf in de meeste gevallen formeel toegestaan, maar past e.e.a. nog onvoldoende bij de professionele kaders van bestuur en interne toezichthouders. Dat laatste betekent dat er twee opties zijn: (1) het volledig vermijden (niet meer toestaan) van nevenactiviteiten, (2) het beter inhoudelijk (doen) uitrusten van de besturen en toezichthouders van de corporaties.

Op dit vlak zijn in de onderzochte landen veel minder problemen geconstateerd omdat verhuurders in Zweden en Engeland nauwelijks tot niet buiten de volkshuisvestingspaden treden.

De Nederlandse huursector handelt in toenemende mate over de grenzen van haar kerntaken heen. De wettelijk aangegeven prestatievelden zijn dan ook zo breed, dat sneller overwogen wordt activiteiten te ondernemen op andere terreinen dan de strikte volkshuisvesting. Die ontwikkeling leidt tot een groter oplossend vermogen bij lokale vraagstukken op het gebied van wonen, leven en werken. De drie peilers onder het rijksbeleid bij de stedelijke vernieuwing dragen dat ook in zich: fysieke ingrepen in de woningvoorraad, maatschappelijke beleidsmaatregelen en bijdragen aan de (lokale) economische vernieuwing. Dat laatste zet bijvoorbeeld corporaties aan tot het onder de prijs aanbieden van bedrijfsruimten voor startende ondernemers.

Scherper afbakenen van de kerntaken van de corporaties zal op grotere schaal bepaalde risico's op fiasco's kunnen uitbannen. Een deel van bovengenoemde lokale opgaven zal dan niet of in mindere mate worden opgepakt door de sector, maar hiervoor kunnen desgewenst andere beleidsinstrumenten worden ingezet.

## 5.5 Ziekenhuizen

Hoewel Nederland al de nodige stappen heeft gezet in de professionalisering van de governance van ziekenhuizen, is er nog steeds een bestaande spanning tussen de Raad van Bestuur en de medische staf van een ziekenhuis. De vraag daarbij is hoe de RvB de professionele autonomie van de medische staf kan laten verenigen met andere belangen zoals betaalbaarheid. Wat kunnen we opsteken van de governancepraktijk in Engeland, Duitsland en België?

### *Nederland is niet gebaat bij een wettelijke governance structuur*

Nederland loopt op het gebied van governance voor op België, Duitsland en Engeland. Dit is verklaarbaar uit het feit dat Nederland ziekenhuizen meer autonomie heeft gegeven (waaronder financiële autonomie), hetgeen noopt tot scherpe keuzes op het gebied van governance. Bovendien is Nederland het enige land met een *zorgspecifieke* governancecode.

Het lijkt niet verstandig om een wettelijke governancestructuur te creëren. Ziekenhuizen zouden daarmee te zeer in een keurslijf worden gedwongen. Wat wel gewenst lijkt, is een verwijzing in de wet naar de huidige zorgbrede governance code. Daar zou ook een verplichting tot onderschrijving van deze code aan kunnen worden gekoppeld, zodat de vrijblijvendheid die nu door sommige partijen als problematisch wordt ervaren, niet langer bestaat.

### *Lokale vertegenwoordiging binnen het bestuur van een ziekenhuis is niet wenselijk*

Uit het onderzoek blijkt dat lokale (politieke of religieuze) vertegenwoordiging binnen het bestuur van een ziekenhuis geen goede zaak is. De ervaringen in België en Duitsland laten zien dat politieke kleur en belangen dan teveel een rol gaan spelen. Bovendien bestaat er met name in België veel kritiek op het gebrek aan professionaliteit. Een dergelijke ontwikkeling is dan ook niet wenselijk in het licht van de professionaliseringsslag binnen Raden van Bestuur en Raden van Toezicht die in Nederland reeds is ingezet.

De ontwikkeling in Engeland, waarbij burgers vertegenwoordigd zijn in een zogenaamde 'Board of Members', is van een andere orde. Een dergelijke keuze zou voor Nederland mogelijk zijn, waarbij het van belang is dat deze lokale vertegenwoordiging niet in de RvT plaatsneemt, maar bijvoorbeeld in de cliëntenraad of een apart gecreëerde structuur.

### *De rol van de Raad van Bestuur richting medische staf kan worden versterkt*

Voor alle onderzochte landen geldt dat het besturen van ziekenhuizen een complexe aangelegenheid is. Dit hangt samen met de kenmerken van een ziekenhuis als professionele organisatie, waarbij de medische staf de uitvoerende kern vormt. Hoewel er tussen de onderzochte landen variatie bestaat in de wijze waarop de medische staf in een ziekenhuis functioneert, is er ook een aantal gemeenschappelijke observaties:

- Medisch specialisten zijn sterk georiënteerd op hun eigen vakgebied/directe collega's;
- De medische staf benadrukt haar professionele autonomie. Verantwoordelijkheid afleggen is niet gebruikelijk.

Om de relatie tussen de RvB en de medisch specialisten te verbeteren en om meer inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van zorg, zijn diverse lessen te trekken. Engeland laat zien dat een steeds verdergaande regulering, waarbij verantwoording wordt afgelegd op basis van codes, geen oplossing biedt. Inmiddels is onderkend dat goede interne informatie- en feedbacksystemen van groot belang zijn. Verantwoordelijkheden eisen en nemen lijkt eerder een kwestie van cultuur te zijn dan een formalistische of juridische kwestie.

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat prestatieafhankelijke bonussen in Duitsland in private ziekenhuizen mogelijkheden bieden om de relatie tussen chef-artsen en de RvB te verbeteren. Dit hangt onder andere samen met de koppeling van strategische keuzen op bestuursniveau aan deze prestatieafhankelijke bonussen. In Nederland kan dit ook, en enkele ziekenhuizen experimenteren hier ook mee. Dat ligt in Nederland wel iets anders dan in Duitsland waar bonussen aan individuele targets voor medisch specialisten gekoppeld zijn.

De toelatingsovereenkomst met medisch specialisten wordt in dit kader ook ter discussie gesteld omdat die sturing eigenlijk moeilijker maakt. Een mogelijkheid is om de huidige maatschappen op te heffen en specialisten in loondienst te nemen. Verder is de recente discussie binnen Nederland die door de RVZ is aangezwengeld interessant. De RVZ pleit in dit kader voor een landelijk uniforme, verplichte vijfjaarlijkse beoordeling, resulterend in een besluit over verlenging van de arbeids- of toelatingsovereenkomst. Dit geeft de RvB een krachtig sturingsinstrument.

## 5.6 Voortgezet onderwijs

Ervaringen met onterecht ingeschreven studenten en de opkomst van islamitische scholen hebben de discussie over governance bij het voortgezet onderwijs aangewakkerd. De vraag is hoe de kwaliteit van het onderwijs(bestuur) verbeterd kan worden in een tijd waarin de autonomie van scholen toeneemt. Wat hebben de landenervaringen ons geleerd?

### *Rol van ouders niet vermengen met bestuur en toezicht*

In de onderzochte landen spelen ouders een grotere rol in het schoolbestuur dan in Nederland. Dit komt voornamelijk door de relatief korte afstand tussen bestuur en ouder in de betreffende landen. Maar ook in deze andere landen blijkt het lastig om ouders bereid te vinden om een substantiële bijdrage te leveren aan bestuur of toezicht. Nederlandse schoolbesturen hebben vaak meer scholen te bedienen, waardoor meer complexiteit bestaat en meer vraag is naar professionele bestuurders in plaats van vrijwilligers. Een sterkere rol van ouders op bestuurlijk niveau gaat dan ook niet samen met de Nederlandse situatie van grote schoolbesturen.

### *Zelfregulering vereist vertrouwen vanuit de politiek*

Gezien de discussie die zich in Nederland voordoet over de financiën en onderwijskwaliteit, kan gesteld worden dat het vertrouwen vanuit de politiek, media en maatschappij in schoolbesturen vrij laag is. De politiek probeert bovendien alle genoemde en mogelijke misstanden wettelijk te repareren. In de andere landen lijkt dit vertrouwen hoger, en is er minder maatschappelijk ongenoegen over het functioneren van de

schoolbesturen. Gezien de huidige bestuurlijke inrichting van het onderwijs staat de overheid voor de keuze voor meer regulering of toch meer zelfregulering. Vooralsnog is de keuze voor zelfregulering gemaakt, waarmee Nederland internationaal voorop loopt. Zelfregulering is namelijk een krachtig besturingsinstrument voor professionele bureaucratieën omdat hiermee breder draagvlak kan worden bereikt en informatieproblemen worden verminderd. Toch ontkomt ook de overheid/politiek niet aan de vraag of we, gezien de vele onderwijsdiscussies die zich in Nederland voordoen (in vergelijking met de onderzochte landen), niet toch “de regie terug moeten geven aan de overheid” (centraliseren / reguleren, zoals in Nieuw-Zeeland), conform de recente AOb oproep.<sup>60</sup> Wordt gekozen voor zelfregulering, dan dient de politiek/maatschappij meer vertrouwen te hebben in het zelfreinigend vermogen van de sector (binnen gestelde kaders).

#### *Prestatiecontracten kunnen bijdragen aan meer prestatiegerichte cultuur*

In Nederland heerst in onderwijsland geen cultuur van het belonen (financieel of anderszins) van prestaties. Het is de vraag of deze cultuur het onderwijs als geheel ten goede komt. In navolging van Engeland kan overwogen worden prestatiecontracten tussen bestuur en schoolleiding te introduceren, om een meer prestatiegerichte bestuurscultuur te creëren en het kwaliteitsdenken op de school te bevorderen. Op dit moment is er echter nog onvoldoende informatie voor handen om de bruikbaarheid hiervan voor Nederland goed in te schatten. Bovendien kleven er enkele bezwaren aan “harde” prestatieprikkels, zoals window-dressing en uitholling van intrinsieke motivatie.

#### *Zelfevaluaties kunnen toezicht via onderwijsinspectie aanvullen*

In Nederland heeft de onderwijsinspectie een actieve rol in het evalueren van prestaties. In navolging van Zweden kan de zelfevaluatie een grotere rol spelen in het toezicht. Gezien de huidige focus in Nederland op risicogericht toezicht, ligt dit extern wellicht niet zo voor de hand. Intern is dat echter een ander verhaal. Zelfevaluaties van scholen kunnen besturen helpen beter zicht te hebben op het presteren van hun school. Nu wordt het bestuur soms verrast door het oordeel van de inspectie; een goede zelfevaluatie voorkomt dat. Daarnaast kan de zelfevaluatie een rol spelen in het verkleinen van de afstand met de ouders. In het kader van *Vensters voor verantwoording* hebben scholen in het voortgezet onderwijs hier reeds een start mee gemaakt. Indien scholen niet in staat zijn om deze evaluaties in voldoende mate zelf te verrichten, kunnen zij daarbij in de beginfase ondersteund worden.

## 5.7 Sectoroverstijgende lessen

#### *Politiek dient zich uit te spreken over weging van publieke belangen*

In de diverse onderzochte semi-publieke sectoren is sprake van de aanwezigheid van diverse publieke belangen. Deze kunnen worden samengevoegd tot een drietal categorieën: kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Deze drie kunnen tegen elkaar in werken. Hogere kwaliteit en toegankelijkheid kunnen ten koste gaan van doelmatigheid (zeker macro-doelmatigheid). Verhogen van de kwaliteit of verbeteren van

<sup>60</sup> <http://www.aob.nl/i.aspx?p=news&a=7868>.

de toegankelijkheid zijn vanaf een bepaald niveau niet meer maatschappelijk efficiënt. Daarnaast is met name kwaliteit vaak pas na afloop van gebruik van de dienst duidelijk.<sup>61</sup> Bij zulke uitruilen dienen de diverse maatschappelijke belangen te worden gewogen.

In een aantal van de onderzochte buitenlandse casussen is politieke sturing op de uitruil tussen de verschillende publieke belangen duidelijker (aanwezig en mogelijk) dan in Nederland. Dit uit zich voornamelijk in een sterkere rol van de lokale politiek met directe bestuurlijke invloeden in de verschillende sectoren. Dit is niet direct in te passen in de sterk gecentraliseerde bestuurlijke situatie in Nederland (althans als het gaat om toezicht; de uitvoering geschiedt veelal decentraal). Een les die wel getrokken kan worden is dat weging van de diverse publieke belangen bij de politiek zou moeten liggen en niet kan worden overgelaten aan instellingen die (ver) op afstand van die overheid staan, zeker als er ook commerciële belangen kunnen spelen. Zo lijkt in Duitsland de overheid haar grip op de huursector te hebben verloren, gezien de beperkte sturingmogelijkheden. We hebben aanwijzingen gevonden dat hierdoor maatschappelijke prestaties op gebied van sociale huur onder druk zijn komen te staan (dalend aanbod van goedkope huurwoningen en toenemende stigmatisering en segregatie). Vraag is dan wel op welk politiek niveau deze besluitvorming moet plaatsvinden. Regie vanuit de centrale overheid en landelijke politiek lijkt in Nederland de meest voor de hand liggende oplossing, gezien de brede maatschappelijke belangen en de borging van deze belangen via centrale organen. In ieder geval is van belang dat afweging van de diverse maatschappelijke belangen op heldere en transparante wijze gebeurt.

#### *Professionalisering van bestuur en toezicht vereist keuzes rondom beloningsbeleid en inspraak van betrokkenen*

Voor een deel zijn de aangetroffen problemen in de onderzochte sectoren niet zozeer weeffouten die door extra toezicht of regelgeving gecorrigeerd moeten worden, maar uitingen van groeipijnen vanuit een historische situatie met (meer) overheidsingrijpen naar een situatie waarbij de overheid meer op afstand staat. De instellingen zijn complexe organisaties die onder sterke maatschappelijke belangstelling moeten functioneren. Dit leidt tot de noodzaak om professioneel te werken en tegelijkertijd tot bestuurlijke onzekerheid vanwege de politieke reactie op maatschappelijk ongenoegen en ook tot een discussie over bevoegdheden en taakopvattingen tussen bestuurders en toezichthouders (zowel intern als extern). Door toenemende transparantie en autonomie is in Nederland meer en meer noodzaak geweest om zowel bestuurders als toezichthouders te professionaliseren.

#### *De juiste prikkels voor professionals om te handelen in het maatschappelijk belang*

Kenmerk van zowel zorg als onderwijs is dat de kernactiviteiten worden uitgevoerd door professionals. Het individueel belang komt daarbij niet altijd overeen met dat van de organisatie (die verschillende maatschappelijke belangen moet dienen). Dit uit zich vooral in informatieproblemen tussen de agent – de professional – en de principalen – de bestuurder en de maatschappij. Het geven van de juiste prikkels kan bijdragen aan het beter bereiken van de maatschappelijke doelen. Hierbij kan worden gedacht aan prestatiebeloning (zoals in de casus van het voortgezet onderwijs in het VK en

<sup>61</sup> Dit geldt met name voor zorg en onderwijs waar de dienst door min of meer onafhankelijk opererende professionals wordt verleend, goede (interne) procedures zijn dan het belangrijkste sturingsinstrument van bestuurders.

ziekenhuizen in Duitsland), maar ook aan contracten waarbij explicieter wordt ingegaan op kwaliteit van dienstverlening. Overigens kunnen er aan prestatieprikkels ook nadelen kleven, zoals aantasting van intrinsieke motivatie of kunstmatig oppoetsen van de prestaties (“window dressing” zoals teaching-to-the-test wanneer leraren op de test scores van hun leerlingen worden afgerekend). Prestatiebeloning is maar een aspect van een veel bredere discussie over cultuur. Er zijn allerlei formele en informele mechanismen – ook bij semi-publieke organisaties – die professionals motiveren om zich in dienst te stellen van het algemeen belang en bovendien een prikkel bevatten om extra inspanningen te leveren en daarvoor op enigerlei wijze beloond te worden. Als semi-publieke instellingen instrumenten in kunnen zetten om die cultuur te bevorderen, is er een grotere kans dat efficiëntie, kwaliteit en toegankelijkheid hand in hand kunnen gaan of dat beter keuzes gemaakt kunnen worden indien verschillende belangen botsen. Goede ervaringen hiermee zijn aangetroffen bij de private ziekenhuizen in Duitsland en bij het Engelse systeem van prestatiecontracten voor schoolleiders.

*Het Nederlandse governance model (semi-publieke instellingen, centraal toezicht, decentrale uitvoering) leidt tot sterke politieke aandacht voor excessen*

In Nederland is er meer dan in andere landen sprake van publieke verontwaardiging over ‘excessen’. Het betreft hier enerzijds, terecht, reuring over gebrekkige kwaliteit van dienstverlening, anderzijds gaat het, meer dan in het buitenland, over hoge beloningen (van bestuurders en professionals zoals medisch specialisten), over bureaucratie (vaak inherent aan het tegelijk bereiken van kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid) en over financiële issues (hoge risico’s met gemeenschapsgeld waarbij er geen consequenties zijn voor bestuurders en organisaties). Meer overheidsingrijpen is hierbij niet altijd het juiste antwoord (vergelijk bijvoorbeeld de NHS in het VK). Zelfregulering blijkt vaak effectiever. Verder kan de relatief centrale wet- en regelgeving waaronder in de betreffende sectoren wordt gewerkt van invloed zijn op de publieke verontwaardiging. In veel van de andere landen is sprake van zowel meer decentraal beleid als van meer (directe en indirecte) lokale politieke sturing.

*Aanwezigheid van for-profit instellingen heeft vaak positieve invloed op semi-publieke sector*

In andere landen is meer dan in Nederland sprake van instellingen met een winstoogmerk. Dit zonder dat sprake is van een dominante positie van deze instellingen. Concurrentie is echter over het algemeen goed voor de kwaliteit van dienstverlening omdat het alle partijen scherp houdt. Sectorbrede wetgeving en toezicht op kwaliteit en beprijzing kunnen in principe in voldoende mate zorgdragen voor borging van publieke belangen, mits kwaliteit in voldoende mate te meten is. Voorbeeld hiervan is de positieve invloed van nabijgelegen winstgerichte ziekenhuizen op de publieke ziekenhuizen in Duitsland.

*Stemmen met de voeten disciplineert onvoldoende en de overheid heeft een taak om de kwaliteit van dienstverlening te bewaken*

Alle beschouwde sectoren kenmerken zich door overstapdrempels voor consumenten die van aanbieder willen veranderen. Zelfs als er vanuit wordt gegaan dat consumenten goed geïnformeerd zijn over kwaliteitsverschillen, is de feitelijke keuzevrijheid vaak beperkt of wordt er niet teruggekomen op gemaakte keuzes. Een klant van een woningbouwcorporatie kan, bij gebleken problemen, niet snel of helemaal niet overstappen, voor ziekenhuiszorg en voor onderwijs geldt dit (zij het in mindere mate)

eveneens. Dit betekent dat stemmen met de voeten onvoldoende disciplineert en de overheid een taak heeft om de kwaliteit van dienstverlening te bewaken.