



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 13 november 2013

De governance van semi-publieke instellingen

*Uitgevoerd op verzoek van de
Ambtelijke Commissie
Vernieuwing Publieke Belangen*



CPB Notitie

Aan: Ambtelijke Commissie Vernieuwing Publieke Belangen

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag
T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Michiel Bijlsma
Paul de Bijl

Datum: 13 November 2013

Betreft: De governance van semi-publieke instellingen

1 Inleiding en context

De afgelopen jaren zijn bij zorginstellingen, woningbouwcorporaties en onderwijsinstellingen (semi-publieke instellingen) problemen ontstaan die deels terug te voeren zijn op gebrekkig management. Er werd bijvoorbeeld geïnvesteerd in projecten die niet bijdroegen aan de kernactiviteiten, financiële middelen werden op een risicovolle manier beheerd, of er werd onvoldoende rekening gehouden met tegenvallende inkomsten (of hogere kosten) in de financiële planning. Dergelijke instellingen bevinden zich in een “verdwindriehoek”: geen controle van de overheid, geen intern toezicht en geen of beperkte disciplinerende door de markt.¹ De reeks aan incidenten, veelal gerelateerd aan slecht financieel beheer of onnodig risicovolle investeringen, heeft geleid tot een roep om een betere governance van semi-publieke instellingen.

Deze beknopte notitie bespreekt de governance van semi-publieke instellingen² en is geschreven als achtergrondstuk ten behoeve van de Ambtelijke Commissie Vernieuwing Publieke Belangen.³ Het doel is om vanuit een economisch perspectief structuur aan te brengen in het debat over de governance bij semi-publieke instellingen, dat gevoed is door diverse incidenten. De praktijk heeft laten zien dat er in sommige gevallen sprake was van regelrechte fraude; daar richt deze notitie zich niet op. Logischerwijs zal deze notitie economische concepten introduceren die mogelijk nog niet ingebed zijn in beleidsmatige of juridische begrippenkaders. Het idee is dat deze concepten behulpzaam zijn bij het nadenken over governance in het algemeen en vraagstukken die raken aan het financieel beheer.⁴

¹ Koning en Van Leuvensteijn (2010).

² Een complementaire notitie van BZK richt zich op maatschappelijke inbedding

³ De notitie is oorspronkelijk geschreven als inbreng in de projectgroep Normering Financieel Beheer en Toezicht Semipublieke Sector.

⁴ Zie voor de beleidsmatige visie op toezicht [de kaderstellende visie op toezicht](#) (BZK, 2005). In die kaderstelling is geen visie op financieel toezicht opgenomen.

Het valt buiten het bereik van deze notitie om een overzicht en bespreking te geven van de verschillende ordenings- en toezichtsvormen die mogelijk zijn in semi-publieke sectoren. We nemen de huidige, historisch gegroeide, ordening als gegeven, evenals het feit dat deze mogelijk niet (meer) optimaal is, wat ten koste kan gaan van de maatschappelijke welvaart. Daarbij brengen we ook niet alle beleidsinstrumenten in kaart die de overheid kan inzetten, maar richten we ons om mogelijkheden om de governance bij semi-publieke instellingen te versterken.

Deze notitie begint met een uiteenzetting van de motivatie achter overheidsinterventie. Sectie 3 bouwt daarop voort met een duiding van de aard van semi-publieke sectoren. Sectie 4 benoemt de noodzakelijkheid van governance. Secties 5 en 6 bespreken de daarmee gepaard gaande imperfecties. Sectie 7 verkent mogelijkheden om stakeholdergovernance te versterken. Sectie 8 besluit deze notitie.

2 De rol van de overheid

In de praktijk zien we dat de wetgever uitvoerende overheidslichamen instelt en deze een mandaat geeft om de maatschappelijke welvaart te maximaliseren.⁵ De wetgever bepaalt daarbij welke ruimte deze publieke instanties, zoals ministeries en agentschappen, hebben om te handelen. Zo'n mandaat bestaat bijvoorbeeld uit de ruimte om regelgeving voor een bepaalde sector uit te werken en te implementeren, en om toezicht te houden op de naleving van regels door private aanbieders.

De motivering voor overheidsinterventie hangt samen met (i) de aanwezigheid van publieke belangen, en (ii) de mate waarin contractuele afspraken deze kunnen borgen.⁶ Economen spreken van een publiek belang wanneer private initiatieven ("de markt") niet leiden tot een optimale inzet van beperkt beschikbare middelen — waarbij "optimaal" verwijst naar de maximalisatie van maatschappelijke welvaart.⁷ Er is dan sprake van marktfalen. Bekende vormen van marktfalen zijn marktmacht, externe effecten, publieke goederen en informatiegebreken.⁸

Als ergens een publiek belang speelt dat de overheid wil behartigen, is vervolgens de vraag hoe de overheid een specifiek publiek belang het beste kan borgen: door overheidsproductie (c.q. eigendom) of via contractering met private instellingen (gericht op borging van het publieke belang). Private aanbieders kunnen, ook wanneer zij andere belangen hebben dan die van de overheid, zorg dragen voor

⁵ Laffont en Tirole (1990).

⁶ De Bijl et al. (2012).

⁷ Dit houdt in dat beperkte middelen en de aanwezige kennis worden ingezet om die goederen en diensten te produceren die de behoeften van de burgers (gegeven hun voorkeuren) op de best mogelijke manier bevredigen, zie Baarsma en Theeuwes (2009).

⁸ Van een publiek goed is sprake als na productie van het goed niemand buitengesloten kan worden van gebruik van dat goed. Van informatiegebreken ("informatieasymmetrie") is bijvoorbeeld sprake als partijen private informatie hebben over de kwaliteit van een product.

publieke belangen als wet- en regelgeving de uitvoering daarvan in goede banen kan leiden. Afspraken zijn dan contracteerbaar, dat wil zeggen vast te leggen in harde afspraken of contracten, of af te dwingen met sturing.⁹

Het kan echter moeilijk zijn het publieke belangen via contractuele afspraken te borgen omdat in economische termen sprake is van zogeheten incomplete contracten.¹⁰ Een contract is incompleet als de partijen die het contract sluiten niet in staat zijn om vooraf alle mogelijke relevante situaties in het contract op te nemen. In de economische literatuur komen drie typen redenen voor als oorzaak van incomplete contracten. Ten eerste, kan beperkte rationaliteit een rol spelen, waardoor partijen niet in staat zijn om van tevoren alle mogelijke situaties te beschrijven waarop een contract van toepassing moet zijn. Ten tweede, als de levering van een bepaald product of dienst de omschrijving van heel veel omstandigheden en mogelijke acties vereist, kunnen transactiekosten ervoor zorgen dat de kosten van het ontwerpen van een contract prohibitief hoog worden. Ten derde een rechter, zelfs als inspanningen of uitkomsten observeerbaar zijn, niet altijd verifiëren of een partij zich niet houdt aan een voorwaarde in het contract, bijvoorbeeld omdat niet vast te stellen is in welke mate uitkomsten toe te rekenen zijn aan individuele gedragingen.

Als een publiek belang niet via contractuele overeenkomsten te borgen is, bijvoorbeeld vanwege incomplete contracteerbaarheid van het belang, kan de overheid beter zelf zorg dragen voor de uitvoering. Private uitvoering vanuit een winstdoelstelling kan bij gebrekkige contracteerbaarheid (van bijvoorbeeld kwaliteit) namelijk leiden tot een welvaartsverlies ofwel inefficiëntie.¹¹ Om de kosten te drukken, bekibbelen instellingen op niet volledig omschreven componenten in het reguleringscontract tussen de overheid en het bedrijf. Daardoor komen niet-meetbare aspecten van kwaliteit die samenhangen met het publiek belang onder druk te staan.¹²

⁹ Hart et al. (1997).

¹⁰ In de context van deze notitie gaat het te ver om de oorzaken van incomplete contracten verder uit te werken. Er is overigens geen algemeen geaccepteerde definitie van incomplete contracten (Tirole, 1999).

¹¹ Bijvoorbeeld doordat de kwaliteit niet aansluit bij de behoeften van consumenten, of tekortschiet in het licht van de beoogde publieke belangen. De maatschappelijke welvaart – ofwel het totaal gerealiseerde waardesurplus – is dan suboptimaal.

¹² De overheid kan desondanks voor private productie kiezen, als innovatie of kostenbesparingen erg belangrijk zijn. In die situaties gaat een privaat aanbod weliswaar ten koste van niet-contracteerbare kwaliteit, maar wegen andere aspecten (prikkel voor innovatie, kostenbesparingen) zwaarder, zie Shleifer (1998). Daarbij is ook de vraag van belang in welke mate de overheidsfunctionarissen zelf de juiste beslissingen nemen.

3 De economische ratio voor semi-publieke sectoren

Semi-publieke sectoren zijn sectoren waarin aanbieders op enige afstand van de overheid maatschappelijke taken vervullen en waarin de overheid, op directe of indirecte wijze intervenueert, vaak via de bekostiging.¹³ De in het kader van deze notitie meest relevante voorbeelden zijn de zorg, het onderwijs en de sociale woningsector. Semi-publieke instellingen zijn meestal niet-op-winst-gerichte (non-profit) organisaties, bijvoorbeeld in de vorm van een stichting of vereniging, die doelen nastreven die samenhangen met publieke belangen. De (door de overheid) geformuleerde doelen zijn in de regel vrij breed en algemeen, zonder voorschriften over hoe om te gaan met onvoorziene omstandigheden.¹⁴

Deze situatie is vaak historisch zo gegroeid. Kenmerkend is dat semi-publieke instellingen in het verleden, al dan niet op instigatie van de overheid, door burgers zélf zijn opgezet, waarbij in een later stadium directe of indirecte financiering door de overheid tot stand kwam. We gaan er in deze notitie van uit dat er ook een economische ratio is voor de huidige status quo, dat wil zeggen, waarin de overheid dienstverlening in de semi-publieke sector niet volledig aan de vrije markt overlaat. Deze ratio ligt in (1) externe effecten, zoals kennis-spillovers van onderwijs en externe baten van gezondheid, en (2) niet-contracteerbaarheid van publieke belangen. Tegelijkertijd is er geen sprake van productie door de overheid. Semi-publieke sectoren vallen daarmee tussen wal en schip: het is geen overheid, maar de overheid stuurt via bekostiging en wet- en regelgeving wel sterk mee. Wat is de economische ratio achter deze vorm van interventie?

Mogelijke economische argumenten¹⁵ om publieke belangen via semi-publieke instellingen (dus op afstand geplaatst van de overheid) te borgen, hangen samen met argumenten voor decentralisatie. Voorbeelden van argumenten daarvoor zijn: *commitment* van beleidsmakers om zich niet al teveel met de gang van zaken te bemoeien zolang het goed gaat, en tegelijkertijd harder te kunnen ingrijpen als het mis gaat; het effectiever benutten van lokaal beschikbare informatie; het terugdringen van bureaucratie (bijv. door enige mate van concurrentie mogelijk te maken); en het effectiever aanspreken van intrinsieke motivatie binnen instellingen. Dergelijke argumenten verklaren combinatievormen van (deels) publieke bekostiging en private uitvoering. Het valt buiten het kader van deze notitie om de

¹³ Een andere mogelijke definitie is alles wat onder de Wet Normering Bezoldiging Topfunctionarissen Publieke en Semi-Publieke Sector valt. In bredere context omvatten semi-publieke sectoren een brede waaier aan organisaties, bijvoorbeeld op sociaal en cultureel terrein.

¹⁴ Tirole (1999).

¹⁵ Mogelijk spelen ook historisch en politiek argumenten.

economische ratio verder uit te werken.¹⁶ Het is desalniettemin nuttig om in kaart te brengen welke doelen de gekozen organisatievormen of bekostigingswijze in de zorg, het onderwijs en de woningmarkt precies dienen. Dit is in de praktijk vaak onduidelijk.

4 De noodzaak van governance

Het op afstand zetten van semi-publieke organisaties creëert de noodzaak tot governance. Governance betekent letterlijk gezagsuitoefening of aansturing. Merk op dat de overheid in de praktijk vaak niet de aansturing verzorgt – semi-publieke sectoren staan immers op afstand. De overheid stuurt wel indirect, ingegeven vanuit de zorg om publieke belangen. In lijn hiermee: meer specifiek betekent governance het ontwerp van instituties die bestuurders aanzetten of dwingen om de belangen van belanghebbenden ('stakeholders') – zoals eigenaren en financiers – mee te wegen in beslissingen die zij nemen.¹⁷ Zij bestaat uit twee componenten: prikkels (*incentives*) en een beheerssysteem (*control structure*).

In een ideale wereld ontwerpen de betrokken partijen via "complete contracten" een systeem van prikkels waardoor ze ervoor zorgen dat managers de juiste beslissingen nemen. Maar in werkelijkheid is niet alles in contracten vast te leggen. Daarom spreken de betrokken partijen een governance structuur af waarbinnen aandeelhouders, belanghebbenden of – namens hen – een Raad van Toezicht (RvT) het recht krijgen om in te grijpen in de bedrijfsvoering of zelfs het bestuur te ontslaan.¹⁸ Governance hangt samen met de bevoegdheid om knopen door te hakken in onvoorziene omstandigheden, de *residual rights of control*.¹⁹ Ter vergelijking: bij bedrijven in de private sector staat daar dan het recht op de winst én de plicht tot het dragen van het ondernemersrisico tegenover.

In een non-profit organisatie gaan de *residual rights of control* over de macht om de missie van de instelling te bepalen en interpreteren, en om deze te vertalen in doelstellingen en de dagelijkse besluitvorming binnen de organisatie.²⁰ Governance bepaalt zo de mate waarin managers of bestuurders de externe effecten van hun handelen op belanghebbenden ('stakeholders') internaliseren. Concreet betreft dat de vraag of bestuurders voldoende rekening houden met de externe effecten die verband houden met de publieke belangen in de sector waarin zij opereren, of dat zij teveel hun eigen belangen nastreven die mogelijk op gespannen voet staan met de publieke belangen in kwestie.

¹⁶ Omdat de interventie via de bekostiging loopt, spelen herverdeling en paternalisme mogelijk ook een rol. De overheid (of politiek) heeft dan niet het vertrouwen dat burgers, wanneer zij geld of belastingvoordelen krijgen om, zeg, onderwijs en zorg te kunnen betalen, dat daadwerkelijk daaraan besteden.

¹⁷ Tirole (2001), Speckbacher (2008).

¹⁸ Zie voor een vergelijkbaar kader [Koning et al. \(2008\)](#).

¹⁹ Grossman en Hart (1986).

²⁰ Speckbacher (2008).

5 Kosten van het op afstand plaatsen: grenzen aan governance in de semipublieke sector

Bij commerciële ondernemingen sturen aandeelhouders op een goed meetbare doel: de winst. Governance bij commerciële ondernemingen in de private sector werkt via verschillende kanalen. Ten eerste sturen aandeelhouders via beloningsprikkel voor managers en belangrijke beslissingen tijdens aandeelhoudersvergaderingen. Ten tweede speelt de dreiging van fusies en overnames (ook wel de markt voor ‘*corporate control*’ genoemd) een rol. Als een bedrijf niet goed presteert, neemt de financiële waardering af, en wanneer externe partijen denken dat te kunnen corrigeren, de kans op een overname toe. Daarbij vindt veelal ook een wisseling van het management plaats. Ten derde dragen grote schuldeisers zoals banken hun steentje bij. Convenanten gekoppeld aan leningen van banken, leggen vast onder welke omstandigheden banken mogen ingrijpen. Tot slot speelt de mogelijkheid van een faillissement ook een disciplinerende rol.²¹

Bij semi-publieke instellingen, zoals ziekenhuizen, onderwijsinstellingen, of woningbouwcorporaties, werken deze kanalen echter minder goed, waardoor sprake kan zijn van een ‘verdwindriehoek’.²² Hiervoor zijn vijf redenen die, vanwege de slechte observeerbaarheid van kwaliteit, met elkaar samenhangen.

Ten eerste richten semi-publieke instellingen zich op meerdere doelstellingen en publieke belangen. Deze zijn vaak geformuleerd in termen van kwaliteit, betaalbaarheid, toegankelijkheid of bereikbaarheid – en daar kunnen andere doelstellingen bovenop komen, bijvoorbeeld gerelateerd aan duurzaamheid en ruimtelijke ordening (denk aan het openbaar vervoer). Als governance met een beperkt aantal instrumenten op meerdere doelen stuurt, neemt de effectiviteit van sturing af. Dit is gecompliceerder dan sturen op alleen de winst.

Ten tweede maakt de niet-contracteerbare kwaliteit het moeilijk om prestatieafspraken te maken over de relevante kwaliteitsaspecten en om daar toezicht op te houden. Denk aan uitkomsten die scholen moeten bereiken door leerlingen kennis en vaardigheden aan te leren (*outcome*). Een afspraak op basis van het percentage geslaagden kan leiden tot diploma-inflatie. En hoe maak je in de zorg afspraken over de gezondheid of genezing van patiënten, gegeven de ondoorzichtigheid van de diagnose, inspanning door en expertise van de arts, of de

²¹ Uiteraard gaat het in de private sector ook wel eens mis, denk bijvoorbeeld aan de boekhoudschandalen rond Enron.

²² Geen controle van de overheid, geen intern toezicht en geen tucht van de markt; zie Baarsma en Theeuwes (2008) en Koning en van Leuvensteijn (2010).

ernst van het ziektebeeld? De praktijk laat zien dat afspraken, overeenkomsten en contracten zich dan meestal baseren op behandelingen (*input*).²³

Ten derde hebben consumenten moeite om de kwaliteit van diensten te bepalen. Ze kunnen de kwaliteit van het product dat ze afnemen van semi-publieke instellingen (onderwijs, zorg) vaak niet goed, of pas lange tijd na consumptie van het goed, beoordelen. Reputatiemechanismen in markten werken daardoor niet goed. Daarbij hebben consumenten niet altijd een keuzemogelijkheid, waardoor instellingen minder of geen concurrentie ervaren. Afnemers van producten of diensten kunnen goede kwaliteit daardoor niet belonen. Kortom, het mechanisme dat aanbieders disciplineert om kwaliteit te leveren, is imperfect.

Ten vierde ontbreekt veelal een markt voor *corporate control*. Semi-publieke instellingen hebben veelal geen winstdoelstelling, of mogen geen of zeer beperkt winst uitkeren. Vaak is dit een doelbewuste keuze om te garanderen dat winst wordt gebruikt om de kerndoelen van de instelling na te streven. De markt voor fusies en overnames functioneert daardoor niet (zoals in het geval van stichtingen en verenigingen) of gebrekkig (bij instellingen die als winstgerichte onderneming opereren, zoals sommige ziekenhuizen). De beweegredenen voor schaalvergroting zijn dan immers minder eenduidig, en daarmee moeilijker te doorgronden voor stakeholders en toezichthouders. Het gebrek aan de dreiging van een vijandige overname geeft het management comfort: een bestuurder van een semi-publieke instelling hoeft minder te vrezen voor baanverlies dan een manager van een beursgenoteerde onderneming.

Tot slot is er vaak sprake van zogeheten *soft budget constraints*. Omdat er publieke belangen spelen, neigt de overheid naar hulp wanneer een instelling budgettaire problemen heeft. Dat verzwakt de urgentie bij bestuurders om het budget te bewaken, ze worden immers gered als het misgaat. Private financiers en toezichthouders hebben, vanwege het vangnet van de overheid, weinig last van financieel wanbeheer, en zullen minder hard hun best doen om wanbeheer te voorkomen en scherp op toezicht te houden. Zo valt het gros van de schuldfinanciering van ziekenhuizen onder het zogenaamde waarborgfonds zorg (WfZ). Dit betekent dat het WfZ in feite de monitoring rol van banken zou moeten overnemen.²⁴

²³ De overheid beschrijft in [de regeling agentschappen](#) wat de verantwoordelijkheden van de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer zijn in een resultaatgericht sturingsmodel. Dit model gaat uit van volledige contracteerbaarheid.

²⁴ Zie de voorwaarden die het WfZ stelt ('Reglement van Deelneming'). Eind 2012 stonden 24 deelnemers (7,3% van het totale aantal deelnemers) onder verhoogde bewaking van het WFZ. Zie [jaarverslag WfZ 2012](#).

6 Kosten van het op afstand plaatsen: karakteristieken die risico's vergroten

Zwakke governance kan leiden tot *rent seeking* door bestuurders. De inspanning van bestuurders is dan meer gericht op het vergroten van het eigen aandeel in de totale welvaart in plaats van het vergroten van de totale welvaart zelf. Voorbeelden zijn een buitensporig hoog salaris en emolumenten zoals onkostenvergoedingen en een luxe auto. Een ander type voorbeeld bestaat uit *empire building* – het aanwenden van middelen om activiteiten te ontplooiën die niet tot de kerntaak behoren, maar aanzien of andere *private benefits* opleveren. Expansie vergroot de organisatie, levert meer prestige op, en in het kielzog mogelijk meer salaris. Dergelijke activiteiten beïnvloeden ook het risicoprofiel, en daarmee de borging van het publieke belang, dan wel de kosten die daarmee gepaard gaan.

Bij een zwakkere governance neemt het risico op inefficiënties door agencyproblemen toe. Het op afstand plaatsen van semi-publieke instellingen brengt daardoor, naast de baten van decentralisatie, ook kosten met zich mee. De problemen bij diverse semi-publieke instellingen die de afgelopen jaren naar buiten kwamen, zijn een manifestatie van deze kosten. Het risico van misallocatie van financiële middelen (en daarmee de kosten van het op afstand plaatsen van een semi-publieke instellingen) hangt daarnaast af van een aantal karakteristieken van het product of dienst dat een instelling aanbiedt. Deze karakteristieken kunnen per semi-publieke sector verschillen.

Ten eerste neemt de kans op misallocatie toe met de hoeveelheid vrij aan te wenden middelen (*free cash flow*).²⁵ Dat leidt tot een *agency cost*, doordat het management andere doelen kan nastreven dan die van de eigenaren. Bij een bedrijf met aandeelhouders verminderen dividendbetalingen de vrij aan te wenden middelen. Bij het aantrekken van nieuw kapitaal moeten zij dan eerder een beroep doen op de kapitaalmarkt. In semi-publieke instellingen is het lastiger om vrije middelen terug te laten vloeien aan belanghebbenden. Denk aan een instelling die over de grens actief wordt, of diensten gaat aanbieden in concurrentie met de private sector.²⁶ Een relevante vraag voor beleidsmakers en politici is waarom de beschikbare middelen niet terugvloeien naar de Nederlandse afnemer of belastingbetaler.

Ten tweede neemt de kans op misallocatie toe met de kapitaalintensiteit. Deze bepaalt hoe groot de investeringen zijn die een semi-publieke instelling van tijd tot tijd moet doen. Een grotere kapitaalintensiteit betekent dat er grotere sommen geld omgaan die voor langere tijd geïnvesteerd moeten worden. De opbrengsten volgen pas geruime tijd later. Dat bemoeilijkt en vertraagt de detectie van verspilling.

²⁵ Jensen (1986).

²⁶ De overheid accommodeert en stimuleert dit soms.

Een derde factor is de kennisintensiteit, ofwel de mate van gespecialiseerde kennis die nodig is om een product of dienst te leveren. Deze vergroot immers de kennisvoorsprong van de instelling, wat de governance lastiger maakt. Financiers en toezichthouders kunnen dan minder goed controleren of bepaalde uitgaven nodig zijn om de kwaliteit van dienstverlening te garanderen.

Een vierde factor is een korte afstand tot beleid en politiek. Deze vergroot het risico dat instellingen voordelen verkrijgen die niet bijdragen aan publieke belangen. Dit werkt bijvoorbeeld door het inperken van concurrentie, het in stand houden van institutionele structuren die toezicht op afstand houden, of het uit overheidshanden houden van informatie die kan helpen om kwaliteit en efficiëntie te beoordelen (bijvoorbeeld door dataverzameling van kwaliteitsindicatoren bij een private instelling, opgezet vanuit de branche zelf, onder te brengen).

7 Voorbeeld alternatief disciplineringsmechanisme - versterken van stakeholdergovernance

Alternatieve mechanismen om discipline uit te oefenen, bieden mogelijkheden om de kosten van het op afstand plaatsen van semi-publieke instellingen te verkleinen.²⁷ Naast governance van semi-publieke instellingen, waar deze notitie zich op richt, bestaan uiteraard ook andere beleidsinstrumenten om disciplineringsmechanismen te versterken. Die grijpen directer in op de ordening van de sector - bijvoorbeeld het door wet- en regelgeving aanpassen van eigendomsrechten, versterken van concurrentiemechanismen, of meer expliciete regulering door een toezichthouder. Ordening en toezicht vallen buiten het kader van deze notitie. Maar zelfs wat governance betreft, bestaan verschillende sturingsinstrumenten. Deze sectie bespreekt de mogelijkheden om de disciplinerende rol die stakeholders spelen te versterken ('*stakeholdergovernance*').

Stakeholders, zoals studentenorganisaties, patiëntenverenigingen, medezeggenschapsraden, huurdersverenigingen, werknemers of omwonenden, hebben een belang bij de activiteiten van de organisatie dat niet (direct) is uit te drukken in financiële termen. Stakeholders brengen geen vermogen in en delen (dus) niet in winstuitkeringen, maar hebben er wel belang bij dat het management de juiste doelen nastreeft en financiële middelen niet verspilt, bijvoorbeeld met prestigeprojecten.

²⁷ Op een nog hoger niveau kan ingrijpen plaatsvinden in de ordening, de sturing, of de handhaving. Governance valt in onze ogen onder ordening.

Om stakeholdergovernance zo effectief mogelijk te maken, is het allereerst van belang dat de kosten van informatievergaring en oordeelsvorming zo klein mogelijk worden gehouden. Als er veel (kleine) belanghebbenden zijn, zullen de kosten van het verzamelen van informatie en het uitoefenen van controle immers groter zijn dan de baten. De kosten van informatievergaring en versplintering van stakeholders vormen dan een belemmering.

Transparantie van financiële informatie van instellingen en eenduidige, geharmoniseerde regels helpen door de kosten van informatievergaring en oordeelsvorming voor stakeholders te verminderen.²⁸ Inzicht in financiële en operationele kerncijfers, bijvoorbeeld over kosten, investeringen en activiteiten op financiële markten, vermindert de informatieachterstand van stakeholders ten opzichte van bestuurders. Transparantie in kerncijfers maakt het voor belanghebbenden, maar ook voor toezichthouders, mogelijk om instellingen met elkaar te vergelijken, via *benchmarking*. Dat helpt om de kwaliteit van het management op waarde te schatten, bijvoorbeeld met betrekking tot een doelmatige implementatie van publieke doelen.²⁹

Een belangrijke beleidsvraag is of overheidsingrijpen nodig is om transparantie en uniformiteit tot stand te brengen. Soms is dit niet zo. Concurrentie kan er toe leiden dat instellingen iets te winnen hebben bij voldoende transparantie. Maar transparantie en harmonisatie van financiële verslaglegging ontstaan niet altijd vanzelf. Dat is het geval als transparantie geen concurrentievoordeel oplevert. Hetzelfde geldt voor uniformiteit in de verslaglegging, wat kan blootleggen wie de zwakke presteerders zijn. Dat vraagt om een zorgvuldige vormgeving. Zelfregulering, door instellingen te laten toezien op hun eigen gedrag om zo overheidsregulering af te wenden, kan onder bepaalde voorwaarden misschien werken, maar het zal duidelijk zijn dat de sector zelf liever geen maatregelen introduceert waar zij zelf geen belang bij hebben.³⁰ Zelfregulering vereist daarom een geloofwaardige dreiging door de overheid om hard in te grijpen wanneer de instellingen onder de maat presteren. Een zekere mate van overheidsregie is dan onontkoombaar.

De werking van stakeholdergovernance kan onder druk komen te staan door free-riding waarbij de ene belanghebbende gratis meelift op de governance-inspanningen van een ander. Denk bijvoorbeeld aan een zorgverzekeraar die profiteert van de inspanningen van een concurrent om de efficiëntie van een ziekenhuis, waar zij

²⁸ Zie Koning et al. (2008).

²⁹ Om te voorkomen dat benchmarking leidt tot eenzijdige aandacht voor meetbare indicatoren, kan ook een (kwalitatieve) vergelijking gemaakt worden tussen de mate waarin instellingen niet-contracteerbare kwaliteit leveren.

³⁰ Stefanadis (2003).

beiden contracten mee afsluiten, te verhogen. Dat ontmoedigt het doen van inspanningen.

Voor de efficiënte uitoefening van *residual rights of control* is verder van belang dat de groep van stakeholders niet te heterogeen is. Zo hebben verschillende stakeholders vaak verschillende doelen. Dan ontstaat al snel discussie over hoe de missie te concretiseren, bijvoorbeeld bepaalde investeringsbeslissingen, of bijvoorbeeld belangrijke keuzes die de efficiëntie en kwaliteit van de dienstverlening beïnvloeden, wel of niet bijdragen aan de doelstellingen van de semi-publieke instelling. Het management kan profiteren van die onenigheid tussen externe stakeholders door een eigen lijn door te voeren, in plaats van de publieke belangen in kwestie de doorslag te laten geven.

Het kan daarom efficiënt zijn om de zeggenschap over de missie en doorvertaling in organisatiedoelstellingen niet te breed te beleggen. Dit is complex: hoe bepaal je dat? En welke macht geef je aan de politiek, die niet goed in staat is om bindende toezeggingen te doen? In lijn met de vuistregels van Shleifer (1998) ligt het voor de hand om deze zeggenschap – in zekere zin het “eigenaarschap” – niet uit handen te geven wanneer publieke belangen niet contracteerbaar zijn.

Er zijn ook grenzen aan de governance door stakeholders, vanwege het ontbreken van een direct financieel belang bij de bedrijfsvoering en de soms beperkte expertise bij belanghebbenden. Als stakeholders niet in staat zijn om hun beslissingsbevoegdheid effectief uit te oefenen kan de politiek, aanvullend, toezichts- en beheertaken (*control rights*) delegeren aan vertegenwoordigers van die stakeholders die zeggenschap hebben over de missie en concrete invulling daarvan.

8 Conclusie

Wanneer de overheid de uitvoering van publieke taken, of het borgen van publieke belangen, overlaat aan private of semi-publieke instellingen, al dan niet vanwege historische redenen, geeft zij een deel van het “eigenaarschap” over publieke belangen, uit handen. Immers, omdat wet- en regelgeving incompleet is, hebben bestuurders van instellingen invloed op de interpretatie en uitvoering van de missie van hun organisaties. Zij hebben in de regel niet precies dezelfde belangen als de overheid of wetgever. Governance in semi-publieke sectoren vormt daarom een complex systeem. Er bestaat geen wondermiddel om misstanden, zoals die de afgelopen jaren zijn voorgekomen, uit te bannen. Maar dat wil niet zeggen dat er geen verbeteringen mogelijk zijn.

Deze notitie maakt duidelijk dat borging van publieke belangen via semi-publieke instellingen baten, maar ook kosten met zich meebrengt. De notitie identificeert en beschrijft deze kosten en baten en biedt daarmee een raamwerk om de verschillen tussen sectoren in kaart te brengen. Daarnaast bespreken we een specifieke manier om het management van een instelling te disciplineren, te weten via stakeholder-governance. Transparantie, bijvoorbeeld over de besteding van financiële middelen verlagen de kosten voor stakeholders van het uitoefenen van governance en vereenvoudigt de specialisatie en delegatie van governance. Niet als doel op zich, maar ter ondersteuning van de borging van publieke belangen. Transparantie over de besteding van financiële middelen, en uniformiteit in de rapportage, ontstaan echter niet altijd vanzelf. De overheid moet soms ingrijpen om transparantie af te dwingen. De uitdaging is daarbij om niet te verzanden in meer regels – en daarmee in verantwoording afleggen in plaats van verantwoordelijkheid nemen – of in een stapeling van regels die elkaar kunnen tegenwerken en voor verwarring zorgen.

We sluiten af met enkele open vragen. Dit document neemt de economische ratio voor de huidige ordening van semi-publieke sectoren als gegeven, maar geeft aan dat hier ook kosten aan verbonden zijn. Mogelijk zijn die kosten in het verleden onderschat. We dienen continu stil te staan bij de centrale beleidsvraag: wat kan de overheid wel en niet, en wanneer is het kiezen van semi-publiek een betere oplossing dan taken in overheidshanden houden? Het zou nuttig zijn om in kaart te brengen welke doelen de deels historisch gegroeide en deels bewust gekozen organisatievormen of bekostigingswijze semi-publieke sectoren, zoals de zorg, het onderwijs of de woningmarkt, nu precies dienen. Daarbij kan het raamwerk dat we schetsen toegepast worden op verschillende sectoren - iets wat buiten de reikwijdte van deze notitie valt.

Een andere open vraag betreft de intrinsieke motivatie als mechanisme voor gewenst gedrag.³¹ Wanneer de juiste mensen op de juiste plek zitten, wordt governance veel eenvoudiger. De kracht van betrokkenheid en onderling vertrouwen vermindert dan de noodzaak van regels en controle. Hoe kan beleid het mechanisme van betrokkenheid en vertrouwen centraal stellen? De huidige maatschappelijke onvrede over semi-publieke instellingen is een reden om dit vraagstuk nu te agenderen.

³¹ Zie Bovenberg en Gradus (2001). De te verwachten impact hiervan is mogelijk beperkt; zie Koning et al. (2006).

Referenties

Baarsma, B. en J. Theeuwes, 2009, Publiek belang en marktwerking: Argumenten voor een welvaartseconomische aanpak, in: E. van Damme and M.P. Schinkel (red.), *Preadviezen 2009: Marktwerking en Publieke Belangen*, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, p. 23-51.

Baarsma, B. en J. Theeuwes, 2008, De verwarde onderneming, *ESB* 93(4528), 68-71.

Bovenberg, L. en R. Gradus, 2001, De economie van moeder Theresa, *ESB* 86(4315), p. 516.

De Bijl, P.W.J., 2013, Schaalgrootte, conceptnotitie, Centraal Planbureau.

De Bijl, P.W.J., G.M.M. Gelauff en G. Zwart, 2012, Economische invalshoek Staatsdeelnemingen, CPB Notitie, 12 november, Centraal Planbureau.

DeMarzo, P.M., M.J. Fishman en K.M. Hagerty, 2005, Self-Regulation and Government Oversight, *Review of Economic Studies* 72(3), p. 687-706.

Grossman, S. en O. Hart, 1986, The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration, *Journal of Political Economy* 94(4), p. 691-719.

Hart, O., A. Shleifer en R.W. Vishny, 1997, The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112(4), p. 1127-1161.

Koning, P., J. Noailly en S. Visser, 2006, Do non-profits make a difference? Evaluating non-profit vis-à-vis for-profit organisations in social services, CPB Document 142.

Koning, P., M. van Leuvensteijn en A. Meijer, 2008, Op zoek naar winst voor de maatschappelijke onderneming: een economische analyse, CPB Document 173, Centraal Planbureau.

Koning, P. en M. van Leuvensteijn, 2010, De woningcorporaties uit de verdwijn driehoek, CPB document 202, Centraal Planbureau.

Laffont, J.-J. en J. Tirole, 1990, The Politics of Government Decision Making: Regulatory Institutions, *Journal of Law, Economics, and Organization* 6(1), p. 1-31.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2005, Kaderstellend visie op toezicht, Minder last, Meer effect: zes principes van goed toezicht.

Jensen, M.C., 1986, Agency Costs of Free Cash Flow, Corporate Finance, and Takeovers, *American Economic Review* 76(2), Papers and Proceedings, p. 323-329.

Shleifer, A., 1998, State versus Private Ownership, *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), p. 133-150.

Speckbacher, G., 2008, Nonprofit versus Corporate Governance: An Economic Approach, *Nonprofit Management and Leadership* 18(3), p. 295-320.

Stefanadis, C. 2003, Self-Regulation, Innovation, and the Financial Industry, *Journal of Regulatory Economics* 23(1), p. 5-25.

Tirole, J. 1999, Incomplete Contracts: Where Do We Stand?, *Econometrica* 67(4), p. 741-781.

Tirole, J., 2001, Corporate Governance, *Econometrica* 69(1), p. 1-35.

Zingales, L., 1998, Corporate Governance, in: P. Newman (red.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Macmillan, p. 497-502.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

November 2013