

## **Toezicht en evaluatie in de schemerzone**

van Montfort, C.J.

*Published in:*

Turven, tellen, toetsen

*Document version:*

Publisher final version (usually the publisher pdf)

*Publication date:*

2007

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

van Montfort, C. J. (2007). Toezicht en evaluatie in de schemerzone. In F. L. Leeuw, J. S. Kersenboom, & R. Elte (editors), Turven, tellen, toetsen: Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland. (blz. 107-122). Den Haag: Boom / Lemma.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# TOEZICHT EN EVALUATIE IN DE SCHEMERZONE

*Cor van Montfort\**

## 1 INLEIDING

De relatie tussen het Rijk en derden, zoals gemeenten, uitvoeringsinstellingen en private marktpartijen is de afgelopen jaren drastisch veranderd.

De nationale overheid ziet in toenemende mate voor zichzelf vooral een kaderstellende, stimulerende, faciliterende en ondersteunende rol weggelegd die de weg vrij moet maken voor maatschappelijke ondernemers zoals ziekenhuizen, woningcorporaties of onderwijsinstellingen. Daarbij verandert ook het overheidstoezicht van karakter: van uitvoeringstoezicht naar systeemtoezicht, aangevuld met allerlei vormen van intern toezicht en kritische betrokkenheid van belanghebbenden.

Ook is er – mede onder invloed van Europa – in tal van sectoren sprake van toenemende marktwerking, concurrentie en vraagsturing. Daarmee is ook het belang van een goed toezicht op markten toegenomen.

Verder is de overheid – of beter: zijn verschillende overheden – steeds vaker ook partner in samenwerkingsverbanden waarin verschillende publieke en private partijen op een bepaald terrein gezamenlijk de publieke belangenbehartiging op zich nemen (zoals bijvoorbeeld op het gebied van innovatie). De groei van het aantal gemengde publiek-private arrangementen stelt het sectorgebonden toezicht en beleidsevaluatoren voor interessante maar ook ingewikkelde vragen.

Naar mijn idee is de vraag hoe toezichthouders en evaluatoren omgaan met *verschuivingen in en verbindingen tussen* publiek en privaat een van de belangrijkste uitdagingen voor deze branche.

Tegelijkertijd denk ik dat de grote impact van deze ontwikkelingen nog niet voldoende is doorgedrongen in het huidige debat over de uitvoering, positionering en organisatie van het toezicht en in de positionering van de evaluatiefunctie in de beleidscyclus.

---

\* De auteur dankt Jan Wieles voor zijn commentaar op een eerdere versie van deze bijdrage.

In de volgende paragraaf schets ik drie voorbeelden van publiek-private arrangementen in de schemerzone tussen publiek en privaat waarbij zowel binnen als tussen organisaties verbindingen tot stand worden gebracht tussen publiek en privaat. In de daaropvolgende paragraaf ga ik in op een aantal uitdagingen die zich voor toezichthouders en evaluatoren aandienen bij deze publiek-private arrangementen. Ik besluit met een korte schets van de ontwikkelingen in het denken over toezicht binnen het Rijk. Daarbij zijn samenwerking en selectiviteit de kernbegrippen. Mijn stelling is dat dit op zichzelf een goede ontwikkeling is, maar dat de verschuivende grenzen tussen publiek en privaat een veel fundamenteeler debat over de rol en de invulling van het toezicht vereisen.

## 2 PUBLIEK-PRIVATE ARRANGEMENTEN

Publiek-private verbindingen treden zowel op tussen als binnen organisaties. *Tussen* organisaties in de vorm van publiek-private allianties, beleidsnetwerken c.q. -ketens waarin publieke en private actoren op elkaar zijn aangewezen. In de Engelstalige literatuur wordt ook wel gesproken van *collaborative arrangements* (zie bijvoorbeeld Sullivan & Skelcher 2002 en Gray & Jenkins et al. (red.) 2003).

Publiek-private arrangementen *binnen* organisaties staan zowel nationaal en internationaal in de belangstelling (zie bijvoorbeeld Brandsen, Van de Donk & Kenis (red.) 2006 en Koppell 2003). Deze arrangementen worden dan beschreven onder de noemer van publiek/maatschappelijk ondernemerschap (zie onder andere Algemene Rekenkamer 2005 en SER 2005), hybride organisaties (zie onder andere Koppell 2003; In 't Veld 1997, 2005) of als een arrangement waarin de wensen en kenmerken van overheid, markt en *civil society* op een specifieke manier samenkomen (zie bijvoorbeeld Mouwen 2006). De publiek-private arrangementen nemen grosso modo drie verschillende vormen aan.

### Type 1 Samenwerking tussen publieke en private partijen in *publiek-private allianties*

Onder dit type vallen PPS-projecten op het gebied van infrastructuur en gebiedsontwikkeling, maar ook publiek-private samenwerkingsvormen op bijvoorbeeld de terreinen innovatie of veiligheid (zie kader op volgende pagina).

Bij een publiek-private samenwerking (PPS) op het gebied van de infrastructuur realiseren overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Het verwachte resultaat van de samenwerking is meerwaarde: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Er ontstaat mogelijk voordeel

voor zowel de overheid als het bedrijfsleven. PPS-constructies komen in de praktijk vooral op lokaal niveau tot stand en daarbij vooral op het terrein van de infrastructuur.

Ook op andere gebieden is sprake van publiek-private allianties in allerlei varianten. Soms ontstaan nieuwe organisatiestructuren, zoals *stichtingen* waarin woningcorporaties, zorginstellingen en overheden participeren, *samenwerkingsverbanden* waarin ziekenhuizen, privéklinieken en welzijnsinstellingen samenwerken of *innovatieplatforms* waarin overheid, kennisinstellingen en bedrijfsleven deelnemen. De overheid heeft hierin wisselende rollen van opdrachtgever, participant of facilitator. In onderstaand kader zijn vier voorbeelden weergegeven van dit type arrangementen.

### Vier voorbeelden van publiek-private allianties

#### Center for public innovation

Hierin nemen drie universiteiten (Delft, Tilburg en Rotterdam), enkele kennisinstututen (TNO, ICTU), een aantal adviesbureaus (onder andere PinkRocade en Capgemini) en het ministerie van VROM deel. Het centrum 'richt zich op complexe informatiseringsvraagstukken [...] in het publieke domein [...] Centraal staat de wisselwerking tussen het innovatiepotentieel van ICT en ontwikkelingen en innovaties ten behoeve van bestuurlijke vernieuwing [...] het centrum funktioneert hierbij als kennisplatform en initiator van maatschappelijk debat'. ([www.publicinnovation.nl](http://www.publicinnovation.nl))

#### Stichting Brainport Eindhoven

Het tweede voorbeeld betreft de Stichting Brainport. Het is een samenwerkingsverband van diverse gemeenten uit de regio, het bedrijfsleven (onder andere Philips) en kennisinstellingen zoals de universiteit van Eindhoven en TNO en diverse onderwijsinstellingen. In het bestuur van de Stichting Brainport zitten bestuurders van deze partijen. Het is een kleine, selecte, invloedrijke groep leiders die elkaar en anderen binden aan de Brainportambities en uitvoeringsstrategie.

De samenwerking vindt plaats zonder formele verhoudingen en uitsluitend op grond van vrijwillige verbindingen. De opdracht van het bestuur is om te komen tot een gezamenlijke visie, een strategie te ontwikkelen, draagvlak te creëren en het coördineren van programma's en projecten. In de stichting weten sleutelspelers elkaar op informele wijze te vinden en via hun netwerken allerlei partijen met elkaar in contact brengen. De rol van de overheid in het geheel is die van verbinden (partijen op allerlei niveaus – nationaal, lokaal, wijk – bij elkaar brengen) en van versnellen (door faciliteren en investeren). Het geheel wordt grotendeels uit publieke middelen gefinancierd. ([www.brainporteindhoven.nl](http://www.brainporteindhoven.nl))

### **Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)**

In dit centrum werken onder andere diverse ministeries (Justitie, BZK), gemeenten (VNG), werkgevers (MKB Nederland), politie en verzekeraars (Verbond voor verzekeraars) samen. 'Het CCV stimuleert samenwerking tussen publieke en private organisaties om criminaliteit integraal terug te dringen en vormt een schakel tussen beleid en praktijk.' Het CCV doet dat door informatie te bieden, *best practices* uit te wisselen, partijen samen te brengen en bijeenkomsten te faciliteren ([www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl)). De publieke en private partijen besturen en exploiteren het centrum gezamenlijk. Doel van het CCV is om informatie en expertise over criminaliteitspreventie en veiligheid te bundelen op één punt, waar zowel publieke als private organisaties gebruik van kunnen maken. De ministeries van Justitie en BZK dragen substantieel bij aan de meerjarige financiering

### **De woonzorgcorporatie**

Op het grensvlak van zorg, wonen en welzijn ontstaan steeds meer samenwerkingsverbanden waarbij zorgverzekeraars, zorgaanbieders, gemeenten én woningcorporaties zijn betrokken. Een interessant initiatief is dat van de woonzorgcorporatie (zie: [www.kenniscentrumwonenzorg.nl](http://www.kenniscentrumwonenzorg.nl)) waarbij zorgorganisaties hun vastgoed onderbrengen in een aparte rechtspersoon die de status heeft van toegelaten instelling binnen de volkshuisvesting (die zich dus woningcorporatie mag noemen). Een relatief nieuw concept, het Maaslandse model, gaat nog een stap verder. Daarin participeren de zorginstelling voor zijn vastgoeddeel plus een woningcorporatie in een gezamenlijke stichting die door beide partijen wordt bestuurd. Door de deelname van de corporatie met zijn kapitaal krijgt de stichting meer financiële armslag om allerlei innovatieve projecten op het gebied van zorg en welzijn op te zetten. Deze stichting biedt van tal voorzieningen, zoals wonen, zorg en welzijn en vormt een zogenaamd regieplatform voor de regio. De ministeries van VROM en VWS zijn akkoord gegaan met deze constructie.

## **Type 2 Samenwerking tussen publieke en private partijen in *beleidsketens***

Een beleidsketen is volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK 2003) een samenwerkingsverband tussen partijen die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze *volgtijdelijke* handelingen uitvoeren, gericht op een afzonderlijk doel.

Een keten bestaat dus uit meerdere partijen, de ketenpartners. Verticaal worden het Rijk, provincies, gemeenten en (publieke en private) instellingen onderscheiden; horizontaal bijvoorbeeld organisaties op het gebied van welzijn, onderwijs en justitie. Dit kunnen ook weer publieke (op alle niveaus) en/of private instellingen zijn. Er is meestal niet één organisatie aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het geheel. De partners in een keten zijn vaak afzonderlijke organisaties met eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd kunnen ze ook niet zonder elkaar bij de uitvoering van hun ketentaken.

### Voorbeeld uit Engeland

In maart 2006 publiceerde de Britse Rekenkamer een rapport over publieke ketens. In dat rapport wordt een instrument geïntroduceerd, waarmee ketenpartners kunnen toetsen of de keten 'klaar is om te leveren' (*Are you ready to deliver?*, NAO 2006). Een dergelijk instrument van de NAO zien we ook terug in de Nederlandse ketenpraktijk. Zo heeft Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen in 2004 een zogenoemde '*Ketenspiegel*' (BKWI 2004) ontwikkeld. De Ketenspiegel is een interactief hulpmiddel (ook een vragenlijst) om de lokale samenwerking tussen CWI, UWV en gemeenten te verbeteren.

### Type 3 Publiek-private arrangementen binnen *hybride organisaties* die zowel wettelijke taken als marktactiviteiten uitvoeren

Hybride organisaties zijn organisaties waar publiek en privaat in de organisatie met elkaar verweven zijn. Ik spreek, in navolging van de Algemene Rekenkamer (2005), van publiek-private arrangementen binnen organisaties bij 'het duurzaam en georganiseerd samengaan van (publieke) taakactiviteiten en (commerciële) marktactiviteiten en daarmee samenhangende publieke en private geldstromen'. Soms gaat het daarbij om bijklussen naast het gewone werk ('de zomerhuisjes van Staatsbosbeheer'), soms ook is het samengaan van publiek en privaat *core-business* (TNO, technologiecentra). In de praktijk blijkt de wetgeving in veel gevallen ruimte te bieden voor interpretatieverschillen ten aanzien van wat wel en niet mag, bijvoorbeeld daar waar in de wet staat dat marktactiviteiten een relatie met de kerntaak moeten hebben, maar de formulering zo globaal is dat ze in de praktijk weinig houvast biedt.

Daarbij is een complicerende factor dat niet alles wat wettelijk mag ook zinvol is en vanuit de publieke taak bezien meerwaarde heeft. En vaststellen of een marktactiviteit wel of niet meerwaarde heeft is voor een toezichthouder niet eenvoudig vast te stellen. Een rapport van de Algemene Rekenkamer biedt op dit punt een eerste aanzet tot een analytisch kader (Algemene Rekenkamer 2005).

De hierboven beschreven publiek-private arrangementen waarin publieke en private partijen op elkaar zijn aangewezen om samen tot 'iets' te komen (innovatie, publieke dienstverlening, meerwaarde) stelt toezichthouders en evaluatoren voor een aantal specifieke vragen. In de volgende paragrafen schets ik een aantal van deze vragen.

### 3 VRAGEN VOOR TOEZICHTHOUDERS

#### 3.1 *Dimensies van publiek en privaat*

De eerste vraag heeft te maken met de begrippen publiek en privaat. De termen publiek en privaat kunnen op verschillende dimensies betrekking hebben. Er zijn ten minste zeven dimensies te onderscheiden waarop publiek en privaat zich laten beschrijven, zie tabel 1 (zie Algemene Rekenkamer 2005 en Van Montfort & Van Est 2006b, zie voor een amendering en verder uitgewerkt model: Algemene Rekenkamer 2006).

**Tabel 1 Dimensies van publiek en privaat**

Dimensies	'Publiek'	↔	'Privaat'
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk	↔	Privaatrechtelijk
Eigendom	100% overheid	↔	100% particulier
Autonomie (t.o.v. minister)	Afhankelijk	↔	Onafhankelijk
Taken/activiteiten	Wettelijke taak (formeel titel)	↔	Marktactiviteit
Financiering	100% overheid	↔	100% markt
Bekostiging	100% op basis van publieke middelen (begrotingsgeld, tarieven en premies)	↔	100% privaat
Marktomgeving	Monopolie	↔	Volledige concurrentie
Sturing	Aanbodsturing	↔	Vraagsturing
Waardeoriëntatie	Collectief belang	↔	Commercieel belang

Bron: Algemene Rekenkamer 2005. Zie ook Algemene Rekenkamer 2006 en voor vergelijkbare indelingen ook Perry & Rainy 1998, in Koppell 2003 en Skelcher 2005.

Publiek-private allianties in de vorm van aparte rechtsvormen (type 1) en hybride organisaties (type 3) kunnen worden gescoord op deze dimensies en krijgen zo een specifiek eigen 'publiek-privaat profiel' (zie Algemene Rekenkamer 2006). Bij dat profiel hoort ook een specifiek risicoprofiel met betrekking tot de publieke belangenbehartiging. Zo zijn bijvoorbeeld bij monopolisten andere risico's aan de orde dan bij organisaties die op een markt met concurrenten opereren, en gelden voor premie- of belastinggefinancierde organisaties andere verantwoordings-eisen dan voor organisaties die volledig uit eigen bijdragen van klanten worden betaald.<sup>1</sup>

1 De Algemene Rekenkamer heeft in het rapport *Goed bestuur tussen publiek en privaat* (2006) een analyse-instrument ontwikkeld om dit soort publiek-privaat profielen met bijbehorende risico's te inventariseren en analyseren.

In de praktijk komen talloze combinaties van financieringsvormen, meer of minder autonomie en rechtsvormen voor. De variëteit aan publiek-private profielen met bijbehorende risicoprofielen is groot.

Die variëteit is op zichzelf geen probleem. Het is pas een probleem als de *checks and balances*, en daarbinnen het toezicht, niet zijn toegesneden op die variëteit.

Een goede risicoanalyse ligt aan de basis van toezicht. Het belang van een goede risicoanalyse neemt toe nu het principe van selectiviteit aan steun wint en steeds meer leidend wordt bij de vormgeving van het toezicht (zie: de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005, BVK 2005). Tegelijkertijd is juist bij de hier beschreven publiek-private arrangementen het maken van een goede risicoanalyse heel gecompliceerd. Om een volledig beeld te krijgen zullen de toezichthouders die bij de deelnemers in een arrangement of bij het arrangement als geheel zijn betrokken al in de risicoanalyse moeten samenwerken om te komen tot een geïntegreerde risicoanalyse waarbij niet alleen de risico's voor de politieke principaal leidend zijn.

### 3.2 *Toezicht als onderdeel van checks and balances*

Hybride organisaties (type 3) hebben te maken met een complex systeem van 'prikkels tot presteren'. Concurrenten, klanten, kritische volgers, samenwerkingspartners én interne en externe toezichthouders houden de organisaties bij de les. Het is van belang de koppelingen tussen verschillende vormen van toezicht, kwaliteitssystemen en externe prikkels goed te doordenken:

- De relatie tussen toezicht aan de ene kant en kwaliteitszorg (bijvoorbeeld via benchmarking, visitatie of certificatie) aan de andere kant. Hier speelt bijvoorbeeld de vraag in hoeverre beide zaken elkaar kunnen versterken en aanvullen. Daarbij blijft voor de toezichthouder een kritische blik geboden: is de visitatie geen wassen neus en is certificatie wel een goede indicator voor kwaliteit, zijn de benchmarkgegevens primair geschikt voor de eigen bedrijfsvoering en in hoeverre zijn ze ook relevant voor het externe toezicht of voor externe stakeholders?
- De relatie tussen extern toezicht en intern toezicht. Hierbij is van belang voor ogen te blijven houden dat het externe toezicht door of namens een minister over andere zaken gaat en andere doelen dient dan het interne toezicht. Bij hybride organisaties of organisaties met meervoudige publieke en private taken speelt dat eens te meer: de raad van toezicht maakt een integrale afweging waarbij het belang van de organisatie leidend is, terwijl voor de toezichthouder die namens de minister optreedt de kwaliteit van de wettelijke taakuitvoering leidend is. Het externe toezicht kan uiteraard wel gebruik maken van de resultaten van het interne toezicht en van interne rapportages en kwaliteitssystemen, maar alleen voor zover deze



betrouwbaar en relevant zijn. Vooralsnog is hiermee voorzichtigheid geboden omdat er nog te weinig inzicht bestaat in de kwaliteit van deze interne instrumenten.

Het is verleidelijk voor toezichthouders om in de discussies over de toekomst van het metier één onderdeel uit dit hele systeem van prikkels – te weten het onderdeel ‘toezicht’ – te lichten en te willen optimaliseren. Juist in arrangementen waarin publieke en private partijen op elkaar zijn aangewezen en waarin een heel scala aan prikkels tot presteren bestaat, zal het steeds belangrijker worden om goed na te denken over de vraag hoe toezicht zich verhoudt tot de andere prikkels tot presteren (zie ook Van Montfort & Van Est 2006a en Van Montfort 2005). Daarbij zijn verschillende scenario’s denkbaar: variërend van een toezicht dat zich beperkt tot de rechtmatigheid in combinatie met zelfregulering en vraagsturing, tot een toezicht dat vooral een metablik op de praktijk werpt waarbij in de oordeelsvorming de werking van het gehele stelsel aan prikkels wordt meegenomen.

### 3.3 *Integraal en sectoraal toezicht*

Alle typen arrangementen die in paragraaf 2 zijn geschetst laten zien dat er sprake is van individuele én van collectieve doelen. Traditioneel toezicht richt zich op het functioneren van een van de partners in een keten, netwerk of op een van de doelen – te weten het publieke – in een hybride organisatie. De Ambtelijke Commissie Toezicht constateerde in haar eindadvies *Vertrouwen in onafhankelijkheid* dat bij het toezicht op hybride organisaties het risico bestaat dat het toezicht onvoldoende aandacht besteedt aan de samenhang tussen de publieke en de private activiteiten (ACT 2000, 19). Dit omdat:

‘het toezicht op het publieke deel zich vooral zal richten op de eisen die worden gesteld aan de uitvoering van de publiek taak, terwijl het toezicht op het private deel vooral de invalshoek van de mededinging zal kennen (tegenaan van oneerlijke concurrentie, voorkomen van machtsposities).’

In de *Kaderstellende Visie op Toezicht 2005* en de uitwerking daarvan in concrete acties, gaat veel aandacht uit naar de overlap en het teveel aan toezicht en dan vooral vanuit het oogpunt van ‘lasten voor de toezichtgenietende instellingen’, maar is de publiek-privaat problematiek wat uit beeld verdwenen.

#### *Samenwerking of samenhang?*

Een van de zes principes uit de *Kaderstellende Visie op Toezicht 2005* is weliswaar het principe ‘samenwerken’, maar samenwerken is iets anders dan ‘samenhang’. Als twee toezichthouders een taakopdracht hebben die voor de onder toezichtstaande organisatie tot tegenstrijdige prikkels leidt, heeft samen-

werken niet zoveel zin, dan is een fundamentele debat vereist. Dit speelt nogal eens in relatie tot het mededingingstoezicht: als het mededingingstoezicht samenwerking verbiedt, terwijl een andere toezichthouder vaststelt dat vanuit kwaliteitsoogpunt juist meer samenwerking is vereist.

Het debat over de vraag of integraal toezicht op publiek-private arrangementen gewenst is en zo ja hoe dat dan vormgegeven zou kunnen worden, wordt naar mijn idee nog onvoldoende gevoerd.

*Andere verantwoordelijkheden: meer of minder toezicht?*

In de eindejaarnotitie 2006 van het kabinet over de stand van zaken in het toezicht spreekt het kabinet van een toekomstverkenning 'naar de voorwaarden en gevolgen van een radicale vermindering van het toezicht door principiële veranderingen in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving'. In dit citaat wordt er mijns inziens ten onrechte vanuit gegaan dat de veranderingen in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving zullen en moeten leiden tot een vermindering van toezicht. Alleen al de groei in aantal en omvang van de markttoezichthouders logenstraft dit punt. Meer marktwerking op meer terreinen betekent ook meer markttoezicht op meer terreinen. En markttoezicht is niet het soort toezicht waar zonder Europees ingrijpen zomaar wat minder aan kan worden gedaan omdat de onder toezicht vallende organisaties er zo'n last van hebben.

*Hybriditeit: het einde van toezicht?*

Op het moment dat in hybride arrangementen van type 3 publieke taken en marktactiviteiten, overheidssturing en vraagsturing, mededingingsrecht en instellingswetgeving et cetera bij elkaar komen, is nu de situatie dat publiek en privaat toezicht onherroepelijk gestapeld worden. Dat is op dit moment de prijs die voor – vanuit de effectiviteit bezien – aantrekkelijke arrangementen moet worden betaald. Een heel andere benadering zou er wel eens toe kunnen leiden dat juist bij meer verbindingen en verschuivingen tussen publiek en privaat het toezicht aan belang verliest omdat er andere instrumenten voor in de plaats komen. Voor een hybride organisatie zou dat kunnen betekenen dat:

- de accountant de controle doet op de financiën en de naleving van wet- en regelgeving;
- de visitatiecommissie of het accreditatieorgaan de kwaliteit garandeert;
- de consument door zijn keuzegedrag druk op prijs en kwaliteit houdt (daarbij eventueel ondersteund door benchmarkgegevens);
- aansprakelijkheidswetgeving voor voldoende zorgvuldigheid zorgt;
- er een ombudsmanachtig orgaan is dat de toegangspoort voor klachten is.

Ten slotte wordt eens in de zoveel tijd het arrangement als geheel doorgelicht en wordt bekeken of alle prikkels en waarborgen nog naar behoren functio-

neren. In dit scenario is het toezicht nagenoeg opgelost. Naarmate een bestel opener wordt (dus ook commerciële aanbieders kunnen meedingen bij de uitvoering van publieke taken), wordt dit scenario reëler.

### 3.4 *Relatie toezicht en presteren*

Het publieke belang ligt in optimaal functioneren en presteren van instellingen, ketens en allerlei vormen van publiek-private allianties. De vraag is vervolgens hoe het toezicht ingericht zou moeten zijn om daaraan bij te dragen. In het huidige debat over toezicht komen de kosten en lasten van toezicht uitgebreid aan bod, maar bestaat nauwelijks aandacht voor de wijze waarop toezicht het beste kan bijdragen aan het beter presteren. Deze vraag blijft nog te vaak hangen in de wat academische vraag of de toezichthouder naast controleren en oordelen ook mag adviseren.

Misschien heeft een organisatie wel heel veel last van toezicht, maar wordt ze er ook veel beter van. Naar mijn idee zou de discussie meer in de richting moeten gaan van de vraag: hoe verbeter je de kosten-batenverhouding van toezicht, in plaats van eenzijdig de nadruk te leggen op de kosten en lasten van toezicht.

Juist bij hybride arrangementen waar verschillende toezichthouders, soms met tegengestelde normenkaders, samenkomen is dit een uiterst actuele vraag. Hoe zijn die verschillende toezichtinvalshoeken op een dusdanige manier te combineren dat de last beperkt blijft, maar het totaal aan toezicht wel bijdraagt aan het beter presteren en functioneren van het arrangement als geheel.

Een en ander laat onverlet dat er ook vormen van toezicht zijn, zoals nalevingstoezicht of het toezicht op de rechtmatigheid van inkomsten en uitgaven, waar het arrangement zelf geen voordeel van hoeft te hebben, maar die vooral een maatschappelijk doel dienen.

## 4 VRAGEN VOOR EVALUATOREN

### 4.1 *Wat is succes en wat is falen?*

Wanneer functioneren gemengde publiek-private arrangementen goed? En hoe kunnen we vaststellen of ze goed (of slecht) functioneren (zie onder andere Sullivan & Skelcher 2002)? Hoe kunnen evaluaties bijdragen aan leerprocessen bij publiek-private arrangementen (zie bijvoorbeeld Van der Knaap 2004 en Innes & Booher 2003)?

Huidige evaluatietechnieken weten nog weinig raad met situaties waar dienstverlening tot stand komt in een samenwerking tussen verschillende (publieke en private) partijen: 'The evaluation of such arrangements is, at best, at an embryonic stage.' (Gray, Jenkins & Leeuw 2003, 18; zie ook Schwartz

2003, 98 e.v.) Pawson & Tilly stelden in hun boek *Realistic evaluation* (2003) dat een realistische evaluator niet zozeer de vraag stelt waarom een maatregel of een systeem wel of niet werkt, maar zich afvraagt wat er werkt, voor wie en onder welke condities. Pas als je antwoord hebt op deze vragen krijg je volgens Pawson & Tilly kennis waar je wat van kunt leren voor de toekomst.

Ook voor de hier besproken publiek-private arrangementen kunnen we de vragen stellen voor wie sprake is van succes of falen en wélk soort meerwaarde als succes kan worden beschouwd.

Bij publiek-private samenwerking (een variant van type 1) worden financiële meerwaarde en efficiencywinst meestal als belangrijkste doelen genoemd, maar misschien kunnen tegen de kosten van iets minder financiële meerwaarde wel oplossingen worden gecreëerd die duurzamer en innovatiever zijn. Wat is dan succes?

Ook bij beleidsketens (type 2) kwam aan de orde dat (de succesfactoren voor) meerwaarde voor de individuele ketendeelnemer op gespannen voet kan staan met (de succesfactoren voor) meerwaarde voor de keten als geheel. Beide perspectieven vereisen verschillende soorten acties.

Hybride organisaties (type 3) kunnen verschillende soorten meerwaarde bieden: financiële meerwaarde, maatschappelijke meerwaarde, culturele meerwaarde en meerwaarde voor de publiek taakuitvoering (zie Algemene Rekenkamer 2005). De verschillende soorten meerwaarde kennen ook verschillende succesfactoren. Zo moet om *financiële meerwaarde* te kunnen bereiken flexibel op de vraag uit de markt kunnen worden gereageerd. Ook financiële regelingen die het mogelijk maken om bijvoorbeeld vreemd vermogen aan te trekken zullen de kans om succesvolle (risicovolle) nieuwe investeringen te doen vergroten. Overigens kunnen financiële constructies die vanuit het perspectief van de marktactiviteiten aantrekkelijk zijn (bijvoorbeeld lenen en beleggen), vanuit het perspectief van de publieke taakuitvoering juist risicovol zijn. *Culturele meerwaarde*, de wederzijdse bevruchting van publieke en private oriëntatie, vereist vooral kennisuitwisseling en nauwe samenwerking in multidisciplinaire teams. *Maatschappelijke meerwaarde* kent weer andere succesfactoren. Voor deze vorm van meerwaarde is het vooral belangrijk dat nieuwe producten en diensten die een hybride organisatie ontwikkelt, ook hun weg vinden naar de samenleving. *Meerwaarde voor de publieke taakuitvoering* vereist bijvoorbeeld in het geval van regionale opleidingscentra vooral goede docenten en goede verbindingen/contacten met het lokale en regionale bedrijfsleven.

Kortom, verschillende soorten meerwaarde ('succes') kunnen op gespannen voet met elkaar staan en de onderliggende succesfactoren kunnen tegenstrijdig zijn. Dat maakt het eens te meer belangrijk om vooraf goed te bepalen *welke* vorm van meerwaarde voor *wie* wordt nagestreefd. Vervolgens zou expliciet moeten worden stilgestaan bij de condities waaronder die specifieke vormen van meerwaarde zich voordoen (succes- en faalfactoren voor die specifieke

vorm van meerwaarde). Al in de ontwerpfase zou rekening gehouden moeten worden met mogelijk conflicterende succes- en faalfactoren.

Het zichtbaar en meetbaar maken van ‘succes’ of ‘meerwaarde’ blijkt in de praktijk lastig te zijn. Dat kan bijvoorbeeld veroorzaakt worden door het ontbreken van een nulmeting, of omdat resultaten moeilijk te kwantificeren zijn zoals in het geval van maatschappelijke meerwaarde. Toch ontstaan op uiteenlopende plaatsen de laatste jaren initiatieven om meerwaarde meetbaar te maken en daaraan bepaalde handelingsperspectieven te koppelen. In onderstaand kader worden enkele voorbeelden genoemd.

### **De Public Sector Comparator (PSC)**

De *public sector comparator* is een instrument dat een financieel-economisch inzicht geeft in de voor- en nadelen van een puur publieke, dan wel publiek-private uitvoeringswijze. Het instrument helpt om de argumenten te rangschikken en hierdoor de besluitvorming te faciliteren. In 2006 stelde het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën de zogenaamde Meerwaardetoets ter beschikking. Dit is een kwalitatieve toets die inzichtelijk maakt welke meerwaarde (naar aard en omvang) samenwerking kan opleveren en welk samenwerkingsmodel in een bepaalde situatie het best kan worden toegepast.

### **Zichtbaar maken van maatschappelijk rendement**

In het rapport ‘Weten van Renderen’ uit 2006 staan zeventien methoden beschreven om maatschappelijk rendement van woningcorporaties zichtbaar te maken, variërend van een *public value scorecard* en *benchmarking* tot methoden gebaseerd op *storytelling* (Deuten & De Kam 2006). Deze methoden zijn ook toepasbaar op andere terreinen. Een aantal van deze methoden gaat ook in op het inzichtelijk maken van de spanning tussen verschillende soorten beoogde meerwaarde (bijvoorbeeld de spanning tussen financiële prestaties en maatschappelijke prestaties).

### **Prestatie-indicatoren voor beleidsketens**

In gremia met verschillende ketens en ketenpartners wordt al hard nagedacht over hoe je prestaties en effecten van ketens meetbaar kunt maken. Het formuleren en introduceren van ketenprestatie-indicatoren staat daarbij centraal. Een voorbeeld daarvan is het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen dat een aantal ketenprestatie-indicatoren (KPI's) heeft ontwikkeld voor de SUWI-keten ([www.bkwi.nl/content/view/39/45/](http://www.bkwi.nl/content/view/39/45/)).

#### 4.2 *Omgaan met vage en meervoudige doelen*

Een van de moeilijkst te beantwoorden vragen voor het bestuur van een hybride organisatie is de vraag: 'Wanneer doet u het goed?' Neem bijvoorbeeld woningcorporaties die verschillende prestatievelden hebben waaraan zij kunnen worden getoetst (Brandsen 2006, 184): huisvesten van lagere inkomensgroepen, woningkwaliteit, financiële continuïteit, leefbaarheid en huisvesting voor ouderen en gehandicapten. Het realiseren van het ene doel kan ten koste gaan van het realiseren van het andere doel. Wanneer de balans optimaal is, is vrijwel niet vast te stellen. Benchmarkgegevens en balanced scorecard-achtige benaderingen waarin de meervoudigheid van de prestaties in beeld wordt gebracht, kunnen hier zinvol zijn.

Een vergelijkbaar probleem doet zich voor bij organisatievormen waarin publieke en private partijen samenwerken (een variant van type 1, zie kader 1): dergelijke constructies ontstaan vaak rondom een gezamenlijk *beeld* dat er *iets* moet gebeuren. Aan de hand van concrete projecten kan worden aangetoond dat het geld niet over de balk wordt gegooid, maar het is uiterst lastig vast te stellen of het niet veel doelmatiger kan. De symbolische waarde van gezamenlijke acties speelt hier ook mee. Het feit *dát* er iets gebeurt, *dát* er wordt samengewerkt en *dát* weer een experiment van de grond is gekomen, is wellicht nog belangrijker dan de vraag of het allemaal wel heel efficiënt en effectief is.

#### 4.3 *Relatie tussen toezicht en evaluatie*

Naarmate samenwerkingsvormen lossen van structuur, organischer en meervoudiger worden zal ook de noodzaak toenemen om toezicht en evaluatiestructuren daarop aan te passen. Het lijkt er op dat daarbij toezicht, evaluatie en andere 'evaluatie-achtige activiteiten' zoals klantenpanels, benchmarking, zelfevaluaties en visitaties steeds meer aan elkaar raken en elkaar aanvullen. Het belang van permanente instrumenten die alle stakeholders de gelegenheid geven te reflecteren en waar mogelijk tot gezamenlijke beelden te komen zal toenemen (*multi-actor evaluations*, zie Van der Meer & Edelenbos 2006).

Bij dit soort zoekende en tastende publiek-private organisatievormen zijn termen als uitvoeringstoezicht of beleidsevaluatie ontoereikend omdat 'beleid' slechts een van de vele factoren is die tot collectief handelen aanzet en bovendien 'denken, doen, experimenteren, terugblikken, et cetera' niet vaak niet als losse fasen zijn te onderscheiden.

In plaats van toezicht of evaluatie op één vastgesteld moment wordt het steeds belangrijker permanent een vinger aan de pols te (kunnen) houden, tussentijds terug te blikken en signalen van directe stakeholders en kritische maatschappelijke volgers constant te verwerken. Instrumenten als klanttevredenheidsonderzoek, klachtenmogelijkheden, transparantie, stakeholderraden,

et cetera kunnen daarbij behulpzaam zijn. Een balanced scorecard waarin de verschillende perspectieven en stakeholders van een organisatie een plaats hebben gekregen en waarin de gegevens zeer regelmatig, bijvoorbeeld vier keer per jaar, worden bijgewerkt, kan een nuttig instrument zijn. De ontwikkelingen in patronen van het web van de balanced scored card kunnen vervolgens de input vormen voor discussies bij bestuurders en stakeholders over de vraag of de organisatie nog op de goede weg zit en of relevante prestatievelden of stakeholders niet teveel naar de achtergrond verdwijnen.

## 5 SLOT

De afgelopen jaren zijn veel plannen ontwikkeld om te komen tot een toezicht dat slagvaardig, selectief, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel is (BVK 2005). Of in de woorden van het project *Eenduidig Toezicht* van de verenigde Inspecteurs-Generaal, plannen voor 'minder, beter en duidelijker toezicht'. Het doel is om te komen tot minder toezichtlasten, betere resultaten en duidelijkheid voor bedrijven en instellingen (IG 2006). Het is niet bij woorden gebleven. De departementen werken in lijn met de Kaderstellende Visie op Toezicht aan hun eigen departementale toezichtvisies. Daarbij zijn tot nu toe vooral op het punt van de selectiviteit belangrijke veranderingen zichtbaar: meer vertrouwen op de eigen informatievoorziening door de onder-toezichtgestelden, verscherpte risicoanalyses en de eigen toezichtonderzoeken door toezichthouders tot een minimum beperken.

Verder hebben de Inspecteur-Generaals in het kader van het project *Eenduidig Toezicht* de eerste stappen op weg gezet naar een meer domeingericht toezicht, met gemeenschappelijke 'frontoffices'. In de horeca, de ziekenhuizen en de landbouw zijn al de eerste concrete acties ondernomen. Zo hebben bijvoorbeeld de vijf inspecties die toezicht houden op ziekenhuizen hun jaarplannen voor 2006 gebundeld in één overzicht waarin wordt weergegeven wie, wat, wanneer, waarom en bij welk ziekenhuis doet. 'Volgende stappen zijn het uitwisselen van inspectieresultaten, integrale risicoanalyse, afstemming van toezichtstrategie, gezamenlijke jaarverslagen over de naleving in dat domein, en wellicht overdracht van taken.' (IG 2006, 3) Een taskforce waarin de inspecties, de ministeries en werkgeversverenigingen zitting hebben moet er voor zorgen dat de vaart er in blijft.

Ik heb in de voorgaande paragrafen geprobeerd aan te geven dat er voor toezichthouders en evaluatoren op het terrein van de publiek-private arrangementen nog een aantal belangrijke vragen onbeantwoord is:

- Hoe kunnen toezicht, evaluatie en kwaliteitszorg zodanig op elkaar worden aangesloten dat ze als geheel een sluitend systeem vormen dat bijdraagt aan het beter presteren en functioneren van publiek-private arrangementen?

- Hoe kan meer inzicht worden verkregen in de kosten-batenverhouding van toezicht? Hoe kan worden voorkómen dat selectief toezicht waarbij het externe toezicht zich onder andere baseert op de resultaten van het interne toezicht, de werking van interne kwaliteitssystemen en zelfevaluaties door de betreffende organisaties, per saldo leidt tot *méér last en minder effect* voor de instelling dan het ouderwetse periodieke inspectiebezoek (Ehren 2006, 126)?
- Hoe kan – in plaats van, of aanvullend op, individueel toezicht – het toezicht op ketens en netwerken *als geheel* worden georganiseerd, een toezicht waarin samenwerking binnen de keten en het presteren van de keten als geheel centraal staan?

Ik opperde ik het idee van een balanced scorecard voor de evaluatie van publiek-private arrangementen waarbij de verschillende dimensies en stakeholders een plaats krijgen. Deze zou via slimme ICT-toepassingen ingezet kunnen worden als onderdeel van een semi-permanente, meervoudige monitoring die de input levert voor discussies onder bestuurders en stakeholders over de wenselijkheid van de richting waarin het arrangement zich ontwikkelt.

Het toezicht op, en de evaluatie van publiek-private arrangementen zal zich als thema voor Vide als beroepsvereniging van toezichthouders de komende jaren in toenemende mate opdringen, daarom is het denk ik nu het goede moment om dit thema een belangrijke plek op de agenda van de beroepsvereniging te geven.

## LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2005) *Publiek ondernemerschap; toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen*. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2006) *Goed bestuur tussen publiek en privaat*. Den Haag.
- Ambtelijke commissie toezicht (2000) *Vertrouwen in onafhankelijkheid*. Den Haag.
- Brandsen, T. (2006) *Woningcorporaties: hybride vermogens*. In: T. Brandsen, W. van de Donk & P. Kenis (red.), *Meervoudig bestuur*, 181-194.
- Brandsen T., W. van de Donk & P. Kenis (red.) (2006) *Meervoudig bestuur*. Den Haag: LEMMA.
- Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (2004) *Ketenspiegel; een heldere kijk op ketensamenwerking*. Amsterdam.
- Deuten, J. & G. de Kam (2006) *Weten van renderen. Nieuwe wegen om het maatschappelijk rendement van woningcorporaties zichtbaar te maken*. Rotterdam (www.sev.nl).
- Ehren, M.C.M. (2006) *Toezicht en schoolverbetering*. Delft: Eburon.
- Ferlie, E., L. Lynn jr. & Chr. Pollitt (red.) (2005) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Gray, A., Bill Jenkins, Frans Leeuw & John Mayne (red.) (2003) *Collaboration in public services*. New Brunswick and London: Transaction publishers.



- Gray A., Bill Jenkins & Frans Leeuw (2003) *Collaborative government and evaluation: the implications of a new policy instrument*. In: Andrew Gray, Bill Jenkins, Frans Leeuw & John Mayne (red.), 1-28.
- InAxis (2005) *Handreiking ketenmanagement*. Den Haag.
- Innes J.E. & David E. Booher (2003) *Collaborative policymaking: governance through dialogue*. In: Maarten A. Hajer & Hendrik Wagenaar (red.), 33-59.
- Hajer M.A. & Hendrik Wagenaar (red.) (2003) *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knaap, P. van der en Ard Schilder (red.) (2004) *Resultaatgericht sturen en evalueren. Nieuwe perspectieven op beleidsinstrumenten en beleidsevaluatie*. Den Haag: Sdu.
- Knaap, P. van der (2004) *Beleidsevaluatie en het leervermogen van de overheid: lessen uit de cybernetica en psychologie*. In: P. van der Knaap & A. Schilder (red.), 223-234.
- Koppell J. (2003) *The politics of quasi-government. Hybrid organizations and the dynamics of bureaucratic control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meer, F.B. van der & J. Edelenbos (2006) *Evaluation in multi-actor policy processes. Accountability, learning and co-operation*. In: Evaluation, vol. 12, 2, 201-218.
- Ministerie van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) (2005-2006) *Minder last, meer effect: zes principes van goed toezicht. Kaderstellende visie op toezicht 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27 831, nr.15. Den Haag: Sdu.
- Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (19-12-2006) *Voortgang in de implementatie van de kaderstellende visie op toezicht*. Brief aan de Tweede Kamer.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (oktober 2003) *Ruimte voor regie, handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*. Den Haag.
- Montfort, C.J. van (2005) *Wetgeving en codificatie van toezicht en verantwoording bij hybride organisaties*. In: Bestuurskunde, 3, 4-12.
- Montfort, C.J. van & D. van Est (2006a) Normstelling rond toezicht en verantwoording bij hybride organisaties. In: T. Brandsen, W. van de Donk & P. Kenis, *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*, 343-359.
- Montfort, C.J. van & D. van Est (2006b) Zicht op meerwaarde: een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar publiek ondernemerschap. In: T. Brandsen, W. van de Donk & P. Kenis, *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*, 401-419.
- Mouwen, K. (2006) Strategieontwikkeling en hybriditeit. In: T. Brandsen, W. van de Donk & P. Kenis, *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*, 325-342.
- National Audit Office (2006) *Delivering Efficiently: Strengthening the links in public service delivery chains*. London.
- Pawson, R. & N. Tilly (2003) *Realistic evaluation*. London: Sage (1997).
- Schwartz R. (2003) The politics of evaluating government collaboration with the third sector. In: Andrew Gray, Bill Jenkins, Frans Leeuw & John Mayne (red.), 83-104.
- SER (2005) *Ondernemerschap voor de publieke zaak*. Den Haag.
- Skelcher Chr. (2005) Public-private partnerships and hybridity. In Ferlie At al. (red.), 347-370.
- Sullivan H. & Chr. Skelcher (2002) *Working across boundaries. Collaboration in public services*. New York: Palgrave.
- Veld, R.J. in 't (1997) *Noorderlicht*. Den Haag: VUGA.
- Veld, R.J. in 't (2005) Verzelfstandiging en hybriditeit. In: M.H. Meijerink & G.D. Minderman (red.), *Naar een andere publieke sector*. Den Haag: Sdu.