

Cor van Montfort

## **Wetgeving en codificatie van toezicht en verantwoording bij hybride organisaties**

Dr. C.J. van Montfort is projectleider bij de Algemene Rekenkamer. Hij gaf leiding aan de onderzoeken naar 'verbreding van de publieke verantwoording' (2004) en 'ondernemen in de publieke sector' (2005) die de basis vormen voor dit artikel.

**De laatste tijd zijn er verschillende branchecodes en adviezen rondom goed bestuur en maatschappelijke dienstverlening verschenen. Hierin staan maatschappelijke ondernemingen (hybride organisaties) centraal. Ook de Europese en nationale wetgeving rondom hybride organisaties is in beweging. In dit artikel komt een aantal aspecten en objecten van toezicht en verantwoording bij hybride organisaties aan bod, zoals het verantwoorden over meerwaarde, het voorkómen van concurrentievervalsing, de betrokkenheid van belanghebbenden en het omgaan met risico's.**

### **Inleiding**

Met de definitie van hybride organisaties die in dit artikel wordt gehanteerd sluit ik aan bij de definitie die de Algemene Rekenkamer geeft van 'publiek-private arrangementen':

'Het duurzaam en georganiseerd samengaan van (publieke) taakactiviteiten en (commerciële) marktactiviteiten en daarmee samenhangende publieke en private geldstromen.' (Algemene Rekenkamer, 2005b)

Hybriditeit treedt hier dus op op de dimensies 'activiteiten' en 'geldstromen'. De rechtsvorm waarbinnen activiteiten worden ondernomen is in het kader van dit artikel niet relevant. Er moet sprake zijn van een *duurzaam georganiseerd* karakter; een eenmalig inkoopcontract of een eenmalige subsidie valt niet onder de definitie. Publiek-private arrangementen kunnen de vorm aannemen van publiek-private ('hybride') *organisaties*. Ook kunnen ze optreden in de vorm van publiek-private *samenwerkingsprojecten* of publiek-private *uitvoeringsketens*. In dit artikel ligt de nadruk op publiek-private arrangementen *binnen organisaties*. Binnen dit thema ligt de nadruk op onderwerpen en vormen van toezicht en verantwoording.

Al sinds het eindrapport van de MDW-werkgroep markt en overheid (MDW, 1997) wordt gewerkt aan wet- en regelgeving met betrekking tot publiek-private arrangementen. Daarnaast is de Europese wetgeving in toenemende mate ook relevant voor hybride organisaties in eigen land. In aanvulling op de algemene wet- en regelgeving kennen verschillende sectoren hun eigen wet- en regelgeving (zie bijvoorbeeld OCW, 2003). Deze specifieke sectorwetgeving blijft in dit artikel buiten beschouwing.

Met dit artikel beoog ik een overzicht te bieden van de onderwerpen die in de Europese en nationale wetgeving en de branchecodes aan de orde komen en die raken aan het specifieke karakter van hybride organisaties. In de volgende paragrafen bespreek ik een aantal van deze onderwerpen geclusterd naar drie thema's (zie voor een uitvoeriger lijst van onderwerpen: Algemene Rekenkamer, 2005b):

- *Ondernemen in de publieke sector*. De discussie over hybride organisaties vindt steeds meer plaats onder de noemer 'ondernemerschap in de publieke

sector'. Opvallend is dat de branchecodes en wetgevingstrajecten vooral betrekking hebben op de kaders voor ondernemerschap, en nauwelijks op de beoogde prestaties en effecten van ondernemerschap. In de codes en wetgeving komen vier thema's die raken aan ondernemerschap terug: het voorkómen van oneerlijke concurrentie, de berekening en administratie van kostprijzen, het inzichtelijk maken en managen van risico's, en de spanning tussen ondernemingsdoelstellingen en maatschappelijke doelstellingen.

- *Meerwaarde*. Onder dit thema bespreek ik de wijze waarop de bijdrage van ondernemerschap aan kwaliteit en de verantwoording over meerwaarde aan de orde komt in wetgeving en branchecodes.
- *Verantwoording en toezicht*. Bij dit thema komen drie aspecten aan bod: interne checks and balances, meervoudige publieke verantwoording en de betrokkenheid van belanghebbenden.

Ik besluit het artikel met een kritische reflectie waarbij ik inga op een aantal witte vlekken in trends rond toezicht en verantwoording bij hybride organisaties.

## **Ondernemen in de publieke sector**

### *Voorkómen van oneerlijke concurrentie*

In een brief aan de Tweede Kamer wezen de ministers Brinkhorst, Donner en De Graaf in 2004 (Tweede Kamer, 2004) nogmaals op de belangrijkste risico's bij overheidsorganisaties die goederen en diensten aanbieden en die als ondernemer optreden: oneerlijke concurrentie, risico's voor de continuïteit en betrouwbaarheid als gevolg van onvermijdelijke ondernemersrisico's, en het risico dat de publieke taak wordt verdrongen door private activiteiten

Om aan deze risico's tegemoet te komen èn een gelijk speelveld te creëren zijn *gedragsregels* geformuleerd. Deze zijn nu (2005) nog in behandeling bij de Tweede Kamer. De gedragsregels zouden per 1 januari 2006 in werking moeten treden. De gedragsregels hebben onder andere betrekking op de prijsberekening bij ondernemersactiviteiten, het gebruik van gegevens die voor de uitvoering van de publieke taak zijn verkregen en een verplichting tot organisatorische scheiding ter voorkoming van functievermenging. De gedragsregels zullen worden ondersteund door boekhoudkundige voorschriften om zo de NMa effectief toezicht te kunnen laten houden op de naleving.

Het ligt in de bedoeling om de gedragsregels op te nemen in de mededingingswetgeving. De gedragsregels spreken niet van 'marktactiviteiten', maar sluiten aan bij het begrip 'onderneming' zoals dat in de Mededingingswet wordt gehanteerd. Op het moment dat een (overheids-)organisatie als onderneming kan worden gekenschetst valt zij onder de mededingingswetgeving en onder de gedragsregels. Er is nog geen duidelijkheid over de vraag in hoeverre de gedragsregels ook moeten gaan gelden voor instellingen met wettelijke taken op het terrein van kennisontwikkeling en -overdracht.

### *Kostprijsberekeningen*

Een belangrijk onderwerp in de discussie over mogelijke concurrentievervalsing door hybride organisaties is de kostprijs: wat wordt er wel en niet in meegenomen in de kostprijs en hoe vindt controle plaats op een juiste kostprijsberekening.

Op het punt van de kostprijsadministratie heeft de Europese Unie inmiddels een aantal richtlijnen ontwikkeld die vastliggen in de Mededingingswet en transparantierichtlijn (EG richtlijn nr. 80/723). Sinds 15 februari 2002 bevat de Mededingingswet een nieuw hoofdstuk 4A (artikelen 25a-25f), getiteld: *financiële transparantie binnen bepaalde ondernemingen*. De bepalingen van dit hoofdstuk gelden voor ondernemingen waaraan van overheidswege een bijzonder of uitsluitend recht is verleend en voor ondernemingen die met het beheer van een dienst van

algemeen economisch belang zijn belast en daar voor enige vorm overheidssteun ontvangen. Als zulke ondernemingen ook andere producten of diensten voortbrengen dan moeten zij ingevolge het nieuwe *artikel 25b, eerste lid*, Mededingingswet, voor de verschillende activiteiten een gescheiden administratie voeren met een kostprijsadministratie die voorziet in een correcte toerekening van baten en lasten. De eis van de gescheiden administratie geldt overigens niet als de betrokken activiteiten al vallen onder specifieke EG-regels inzake een gescheiden administratie (artikel 25c Mededingingswet) én ook niet voor ondernemingen die diensten verrichten welke de handel tussen lidstaten niet op merkbare wijze ongunstig kunnen beïnvloeden.

Het punt van de juiste toerekening van kosten komt ook aan de orde in het advies van de Commissie Glasz voor de zorgverzekeraars (Glasz, 2002). De Commissie Glasz stelt dat binnen de wettelijke kaders toerekeningen van baten en kosten tussen publieke en private zorgverzekeringen volgens normaal bedrijfseconomische maatstaven moeten worden toegepast. Hierover moet door de betreffende organisatie verantwoording over worden afgelegd. Ten tweede stelt de Commissie Glasz dat organisaties een vermenging van publieke en private middelen zouden moeten vermijden en dat zij bij marktactiviteiten een integrale kostprijs zouden moeten berekenen teneinde bij te dragen aan een eerlijk concurrentieel speelveld (*level playing field*).

### *Risicobeheersing*

Risicobeheersing is voor elke private of publieke organisatie een belangrijk onderdeel van de bedrijfsvoering. In organisaties die publieke middelen en activiteiten combineren met private middelen en activiteiten is het van extra belang omdat zich daar hele specifieke extra risico's kunnen voordoen die samenhangen met het hybride karakter. Denk bijvoorbeeld aan:

- financiële risico's: investeringsafwegingen, toerekenen van winst en verlies;
- integriteitsrisico's: nevenfuncties, belangenverstremming, gebruik van informatie;
- economische risico's: kruissubsidiëring, weglekken van publieke gelden, risicovolle innovaties.

Het punt van de risicobeheersing komt in een aantal codes in gelijksoortige bewoordingen aan de orde, waar onder de *Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties* van de Handvestgroep ZBO's (juni 2004, zie [www.publiekverantwoorden.nl](http://www.publiekverantwoorden.nl)). De Code stelt dat het bestuur onder meer verantwoordelijk is voor het beheersen van de risico's verbonden aan de activiteiten van het ZBO en het financieel beleid van het ZBO. Het bestuur rapporteert hierover aan en bespreekt de interne risicobeheersings- en controlesystemen met de raad van toezicht. In het jaarverslag zou het bestuur vervolgens moeten verklaren dat de interne risicobeheersings- en controlesystemen adequaat en effectief zijn en daar van een duidelijke onderbouwing moeten geven (zie ook o.a. NVZ, 2004). De interne auditdienst en de externe accountant spelen een rol in het beoordelen en toetsen van de interne risicobeheersings- en controlesystemen.

Met betrekking tot de integriteitsrisico's stelt de Code dat een bestuurder geen nevenfuncties mag vervullen die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie als bestuurder van het ZBO. Het jaarverslag zou een opgave moeten bevatten van onder andere de nevenfuncties van bestuurders voor zover deze relevant zijn voor de vervulling van de taak als bestuurder.

Verder stelt de Code dat tegenstrijdige belangen moeten worden voorkómen en dat belangrijke (potentiële) tegenstrijdige belangen moeten worden gemeld aan de raad van bestuur en de raad van toezicht. De raad van toezicht besluit of sprake is van een tegenstrijdig belang.

De code geeft op deze punten op hoofdlijnen aardig weer wat op het gebied van risicomangement de taken van de raad van toezicht en de raad van bestuur zijn. De uitgangspunten krijgen naar mijn mening echter pas werkelijke betekenis in hun concrete toepassing en juist daar liggen momenteel de problemen: wélke risico's zijn belangrijk, hoe moeten informatiestromen tussen raad van bestuur en raad van toezicht er concreet uit zien etc.

### *Ondernemingsdoelstellingen versus maatschappelijke doelstellingen*

Een belangrijk punt bij hybride organisaties is hoe ondernemingsdoelstellingen zich verhouden tot maatschappelijke doelstellingen. Specifiek op de gezondheidszorg gericht, maar inmiddels ook een inspiratiebron voor andere sectoren, was het advies *Health Care Governance* van de Commissie Meurs (1999). De raad van bestuur is volgens dit advies verantwoordelijk voor een inzichtelijke en toetsbare verhouding tussen de verschillende activiteiten van de (zorg)organisatie, zowel op het bestuurlijke, het juridische en het organisatorische, als op het financiële vlak. De raad van bestuur legt hierover verantwoording af aan de raad van toezicht, maar verwacht mag worden volgens de commissie dat de hoofdzaken in de jaarverslagen en jaarrekeningen gerapporteerd worden

Ook de *NVZ-governancecode* (2004) stelt dat de raad van toezicht zich richt naar het belang van de instelling en integraal toezicht dient te houden op het beleid van de raad van bestuur en de algemene gang van zaken bij de instelling. Wel benadrukt de NVZ sterker dan de andere Codes dat de raad van toezicht niet alleen een taak en rol heeft met betrekking tot de financiële aspecten van de instelling, maar evenzeer en minstens een even belangrijke taak en rol heeft bij de vaststelling en beoordeling van de door de instelling geleverde kwaliteit van zorg.

### **Meerwaarde**

Het is opvallend dat zowel in de algemene wet- en regelgeving als in de branchecodes weinig tot niets is opgenomen over de gewenste bijdrage van hybriditeit aan de kwaliteit van de publieke taakuitvoering. Ook de 'verantwoording van de meerwaarde' komt nauwelijks aan de orde. Dat is opvallend omdat juist in het publieke debat over noodzaak en wenselijkheid van hybriditeit het argument van de (potentiële) meerwaarde prominent aanwezig is (zie recentelijk SER, 2005).

De *Branche Code Maatschappelijke Onderneming* die door het *Netwerk Toekomst maatschappelijke onderneming* (een netwerk van zes brancheorganisaties op het gebied van zorg, onderwijs en wonen), is uitgebracht (NTMO, 2003) vormt een gunstige uitzondering. Deze code bevat wel een aantal bepalingen die kunnen worden gelezen als een oproep om vooraf duidelijk te maken wat de beoogde opbrengst van het ondernemen zou moeten zijn en achteraf te verantwoorden wat de werkelijke opbrengst is geweest. Zo stelt bepaling 12 in de NTMO-code dat het bestuur van de maatschappelijke onderneming de Raad van Toezicht en de bredere kring van stakeholders inzicht geeft in normen op basis waarvan zij wenst te opereren in relatie tot het belang dat de maatschappelijke onderneming dient. Daartoe behoren in ieder geval normen over effectiviteit, efficiency, rechtmatigheid, integriteit en robuustheid.

Vervolgens wordt in bepaling 13 gesteld dat de taken van de organen van de maatschappelijke onderneming zijn eenduidig moeten zijn geformuleerd.

Tot slot is ook bepaling 18 hier nog relevant. In deze bepaling is opgenomen dat eventuele overschotten ('winst') worden aangewend voor het doel waarvoor de maatschappelijke onderneming is opgericht en niet als dividend of op andere wijze aan derden worden uitgekeerd.

### **Verantwoording en toezicht**

### *Interne checks and balances*

Een belangrijk onderdeel van de governancestructuur van een organisatie is de manier waarop interne checks and balances zijn vormgegeven. In een aantal Codes is in dit verband veel aandacht voor de rol en positie van de raad van toezicht, het audit committee en de accountant (zie bijvoorbeeld Meurs, 1999; Glasz, 2002; NTMO, 2003; Commissie Meijerink, 2005) .

De Commissie Meurs benadrukt dat de raad van toezicht integraal toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken binnen de zorgorganisatie uit moet oefenen. Integraal betekent hier: alle belangen overziend en afwegend (de "samenhang der dingen zien"). De raad van toezicht moet er volgens de commissie op toezien dat de raad van bestuur een evenwichtige afweging heeft gemaakt van de belangen van allen die bij de zorgorganisatie zijn betrokken.

Dit punt is hier van belang omdat juist bij hybride organisaties de raad van toezicht in een diffuse positie kan komen te verkeren: welke belangen dient de raad: die van de organisatie of die van de minister? Volgens de Commissie Meurs is het duidelijk: die van de organisatie.

Ook de bovengenoemde Code van de *Handvestgroep ZBO's* is duidelijk op dit punt: de raad van toezicht richt zich bij de vervulling van de taak naar het belang van het ZBO en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van de bij het ZBO betrokkenen en het algemeen belang af. Het toezicht van de raad van toezicht op het bestuur omvat tenminste de volgende voor publiek-private arrangementen relevante onderwerpen:

- de realisatie van de doelstellingen van het ZBO;
- de strategie en de risico's verbonden aan de activiteiten;
- de opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en controlemechanismen;
- het (meerjaren) beleidsplan en het (financiële) jaarverslag.

Van de bespreking van deze punten zou de raad van toezicht volgens de code melding moeten maken in zijn verslag.

### *Meervoudige publieke verantwoording*

Hybride organisaties zitten, meer nog dan puur publieke of private organisaties, in een spanningsveld tussen politiek en klant, tussen autonomie en regels, tussen concurrentie en samenwerking. De hybride organisatie zal veel moeten investeren in in het telkens opnieuw verwerven en bevestigen van maatschappelijk draagvlak om effectief te kunnen functioneren. Een meervoudige publieke verantwoording, dat wil zeggen "een evenwichtige combinatie van extern (verticaal) toezicht, interne controle en horizontale verantwoording" is daarvoor een essentiële voorwaarde (zie SER, 2005: paragraaf 7.5., en ook Algemene Rekenkamer, 2004, WRR, 2004 en Brandsen, Meijer en van Montfort, 2005).

### *Betrokkenheid van belanghebbenden*

Zowel de NTMO branchecode als de NVZ code stellen dat het bestuur van de maatschappelijke organisatie niet alleen aan de raad van toezicht inlichtingen verstrekt, maar ook aan de stakeholders in bredere zin. In het jaarverslag en andere verantwoordingsdocumenten zou daartoe niet alleen moeten worden ingegaan op het voorgenomen te voeren beleid, het financiële beleid en de financiële positie en op de interne risicobeheersings- en controlesystemen. Ook zou moeten worden gerapporteerd over het gevoerde beleid met betrekking tot en het overleg met stakeholders. Volgens de NTMO-code kan het zogenaamde VBTB-systeem op rijksniveau hierbij als voorbeeld dienen. Jaarlijks dienen de departementen in hun begroting aan te geven welke doelstellingen zij wensen te behalen. Deze

doelstellingen dienen gekwantificeerd te worden. Na afloop van de cyclus dient aangegeven te worden in welke mate deze doelstellingen daadwerkelijk zijn behaald. Men kan aldus de NTMO-code echter ook andere systematieken als de Balanced Scorecard, of de verantwoordingsmethodiek van het INK managementmodel tot uitgangspunt nemen.

## **De Europese dimensie**

Met de toetreding van buitenlandse spelers op de Nederlandse markt, én met het optreden van nationale aanbieders – lees hybride organisaties als zorginstellingen of onderwijsinstellingen – op de Europese markt wint de Europese wet- en regelgeving fors aan actualiteit.

De Europese dimensie komt niet alleen tot uitdrukking in de in paragraaf 2 genoemde Transparantierichtlijn en de Europese Mededingingswetgeving. Ook zijn bijvoorbeeld de regels voor *staatssteun* zeer relevant voor hybride organisaties. Overigens wordt financiering door de overheid van onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten van openbare hoger onderwijsinstellingen of openbare onderzoekcentra zonder winst oogmerk niet als staatssteun aangemerkt. Ook de steun voor ziekenhuizen en sociale woningbouw hoeft niet te worden aangemeld.

Verder is ook de *Dienstenrichtlijn* (ook wel 'Bolkesteinrichtlijn') van belang. Deze richtlijn beoogt de belemmeringen voor vrije vestiging van aanbieders van diensten zo veel mogelijk weg te nemen. Daartoe wordt onder meer het oorspronglandbeginsel gehanteerd. Dat wil zeggen "dat op een dienstverrichter alleen het recht van het land van vestiging van toepassing is en dat de lidstaten diensten die door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter worden verricht niet mogen beperken." (EU, 2004). De dienstenrichtlijn kan grote gevolgen hebben voor markten die tot dusverre door nationale aanbieders worden gedomineerd. Het kan er toe leiden dat op één markt aanbieders uit verschillende lidstaten onder verschillende toezicht- en verantwoordingsregimes vallen.

Zowel de mededingingswetgeving, de kaders voor staatssteun als de Dienstenrichtlijn zijn op Europees niveau nog volop in ontwikkeling (zie per dossier [www.Europadecentraal.nl](http://www.Europadecentraal.nl), zie ook Algemene Rekenkamer, 2005a). De WRR (2004: 233) merkt op dat de Europese wetgeving onvoldoende is toegesneden op het hybride karakter van veel dienstverlenende organisaties. Europa hanteert in de visie van de WRR een te strikte tweedeling tussen organisaties die ófwel onderneming zijn, ofwel onder de overheid vallen. De WRR pleit voor een betere bescherming van niet op winst gerichte 'hybride' organisaties omdat deze 'vitaal' zouden zijn voor maatschappelijk dienstverlening.

## **Enkele reflecties**

### *Richting en ruimte*

Nu hybride organisaties, ofwel 'maatschappelijke ondernemingen' of 'publieke ondernemingen', de wind weer wat meer in de zeilen hebben (zie bijvoorbeeld de adviezen van de SER (2005), de WRR (2004) en het wetenschappelijk instituut van het CDA (2004)), en de politieke weerstand tegen dit type organisaties wat lijkt af te nemen, is het zaak op heel korte termijn duidelijke kaders te stellen. Tien jaar discussie over hybride organisaties heeft echter nog steeds niet geleid tot duidelijke toetspunten (vergelijk Van Montfort en Andeweg, 1998). Ondernemerschap vereist een overheid die duidelijke kaders stelt, dat wil zeggen de ruimte voor ondernemerschap afbakt en duidelijk maakt waartoe ondernemerschap moet leiden. De SER (2005) spreekt in navolging van het SCP (2001) van een overheid die richting en ruimte moet bieden (zie ook van Montfort, 2004). Uit onderzoek door de Algemene Rekenkamer (2005b) komt overigens naar voren dat duidelijkheid over de gewenste richting en ruimte in de praktijk nog wel te wensen overlaat.

### *Zichtbare meerwaarde*

Nog steeds is er weinig systematische empirische kennis aanwezig over de prestaties, (synergie-)effecten en keuzes die door hybride organisaties worden gemaakt en in welke mate de publieke sector daar wel bij vaart. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2005b) komt naar voren dat de publieke verantwoording op dit punt nog weinig inzicht biedt. Nu is het aantonen van meerwaarde lastiger dan het beredeneren van risico's. Voor de legitimiteit van de maatschappelijke ondernemingen zou het echter goed zijn als besturen van maatschappelijke organisaties zouden expliciteren waarom ze bepaalde marktactiviteiten wel en andere niet ontplooiën en wat het voor wie oplevert.

Wat opvalt is dat slechts enkele codes en regels ook aandacht hebben voor de eisen die in het licht van een grotere transparantie kunnen worden gesteld aan de administratieve vormgeving van 'publieke en private middelen en activiteiten' en voor de rapportage over prestaties en effecten. De discussie over 'scheiding van publiek en privaat' (zie Cohen, 1997) is naar de achtergrond verdwenen. Hybride organisaties worden tot dusverre niet aangezet om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, van de gekozen organisatievorm en van het palet aan activiteiten aan te tonen en daar over te publiekelijk te rapporteren.

### *Het goede doen*

Een belangrijk probleem met de huidige codes, wetgeving en regels is dat ze te nog weinig uitgesproken zijn over 'het goede': wanneer doet een woningcorporatie, een ziekenhuis, een universiteit het goede? Wat is het speelveld waarbinnen 'het goede' bereikt moet worden? Wie bepaalt op welke onderdelen of organisaties het goede doen: zij zelf (ten aanzien van bedrijfsvoering), de overheid (ten aanzien van beleid) of de belanghebbenden (ten aanzien van aanbod en kwaliteit)? Dit punt vereist in ieder geval duidelijke verantwoordelijkheidstoedelingen

De onduidelijkheid over het goede hangt onder meer samen met het diffuse karakter van het begrip meerwaarde. Wat meerwaarde is, is in de praktijk van de hybride organisaties niet eenduidig. Wanneer is sprake van meerwaarde: als hybriditeit bijdraagt aan een betere publieke taakuitvoering? Of als door hybriditeit op een slimme manier bezuinigingen worden opgevangen? Of als hybriditeit de organisatie een extraatje aan inkomsten oplevert waarmee wat meer eigen handelingsruimte en autonomie wordt gecreëerd?

Soms zal 'werkendeweg' achterhaald moeten worden wat noodzakelijk en wenselijk is. Dan kan na een periode van experimenten een periodieke evaluatie nuttig zijn, waarna dan al of niet een bijstelling van het wettelijk kader kan plaatsvinden.

### *Van wat naar hoe*

Er lijkt zich een brede overeenstemming af te tekenen over een aantal hoofdnormen zoals het voorkómen van concurrentievervalsing en belangenverstremming, het inzichtelijk maken van ondernemersrisico's, de rol en taken van raden van toezicht en de rol van de accountant en 'auditcommissie'. De grote overeenstemming over een aantal uitgangspunten vertroebelt het beeld echter enigszins. De praktijk worstelt niet zozeer met de 'wat'-vraag, maar veelmeer met de 'hoe'-vraag (zie bijvoorbeeld de discussies over governance in het onderwijsveld mede naar aanleiding van het rapport van de Commissie Schutte, 2004). Zo wordt bijvoorbeeld de notie dát de raad van toezicht integraal toezicht moet uitoefenen breed onderschreven, maar voor de praktijk is de vraag hoé dat moet relevanter en nog lang niet overal beantwoord. Hetzelfde geldt voor een notie als 'integrale kostprijsberekening'.

Ook de noodzaak van betrokkenheid van belanghebbenden wordt gedeeld, maar wie (bepaalt wie) belanghebbenden zijn en hoe deze betrokkenheid zich verhoudt tot het

politieke primaat ligt nog open (zie bijvoorbeeld IBO-VOR, 2004, Onderwijsraad, 2004).

### *Toezicht, verantwoording én interactie*

Publieke verantwoording en het toezicht door een externe toezichthouder zijn manieren om het functioneren en presteren van organisaties te borgen en te verbeteren. Het zijn echter niet de enige manieren. Ze maken deel uit van een breder systeem van intern toezicht, kwaliteitszorg (interne kwaliteitszorgsystemen, benchmarking en visitaties) en de interactie met stakeholders (SER, 2005; Algemene Rekenkamer, 2004). Dit gegeven is van bijzonder belang voor hybride organisaties. Juist dit type organisaties heeft een breed scala aan publieke én private stakeholders met soms tegengestelde belangen en wensen. De kans dat oriëntaties, culturen en bijbehorende opvattingen over kwaliteit en doelmatigheid botsen is groter en de responsiviteit is daarmee ingewikkelder om te organiseren (zie ook In 't Veld, 1997). Waar taakorganisaties zich kunnen beroepen op hun wettelijke taak ontbreekt zo'n duidelijk referentiepunt bij de hybride organisaties. Het referentiepunt voor de legitimiteit van dit type organisaties is dan ook de wijze waarop de permanente afweging tussen publiek belang, politiek belang, ondernemersbelang en stakeholderbelangen vorm krijgt.

### **Noten**

(1) De auteur dankt Diny van Est, Gert Kortenbach en Cees Vermeer voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

(2) In dit artikel maak ik gebruik van de op dit moment meest toonaangevende codes, onderzoeken en adviezen: Meurs, 1999; Glasz, 2002; NTMO, 2003; NVZ, 2004; Handvestgroep, 2004; Meijerink, 2005; WRR, 2004; SER, 2005 en Algemene Rekenkamer, 2004.

### **Literatuur**

Algemene Rekenkamer, *Verbreding van de publieke verantwoording*, Den Haag, 2004.

Algemene Rekenkamer (2005a), EU-trendrapport 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29995, nrs. 1-2.

Algemene Rekenkamer (2005b), *Ondernemerschap in de publieke sector. Verantwoording en toezicht bij publiek-private arrangementen*, Den Haag, verschijnt medio 2005.

Branden, T., A. Meijer and C. van Montfort, "De dubbele helix van publieke rekenschap", *Bestuurskunde*, nr. 1, 14 (2005), pp. 3-8.

CDA Wetenschappelijk Instituut, *Investeren in de samenleving. Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming*, Den Haag, 2005.

Commissie Health Care Governance (Commissie Meurs), *Health Care Governance. Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg*, 1999.

Commissie Glasz: *Health insurance Governance*, 2002.

Commissie Governance beroepsonderwijs (Commissie Meijerink), *Educational governance bij bve-instellingen*, 2005.



Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap (Commissie Schutte), *Eerlijk delen, Onderzoek naar onregelmatigheden in de bekostiging van het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs*, Utrecht, 2004.

Europese Unie, Voorstel voor een Richtlijn van het Europese parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, 25-2-2004

Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003–2004, nr. 1 (IBO-VOR), *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*, Rapport van de werkgroep verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, Den Haag, 2004.

Werkgroep MDW (Marktwerking, deregulering en wetgeving; werkgroep Cohen), *Eindrapport werkgroep markt en overheid*, 1997.

Ministerie van OCW, *Notitie Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneducatie*, Den Haag, 2003.

Van Montfort, C.J. en A.M. Andeweg, Toetspunten voor hybride organisaties en een toepassing op de terreinen zorg en zekerheid, *Beleidsanalyse*, 1998-1, pp. 5-13.

Van Montfort, C.J., *Ruimte voor goed bestuur*, WRR, webpublicatie nr. 2, Den Haag, 2004 ([www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)).

NTMO (Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming), *De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd*, Hilversum, 2003.

NVZ (Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen), *NVZ-Governancecode*, Utrecht, 2004.

Onderwijsraad, *Degelijk onderwijsbestuur*, Den Haag, 2004.

SCP (Sociaal-Cultureel Planbureau), *Bedreven en gedreven*, Den Haag, 2001

SER (Sociaal Economische Raad), *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, ontwerpadvies, Den Haag, 2005 (ontwerp-advies)

Tweede Kamer der Staten Generaal, Brief van Brinkhorst, Donner en De graaf aan de Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2004, 28 050, nr. 7 (Heroverweging m.b.t. wetsvoorstel 'Markt en overheid')

In 't Veld, R.J., *Noorderlicht: Over scheiding en samenballing*, VUGA, Den Haag, 1997.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2004.