

De governance van publieke instellingen

Michiel Bijlsma en Paul de Bijl

De afgelopen jaren ontstonden bij zorginstellingen, woningbouwcorporaties en onderwijsinstellingen (semipublieke instellingen) problemen die deels zijn terug te voeren op gebrekkig management. Dergelijke instellingen bevinden zich in een 'verdwindriehoek': weinig controle door de overheid, gebrekkig intern toezicht, en geen of beperkte marktdiscipline. In dit artikel geven we een economische ratio voor de marktordening in de semipublieke sector. Daarbij beschrijven we de kosten en baten die deze marktordening met zich meebrengt. We doen dit vanuit een governance-perspectief en bieden zo een raamwerk om verschillen tussen sectoren in kaart te brengen. Tot slot bespreken we stakeholder governance als een specifieke manier om het management van een instelling te disciplineren.

1. Inleiding

De afgelopen jaren deden zich in de semipublieke sector, bij zorginstellingen, woningbouwcorporaties en onderwijsinstellingen, diverse incidenten voor. Instellingen investeerden bijvoorbeeld in projecten die niet bijdroegen aan hun kernactiviteiten, beheerden financiële middelen op een te risicovolle manier, of hielden onvoldoende rekening met tegenvallende inkomsten dan wel hogere kosten. De reeks aan incidenten leidde tot een roep om een betere governance van semipublieke instellingen.

De Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen (bestaande uit een deel van het kabinet inclusief de minister-president) stelde daarom een commissie samen, onder leiding van Femke Halsema, die de opdracht kreeg om gedragsregels voor professioneel en ethisch verantwoord handelen van bestuurders en interne toezichthouders in semipublieke sectoren op te stellen. Deze Commissie gaf deze opdracht min of meer terug met de constatering dat er "geen bezweringsformule kan worden gevonden in een nieuwe lijst met regels en voorschriften voor semipublieke bestuurders en toezichthouders" (p. 3).¹ In plaats daarvan roept ze op tot een 'goed gesprek' over de vele problemen en incidenten van de laatste jaren. Verder wijst ze op een drietal weeffouten: het publieke belang is niet goed gedefinieerd, er is te veel sturing op meetbare en kwantificeerbare indicatoren en te weinig op kwa-

¹ Advies Commissie Behoorlijk Bestuur (2013).

liteit, en verantwoordelijkheden zijn onduidelijk belegd. Het kabinet concludeerde vervolgens dat semipublieke sectoren zelf aan de slag moeten met het verbeteren en opstellen van codes voor goed bestuur en gedrag.²

Wij bieden een economische blik op governance in de semipublieke sector, die uitgaat van een principaal-agentperspectief en de theorie van incomplete contracten.³ We zien semipublieke instellingen als agenten die een publieke taak vervullen, daarbij te maken hebben met meerdere principalen zoals de overheid, werknemers of klanten, en die soms onderhevig zijn aan een vorm van marktdiscipline. Vanuit dat perspectief bezien, laten de conclusies van de commissie en het kabinet governance van semipublieke instellingen over aan de markt in brede zin: instellingen dienen zelf met governance codes te komen en zijn ook zelf verantwoordelijk voor naleving ervan.

Het doel van dit artikel is om verdere structuur aan te brengen in het debat over governance van semipublieke instellingen, dat gevoed is door eerdergenoemde incidenten. Dat doen we door een economisch kader te bieden om na te denken over de semipublieke sector. Logischerwijs introduceren we economische concepten die mogelijk nog niet of onvoldoende ingebed zijn in beleidskaders. 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 De concepten die we bespreken zijn relevant met betrekking tot de overlapping van 'corporate governance' (gerelateerd aan private bedrijven) en 'government governance' (toegepast op publieke sector).⁵ Een belangrijk verschil tussen deze begrippen vanuit een economisch perspectief, welke een centrale rol in ons betoog speelt, en dient als opstapje naar het begrip '*stakeholder governance*', betreft eenduidigheid versus multiplicitéit van de organisatiemissie.

Dit artikel dekt het onderwerp governance niet in zijn geheel af. De praktijk heeft laten zien dat er in sommige gevallen sprake was van regelrechte fraude; daar richt dit stuk zich niet op. Het valt ook buiten het bereik van onze analyse om een compleet overzicht te geven van het regelgevend kader, en de mogelijke ordenings- en toezichtsvormen in semipublieke 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. Tot slot

² Kamerbrief met kabinetsreactie op rapport Commissie Behoorlijk Bestuur, 12 december 2013, kenmerk AEP / 13185986.

³ Dit artikel is gebaseerd op een notitie geschreven ten behoeve van de Ambtelijke Commissie Vernieuwing Publieke Belangen (Bijlsma en De Bijl, 2013). In aansluiting op de beleidsdiscussie van dat moment legt onze huidige invalshoek meer gewicht op financiële aspecten dan bijvoorbeeld op de rol van kwaliteitstransparantie of het gedrag van bestuurders en toezichthouders.

⁴ Zie voor de beleidsmatige visie op toezicht bijvoorbeeld het eindrapporten van de projectgroep "Integratie en vereenvoudiging toezicht op (publieke) uitvoering", <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/01/20/publicaties-in-kader-programma-andere-overheid.html>. In die kaderstelling is geen visie op financieel toezicht opgenomen.

⁵ Ministerie van Financiën (2000) en Spanhove en Verhoest (2007). Deze stukken bevatten tevens verdere verwijzingen naar corporate governance en government governance.

brenge we ook niet alle beleidsinstrumenten in kaart die de overheid kan inzetten, maar richten we ons om mogelijkheden om de governance bij semipublieke instellingen te versterken.

De lijn van onze analyse is als volgt. Semipublieke instellingen dienen publieke belangen. Die belangen bestaan vanwege externe effecten die niet geheel via regulering zijn af te dekken. Dat zou kunnen pleiten voor 'productie' door de overheid. Toch staan semipublieke instellingen op afstand: kennelijk denken beleidsmakers en politici dat hier voordelen mee gepaard gaan. Dat blijkt ook wel uit de terughoudendheid bij interventies – verder dan vrijblijvende zelfregulering gaat men niet vaak. Die voordelen kunnen bijvoorbeeld te maken hebben met zelfbinding van de overheid, om niet te veel aan de knoppen te zitten, of het effectiever aanspreken van intrinsieke motivatie. Er zijn echter ook kosten verbonden aan uitvoering van publieke taken door instellingen op afstand van de overheid. De governance werkt namelijk minder goed en daardoor gaat het wel eens mis. Als die kosten te hoog zijn, is meer nodig dan zelfregulering. Zelfregulering werkt immers alleen als reputatie-effecten sterk zijn, of als er voldoende concurrentie is op kwaliteit. En juist in de semipublieke sector werken deze mechanismen minder goed. De minst ingrijpende optie is het afdwingen van transparantie. Belangrijk is daarbij dat informatie van verschillende instellingen vergelijkbaar, voldoende uitgebreid, en publiek toegankelijk is. Een meer ingrijpende optie is om *stakeholders* meer zeggenschap te geven. *Stakeholders* moeten dan wel taken kunnen delegeren, en wel met controle van degene aan wie gedelegeerd wordt.

De opbouw van dit artikel is als volgt. Sectie 2 bespreekt de economische concepten voor de analyse van governance, inventariseert belanghebbenden en geeft een economische definitie van semipublieke instellingen. Sectie 3 geeft, ter illustratie, een korte impressie van het regelgevend kader. Sectie 4 bevat onze analyse. Sectie 5 eindigt met conclusies.

2. Economisch kader

2.1 Governance

Governance betekent letterlijk gezagsuitoefening of aansturing. In de context van ondernemingsbestuur (*corporate governance*) is governance het instrument waarmee de belangen van de financiers van de onderneming en het bestuur van die onderneming op één lijn worden gebracht.⁶ Voor onze definitie sluiten we aan bij de definitie van Tirole (2001) met betrekking tot de *stakeholder society*. Die definitie gaat uit van verschillende belanghebbenden die niet noodzakelijk kapitaalverschaffer zijn. Dit past bij semipublieke instellingen die immers een publiek belang dienen. De groep *stakeholders* is dan ook veel breder dan alleen de financiers, zoals dat bij de gangbare definitie van corporate governance van bedrijven het geval is.

⁶ Peij (2011).

Belanghebbenden zijn bijvoorbeeld ook studentenorganisaties, patiëntenverenigingen medezeggenschapsraden, huurdersverenigingen, werknemers of omwonenden. Zij hebben een belang bij de activiteiten van de organisatie dat niet (direct) is uit te drukken in financiële termen. Veel van deze *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.

In een ideale wereld ontwerpen de betrokken partijen, bijvoorbeeld via een menu van contracten, een systeem van prikkels om te zorgen dat managers juiste beslissingen nemen. In de werkelijkheid is niet alles in contracten vast te leggen. Governance is nodig als bestuurders uit zichzelf onvoldoende prikkels hebben om de belangen van de verschillende belanghebbenden goed tegen elkaar af te wegen. In economische termen hebben de keuzes die bestuurders maken externe effecten die niet in contracten te vangen zijn. In de context van semipublieke instellingen betreft dat bijvoorbeeld de gevolgen voor toegankelijkheid of (niet-contracteerbare) kwaliteit van de dienstverlening. 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. Governance heeft dan als doel dat bestuurders de externe effecten van hun keuzes internaliseren.

Daarom spreken de betrokken partijen een governancestructuur af waarbinnen aandeelhouders, belanghebbenden of – namens hen – een Raad van Toezicht het recht krijgen om in te grijpen in de bedrijfsvoering of zelfs het bestuur te ontslaan.⁷ Governance hangt samen met de bevoegdheid om knopen door te hakken in onvoorziene omstandigheden, de *residual rights of control*.⁸ Ter vergelijking: bij bedrijven in de private sector staat daar het recht op de winst én de plicht tot het dragen van het ondernemersrisico tegenover. In non-profit organisaties, wat semipublieke sectoren in de regel zijn, 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.⁹ Governance bepaalt zo de mate waarin managers of bestuurders de externe effecten van hun handelen op belanghebbenden (*'stakeholders'*) internaliseren.

Wij bedoelen met governance van semipublieke instellingen de instituties die bestuurders van dergelijke instellingen aanzetten of dwingen om de belangen van belanghebbenden mee te wegen in hun beslissingen.¹⁰ Governance bestaat uit prikkels (*incentives*) en een beheerssysteem (*control structure*) en betreft het pallet van instrumenten waarmee bestuurders prikkels krijgen om de belangen te internaliseren. Governance omvat daarmee meer dan alleen codes. Denk bijvoorbeeld aan

⁷ Zie voor een vergelijkbaar kader Koning et al. (2008).

⁸ Grossman en Hart (1986).

⁹ Speckbacher (2008).

¹⁰ Tirole (2001), Speckbacher (2008).

intern en extern toezicht, eisen met betrekking tot transparantie, directe regulering die aangrijpt op kwaliteit van dienstverlening of financiële soliditeit van instellingen, eisen aan de samenstelling, beloning, of expertise van een raad van toezicht, of rechten voor inspraakorganen van klanten. Merk op dat de overheid in de praktijk vaak niet direct de aansturing verzorgt – semipublieke sectoren staan immers op afstand. De overheid stuurt wel indirect, ingegeven vanuit de zorg om publieke belangen.

2.2 Naar een economische definitie van semipublieke sectoren

In het algemeen spraakgebruik omvatten semipublieke sectoren een brede waaier aan organisaties, bijvoorbeeld op sociaal en cultureel terrein. Voor het begrip ‘semipubliek’ bestaat echter geen alom geaccepteerde definitie. De Commissie Halsema stelt:

“Er bestaat geen eenduidige definitie van de semipublieke sector. (...) Het is overigens wel duidelijk wat de kern is van de semipublieke sector: instellingen die onderwijs en sociale huisvesting verzorgen of zorg en openbare vervoersdiensten leveren.”

Advies Commissie Behoorlijk Bestuur (2013, p. 9).

Situaties van publieke interventie zijn vaak historisch gegroeid. Kenmerkend is dat semipublieke instellingen in het verleden, al dan niet op instigatie van de overheid, door burgers zelf zijn opgezet, waarbij in een later stadium directe of indirecte financiering door de overheid tot stand kwam. In de praktijk geldt dat in semipublieke sectoren aanbieders, die soms bedrijfsmatig functioneren, op enige afstand van de overheid maatschappelijke taken vervullen en waarin de overheid, op directe of indirecte wijze interenieert, vaak via de bekostiging.¹¹ Voor de hand liggende voorbeelden zijn de zorg, het onderwijs en de sociale woningsector. Semipublieke 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.

In aanvulling op deze taxonomische benadering (wat karakteriseert semipublieke instellingen in de praktijk), kunnen we proberen vanuit economisch perspectief te begrijpen waarom semipublieke instellingen een nuttige organisatievorm zijn. Dit is in feite een economische definitie van het begrip semipubliek. Een economisch begrip van het bestaansrecht van semipublieke instellingen combineert twee elementen. Ten eerste moet sprake zijn van een economische ratio voor over-

¹¹ Deze definitie sluit aan bij de definitie in Blokland (2008). Een veel ruimere definitie omvat wat onder de Wet Normering Bezoldiging Topfunctionarissen Publieke en Semipublieke Sector valt.

heidsbetrokkenheid. Ten tweede moet er een economische ratio zijn voor de specifieke vorm van overheidsbetrokkenheid die semipublieke instellingen kenmerkt.

Wat rechtvaardigt publieke interventie? De wenselijkheid daarvan hangt samen met (i) een noodzaak tot het borgen van bepaalde publieke belangen, en (ii) de mate waarin dat contracteerbaar is, ofwel vast te leggen in harde afspraken.¹² De eerste voorwaarde is, vanuit een economisch perspectief, vaak terug te voeren op marktfalens, zoals externe effecten. Wanneer aan de tweede voorwaarde voldaan is, kunnen wet- en regelgeving de publieke belangen waarborgen. Wanneer publieke belangen niet volledig contracteerbaar zijn, kan de overheid soms beter zelf sturen op de uitvoering. 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.¹³ Bekende oorzaken (vormen van marktfalen) zijn marktmacht, externe effecten, publieke goederen en informatiegebreken.

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 publieke belangen als wet- en regelgeving de uitvoering in goede banen kan leiden. Afspraken dienen dan contracteerbaar te zijn, dat wil zeggen vast te leggen in harde afspraken of contracten, of af te dwingen met sturing.¹⁴

Het kan echter moeilijk zijn het publieke belangen via contractuele afspraken te borgen omdat in economische termen sprake is van zogeheten incomplete contracten.¹⁵ 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 kan 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.

¹² De Bijl et al. (2012).

¹³ 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).

¹⁴ Hart et al. (1997).

¹⁵ In de context van dit stuk 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).

Als een publiek belang niet via contractuele overeenkomsten te borgen is, bijvoorbeeld vanwege incomplete contracteerbaarheid, kan de overheid 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.¹⁶ De kans bestaat dat instellingen, om de kosten te drukken, bekribbelen op niet volledig omschreven componenten in het contract tussen de overheid en het bedrijf. Daardoor komen niet-meetbare (of algemener: niet-contracteerbare) aspecten van kwaliteit die samenhangen met het publiek belang onder druk te staan.¹⁷

Een kenmerk van semipublieke instellingen is dat deze op afstand van de overheid staan. Het tweede element in een economisch sluitende definitie van het semipublieke domein betreft daarom een economische ratio die verklaart dat de overheid deze diensten niet zelf produceert, maar via bekostiging en wet- en regelgeving wel sterk meestuurt. Semipublieke instelling zijn immers geen overheid, maar voldoen wel aan de drie criteria van in het advies ‘normeren en waarderen’ van de Adviescommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers uit 2007: er is sprake van (1) een opgelegde wettelijke taak, (2) financiering uit publieke middelen en (3) een publiek belang dat wordt gediend. Welke economische argumenten kunnen verklaren dat we als samenleving ervoor kiezen deze diensten, die ook als overheidstaak gezien zouden kunnen worden, door semipublieke instellingen op afstand van de overheid laten uitvoeren? Wat is een mogelijke economische ratio voor deze wijze van organiseren?

Mogelijke economische argumenten¹⁸ om publieke belangen via semipublieke instellingen (dus op afstand geplaatst van de overheid) te borgen, hangen samen met argumenten voor decentralisatie.¹⁹ Voorbeelden van argumenten daarvoor zijn: *commitment* van beleidsmakers om zich niet al te veel met de gang van zaken te bemoeien zolang het goed gaat, en tegelijkertijd harder te kunnen ingrijpen als het misgaat; het effectiever benutten van lokaal beschikbare informatie; het terugdringen van bureaucratie (bijvoorbeeld 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 onze analyse om de

¹⁶ 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.

¹⁷ 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 (prikkels voor innovatie, kostenbesparingen) zwaarder, zie Shleifer (1998). Daarbij is ook de vraag van belang in welke mate de overheidsfunctionarissen zelf de juiste beslissingen nemen.

¹⁸ Mogelijk spelen ook historische/politieke argumenten, die te begrijpen zijn in het licht van de tijdgeest, kleur van het kabinet, e.d.

¹⁹ Dit argument kan ook van toepassing zijn op N.V.'s in overheidseigendom en ZBO's.

economische ratio diepgaand uit te werken.²⁰ De algemene vraag is welke doelen de gekozen organisatievormen of wijze van bekostiging in de zorg, het onderwijs en de woningmarkt precies dienen. Dit is in de praktijk vaak onduidelijk.

In de praktijk zien we dat de wetgever uitvoerende overheidslichamen instelt en deze een mandaat geeft om de maatschappelijke welvaart te maximaliseren.²¹ 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.

3. Regelgevend kader

Deze sectie maakt het begrip governance concreet en bevat enkele illustraties. Governance beslaat een breed scala aan instrumenten. Ruwweg kunnen we drie typen onderscheiden:

1. Direct overheidsingrijpen in de vorm van toezicht op en regulering van prijzen, beloningen, of de kwaliteit van dienstverlening.
2. Indirecte regulering in de vorm van vereisten aan transparantie, vereisten voor financiële verslaglegging, eisen aan kennis en expertise van bestuurders, of het regelen van de wijze waarop belangengroepen inspraak hebben.
3. Zelfregulering in de vorm van (meer vrijblijvende) governancecodes die de sector zelf afspreekt, maar waarvan de naleving niet afdwingbaar is.

In de politieke en maatschappelijke discussie rondom governance ligt de nadruk vaak op zelfregulering. Daarom illustreren we dit met enkele belangrijke governance codes. Het is echter van belang te realiseren dat governance uit meer bestaat dan dergelijke codes.

Code corporate governance. Voor de private sector is in Nederland een corporate governance code van kracht.²² De uitvoering van deze code gebeurt door een overheidsgefinancierde commissie, de Monitoring Commissie Corporate Governance Code. Deze commissie inventariseert jaarlijks op welke wijze en in welke mate de voorschriften van de gedragscode worden nageleefd. Deze code corporate governance is van toepassing op alle vennootschappen met statutaire zetel in Nederland

²⁰ Wanneer 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, bijvoorbeeld, onderwijs en zorg te kunnen betalen, dat daadwerkelijk daaraan besteden.

²¹ Laffont en Tirole (1990).

²² Van Houwelingen en Degens (2005).

en waarvan aandelen of certificaten van aandelen zijn toegelaten tot de handel op een gereguleerde markt of multilaterale handelsfaciliteit. De code heeft zich in de in diverse stappen ontwikkeld.²³ De code bevat principes en *best-practice*-bepalingen voor de verhoudingen tussen het bestuur, de raad van commissarissen en de aandeelhouders. De verhouding tussen de vennootschap en haar werknemers (vertegenwoordigers) is niet in de code geregeld. Desondanks geeft de code aan dat bij naleving ook belangen van werknemers dienen te worden meegewogen. De code is niet afdwingbaar: ondernemingen kunnen ervan afwijken. Wel moeten beursvennootschappen sinds 1 januari 2004 in hun jaarverslag mededeling doen over de naleving van de code.

Code voor goed openbaar bestuur.²⁴ De Nederlandse code voor goed openbaar bestuur formuleert zeven beginselen van goed openbaar bestuur voor gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk.²⁵ De code is niet afdwingbaar, maar betreft een informeel instrument dat een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van besturen om een gewetensvolle invulling te geven aan hun taken en verantwoordelijkheden. De bedoeling is dat de code bestuurders uitdaagt tot zelfreflectie en vertaling naar de dagelijkse praktijk.

Sectorspecifieke governance codes. Tot slot bestaat een groot aantal codes voor goed bestuur waarin per sector en instelling wordt beschreven hoe toezicht, bestuur en management hun taken moeten vervullen. Voorbeelden van dergelijke codes zijn de Code Goed Bestuur in het Primair Onderwijs, de Code Goed Bestuur Universiteiten 2013, de Branchecode Goed Bestuur Hogescholen, de Governance Code Woningcorporaties 2011 en de Zorgbrede Governance Code 2010. Voor al deze sectorspecifieke codes geldt dat ze informeel zijn. Bestuurders worden geacht hun eigen verantwoordelijkheid te nemen bij de naleving en implementatie.

4. Analyse: grenzen aan governance in de semipublieke sector

4.1 Kosten van het op afstand staan: grenzen aan governance in de semipublieke sector

Bij commerciële ondernemingen sturen aandeelhouders op een goed meetbare doel, namelijk de winst. Governance bij commerciële ondernemingen in de private sector werkt via verschillende kanalen. Ten eerste sturen aandeelhouders via be-

²³ Zie voor een overzicht het rapport van de Monitoring Commissie Corporate Governance Code uit 2013, "Corporate governance in beweging".

²⁴ Zie de brochure "Nederlandse code voor goed openbaar bestuur" van de Rijksoverheid, 29 december 2009.

²⁵ Openheid en integriteit, Participatie, Behoorlijke contacten met burgers, Doelgerichtheid en doelmatigheid, Legitimiteit, Lerend en zelfreinigend vermogen en Verantwoording.

loningsprikkelers 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.²⁶

Bij semipublieke instellingen, zoals ziekenhuizen, onderwijsinstellingen, of woningbouwcorporaties, werken deze kanalen echter minder goed of zijn ze zelfs geheel afwezig, waardoor sprake kan zijn van een ‘verdwijndriehoek’.²⁷ Hiervoor zijn vijf redenen die, vanwege de slechte observeerbaarheid van kwaliteit, met elkaar samenhangen.

Ten eerste richten semipublieke 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 ernst van het ziektebeeld? De praktijk laat zien dat afspraken, overeenkomsten en contracten zich dan meestal baseren op behandelingen (*input*).²⁸

Ten derde hebben consumenten moeite om de kwaliteit van diensten te ‘belonen’, veelal doordat keuzemogelijkheden ontbreken. Achtergrond kan zijn dat er überhaupt geen concurrentie is, of dat consumenten de kwaliteit van de dienst (onderwijs, zorg) niet goed, of pas lange tijd na consumptie van het goed, kunnen beoordelen. Reputatiemechanismen werken daardoor niet goed. Kortom, het mechanisme dat aanbieders disciplineert om kwaliteit te leveren, is imperfect.

²⁶ Uiteraard kan het in de private sector net zo goed mis gaan, denk bijvoorbeeld aan de boekhoudschandalen rond Enron.

²⁷ 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).

²⁸ 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.

Ten vierde ontbreekt veelal een markt voor *corporate control*. Semipublieke 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). Er vinden wel fusies plaats, maar dan niet op initiatief van aandeelhouders en investeerders, maar vanwege eigen overwegingen van bestuurders. De beweegredenen voor schaalvergroting zijn dan minder eenduidig, en daarmee moeilijker te doorgronden voor *stakeholders* en toezicht-houders. Het gebrek aan de dreiging van een vijandige overname geeft het management comfort: een bestuurder van een semipublieke 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. Nota bene: de overheid kan zich derhalve beter richten op de continuïteit van de dienst, dan op het behoud van de instelling.²⁹ Private financiers en toezichhouders hebben, vanwege de *soft budget constraints*, minder last van financieel wanbeheer, en zullen minder hard hun best doen om wanbeheer te voorkomen en scherp op toezicht te houden. Dit geldt in nog sterkere mate als er een expliciet vangnet van de overheid. Zo valt het gros van de schuldfinanciering van ziekenhuizen onder het zogenaamde Waarborgfonds Zorg (WfZ). Omdat banken geen prikkel meer hebben om de monitoren betekent dat het WfZ de monitoring rol van banken zou moeten overnemen.³⁰ Zij zijn immers de dragers van het faillissementsrisico geworden.³¹

4.2 Kosten van het op afstand staan: karakteristieken die risico's vergroten

Zwakke governance kan leiden tot *rent seeking* door bestuurders.³² 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

²⁹ Het kabinet neemt initiatief op dit vlak, zie <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/12/12/semipublieke-sector-zelf-aan-de-slag-met-goed-bestuur.html>.

³⁰ 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 het jaarverslag WfZ 2012.

³¹ Een ratio voor waarborgfondsen heeft te maken met de grote onzekerheid over toekomstig beleid, die investeringen van semipublieke instellingen onderscheidt van private investeringen, zie CPB 2014.

³² Dit geldt overigens ook in sommige 'reguliere' sectoren, bijvoorbeeld wanneer marktimperfecties het disciplinerende mechanisme van concurrentie ondermijnen. De financiële sector is daar een voorbeeld van.

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 *agency*-problemen toe. Het op afstand plaatsen van semipublieke instellingen brengt daardoor, naast de baten van decentralisatie, ook kosten met zich mee. De problemen bij diverse semipublieke 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 semipublieke instellingen) hangt daarnaast af van een aantal karakteristieken van het product of dienst dat een instelling aanbiedt. Deze karakteristieken kunnen per semipublieke sector verschillen. Dat heeft diverse achtergronden.

Ten eerste neemt de kans op misallocatie toe met de hoeveelheid vrij aan te wenden middelen (*free cash flow*).³³ 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 semipublieke instellingen is het lastiger om vrije middelen terug te laten vloeien aan belanghebbenden. Denk aan een instelling die in het buitenland actief wordt, of diensten gaat aanbieden in concurrentie met de private sector.^{34,35} 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 semipublieke 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.

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

Een vierde factor is de afstand tot beleid en politiek. Deze vergroot het risico dat instellingen voordelen verkrijgen die niet bijdragen aan publieke belangen. Dit

³³ Jensen (1986).

³⁴ De overheid accommodeert en stimuleert dit soms. Een voorbeeld is de watersector; zie “Schultz moedigt waterbedrijven aan meer over de grens te kijken”, fd.nl, 23 april 2013.

³⁵ Dit speelde in het verleden rondom de plannen van de Maastrichtse woningcorporatie Sint Servatius om woningen in België te bouwen. De vraag was of dat in het belang van Nederlandse woningzoekenden was (“Nederland in de fout bij afwijzing project Servatius”, nrc.nl, 1 okt. 2009).

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).

4.3 *Stakeholder governance* als disciplinerend instrument

Alternatieve mechanismen om discipline uit te oefenen, bieden mogelijkheden om de kosten van het op afstand plaatsen van semipublieke instellingen te verkleinen.³⁶ Naast *governance* van semipublieke instellingen, waar dit artikel 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. Maar zelfs wat *governance* betreft, bestaan er verschillende sturingsinstrumenten. Deze sectie bespreekt de mogelijkheden om de disciplinerende rol die *stakeholders* spelen te versterken (*stakeholder governance*).³⁷ Dit concept sluit aan bij situaties met meerdere *stakeholders* van een organisatie met een breed gedefinieerde missie (breder dan alleen financieel rendement).

Een eerste observatie betreft het fundamentele probleem van asymmetrische informatie, dat een cruciale rol speelt in de canonieke principaal-agent modellen als eerste benadering van *governance*. Met meerdere *stakeholders* kan dit probleem snel in complexiteit toenemen. Om *stakeholder governance* zo effectief mogelijk te maken, is het 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.³⁸ 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*. Transparantie kan daarmee ook de output, zoals kwaliteit, omvatten. Dat helpt om de kwaliteit van het management, en de geleverde output van een

³⁶ Op een nog hoger niveau kan ingrijpen plaatsvinden in de ordening, de sturing, of de handhaving. *Governance* valt in onze ogen onder ordening.

³⁷ Zie bijvoorbeeld Bingham et al. (2005). Voor een conceptuele bespreking van *stakeholder governance* (in de context van bedrijven), zie Klein et al. (2012).

³⁸ Zie Koning et al. (2008).

instelling, op waarde te schatten, bijvoorbeeld met betrekking tot een doelmatige implementatie van publieke doelen.³⁹

Een belangrijke beleidsvraag is of overheidsingrijpen nodig is om transparantie en uniformiteit tot stand te brengen. Dat is niet noodzakelijk het geval. Concurrentie kan er immers toe leiden dat instellingen iets te winnen hebben bij transparantie en vergelijkbaarheid. 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 werken, maar het zal duidelijk zijn dat de sector zelf liever geen maatregelen introduceert waar zij zelf geen belang bij hebben.⁴⁰ Dat zal des te meer spelen in sectoren waar het concurrentiemechanisme afwezig is of reputatiemechanismen niet goed werken. Zelfregulering dient dus effectief te zijn in het opleggen van bindende beperkingen van handelingsvrijheid, via een bindende privaatrechtelijke normstelling. De afdwingbaarheid kan in de praktijk echter imperfect zijn. Zelfregulering vereist dan een geloofwaardige dreiging door de overheid om hard in te grijpen wanneer de instellingen onder de maat presteren. Een zekere mate van overheidsregie en potentiële dwang is vaak onontkoombaar.

De werking van *stakeholder governance* 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 allebei contracten mee afsluiten, te verhogen. Dat ontmoedigt het doen van inspanningen. Een dergelijk risico speelt ook bij zelfregulering in de vorm van certificering, waarbij 'zwakkere broeders' meeliften op het kwaliteitslabel van de groep. Dit argument onderstreept het belang van afdwingbaarheid bij zelfregulering.

Een bekend probleem gerelateerd aan *stakeholder governance* is het gebrek aan een heldere missie voor managers.⁴¹ Voor de efficiënte uitoefening van *residual rights of control* is daarom, ten behoeve van heldere signalen aan bestuurders, 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 semipublieke instel-

³⁹ 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.

⁴⁰ De Bijl en Van Damme (1997), Stefanadis (2003).

⁴¹ Tirole (2001).

ling. 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. Dat roept de fundamentele vraag op om, in het geval van semipublieke organisaties, na te blijven denken over publiek versus privaat eigendom, al was het maar omdat omstandigheden in de loop van de tijd kunnen verschuiven.

Er zijn ook grenzen aan de governance door *stakeholders*, vanwege het ontbreken van een direct (of variabel) 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. Dat kan een manier zijn om de borging van publieke belangen meer decentraal te beleggen, bijvoorbeeld dichterbij de partijen die blootstaan aan de externe effecten zoals besproken in sectie 2.

Tot slot zijn er argumenten om terughoudend te zijn met beloningsprikkels (zoals bonussen gerelateerd aan financiële resultaten) voor bestuurders.⁴² Ten eerste zijn directe beloningsprikkels gebrekkig vanwege het ontbreken van betrouwbare indicatoren voor het surplus dat beslissingen van bestuurders voor *stakeholders* creëert. Ten tweede laat de theorie van incentives zien dat het ontwerpen van dergelijke incentive contracten moeilijk is in *multi-task*-situaties. Een alternatief is bestuurders en werknemers te motiveren met behulp van intrinsieke motivatie en impliciete prikkels, zoals mogelijkheden om zich te ontwikkelen met het oog op de toekomstige arbeidsmarkt. We merken hierbij op dat een dergelijke motivatiestructuur, met zwakkere expliciete prikkels, geen nadeel hoeft te zijn – het kan juist bijdragen aan het op één lijn krijgen van de prikkels binnen de organisatie met de missie c.q. publieke belangen in kwestie (zoals uitgewerkt in eerdere secties).⁴³

5 Conclusie

Wanneer de overheid de uitvoering van publieke taken, of het borgen van publieke belangen, overlaat aan private of semipublieke 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 be-

⁴² Tirole (2001).

⁴³ Shleifer (1998), Speckbacher (2008).

stuurders 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 semipublieke 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.

Onze analyse maakt duidelijk dat borging van publieke belangen via semipublieke instellingen baten, maar ook kosten met zich meebrengt. We identificeren en beschrijven deze kosten en baten en bieden 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, verlaagt 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.⁴⁴ Dit artikel neemt de economische ratio voor de huidige ordening van semipublieke 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 semipubliek 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 semipublieke 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 dit stuk valt.

Een andere open vraag betreft de intrinsieke motivatie als mechanisme voor gewenst gedrag.⁴⁵ 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? Welke ondersteunende mechanismen zijn nodig om *moral hazard* te voorkomen? Hoe ontstaat er een organisatiecultuur waarin minder ruimte is voor *moral hazard*? Hoe kunnen we vertrouwen op beleidsmakers en toezichhouders om “het spelletje niet mee te spelen”? De

⁴⁴ Voor meer open onderzoeksvragen, zie bijvoorbeeld Bingham et al. (2005).

⁴⁵ Zie Bovenberg en Gradus (2001). De te verwachten impact hiervan is mogelijk beperkt; zie Koning et al. (2006).

huidige maatschappelijke onvrede over semipublieke instellingen is een reden om dit vraagstuk nu te agenderen.

Auteurs

Michiel Bijlsma (m.j.bijlsma@cpb.nl) is hoofd sector marktordening bij het Centraal Planbureau en extramural fellow aan de Universiteit van Tilburg.

Paul de Bijl (paul@radicandeconomics.com) is adviseur marktordening, mededinging en regulering bij Radicand Economics en Lexonomics, en gasthoogleraar Reguleringseconomie aan de WHU Otto Beisheim School of Management (Duitsland).

Referenties

- Advies Commissie Behoorlijk Bestuur (2013), Een lastig gesprek, rapport.
- Baarsma, B. en J. Theeuwes, 2008, De verwarde onderneming, *Economisch Statistische Berichten*, vol 93(4528): 68-71.
- Baarsma, B. en J. Theeuwes, 2009, Publiek belang en marktwerking: Argumenten voor een welvaartseconomische aanpak, in: E. van Damme en M.P. Schinkel (eds), *Preadviezen 2009: Marktwerking en Publieke Belangen*, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, p. 23-51.
- Bijl, P.W.J. de, 2013, Schaalgrootte, CPB Notitie, 4 november, Centraal Planbureau.
- Bijl, P.W.J. de, G.M.M. Gelauff en G. Zwart, 2012, Economische invalshoek Staatsdeelnamen, CPB Notitie, 12 november, Centraal Planbureau.
- Bijl, P.W.J. de, en E.E.C. van Damme, 1997, Regulering en zelfregulering in markten met kwaliteitonzekerheid, Onderzoeksreeks directie Marktwerking, OCFEB.
- Bijlsma, M.J. en P.W.J. de Bijl, 2013, De governance van semi-publieke instellingen, CPB Notitie, 13 november, Centraal Planbureau.
- Bijlsma, M.J. en F. Felsö, 2014, De rol van de overheid bij waarborgfondsen in de semipublieke sector, CPB Notitie, 24 juni, Centraal Planbureau.
- Bingham, L.B., T. Nabatchi en R. O'Leary, 2005, The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government, *Public Administration Review*, vol. 65(5): 547-58.
- Blokland, D., 2008, Een afwegingskader voor marktwerking in semipublieke sectoren, *TPEdigitaal*, vol.2(1): 47-61.
- Bovenberg, L. en R. Gradus, 2001, De economie van moeder Theresa, *Economisch Statistische Berichten* vol. 86(4315): p. 516.
- DeMarzo, P.M., M.J. Fishman en K.M. Hagerty, 2005, Self-Regulation and Government Oversight, *Review of Economic Studies*, vol. 72(3): 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*, vol. 94(4): 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): 1127-61.
- Houwelingen, C.M. van, en R.M.L. Degens, 2005, Corporate governance in Nederland Van Peters tot Tabaksblat, *Compact 2*, p. 3-11.
- Jensen, M.C., 1986, Agency Costs of Free Cash Flow, Corporate Finance, and Takeovers, *American Economic Review*, vol. 76(2): 323-329, Papers and Proceedings.

- Klein, P.G., J.T. Mahoney, A.M. McGahan en C.N. Pitelis, 2012, Who is in charge? A property rights perspective on stakeholder governance, *Strategic Organization*, vol. 10(3): 304-15.
- 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 2006.
- 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*, vol. 6(1): 1-31.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2005, Kaderstellend visie op toezicht, Minder last, meer effect: zes principes van goed toezicht.
- Ministerie van Financiën, 2000, Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how?, Paper ten behoeve van 9th FEE Public Sector Conference, 2-4 November 2000.
- Peij, S.C., 2011, *Handboek Corporate Governance*, Kluwer.
- Shleifer, A., 1998, State versus Private Ownership, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12(4): 133-50.
- Spanhove, J. en K. Verhoest, 2007, Corporate governance vs. government governance: translation or adaptation?, paper ten behoeve van EIASM 4th Workshop on Corporate Governance Brussels, 15-16 november 2007.
- Speckbacher, G., 2008, Nonprofit versus Corporate Governance: An Economic Approach, *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 18(3): 295-320.
- Stefanadis, C. 2003, Self-Regulation, Innovation, and the Financial Industry, *Journal of Regulatory Economics*, vol. 23(1): 5-25.
- Tirole, J., 1999, Incomplete Contracts: Where Do We Stand?, *Econometrica*, vol. 67(4): 741-81.
- Tirole, J., 2001, Corporate Governance, *Econometrica*, vol. 69(1): 1-35.
- Zingales, L., 1998, Corporate Governance, in: P. Newman (ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Macmillan, p. 497-502.