



Aan  
de voorzitter van de SER  
de heer H.H.F. Wijffels  
Postbus 90405  
2509 LK DEN HAAG

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
<b>3 OKT 2005</b>		EP/MW 5061758	1

Onderwerp  
Kabinetsreactie op het SER-advies 'Ondernemerschap voor de publieke zaak'

Geachte heer Wijffels,

Het Kabinet heeft met waardering kennis genomen van het SER-advies 'Ondernemerschap voor de publieke zaak'. Hierbij zend ik u de reactie van het Kabinet, zoals aangekondigd in mijn brief d.d. 1 juni jl.

In deze reactie gaat het kabinet in op de boodschap van de SER dat het stimuleren van ondernemerschap resulteert in een verbetering van de publieke dienstverlening. Tevens gaat het Kabinet in op het door de SER bepleite concept van meervoudige verantwoording.

Het Kabinet geeft daarnaast een aantal concrete vervolgstappen aan om ondernemerschap te bevorderen en verantwoordingsstructuren te verbeteren op het terrein van onderwijs, zorg en wonen.

Hoogachtend,

mr. L.J. Brinkhorst  
Minister van Economische Zaken

Bezoekadres

Doorkiesnummer

Telefax

Hoofdkantoor  
Bezuidenhoutseweg 30  
Postbus 20101  
2500 EC 's-Gravenhage

Telefoon (070) 379 89 11  
Telefax (070) 347 40 81  
Email ezpost@minez.nl  
Website www.minez.nl

Behandeld door  
J

Verzoeken bij beantwoording van deze brief ons kenmerk te vermelden

## **Kabinetsreactie op het SER-advies ‘Ondernemerschap voor de publieke zaak’**

### **1. Inleiding**

De dienstverlening in onderwijs, zorg en wonen wordt verzorgd door een verscheidenheid van organisaties: ondernemingen die als gemeenschappelijk kenmerk hebben dat zij diensten leveren met een bepaald publiek belang. Maatschappelijke ondernemingen maken een substantieel deel uit van deze ondernemingen.<sup>1</sup> Er is sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van maatschappelijke belangen aantrekt in de overtuiging dat deze anders niet goed tot zijn recht komen.<sup>2</sup> De overheid is eindverantwoordelijk voor de behartiging van het publieke belang. Dit houdt niet in dat de overheid vanzelfsprekend de dienstverlening zelf verzorgt: ook private partijen kunnen dat doen. In de onderwijssector bestaan privaat- en publiekrechtelijke organisaties bijvoorbeeld naast elkaar. Deze organisaties leveren essentiële diensten voor individuele afnemers en voor de economie als geheel. Het gaat kortom om organisaties zoals basis- en middelbare scholen, universiteiten, zorgverzekeraars, ziekenhuizen, zelfstandige behandelcentra, verpleegtehuizen en woningcorporaties.

Deze ondernemingen hebben een hybride karakter. Enerzijds laat het privaatrechtelijke karakter van veel ondernemingen ruimte voor een eigen motivatie en een eigen verantwoordingsstructuur. Anderzijds leveren ze vaak publieke diensten waar zij publiek geld of publieke bevoegdheden voor toegekend krijgen, waarbij ze veelal zijn gebonden aan bepaalde publieke regels. Omgekeerd zijn er ook publiekrechtelijke ondernemingen die niet publiek bekostigde diensten aanbieden (bijvoorbeeld commerciële “master”-opleidingen aan universiteiten). Deze ondernemingen opereren daarmee op het snijvlak tussen publiek en privaat.

---

<sup>1</sup> Zie Prof. mr. H.J. de RU *et al*, *De maatschappelijke onderneming*, 2005. In deze studie (p. 19) wordt de maatschappelijke onderneming omschreven als: een onderneming, die is vormgegeven als privaatrechtelijke rechtspersoon, die een maatschappelijk doel nastreeft dat parallel loopt aan het algemeen belang, en waarvan de winst niet wordt uitgekeerd, maar geheel en alleen wordt aangewend voor het realiseren van het maatschappelijk doel dat de onderneming nastreeft.

In de afgelopen decennia is de regeldruk voor deze organisaties fors toegenomen. Dit ging ten koste van de ruimte voor de in sector werkende professionals en de eigen verantwoordelijkheid van de burgers. Het kabinet wil de regelzucht en bureaucratie verminderen door de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers en samenleving te versterken. Dat maakt het mogelijk om meer maatwerk te leveren aan burgers en meer ruimte te creëren voor vernieuwing, waardoor de kwaliteit van de publieke dienstverlening zal verbeteren. Een en ander was aanleiding voor het vorige kabinet om de SER advies te vragen over de mogelijkheden van ondernemerschap om de publieke dienstverlening te verbeteren.

De **kernvraag** van de adviesaanvraag en het SER-advies luidt: hoe ruimte en responsiviteit te creëren om de belanghebbenden goed te kunnen bedienen en tegelijkertijd voldoende ‘checks and balances’ in te bouwen met als doel er voor te zorgen dat aanbieders van publieke diensten het publieke belang behartigen? In de afgelopen periode zijn naast het SER-advies ook andere adviezen verschenen die dezelfde problematiek hebben geadresseerd.<sup>3</sup>

De SER heeft inmiddels een advies uitgebracht, getiteld ‘Ondernemerschap voor de publieke zaak’. De kernboodschap daarvan is dat het stimuleren van ondernemerschap resulteert in een verbetering van de publieke dienstverlening, zoals in sectoren als zorg, wonen en onderwijs.<sup>4</sup> Het stimuleren van ondernemerschap verhoogt namelijk de responsiviteit<sup>5</sup> van instellingen.<sup>6</sup> Het kabinet onderschrijft deze kernboodschap en voert reeds op verschillende terreinen beleid dat leidt tot meer ruimte voor ondernemerschap.

---

<sup>2</sup> WRR, *Het borgen van publiek belang*, 2000

<sup>3</sup> Zoals de WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, WRR-rapport 70, december 2004; Commissie De Boer, *Lokaal wat kan, centraal wat moet. Nieuw bestel voor woningcorporaties*, mei 2005.

<sup>4</sup> SER, p. 9.

<sup>5</sup> De mate waarin de organisatie tijdig en op de juiste (= meest effectieve) wijze reageert op “exit- en voice-signalen” van individuen (van zowel binnen als buiten de organisatie). O.a. A. Etzioni, *A comparative analysis of complex organizations On power, involvement and their correlates*, New York. The Free Press of Glencoe, 1961.

<sup>6</sup> SER, p. 58.

Zoals de SER benadrukt, is ondernemerschap in de publieke dienstverlening altijd geconditioneerd. De noodzaak voor de overheid om scherp bepaalde publieke belangen, zoals toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit, te borgen zal de ruimte voor ondernemende organisaties inperken.

In het vervolg van deze reactie geeft het kabinet zijn visie op twee aspecten die centraal staan in deze kernvraag, het stimuleren van ondernemerschap (paragraaf 2) en een nieuw systeem van ‘checks and balances’ (paragraaf 3). Bij de bespreking daarvan gaat het kabinet in op diverse suggesties van de SER. In de bijlage gaat het kabinet in op de aanbevelingen van de SER ten aanzien van de sectoren onderwijs, zorg en wonen.

## **2. Stimuleren van ondernemerschap**

*De essentie van ondernemerschap: klantgerichtheid en autonomie*

Met de SER is het kabinet van mening dat het begrip ondernemerschap in de kern staat voor autonomie in de bedrijfsvoering en voor een professioneel en innovatief gebruik van de ter beschikking staande middelen ten behoeve van een voortdurende verbetering van de dienstverlening. Uiteindelijk met als doel om kwalitatief hoogwaardige diensten te leveren die aansluiten op de behoeften en wensen van afnemers.<sup>7</sup> Dit betekent volgens het kabinet dat organisaties die een bijdrage leveren aan de publieke dienstverlening goed luisteren naar hun afnemers, hun eigen ‘feedback’ organiseren en achteraf rekenschap afleggen. Kortom, organisaties die zich responsief opstellen richting hun belanghebbenden.

Klantgerichtheid en autonomie zijn ook de kernelementen van ondernemerschap in de marktsector. Het kabinet ziet echter ook een verschil. In de marktsector zorgt het prijsmechanisme er namelijk voor dat ondernemingen, die voor eigen rekening en risico opereren, een sterke (financiële) prikkel hebben om het belang van de afnemer centraal te stellen. In de publieke dienstverlening zijn dergelijke financiële prikkels veelal zwakker of zelfs afwezig. Daar tegenover staat dat de intrinsieke motivatie van de professionals

---

<sup>7</sup> SER, p. 25, 29 en 30.

vaak betrekking heeft op niet-financiële aspecten. De afwezigheid van sterke prikkels impliceert echter wel dat klantgerichtheid niet afgedwongen wordt, zeker als (de professionals in) deze ondernemingen ook nog gebonden zijn aan allerlei door de overheid opgelegde regels. In die gevallen kan versterking van verantwoording ervoor zorgen dat de intrinsieke motivatie van de professionals daadwerkelijk worden ingezet om het publieke belang te borgen.

*Prikkels die klantgericht ondernemerschap bevorderen...*

Ondernemerschap is gebaat bij de aanwezigheid van economische en/of bestuurlijke prikkels om de wensen van de afnemer centraal te stellen.<sup>8</sup> Deze prikkels kunnen volgens het kabinet verschillende vormen hebben.<sup>9</sup> In z'n meest sterke vorm gaat het om introductie van concurrentie tussen aanbieders in combinatie met, soms binnen zekere grenzen, vrije prijsvorming en vrije toetreding. In de sectoren zorg, onderwijs en wonen wordt dan meestal gesproken over gereguleerde marktwerking. Indien daarbij ook nog eens van publieke financiering sprake is, kan financiering van de vraagzijde in plaats van de aanbodzijde bijdragen aan een meer klantgerichte houding van aanbieders.<sup>10</sup> Het kabinet onderschrijft hierbij de theoretische beschouwingen uit het recent verschenen rapport 'Beslissende invloed voor de burger', opgesteld door de interdepartementale werkgroep 'vraagsturing in de (semi-)publieke dienstverlening', en deelt haar standpunt dat vraagsturing verder gestimuleerd moet worden. Enkele voorbeelden van vraagsturing zijn persoonsgebonden, persoonsvolgende budgetten (PGB's en PVB's) en vouchers, zoals die bestaan in de vorm van PGB's in de AWBZ, kennisvouchers voor het MKB, als ook de buurtgerichte aanpak van diverse gemeentes. Het kabinet wil doorgaan op de ingeslagen weg: zo is vraagsturing het leidende principe bij de stelselherziening van de zorg en worden in het onderwijs leerrechten geïntroduceerd. Het kabinet onderschrijft de

---

<sup>8</sup> SER, p. 79

<sup>9</sup> Zie ook CPB, *Centrale doelen, decentrale uitvoering, Over de do's en don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen*, Den Haag, 2004.

<sup>10</sup> Zie Ministerie van Economische Zaken, *Vragender wijs. Vraagsturing in de praktijk*, 2003; Commissie Franssen, *Beslissende invloed voor de burger*, 2005.

stelling van de SER dat keuzevrijheid van burgers een stimulans is voor ondernemerschap doordat het de concurrentiedruk vergroot en zo klantgerichtheid en innovatie stimuleert.<sup>11</sup>

Ook als directe concurrentie om de gunst van de klant niet mogelijk of niet wenselijk is (bijvoorbeeld bij gebonden afnemers of kwetsbare groepen), kunnen de prikkels voor ondernemerschap worden vergroot. Te denken valt aan prestatiefinanciering, waarbij de prikkel niet via de vraagkant maar via de aanbodkant loopt of prestatiecontracten, waarbij de overheid met een andere partij afspraken maakt over het gewenste productieniveau en de kwaliteit van de dienstverlening.<sup>12</sup> In beide gevallen is de invloed van de afnemer minder direct dan bij concurrentie en vraagfinanciering: ‘empowerment’ van de afnemers is dus minder sterk. Het afdwingen van responsiviteit vereist dan dat afnemers langs andere wegen invloed kunnen uitoefenen (zie paragraaf 3).

De effectiviteit van de hierboven genoemde prikkels om ondernemerschap te vergroten hangt samen met de mate waarin ondernemingen risicodragend zijn.<sup>13</sup> Immers, prikkels hebben alleen effect als ze de organisatie ook daadwerkelijk voordeel dan wel nadeel oplevert. Daar is geen sprake van als de overheid het overschot afroemt of het tekort aanvult. Hoe sterker de gewenste prikkels voor ondernemerschap, des te meer het voor de hand ligt om de risicodragendheid van organisaties te vergroten. Dat impliceert ook de mogelijkheid van uittreding. Het kabinet is van mening dat de introductie van marktwerking kan betekenen dat slecht presterende instellingen failliet kunnen gaan in plaats van blijvende instandhouding met publieke middelen. Het streven is uiteraard om het niet zover te laten komen door het inbouwen van goede ‘checks and balances’ (zie volgende paragraaf). De ervaring leert echter dat dit alleen niet voldoende is om mismanagement te voorkomen als de dreiging van faillissement op de achtergrond ontbreekt. Voorwaarde is uiteraard wel dat de overheid de continuïteit van de publieke dienst zelf kan blijven garanderen, bijvoorbeeld door een ‘last resort’-faciliteit, zoals in

---

<sup>11</sup> SER, p. 26

<sup>12</sup> Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, *Prestatiefinanciering: wanneer en hoe?*, juli 2005.

<sup>13</sup> Voor eigen rekening en risico betekent in dit verband dat de organisaties zelf eventuele risico's dragen en deze niet kunnen afwentelen op andere partijen, zoals de overheid.

de energiesector. Bij concurrentie tussen aanbieders behoort de continuïteit van de publieke dienstverlening centraal te staan en niet de continuïteit van de individuele dienstverleners. Het kabinet is momenteel bezig om een faillissementsfaciliteit voor zorgaanbieders te ontwerpen die aan dit principe blijft voldoen in een situatie met meer marktprikkels.<sup>14</sup> Het kabinet zal inventariseren hoe verschillende sectoren omgaan met het bieden van ‘last resorts’ gericht op de continuïteit van dienstverlening en daarbij bezien hoe de sectorale waarborgfondsen (die gericht zijn op het afdekken van risico's voor individuele aanbieders) zich verhouden tot de introductie van concurrentie.

Concurrentie tussen aanbieders leidt vooral tot klantgericht presteren als de toetredingsbarrières laag zijn. (Potentiële) toetreding resulteert in prikkels voor bestaande aanbieders om de diensten beter te laten aansluiten op de wensen en behoeften van belanghebbenden. Het toestaan van op winst gerichte aanbieders naast maatschappelijke ondernemingen is één van de manieren om toetreding te stimuleren. Het geeft (potentiële) nieuwe aanbieders immers de mogelijkheid om het benodigde risicodragend kapitaal bij elkaar te krijgen. Ook stelt het ondernemingen in de gelegenheid om toegang te krijgen tot het meer risicodragende deel van de kapitaalmarkt, waardoor ze eerder kunnen investeren in innovatieve activiteiten. Voorts is de tucht van de kapitaalmarkt een sterke prikkel om de bedrijfsvoering te verbeteren. Een belangrijk vraagstuk is of toelaten van op winst gerichte aanbieders de kwaliteit van de publieke dienstverlening ten goede komt en hoe in de overgangsfase voorkomen kan worden dat publieke middelen op oneigenlijke wijze weglekken naar private partijen. Het kabinet is van mening dat tegen het toestaan van op winst gerichte aanbieders in de publieke dienstverlening naast maatschappelijke ondernemingen a-priori geen bezwaren bestaan, mits de bovengenoemde risico's zich niet voordoen. Zoals aan uw Kamer gemeld is het kabinet voornemens om op termijn winst in de zorg toe te staan.<sup>15</sup> Het Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken (KCOV) zal nader onderzoek doen naar de gevolgen van het

---

<sup>14</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Transparante en integrale tarieven in de gezondheidszorg*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 27659, nr. 52.

<sup>15</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Transparante en integrale tarieven in de gezondheidszorg*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 27659, nr. 52.

toestaan van uitkeerbare winst en de vorming van financiële reserves op de kwaliteit van de dienstverlening in de publieke dienstverlening in het algemeen en onder welke voorwaarden dat mogelijk is. Het kabinetsbeleid met betrekking tot de mogelijkheden en de randvoorwaarden van het toelaten van uitkeringen van winst voor de gezondheidszorg en de bijbehorende faillissementsfaciliteit, zoals in de brief van 8 maart aan de Tweede Kamer aangegeven, kent zijn eigen werking en tijdfase.

#### **Enkele feiten over winst**

- Non-profit en for-profit ondernemingen kunnen naast elkaar bestaan. Een voorbeeld is de coöperatieve Rabobank die concurreert met beursgenoteerde ondernemingen als ING en ABN-AMRO. Ook in veel semi-publieke sectoren is dat het geval. Denk aan de situatie op de markt voor zorgverzekeringen (Achmea vs. DeltaLloyd).
- In publieke dienstverlening blijven non-profit ondernemingen dominant, ook als for-profit ondernemingen zijn toegelaten. In de VS is slechts ca. 15% van de ziekenhuizen 'for profit' (Hansmann, *The Ownership of Enterprise*, Belknap Harvard, 1996).
- Nederland is één van de weinige landen die geen winst toestaat in de zorg (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Transparante en integrale tarieven in de gezondheidszorg*, 2005)
- In markten waar beide vormen zijn toegestaan, zijn vernieuwende organisaties vaker for-profit (Scott *et al.*, *Institutionals change and Healthcare Organisations*, The University of Chicago Press, 2000).
- In Duitsland zijn er beursgenoteerde ziekenhuisketens die publieke ziekenhuizen opkopen en weer rendabel maken, zonder dat dit ten koste gaat van de toegankelijkheid van de zorg (SEO, *Tel uit je winst*, 2003).

Per sector zal moeten worden gezien hoe het vergroten van de prikkels voor ondernemerschap in combinatie met andere vormen van regulering ertoe kan bijdragen dat de positieve effecten van ondernemerschap worden benut, zonder dat dit ten koste gaat van publieke belangen. Conform de suggestie van de SER zou de expertise van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken hierbij ingezet kunnen worden.

#### *...en ruimte creëren voor ondernemerschap*

Volgens het kabinet is ondernemerschap ook gebaat bij een zo groot mogelijke autonomie voor instellingen in het proces van dienstverlening. Echter, de aanwezigheid van publieke belangen rechtvaardigt dat deze autonomie op een of andere manier begrensd is. Risico's van te beperkte begrenzing van het ondernemerschap zijn daarentegen bijvoorbeeld beperkte toegankelijkheid voor bepaalde afnemers, verschraling van aanbod (zowel in

termen van kwaliteit als diversiteit) als gevolg van ‘cherry picking’ en oneerlijke concurrentie door kruissubsidiëring. In het verleden heeft de overheid sterk de neiging gehad om de productie of dienstverlening dan zelf te gaan verzorgen of om organisaties met gedetailleerde regels voor te schrijven hoe ze rekening dienen te houden met publieke belangen. Dit heeft onder meer geleid tot verkokering van beleid en toezicht, bureaucratie en gebrek aan ruimte voor ondernemerschap.

Het kabinet is met de SER van mening dat dit anders en beter kan. De SER constateert dat privaatrechtelijke organisaties daarbij een belangrijke bijdrage kunnen leveren.<sup>16</sup> In sectoren als wonen, onderwijs en zorg is dat al bovendien in belangrijke mate de praktijk.

#### ***Een voorbeeld over verminderen van regeldruk***

Het kabinet vindt het van groot belang om het in gang gezette beleid met voortvarendheid door te zetten. Daarom heeft de minister van OCW op 10 juni (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29546, nr. 6) een beleidsnotitie aan uw Kamer aangeboden met concrete voorstellen om de administratieve lastendruk voor instellingen verder terug te dringen.

Toepassing van het principe van de zorgplicht speelt in deze aanpak een belangrijke rol, met zowel een verwacht positief effect op de gewenste deregulering als op het terugdringen van de administratieve lasten. Een zorgplicht is een wettelijke gedragsnorm die de onderwijsinstellingen ertoe verplicht zorg te betrachten voor een door de wetgever omschreven belang dat enerzijds voldoende concreet is en anderzijds gedragsvarianten in de praktijk toelaat. Door deze benadering stelt de overheid de relevante politieke/maatschappelijke belangen veilig, terwijl de onderwijsinstellingen de gelegenheid krijgen in de praktijk verschillende gedragsvarianten toe te passen. Hierover heeft de minister van OCW samen met de minister van Justitie en mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer het rapport ‘Naar een bruikbare rechtsorde voor het hoger onderwijs’ aangeboden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 853, nr. 16). In de nieuwe Wet Hoger Onderwijs en Onderzoek (WHOO) zal dit principe ook al waar mogelijk toegepast worden. Ook voor de andere onderwijs(-sub-)sectoren worden de mogelijkheden daartoe verkend in het kader van programma Bruikbare Rechtsorde.

Onderzoek naar de mogelijkheden voor de subsectoren Primair Onderwijs (PO) en Voortgezet Onderwijs (VO) is reeds gestart als onderdeel van de voorgenomen aanpassing Wet PO, Wet VO en de Wet Expertisecentra. Zo wordt bezien of het huidige complexe regelkader voor zorgleerlingen kan worden vereenvoudigd met de zorgplichten. De eigen verantwoordelijkheid van de scholen voor een sluitend aanbod voor zorgleerlingen is daarbij het uitgangspunt. De overheid zal het in wetten verankerde publieke belang daarmee in balans moeten brengen. In de notitie over de herijking van de zorgstructuur die voor september 2005 is toegezegd, komt het kabinet hierop terug. In het verlengde daarvan onderzoekt het ministerie van OCW ook de haalbaarheid van zorgplichten voor andere onderdelen van de PO- en VO-wetgeving.

Een andere, minder belastende, wijze van reguleren kan er volgens het kabinet toe bijgedragen dat het potentieel van organisaties beter wordt benut. De overheid dient de vragers en aanbieders zoveel mogelijk in staat te stellen het spel te spelen, door een heldere set van spelregels en zo min mogelijk in te grijpen in het spel zelf.

Het kabinet vindt dat een dergelijke benadering de volgende eisen aan regels stelt.<sup>17</sup> Allereerst moeten regels helder geformuleerd zijn en leiden tot een duidelijk afgebakend en gelijk speelveld voor alle organisaties. Een goed voorbeeld hiervan zijn de Markt en Overheid-regels die kruissubsidiëring tussen publieke en private activiteiten van overheidsinstellingen aan banden leggen. De overheid formuleert publieke belangen helder en legt gedrags- en toetredingsregels, het toezicht en de wijze van financiering vast. Ten tweede moet, waar mogelijk, sprake zijn van doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften. De overheid moet zich in beginsel niet mengen met aspecten die vallen onder de bedrijfsvoering van de betreffende onderneming. De uitvoerende ondernemingen zijn zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop de daadwerkelijke productie en distributie van publieke diensten is vormgegeven: zij dragen dan de operationele verantwoordelijkheid. Ten slotte moet de overheid consistent omgaan met regels. Autonomie en vernieuwen betekent dat er soms fouten worden gemaakt. Het is van belang om van deze fouten te leren en niet in een regel- en toezichtsreflex te schieten. Een probleem of een incident moet niet automatisch leiden tot meer regels, meer toezicht en meer verantwoording. Het is van belang dat de organisatie die het probleem of incident verantwoordelijk is de noodzakelijke actie onderneemt om het probleem op te lossen en te voorkomen dat dat probleem zich in de toekomst herhaalt. Het verschuiven van de regels tijdens het 'spel' leidt namelijk tot onzekerheid en beperkt de ruimte voor ondernemerschap. In dit verband zou zo terughoudend mogelijk omgegaan moeten worden met de mogelijkheid om (later) via lagere regelgeving nadere regels op te leggen.

---

<sup>16</sup> SER, p. 23

<sup>17</sup> Conform SER, p. 55

*...stimuleren een ondernemende cultuur*

Ondernemerschap gedijt alleen binnen een ondernemende cultuur. Het stimuleren van ondernemerschap binnen de publieke dienstverlening vereist daarom over het algemeen een cultuurverandering.<sup>18</sup> Cultuur is evenwel een veelomvattend begrip dat niet met een druk op een knop veranderd kan worden. Het kabinet ziet de rol van de overheid op dit vlak als voorwaardenscheppend. Een meer ondernemende cultuur heeft alleen kans van slagen in een omgeving, waarin klantgericht gedrag consequent wordt beloond en tevens ruimte wordt gegeven om de dienstverlening zelf in te richten. In theorie kan een meer ondernemende cultuur spanningen opleveren met andere waarden die in de publieke sector belangrijk zijn.<sup>19</sup> Het CPB wijst er echter op dat de aanwezigheid van intrinsieke motivatie geen doorslaggevende reden is om af te zien van prestatieprikkels en dat de afwezigheid van intrinsieke motivatie vaak een indicatie geeft waar (extrinsieke) prikkels het meest kunnen betekenen. Zonder goed gerichte prestatieprikkels kan intrinsieke motivatie over de tijd juist verminderen, vooral als niet-gemotiveerde werknemers mee kunnen liften op de gemotiveerdere werknemers. Uiteraard moet gewaakt worden voor mogelijke perverse effecten van bepaalde prestatieprikkels.

### **3. Naar nieuwe toezichts- en verantwoordingsarrangementen**

Binnen de publieke dienstverlening zal (het stimuleren) van ondernemerschap altijd gepaard moeten gaan met een systeem van 'checks and balances'. Zo'n systeem draagt er toe bij dat ondernemingen voor de publieke zaak een grotere ruimte ook daadwerkelijk gebruiken om de dienstverlening aan de afnemers te verbeteren én daarbij oog houden voor de door de overheid gedefinieerde publieke belangen. De SER komt in dit verband met het concept van meervoudige verantwoording.<sup>20</sup> Dit concept bestaat uit een evenwichtige combinatie van extern (verticaal) toezicht, interne controle en horizontale verantwoording. Horizontale verantwoording betreft een dialoog met belanghebbenden en

---

<sup>18</sup> Zie Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, *Wagend presteren. Naar een cultuur van ondernemerschap in semi-publieke sectoren*, Den Haag, 2005.

<sup>19</sup> Zie CPB, *Centrale doelen, decentrale uitvoering, Over de do's en don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen*, Den Haag, 2004, p. 128

<sup>20</sup> SER, p. 59

een transparante verantwoording over wat met de ‘feedback’ gedaan is. Bij stichtingen heeft interne controle vaak de vorm van een Raad van Toezicht, analoog aan de Raad van Commissarissen bij gewone ondernemingen.

De SER geeft aan dat de invulling van het systeem per type instelling en naar omgeving waarin men opereert verschilt. Het accent binnen de meervoudige verantwoording zou moeten liggen bij een goede vormgeving van de interne controle en horizontale verantwoording: dit bevordert de maatschappelijke legitimatie van ondernemingen. Naarmate deze mechanismen effectiever zijn vormgegeven, zou het verticale toezicht gericht en selectiever kunnen zijn.<sup>21</sup> Dat vraagt ook een andere houding van de overheid. Betrokkenheid vanuit de overheid moet in de eerste plaats gebaseerd op een aantal heldere spelregels passend bij de systeemverantwoordelijkheid en de borging van de publieke belangen.

Uitdaging is om het door de SER voorgestelde systeem van meervoudige verantwoording in een werkbare praktijk om te zetten. Met andere woorden: wie legt waarover aan wie en in welk geval verantwoording af? Zonder een nadere invulling bestaat het risico van bureaucratische overlegculturen, onduidelijkheid over de verhouding tussen diverse verantwoordingsmechanismen en stapeling van toezicht. Het kabinet deelt de mening van de SER dat dit moet worden voorkomen. Hoewel de precieze invulling van meervoudige verantwoording alleen per sector kan worden gemaakt, is het naar het oordeel van het kabinet wel mogelijk om een aantal algemene uitgangspunten te geven.

### **3.1 Verantwoording aan wie en waarover?**

Het systeem van meervoudige verantwoording dient ervoor om, zoals ook de SER stelt, recht te doen aan de verschillende belangen van de bij de organisatie betrokken belanghebbenden.<sup>22</sup> De invulling van de verantwoordingsstructuur dient volgens het kabinet om ondernemingen enerzijds te dwingen tot responsiviteit jegens de afnemers en

---

<sup>21</sup> SER, p. 76

<sup>22</sup> SER, p. 59

andere belanghebbenden. Anderzijds zijn zij volgens het kabinet verantwoording schuldig aan de overheid, die eindverantwoordelijk is voor de borging van publieke belangen.

#### *Responsiviteit en meervoudige verantwoording*

Een mogelijkheid om de responsiviteit van ondernemingen te vergroten is het betrekken van afnemers en andere belanghebbenden in de verantwoordingsstructuur. Of dat nodig is en zo ja in hoeverre hangt mede af van de aanwezigheid van andere mechanismen via welke betrokkenen hun wensen kenbaar kunnen maken. In paragraaf 2 is aangegeven dat ondernemerschap binnen een marktcontext organisaties sterk prikkelt om klantgericht te presteren, vooral als afnemers vrij zijn om tussen aanbieders te kiezen (zodat ze kunnen ‘stemmen met de voeten’).<sup>23</sup>

Het kabinet is van mening dat als afnemers kunnen stemmen met de voeten het dan voor de hand ligt om terughoudend te zijn met het opleggen van eisen die tot doel hebben de responsiviteit van de organisatie te vergroten, zoals bijvoorbeeld verplichte cliëntenraden. Vanuit de optiek van responsiviteit hebben dergelijke eisen weinig meerwaarde, terwijl ze wel de vrijheid van ondernemers inperken. Dat laat natuurlijk onverlet dat aanbieders zelf het initiatief kunnen nemen tot allerlei horizontale verantwoordingsvormen, bijvoorbeeld om zich zo te onderscheiden van andere aanbieders. Volgens het kabinet leidt concurrentie niet automatisch tot responsiviteit indien er sprake is van een langdurig relatie tussen afnemer en aanbieder. In dat geval kunnen afnemers vooraf weliswaar kiezen tussen verschillende aanbieders, maar eenmaal gekozen kan er een afhankelijkheidsrelatie ontstaan omdat overstappen kostbaar of praktisch onmogelijk is.

Het kabinet heeft overigens reeds in het strategisch actieprogramma consumentenbescherming aangekondigd dat in transitiesectoren verplichte versterking van de horizontale verantwoording gerechtvaardigd kan zijn en verplicht kan worden gesteld.<sup>24</sup> Zo biedt een geschillenregeling individuele afnemers betere bescherming nadat

---

<sup>23</sup> Soms is die prikkel overigens indirect. Bij de zorginkoop kopen verzekeraars zorg in bij zorgaanbieders, maar afnemers kunnen stemmen met de voeten door van verzekeraar te wisselen.

<sup>24</sup> Ministerie van Economische Zaken, *Strategisch actieprogramma consumentenbescherming*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27879, nr. 9.

ze een keuze hebben gemaakt voor een aanbieder, zónder dat de vrijheid van ondernemingen wezenlijk wordt ingeperkt.

Aanvullend zullen vooral maatschappelijke ondernemingen moeten investeren in het organiseren van horizontale verantwoording aan maatschappelijke belanghouders in brede zin, waarbij lering kan worden getrokken uit 'best practices' in de verschillende sectoren. Hiervoor zijn verschillende modellen gangbaar en in opkomst. Het kabinet roept in navolging van de SER op om hier initiatieven toe te ontwikkelen.

***Een voorbeeld over het organiseren van horizontale verantwoording***

De Leidse woningcorporatie Ons Doel kent sinds 1999 een jaarlijks overleg met stakeholders. Het gaat om belanghouders waar ook het jaar heen veelvuldige contacten mee zijn. Doel van dit overleg is een systematische inventarisatie van de verwachtingen van de samenleving, die een plek moet krijgen in de toekomstplannen van de corporatie. Uit de resultaten van het overleg distilleert Ons Doel beleidspunten en actieplannen. De commissarissen beoordelen vervolgens of er daadwerkelijk recht is gedaan aan de maatschappelijke inbreng. Goedgekeurde plannen worden verwerkt in begroting en werkplan. Zowel de resultaten als de daaruit voortvloeiende plannen komen ook in het jaarverslag. Dat is weer onderwerp van bespreking in het volgende jaarlijkse overleg. Dat de aanpak lokaal wordt gewaardeerd blijkt uit een prijs die de corporatie van de gemeente Leiden ontving.

Het kabinet ziet dat adequate horizontale verantwoording evenwel op drie punten hoge eisen aan de betrokken belanghebbenden én aan de onderneming stelt. Ten eerste dient sprake te zijn van actieve en betrokken burgers.<sup>25</sup> Deelname aan een verantwoordingsproces brengt immers kosten met zich mee, vooral in de vorm van tijd. Burgers zullen sneller deelnemen als zij een direct belang hebben bij de dienst of als zij zich individueel verantwoordelijk voelen voor het gemeenschappelijke belang. Het hoeft bij horizontale verantwoording niet altijd te gaan om intensieve processen: het kan ook gaan om systematische beoordeling van de dienstverlening, door klantenpanels of via behoefte- en kwaliteitsonderzoek. Ten tweede zou geen sprake moeten zijn van sterk uiteenlopende belangen, omdat dit de transactiekosten die gepaard gaan met besluitvorming aanzienlijk kan verhogen. Horizontale verantwoordingsmechanismen,

---

<sup>25</sup> SER, p. 78

zoals cliëntenraden en overleg met belanghebbenden, functioneren immers alleen als sprake is van een zekere consensus. Ten derde is voldoende transparantie van belang. Belanghebbenden moeten zich een goed beeld kunnen vormen van het beleid van de onderneming. Dat betekent dat informatie openbaar, laagdrempelig en toetsbaar is. Bovendien dienen afnemers een integrale afweging te maken tussen baten én kosten (zoals tussen kwaliteit én prijs van een dienst) aangezien besluiten anders vertekend zijn. De SER geeft aan dat de ervaringen uit de praktijk weinig hoopvol zijn vanwege de zwakke legitimiteit, matige representativiteit en geringe effectiviteit.<sup>26</sup> Daarom onderstreept het kabinet juist in dit kader het belang van een lerende aanpak bij de invulling van horizontale verantwoording, zodat de toekomstige invulling wel effectief is. Alles overwegend kan horizontale verantwoording een bijdrage leveren aan een grotere responsiviteit van ondernemingen indien de inhoud en vormgeving goed is toegesneden op de specifieke situatie in de sector, inspeelt op wat belanghebbenden willen weten en waardoor zij in staat zijn effectief en dynamisch in te spelen op de behoeften van de belanghebbenden.

#### ***Een voorbeeld over toegesneden verantwoording***

Transparantie in doen en laten speelt een cruciale rol bij horizontale verantwoording. Het regionaal opleidingencentrum (ROC) A12 uit Ede heeft op dat gebied voor de tweede keer op rij een prijs gewonnen in de competitie die bekend staat als de F.G. Kordesprijs. Deze prijs, genoemd naar de voormalig president van de Algemene Rekenkamer, heeft tot doel de transparantie van jaarverslagen van publieke instellingen te bevorderen. ROC A12 kreeg van de jury een compliment voor de manier waarop de dialoog met de omgeving plaatsvindt. In deze dialoog spelen vijf raden van advies een cruciale rol. In deze raden hebben vertegenwoordigers van het regionale bedrijfsleven en een sectordirecteur van A12 zitting. Daarin worden de hoofdlijnen van het strategisch onderwijsbeleid van A12 besproken. Anticiperend, om mee te denken over de koers die A12 van plan is uit te zetten. Reflecterend, bijvoorbeeld over de manier waarop A12 in het jaarverslag verantwoording aflegt. Het managementinformatiesysteem, dat voor transparantie en verantwoording noodzakelijk is, heeft ROC A12 inmiddels ontwikkeld. Men kan op alle gewenste momenten informatie leveren over zaken als aantallen deelnemers, voortijdig schoolverlaters, gediplomeerden en de tevredenheid van deelnemers en medewerkers.

---

<sup>26</sup> SER, p. 71

*Bij publieke belangen en meervoudige verantwoording...*

Het kabinet vindt dat de overheid uiteindelijk verantwoordelijk is voor het borgen van publieke belangen die met de publieke dienstverlening zijn gemoeid. Dat impliceert nog niet onmiddellijk dat de overheid dat doet door verticale sturing door middel van regels en toezicht. Instrumenten als prestatiefinanciering en prestatiecontracten bieden vaak goede mogelijkheden om te zorgen dat ondernemingen rekening houden met publieke belangen. Zo zouden gemeenten een grotere rol kunnen spelen op de woningmarkt door prestatiecontracten af te sluiten met woningcorporaties.<sup>27</sup> Soms kan gebruik worden gemaakt van het marktmechanisme. Overigens betekent dat geenszins dat de introductie van concurrentie leidt tot minder regels. Vaak zijn nieuwe regels nodig, bijvoorbeeld om tijdelijk specifiek mededingingstoezicht mogelijk te maken, of om nieuwe vormen van ongewenst gedrag aan te kunnen pakken, dan wel om het level playing field te kunnen waarborgen.

Maar ook anderszins is het stellen van regels met bijbehorend verticaal toezicht dikwijls onvermijdelijk. Organisaties die zijn belast met publieke taken, bevoegdheden of publiek worden gefinancierd, zullen dan ook aan de overheid verantwoording af moeten leggen. Er is een grote variatie mogelijk in wijze waarop de overheid invulling geeft aan deze verantwoordelijkheid. Het kabinet onderschrijft het SER-advies op het punt dat de overheid daarbij meer dan nu kan leunen op horizontale verantwoordingsmechanismen en interne controle.

*...kan in specifieke gevallen sprake zijn van een uitruil...*

Interne controle of horizontale verantwoording als complement op verticaal toezicht kunnen er volgens het kabinet toe bijdragen dat de rechtmatigheid en doelmatigheid op microniveau beter zijn gegarandeerd. Het verticale toezicht heeft dan meer een vangnetfunctie. Het vormt het sluitstuk passend bij de systeemverantwoordelijkheid van de rijksoverheid en het borgen van de publieke belangen. Van belang daarbij is wel dat de interne controle of de horizontale verantwoording voldoende effectief is en op de

---

<sup>27</sup> Zie Commissie De Boer, *Lokaal wat kan, centraal wat moet. Nieuw bestel voor woningcorporaties*, mei 2005.

specifieke situatie is toegesneden. De aanwezigheid van een Raad van Toezicht (generiek), die op de bedrijfsvoering moet toezien, alleen is bijvoorbeeld niet voldoende om het verticaal toezicht op doelmatigheid te verlichten. Indien echter bepaalde audits zijn toegepast of er een verklaring van een externe accountant aanwezig is (specifiek), kan het 'verticale' toezicht wel meer op hoofdlijnen geschieden, bijvoorbeeld in de vorm van een meer risico georiënteerd toezicht. Evenzeer geldt dat als de direct betrokken belanghebbenden goed in staat zijn om zich een oordeel te vormen van de kwaliteit van de dienstverlening, of onderdelen daarvan, met minder verticaal toezicht kan worden volstaan.

*....maar in het algemeen zijn de mogelijkheden niet onbeperkt...*

Desalniettemin zijn volgens het kabinet de mogelijkheden om verticaal toezicht te vervangen door horizontale verantwoording en interne controle niet onbeperkt. Allereerst is het in de praktijk moeilijk om ex ante vast te stellen of horizontale verantwoording of het toezicht van de Raad van Toezicht voldoende degelijk zijn om minder verticaal toezicht te rechtvaardigen. Het risicogeoriënteerde toezicht is hier een antwoord op. Ten tweede, en fundamenteeler, is dat een essentieel kenmerk van horizontale verantwoording is dat de mogelijkheid van interventie en sanctie ontbreekt.<sup>28</sup> En als sprake is van sanctiemiddelen, zoals bij intern toezicht, dan is niet op voorhand zeker dat zij die ook zullen inzetten als publieke belangen worden geschonden.<sup>29</sup> Gezien het feit dat de belangen van direct betrokkenen of de Raad van Toezicht niet volledig parallel hoeven te lopen met die van de overheid kan daar niet op voorhand van uit worden gegaan. Pas in tijden van 'stress' ontstaat daarover duidelijkheid. Een zekere mate van verticaal toezicht en bevoegdheden om in te grijpen als het fout gaat blijven daarom vereist, anders kan de minister zijn 'systeemverantwoordelijkheid' niet waarmaken.

---

<sup>28</sup> SER, p. 60

<sup>29</sup> De Raad van Toezicht kan immers bestuursleden benoemen en ontslaan en beschikt doorgaans ook over andere bevoegdheden, zoals het dechargeren van het bestuur.

....en dan is stroomlijnen van het verticale toezicht nodig.

De last van verticaal toezicht kan langs twee wegen worden verminderd. Allereerst ziet het kabinet hier een rol voor minder en heldere regels (zie paragraaf 2). Ten tweede voor het stroomlijnen van bestaand verticaal toezicht. Het kabinet onderschrijft daarom ook de aanbeveling van de SER om stapeling van het verticale toezicht te voorkomen<sup>30</sup> en zal zelf binnenkort met een nieuwe visie op toezicht komen, waarin principes voor goed toezicht worden uitgewerkt.<sup>31</sup>

#### **Een voorbeeld naar geïntegreerd toezicht**

In de loop van 2004 is bij OCW het project Geïntegreerd Toezicht gestart. Daarbij maken de Auditdienst en de Onderwijsinspectie in overleg met Cfi onderlinge afspraken om te bereiken dat, als instellingen bezocht worden, alle gegevens in één keer beschikbaar zijn, geen separate bezoeken worden afgelegd en de werkwijze onderling wordt afgestemd. Hierdoor wordt nader invulling gegeven aan de principes van 'single audit' en 'single information'. Bovendien worden de frequentie en de aard van het bezoek bepaald aan de hand van een risicoprofiel van de betrokken instelling: hoog risico betekent een hogere frequentie, diepgaander en feitelijk onderzoek ter plekke.

Het kabinet wil echter nog een stap verder gaan. Het toezicht van de Inspectie en de Auditdienst is per definitie gebaseerd op wettelijke kaders en daarop gebaseerde normen. In sommige gevallen blijkt dat inhoudelijke innovatie niet mogelijk is, juist vanwege deze kaders en normen. Het is van belang om het toezicht door de Inspectie en de Auditdienst in de praktijk te moderniseren, zodat mogelijkheden tot innovatie maximaal benut kunnen worden.

### **3.2 De ondernemingen aan zet**

Hierboven is aangegeven dat horizontale verantwoording en intern toezicht belangrijke instrumenten zijn ter versterking van de responsiviteit en tot op zekere hoogte ook ingezet kunnen worden bij het borgen van publieke belangen. Het kabinet is, net als de SER, van mening dat de vormgeving van deze verantwoordingsstructuren ook de verantwoordelijkheid van alle ondernemingen zelf is.

---

<sup>30</sup> Zie Ministerie van Economische Zaken, *Visie op Markttoezicht*, Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29200 XIII, nr 50.

<sup>31</sup> SER, p. 65

Dit past in de visie van het kabinet, dat zij ruimte wil geven en kaders wil stellen, zodat de ondernemingen kunnen werken aan vertrouwen. De overheid heeft systeemverantwoordelijkheid, dus moet het publieke belang, als resultaat, garanderen aan de burger. Middelfoorschriften zijn daarbij meestal niet wenselijk, met name indien het detailregelingen betreft. Binnen de randvoorwaarden van het publieke belang, moet de autonomie van de uitvoerende instellingen zijn gewaarborgd. Zo ontstaat er evenwicht: de overheid bakent af en behoudt zijn interventiemacht om te waken voor de goede borging van publieke belangen; de ondernemingen brengen zelf hun uitgangspunten voor 'governance' op orde, passen die daadwerkelijk toe en leggen verantwoording af over de wijze waarop de uitgangspunten in acht zijn genomen. Met een sterke overheid die stuurt op hoofdlijnen en zich toelegt op de werking van het systeem (systeemverantwoordelijkheid) en de borging van de publieke belangen, zijn de ondernemingen aan zet en kunnen zij krachtig inzetten op verbetering van hun 'governance' en de publieke dienstverlening.

Het kabinet constateert met genoegen dat brancheorganisaties actief bezig zijn met het ontwikkelen van sectorgerichte codes om aan deze verantwoordelijkheid invulling aan te geven.<sup>32</sup> Branchecodes hebben als voordeel dat ze ruimte laten voor maatwerk en goed toegesneden kunnen worden op de specifieke kenmerken van de (sub)sector. Tegelijkertijd kunnen verschillende sectoren soms van elkaars zoektocht naar nieuwe verantwoordingsstructuren leren. Daarom waardeert het kabinet ook diverse bestaande initiatieven zoals die van het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Ondernemingen.<sup>33</sup> De ingeslagen weg van veel organisaties om het toezicht op toezicht te versterken, door onder andere branchecodes, kan stevig worden doorgezet.

Een vraag die op de achtergrond speelt is nog in hoeverre branchecodes een verplichtend karakter moeten hebben en wat er gebeurt als ondernemingen zich er niet aan houden. Hier ligt een mogelijke parallel in de marktsector. Beursgenoteerde ondernemingen

---

<sup>32</sup> Ministerie van Economische Zaken en Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, *Public governance en maatschappelijk ondernemerschap*, 2004 .

<sup>33</sup> Een samenwerkingsverband van zes brancheorganisaties uit de sectoren zorg, onderwijs en wonen (zie ook [www.ntmo.nl](http://www.ntmo.nl)).

dienen in hun jaarverslag mededeling te doen over de naleving van de code Tabaksblat en bij afwijking uit te leggen waarom van een bepaalde bepaling wordt afgeweken.<sup>34</sup> Het is aan de aandeelhouders om de naleving van de code inhoudelijk te toetsen en hieraan eventuele consequenties te verbinden.

Een dergelijk model zou in beginsel ook voor maatschappelijke ondernemingen ingevoerd kunnen worden. Anders dan bij gewone ondernemingen is er echter geen sterke (groep) belanghebbende(n) die kan ingrijpen als het toezicht niet adequaat is. Veel organisaties die publieke diensten leveren, zijn stichtingen en hebben immers geen eigenaren.<sup>35</sup> Voorts kunnen belanghebbenden lang niet altijd stemmen met de voeten, zoals aandeelhouders. Twee belangrijke mechanismen die bevorderen dat ondernemingen conform de code handelen en voor adequate verantwoordingsstructuren zorgen ontbreken derhalve. Consequentie daarvan is dat de overheid de mogelijkheid moet behouden om in sectorale wetten specifieke eisen te stellen omtrent de vormgeving van horizontale verantwoording en interne controle, teneinde een adequaat verantwoordingssysteem te borgen, bijvoorbeeld door openbaarheid en transparantie te bevorderen. Als de overheid echter te lichtvaardig gebruik van maakt, kan dat de initiatieven uit de sectoren in de kiem smoren. In het kader van een 'lerende aanpak' past ook in dit opzicht enige terughoudendheid ten aanzien van regulering.<sup>36</sup>

Het huidige rechtspersonenrecht biedt organisaties de vrijheid om de meest passende rechtsvorm te kiezen en, binnen zekere grenzen, zelf vorm te geven aan de horizontale verantwoording en interne controle. In tegenstelling tot commerciële ondernemingen hebben maatschappelijke ondernemingen primair het belang van 'stakeholders' voor ogen, en niet dat van de 'shareholders'. Opbrengsten worden geïnvesteerd ten nutte van het publieke belang en kunnen daarmee bijdragen aan de toegankelijkheid en kwaliteit van het publieke goed, zonder dat sprake is van overheidsuitvoering. Juist voor gebieden als volkshuisvesting, volksgezondheid en onderwijs acht het kabinet dat van groot belang.

---

<sup>34</sup> Voor niet-beursgenoteerde ondernemingen is de code niet van toepassing.

<sup>35</sup> SER, p. 47

<sup>36</sup> Ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Cultuur, *Governance in het onderwijs*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 183, nr. 1.

Een interdepartementale werkgroep gaat onderzoek doen naar de wenselijkheid van een nieuwe rechtsvorm dan wel een modaliteit van een bestaande rechtsvorm voor maatschappelijke ondernemingen met het oog op de herkenbaarheid daarvan alsmede met het oog op een beperking van extern toezicht daarop. De werkgroep die onder extern voorzitterschap zal staan, beoogt een rapport op te leveren voor 1 juni 2006.<sup>37</sup>

#### **4. Conclusie**

Het kabinet wil de publieke dienstverlening verder verbeteren door meer ruimte voor ondernemerschap voor ondernemingen voor de publieke zaak. Ondernemerschap betekent autonomie in de bedrijfsvoering en professioneel en innovatief gebruik van de ter beschikking staande middelen ten behoeve van een voortdurende verbetering van dienstverlening. Ondernemerschap is in dit kader nooit een doel op zich. Voorop staat de borging van bepaalde publieke belangen. Het kabinet is nadrukkelijk van mening dat ondernemerschap en publieke belangen elkaar op verschillende terreinen kunnen versterken.

Net als burgers en professionals wil het kabinet dat de publieke dienstverlening verbeterd wordt. Meer ondernemerschap is daarbij essentieel. Door een juiste mix van prikkels en ‘checks and balances’ kan dit tot stand komen. Het kabinet heeft aangegeven welke mogelijkheden zij daartoe ziet en dat dit afhankelijk is van de specifieke situaties. Het is belangrijk te beseffen dat prikkels er op gericht moeten zijn om de onderneming meer klantgericht te laten werken, om het responsief te maken en te houden. Omdat in de publieke dienstverlening de financiële prikkels veelal zwakker zijn, zijn soms (ook) andere methoden nodig om ondernemerschap te stimuleren. Dit is afhankelijk van de mate waarin de klanten kunnen “stemmen met de voeten”. De responsiviteit van ondernemingen kan gestimuleerd worden door ondernemen voor eigen rekening en risico te bevorderen waar mogelijk, maar met behoud van publieke randvoorwaarden zoals continuïteit van dienstverlening. Om toe- en uitreding uit te lokken, kunnen faillissement en het toestaan van op winst gerichte aanbieders instrumenteel zijn, wederom binnen de

---

<sup>37</sup> Zie Ministerie van Justitie, *Voortgang programma Bruikbare Rechtsorde*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 279, nr. 24.

noodzakelijke randvoorwaarden. Het kabinet onderschrijft dat (gereguleerde) concurrentie, vraagsturing en prestatiefinanciering het ondernemerschap bevorderen.

Voorts onderkent het kabinet dat te veel gedetailleerde regels de ruimte voor ondernemerschap beperken. In verschillende sectoren heeft het kabinet reeds het aantal knellende regels teruggebracht en ervoor gezorgd dat niet de middelen, maar de doelen in de regels worden vastgelegd. Het kabinet vindt dat de ruimte voor ondernemerschap zonder verlies van aansluiting met de klant door evenwichtige verantwoordingsarrangementen gecreëerd moet worden. Daarbij is van belang dat gezorgd wordt dat de ruimte voor ondernemerschap ten goede komt aan de afnemer en de publieke belangen geborgd zijn door horizontale verantwoording, selectief verticaal toezicht en effectieve interne controle.

Het model van een evenwichtige mix van horizontale verantwoording, verticaal toezicht en interne controle noemt de SER meervoudige verantwoording. De mogelijke vorm en betekenis van een verantwoordingsarrangement loopt sterk uiteen. In delen van de zorg is sprake van concurrentie tussen private partijen en op delen van de markt zelfs van (gedeeltelijke) vrije prijsvorming. In het onderwijs hebben de afnemers van publieke diensten de keuze tussen private en publieke instellingen. Woningcorporaties zijn privaat, maar treden niet met elkaar in concurrentie. Deze variëteit heeft z'n consequenties voor de verantwoordingsstructuren en leidt ertoe dat in verschillende sectoren voor een andere aanpak wordt gekozen.<sup>38</sup> Verplichte horizontale verantwoording ligt minder voor de hand in sectoren waar meer marktwerking aanwezig is. De keuze voor een bepaalde verantwoordingsmix hangt af van de specifieke kenmerken van een sector. Het vergroten voor de betrokkenheid van burgers en professionals vormt altijd een belangrijke rode draad.

---

<sup>38</sup> Het kabinet verwijst in dit verband naar de beleidsnotitie over governance in het onderwijs die recentelijk aan uw kamer is gestuurd, de kabinetsreactie op het advies van de commissie De Boer op het terrein van wonen die nog volgt en diverse acties op het terrein van de zorg die samenhangen met de stelselherziening.

Verschillende initiatieven om meervoudige verantwoording op een werkbare wijze te introduceren lopen al of zijn in voorbereiding. Ook blijft het kabinet werken aan het creëren van ruimte voor ondernemerschap. In de bijlagen zal het kabinet reageren op specifieke aanbevelingen van de SER op de sectoren wonen, onderwijs en zorg. Daarnaast zal het kabinet in dit kader nog een aantal acties ondernemen, over de voortgang waarvan de Minister van Economische Zaken volgend jaar zal rapporteren (zie box).

Het creëren van meer ruimte voor ondernemerschap past bij het streven van het kabinet om de eigen verantwoordelijkheid voor burgers en professionals te vergroten. Zo ontstaat meer ruimte voor maatwerk. Maatschappelijke ondernemingen spelen hierbij een substantiële rol. Prikkels die klantgerichtheid bevorderen en ruimte creëren voor ondernemerschap stimuleren een ondernemende cultuur.

### ***De concrete vervolgstappen van het kabinet***

Met het bevorderen van ondernemerschap bij publieke dienstverlening wil het kabinet verder gaan op de ingeslagen weg:

Het kabinet zal het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken onderzoek laten doen naar de effecten, mogelijkheden en randvoorwaarden van het toelaten van uitkering van winst. Het kabinetsbeleid met betrekking tot de mogelijkheden en randvoorwaarden van het toelaten van uitkeringen van winst voor de gezondheidszorg en de bijbehorende faillissementfaciliteit, zoals in de brief van 8 maart aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2004-2005, 27659, nr. 52) aangegeven, kent zijn eigen werking en tijdsfase. In het verlengde hiervan zal het KCOV op dit thema een project starten.

Om te komen tot een marktordening waarin ondernemingen voor eigen rekening en risico opereren en de publieke dienstverlening gegarandeerd kan worden zal het kabinet inventariseren hoe verschillende sectoren omgaan met het bieden van “*last resorts*” gericht op de continuïteit en beziën welke rol sectorale waarborgfondsen daarbij kunnen vinden. Ook bij dit onderwerp geldt dat het kabinetsbeleid met betrekking tot de mogelijkheden en randvoorwaarden van het toelaten van uitkeringen van winst voor de gezondheidszorg en de bijbehorende faillissementfaciliteit, zoals in de brief van 8 maart aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2004-2005, 27659, nr. 52) aangegeven, zijn eigen werking en tijdsfase kent. In het verlengde hiervan zal op dit thema de inventarisatie gestart worden.

Daarnaast kunnen de verschillende sectoren veel van elkaar leren bij het creëren van ruimte voor ondernemerschap. Het kabinet zal daarom sector reviews laten uitvoeren door het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, zodat sectoroverstijgend leren wordt gestimuleerd. Het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken zal gevraagd worden om de mogelijkheden voor vraagsturing telkens te beziën in haar onderzoeken.

Ter versterking van de meervoudige verantwoording zal, zoals het kabinet reeds heeft aangekondigd, het kabinet in transitiesectoren geschilbeslechting indien nodig dwingend voorschrijven.

Het kabinet zal verder (blijven) stimuleren dat op maat toegesneden branchecodes worden opgesteld.

De administratieve lasten voor onderwijsinstellingen worden verminderd. Door de vermindering ontstaat meer ruimte voor ondernemerschap. Nog in deze kabinetsperiode worden die met 29% gereduceerd. (zie bijlage 1)

In 2007 zal het kabinet starten met de experimenten ‘open bestel’ voor het hoger onderwijs. Met de SER ziet het kabinet uit naar de uitkomsten van de experimenten die in 2014 beschikbaar zullen zijn. In 2010 en 2012 zal de Tweede Kamer geïnformeerd worden over de vorderingen.

Een interdepartementale werkgroep gaat onderzoek doen naar de wenselijkheid van een nieuwe rechtsvorm dan wel een modaliteit van een bestaande rechtsvorm voor maatschappelijke ondernemingen met het oog op de herkenbaarheid daarvan alsmede met het oog op een beperking van extern toezicht daarop. De werkgroep die onder extern voorzitterschap zal staan, beoogt een rapport op te leveren voor 1 juni 2006

Het kabinet zal volgend jaar over de voortgang rapporteren. Bij deze voortgangsrapportage zullen in ieder geval betrokken worden de uitkomsten en effecten naar aanleiding van het WRR rapport en het SER advies. De ministeries die verantwoordelijk waren voor de kabinetsreacties op het SER-advies en het WRR-rapport nemen bij deze voortgangsrapportage het voortouw.

## Bijlage 1: Onderwijs

### **Ondernemerschap**

Ondernemerschap vanuit een *public spirit* (dus met een duidelijk oog voor het publieke belang dat met het verzorgen van onderwijs wordt gediend) kan bijdragen aan een goede borging van de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. Daarvoor hebben instellingen de ruimte nodig om ondernemend te kunnen zijn. Dit wordt onder meer gestimuleerd door het speelveld in toenemende mate transparant en hybride te laten worden. Door meer mogelijkheden te geven aan private aanbieders, benchmarking, visitaties, kwaliteitskaarten e.d., ontstaan sterkere impulsen voor instellingen om zich op een kwalitatief hoogwaardige en onderscheidende manier neer te zetten. Ondernemende instellingen zullen hier eerder toe in staat zijn dan niet-ondernemende instellingen. Ook wordt door het terugdringen van de regeldruk, de invoering van zorgplichten en lumpsumfinanciering de autonomie van instellingen verder vergroot.

Daarvoor zijn wel heldere kaders nodig waarbinnen instellingen ondernemend kunnen zijn. In de governance-visie van OCW<sup>39</sup> wordt dit vormgegeven via een ‘lerende aanpak’: de instellingen krijgen binnen de geschetste kaders de tijd om ervaring op te doen, onderzoek te (laten) verrichten en de resultaten daarvan te delen, met de belofte van OCW dat zij tussentijds geen interventies zal doen die het leerproces onnodig en voortijdig kunnen verstoren. Een van de beoogde effecten van de lerende aanpak is dat het bestuur van de instelling de onderwijsgeevenden ondersteunt, hen stimuleert en uitdaagt tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid op hun vakgebied. Ook wordt het voor de instelling belangrijker om de betrokkenheid van directe stakeholders te organiseren, terwijl de overheid meer op afstand komt te staan. De rekenschap die instellingen afleggen over hun geleverde maatschappelijke prestaties krijgt daardoor meer betekenis en gewicht voor hun maatschappelijke omgeving.

---

<sup>39</sup> Deze visie is vervat in de beleidsnotitie “*Governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*” die op 7 juli 2005 aan de Eerste en Tweede Kamer is gezonden.

Concrete initiatieven die zich op het terrein van ondernemerschap in het BVE afspelen zijn:

- \* subsidiëren/beheren studentenuitzendbureau
- \* creëren praktijkomgeving in de vorm van een restaurant
- \* aanbieden van sportfaciliteiten

In het Hoger Onderwijs zijn lectoren en kenniskringen aan hogescholen vormen van ondernemerschap, waarin wordt bijgedragen aan de betrokkenheid met en diensten voor het (regionale) bedrijfsleven. Een ander voorbeeld van ondernemerschap op dit terrein is het Business & Science Park. De Universiteit van Twente is daar een katalysator voor kennisintensieve samenwerking met innovatieve bedrijven en overheidsinstellingen.

## **1. Checks & Balances**

Voorwaarde voor meer autonomie en ondernemerschap is een krachtig systeem van checks and balances. De recent aan de Tweede Kamer aangeboden notitie *Governance in het onderwijs* gaat in op de verhoudingen tussen alle verschillende spelers in het onderwijs: het bestuur, personeel, leerling, ouder, inspecties, bedrijfsleven, overheid. Nieuwe beleidsvoornemens van OCW zullen vooraf worden getoetst op de eigen governance-principes van OCW en verticaal toezicht wordt meer sober, samenhangend en selectief, terwijl de horizontale verantwoording en het interne toezicht wordt versterkt met als resultaat een sluitende toezichtketen. Dit komt concreet tot uiting in onderstaande veranderingen:

*Verticaal toezicht:*

- meer geïntegreerd toezicht door gezamenlijk optrekken van Inspectie, Auditdienst en Cfi
- de introductie van zorgplichten biedt de mogelijkheid om de huidige gedetailleerde regelgeving te vervangen/vereenvoudigen.
- verticaal toezicht kan meer gaan steunen op intern toezicht zodra dat aan bepaalde minimumeisen voldoet

*Horizontale verantwoording en intern toezicht:*

- uitbreiding met mogelijkheid voor PO- en VO-instellingen om een Raad van Toezicht aan te stellen (in het HO en de BVE wordt dit zelfs wettelijk verplicht)
- in het jaarverslag dat behalve voor het ministerie ook voor alle andere partijen beschikbaar is, moet ook worden ingegaan op de governance van de instelling en de bevindingen van de interne toezichthouder daarover
- onderzoek naar de mogelijkheid van versterking van de formele positie van belanghebbenden, zoals ouders, leerlingen, studenten en andere afnemers van diensten van de instelling
- zelfregulering. In de bve-sector vindt zelfregulering in toenemende mate plaats: (1) de sector publiceert vanaf 2007 een openbare benchmark op het gebied van maatschappelijk relevante prestaties, (2) de sector heeft met de bonden en de Job een gezamenlijke 'Handreiking versterking medezeggenschap deelnemers in de bve-sector' opgesteld en (3) de sector ontwikkelt een code voor *educational governance*. Een voorbeeld van zelfregulering bij hoger onderwijsinstellingen is het toegenomen belang van interne kwaliteitszorg, mede gevoed door het externe kwaliteitstoezicht van accreditatie van opleidingen. Ook in het PO en VO zijn reeds codes voor goed bestuur.

## **2. Aanbevelingen van de SER aan onderwijs**

### **A Regelgeving en bekostiging aanpassen zodat onderwijsinstellingen beoogde autonomie daadwerkelijk krijgen**

OCW onderschrijft deze beleidslijn. Zo wordt met ingang van 1 augustus 2006 het lumpsumstelsel ook ingevoerd in het primair onderwijs. Alle onderwijsinstellingen hebben dan de ruimte om binnen de rechtmatigheidsgrenzen de middelen naar eigen inzicht te besteden. Om naast de rechtmatigheid ook de doelmatigheid te kunnen garanderen dienen deze instellingen wel via een jaarverslag verantwoording af te leggen.

Tegelijkertijd vermindert OCW de administratieve lasten voor de onderwijsinstellingen. Nog in deze kabinetsperiode worden deze met 29%

gereduceerd. Tot 2010 loopt deze reductie mogelijk op tot 39%, met name als gevolg van de invoering van zorgplichten in plaats van strikt voorgeschreven regels in het funderend onderwijs.<sup>40</sup>

In de bve-sector is een wetsvoorstel Deregulering en Administratieve Lastenreductie in voorbereiding, waarin onder meer geregeld wordt dat de Onderwijs- en Examenregeling (OER) als verplicht instrument vervalt en de verplichting vervalt voor het bekostigde onderwijs om Crebo-licenties aan te vragen. Streven is dat dit wetsvoorstel per 1 augustus 2007 van kracht wordt.

Voor het HO zal worden verkend of de regeldruk die het accreditatiesysteem met zich meebrengt kan worden verminderd door ontbureaucratisering van accreditatie-procedures en – processen. Als gevolg van de nieuwe bekostigingssystematiek (leerrechten) komt in het hoger onderwijs de herinschrijving van oudejaarsstudenten te vervallen.

Minder regels, meer autonomie. Meer ruimte voor ondernemerschap dus. Maar er blijft wel een kader staan waarbinnen instellingen dienen te opereren. Investeren met publiek geld is toegestaan wanneer dit een aantoonbare bijdrage levert aan de innovatie van het onderwijs, de kennisvolarisatie of de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Dit moet gebeuren op een manier die rechtmatig is, transparant is en niet marktverstorend werkt. In sommige gevallen is het niet onmiddellijk zichtbaar wat de toegevoegde waarde van de investeringen van instellingen is voor hun kerntaken. Voorbeelden in de BVE en het HO zijn: roc's die leerbedrijven opzetten, investeringen door hogescholen in studentenhuisvesting of in private masteropleidingen en universiteiten die op basis van cofinanciering onderzoek doen met middelen uit collectebusfondsen.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Ministerie van OCW: brief “*Reductie administratieve lasten*”, op 10 juni 2005 naar de Tweede Kamer verzonden.

Door de pluriformiteit en dynamiek van dit type ontwikkelingen is het ondoenlijk om een limitatieve lijst op te stellen van investeringen die toelaatbaar zijn. Wel zijn, mede naar aanleiding van het rekenschapsdossier, in recente notities de spelregels zo duidelijk mogelijk weergegeven.<sup>42</sup>

## **B Scholen moeten meer aandacht hebben voor competentieontwikkeling van docenten. De overheid moet dit proces nauw volgen**

De verdere ontwikkeling van het integrale personeelsbeleid (IPB) is cruciaal. Daar investeert OCW in via de oplopende schoolbudgetten, de verhoogde subsidie voor zij-instream, de projecten meerjarige personeelsplanning, opleiden in de school, etc. In 2004 heeft het Parlement de Wet op de Beroepen in het Onderwijs (Wet BIO) aangenomen. Het Beleid Programma Onderwijspersoneel is gericht op de professionaliteit van het onderwijspersoneel. Op basis van de Wet BIO wordt vastgesteld over welk basispakket bekwaamheidseisen het onderwijspersoneel moet beschikken. Er ligt een eigen verantwoordelijkheid voor het personeel om bekwaam te blijven. Maar scholen zullen het personeel daartoe in staat moeten stellen. Daarvoor krijgen scholen ook extra geld:

	2004	2005	2006	2007
Nascholing/bekwaamheidsdossiers <sup>43</sup>	<b>2,5 mln</b>	<b>6,0 mln</b>	<b>11,2 mln</b>	<b>29,2 mln</b>

Werkgever en werknemer zullen dus samen afspraken moeten maken. De werkgever heeft de verantwoordelijkheid om in het schoolplan/kwaliteitszorgverslag op te nemen hoe het onderwijspersoneel de vereiste bekwaamheden onderhoudt en welke maatregelen en instrumenten de school daarvoor inzet. Het resultaat daarvan wordt

---

<sup>41</sup> Ministerie van OCW, brief "Verantwoording inzet publieke middelen", op 20 juli 2005 naar de Tweede Kamer gestuurd

<sup>42</sup> Ministerie van OCW, notitie "Helderheid in het HO", op 2 november 2004 naar de Tweede Kamer gestuurd; brief "Verantwoording inzet publieke middelen", op 20 juli 2005 naar de Tweede Kamer gestuurd

<sup>43</sup> Ministerie van OCW, Beleidsplan Onderwijspersoneel, in juni 2004 naar de Tweede kamer verstuurd.

vastgelegd in een bekwaamheidsdossier voor elk personeelslid. Verder beschikt de werkgever over nascholingsmiddelen en met sociale partners zijn afspraken gemaakt over ruimte binnen de normjaartaak om aan deskundigheidsbevordering te besteden. Dat is ook een basis voor de leraar om de eigen verantwoordelijkheid te nemen en de school op diens verantwoordelijkheid aan te spreken.

In 2004 is een pilotproject gestart met bekwaamheidsdossiers dat eind 2005 verschillende modellen oplevert die als voorbeeld kunnen dienen voor instellingen in het primair en het voortgezet onderwijs en de BVE.

In een recent advies<sup>44</sup> doet de Onderwijsraad twee aanbevelingen met betrekking tot competentieontwikkeling (om innovatie te stimuleren):

1. Het stimuleren van competenties ten behoeve van het combineren van innovatie bij (studenten en) docenten en het honoreren en waarderen hiervan voor docenten
2. Functiedifferentiatie gericht op innovatie, bijvoorbeeld door het uitbreiden van lectoren en kenniskringen voor het HBO, maar ook uitbreiding richting BVE-sector.

De beleidsreactie van OCW op het advies van de Onderwijsraad wordt in oktober naar de TK verzonden.

### **C SER onderschrijft belang van vraagsturing en kijkt met belangstelling uit naar uitkomsten van de voorgenomen experimenten in het hoger onderwijs.**

In 2007 starten de experimenten 'open bestel'. Met de SER ziet OCW uit naar de uitkomsten van de experimenten die in 2014 beschikbaar zullen zijn. In 2010 en 2012 zal de Tweede Kamer geïnformeerd worden over de vorderingen.

### **D Om bureaucratisering tegen te gaan moet meer aandacht zijn voor kwalitatieve vormen van accountability, naast kwantitatieve maatstaven**

OCW waakt ervoor dat de bureaucratie in het onderwijs toeneemt, onder andere met behulp van het project OCW Ontregelt. OCW is van mening dat bij aanvang van een

---

<sup>44</sup> Onderwijsraad, *Bijdragen van onderwijs aan het Nederlandse innovatiesysteem*, Den Haag, mei 2005

proces van meer horizontale verantwoording verhoudingsgewijs meer kosten en energie uitgaan naar het secundaire proces. Bij het vormgeven van de nieuwe verantwoordingsstructuur komt de lerende aanpak van pas, waarbij de instellingen zich al doende verbeteren.<sup>45</sup>

In de BVE is op sectorniveau intern toezicht en - verantwoording beperkt tot drie vormen: geïntegreerd toezicht; benchmarks (vanaf 2007); en een code voor *educational governance*.

Voor het HO wordt er momenteel een quick scan uitgevoerd naar toegenomen bureaucratie in het hoger onderwijs als gevolg van accreditatie. Ook de inspectie doet hier onderzoek naar.

---

<sup>45</sup> Ministerie van OCW: beleidsnotitie “*Governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*”, 7 juli 2005 gestuurd naar de Eerste en Tweede Kamer.

## Bijlage 2: zorg

### *Ondernemerschap*

Het SER-advies besteedt terecht aandacht aan bijzondere kenmerken van de zorgsector, waarin deze sector verschilt van de meeste andere markten. De zorgsector bestaat uit verschillende deelsectoren. Er is sprake van sectoren met meer concurrentie én sectoren met minder concurrentie. De SER stelt dat - ondanks deze verschillen met andere markten - ook in de zorgsector vormen van ondernemerschap of elementen van marktwerking niet bij voorbaat uitgesloten zijn. Wel betekent het dat er duidelijke randvoorwaarden zijn waarbinnen ondernemerschap vorm kan en moet krijgen. Dit wordt door het kabinet onderschreven. Hierbij dient de verantwoording en het toezicht goed geregeld te zijn.

De aanbevelingen van de SER vormen een bevestiging van het bestaande beleid en sluiten aan bij de ingezette hervormingen. De aanbevelingen bevatten geen innovatieve ontwikkelpunten. Op sommige constatering van het SER-advies is al een regeling getroffen, zo is het 'informed consent' geregeld in de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO, 1995) en is de toegang tot de Ondernemingskamer vergroot in het Wetsvoorstel Toelating Zorginstelling.

### *Aanbevelingen*

De SER doet de aanbeveling om ruimte voor ondernemerschap te creëren met borging van publieke belangen. Deze aanbeveling sluit aan bij het kabinetsbeleid dat zich richt op de overgang naar een systeem waarin niet het aanbod aan zorg, maar de vraag van verzekerden en patiënten centraal staat. De wetten voor de zorgverzekeringen, voor de tarieven, en prijzen en voor de planning en bouw van zorginstelling zijn of worden daarom aangepast of vervangen. Hiermee wordt de ruimte gecreëerd om alle partijen (overheid, zorgverzekeraar, zorginstelling en patiënten) hun verantwoordelijkheid te laten nemen.

SER stelt dat de overheid een systeemverantwoordelijkheid heeft om zorginstellingen de mogelijkheid te geven een financieel gezonde situatie te bereiken. Met de wijziging van de bouwwetgeving (het sturen op 'exploitatie' in plaats van 'stenen') past de vervolgstap dat zorginstellingen meer verantwoordelijkheid moeten krijgen voor investeringsbeslissingen. Hiervoor moet er integrale prestatiebekostiging komen waarbij de huisvestingslasten integraal en normatief deel uitmaken van de prijzen. De eerste voorbereidingen in de cure- en caresector hiervoor zijn in gang gezet.

De SER stelt dat de minister van VWS het initiatief moet nemen voor vermindering aantal toezichthouders. Vanwege de hervormingen in het zorgstelsel heeft het kabinet hieraan al uitvoering gegeven. Het aantal uitvoerings- en toezichtsorganen in de gezondheidszorg wordt verminderd. Ook zullen hun taken veranderen. Het toezicht op de marktontwikkelingen in de zorg en de prijsvorming komen in handen van de Nederlandse Zorgautoriteit. Het huidige College tarieven gezondheidszorg en het College van toezicht op de zorgverzekeringen gaan hierin op. Het toezicht op de kwaliteit en veiligheid blijft bij de Inspectie Gezondheidszorg. Het College voor zorgverzekeringen zal zich onder andere gaan bezighouden met pakketbeheer en het beheer van het Zorgverzekeringsfonds. Het huidige College bouw ziekenhuisvoorzieningen (CBZ) en het College sanering ziekenhuisvoorzieningen zullen op termijn verdwijnen. Bij het opheffen van het CBZ acht het kabinet het wel van belang dat de expertise die bij het CBZ aanwezig is met betrekking tot kwaliteit van gebouwen van zorginstellingen zoveel mogelijk behouden wordt. Dit is mogelijk door het CBZ om te vormen tot een expertise-instituut op een privaatrechtelijke basis.

SER bepleit dat de meest voorkomende behandelingen van een diagnosebehandelingcombinatie (DBC) worden voorzien. Per 1 januari 2005 is de manier waarop zorgverzekeraars betalen voor de zorg die ziekenhuizen of zelfstandige behandelcentra verlenen veranderd. De declaratie vindt vanaf die datum plaats als één nieuwe prestatie (DBC) en niet langer per aparte verrichting. De DBC's gelden voor alle ziekenhuis- en specialistische zorg. Voor een deel van de ziekenhuiszorg zijn de prijzen vrij onderhandelbaar.

De SER vindt het vanzelfsprekend dat verzekeraars gegevens beschikbaar stellen om een goede vergelijking tussen verzekeraars en verzekeringen mogelijk te maken. Deze informatievoorziening betreft een stapsgewijs proces dat vanaf januari 2005 in gang is gezet met onder meer de website [www.kiesbeter.nl](http://www.kiesbeter.nl). Op de deelsite zorgverzekeringen kunnen mensen ziekenfondsen onderling vergelijken op bijvoorbeeld service, prijs, dekking.

SER is voorstander van combinatie van prestatie-indicatoren en indicatoren die de ervaren kwaliteit uitdrukken. De Eerste Kamer heeft ingestemd met het Wetsvoorstel tot wijziging van de Kwaliteitswet zorginstellingen. Hiermee is de mogelijkheid geboden om aanwijzingen te geven voor de (kwaliteit)jaarverslaglegging van alle zorginstellingen. Het streven is om nadere invulling te geven aan dit verslag. De prestatie-indicatoren voor de cure- en caresector zijn geoperationaliseerd en opgenomen in het jaardocument 2005. Deze verslaglegging geldt zorgbreed en ook privé-klinieken dienen bijvoorbeeld een kwaliteitsverslag op te stellen.

### Bijlage 3: Wonen

Medio juni heeft de Minister van VROM een eerste visie op hoofdlijnen inzake toekomst van woningcorporaties gestuurd aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

Bij het beschrijven van de hoofdlijnen is het advies van de Commissie De Boer in het rapport “Lokaal wat kan, centraal wat moet. Nieuw bestel voor woningcorporaties”, alsmede het door de Tweede Kamer zelf geïnitieerde onderzoeksrapport “Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing” betrokken. De adviezen van de WRR en de SER over publieke dienstverlening en ondernemerschap voor de publieke zaak komen eveneens aan bod.

Mede op basis van een debat over de hoofdlijnen heeft de Minister van VROM aangekondigd nog vóór de begrotingsbehandeling van VROM te komen met een nader uitgewerkte beleidsvisie. In deze bijlage bij de Kabinetsreactie op het SER-advies “Ondernemerschap voor de publieke zaak” worden de specifieke aanbevelingen van de SER voor de sector wonen van een reactie voorzien. De beleidsbrief geeft een uitgebreider inzicht in de visie op hoofdlijnen van het kabinet op de toekomst van de woningcorporaties.

**De SER stelt dat woningcorporaties zich moeten blijven richten op maatschappelijk rendement en bedrijfseconomische doelstellingen niet voorop moeten stellen.**

De constatering dat woningcorporaties zelfstandige maatschappelijke ondernemingen zijn die in hun beleid het realiseren van maatschappelijke doelstellingen voorop moeten stellen, komt in alle adviezen naar voren en wordt gedeeld.

**De SER meent dat het bij de corporaties meer dan bij de andere sectoren (zorg en onderwijs) gaat om de vraag binnen welk kader ondernemerschap kan plaatsvinden, waarbij de gewenste maatschappelijke prestaties gerealiseerd worden.**

### *kaders en condities voor maatschappelijke prestaties*

De feitelijke prestaties van corporaties blijven achter bij de verwachtingen en de mogelijkheden, zeker gezien de omvang van het ‘prestatievermogen’. Het helder neerzetten van de gevraagde prestaties en het zorgen voor meer prikkels die corporaties uitdagen tot actief en innovatief handelen, komt in veel adviezen naar voren.

De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de corporaties als toegelaten instellingen is primair een systeemverantwoordelijkheid. Dat wil zeggen dat het Kabinet in casu de Minister van VROM verantwoordelijk is en blijft voor het goed functioneren van het stelsel van corporaties. Dat gaat het best als de betrokken partijen op een vanzelfsprekende manier samenwerken omdat ze daar het meeste baat bij hebben. Daar moeten dan condities voor zijn. Op lokaal niveau moet worden gepresteerd, waarbij de nadruk ligt op het terugdringen van het woningtekort en het doen slagen van de herstructurering. En het behoort tot de systeemverantwoordelijkheid om die condities te creëren en toezicht te houden op de werking van het stelsel binnen die condities.

### *verbreding van het werkdomein*

Daarnaast tekent zich in de gegeven adviezen en rapporten een zekere consensus af over een beperkte verruiming van het werkdomein zonder al te ver van het huidige takenpakket af te dwalen. Een verruiming van taken en werkzaamheden kan onder condities aan de orde zijn, gelet op de maatschappelijke opgaven en de middelen waarover corporaties beschikken. De adviezen geven geen eensluidende richting voor domeinverruiming aan. Opties voor domeinverbreding liggen in de ontwikkeling van vastgoed met een maatschappelijke functie, zoals voorgesteld in het onderzoeksrapport van de Tweede Kamer “Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing”, en het vervullen van een verbindende rol op buurtniveau. Dat laatste wordt door de WRR in haar rapport “Vertrouwen in de buurt” bepleit.

Startpunt voor het Kabinet in de discussie over domeinverbreding vormt het beoordelingskader zoals dat geadviseerd is door de commissie De Boer: een deugdelijke argumentatie vanuit het vastgoedbelang van corporaties, een bedrijfseconomische

onderbouwing, een legitimerend contract met de overheid of de instelling op wier gebied men zich begeeft en uiteraard een scherpe toets door de raad van commissarissen.

**De SER stelt dat een concrete invulling van de maatschappelijke opgave een kwalitatief goede stakeholdersdialoog én sterk, onafhankelijk en professioneel intern toezicht vergt.**

Ook de andere rapporten en adviezen benadrukken het belang van beïnvloeding door (lokale) belanghouders.

In het wonen gaat het daarbij in de eerste plaats om de gemeente, die immers verantwoordelijk is voor het lokale woonbeleid. Ten tweede is de beleidsbeïnvloeding door huurders(organisaties) van belang. En ook andere belanghouders moeten over beïnvloedingsmogelijkheden beschikken. Dat versterkt zowel de legitimiteit als de doeltreffendheid van het corporatiebeleid.

Het is wenselijk dat de benodigde prestaties in overeenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties worden vastgelegd. Gemeenten en corporaties moeten op basis van hun eigen verantwoordelijkheid tot zakelijke afspraken en contracten komen. Het is daarbij essentieel dat partijen van elkaar weten hoe zij, wederzijds, tegen de lokale problematiek aankijken. De belangen van de burger zijn daarbij een belangrijk uitgangspunt. Het is wenselijk dat partijen van elkaar weten welke middelen ter beschikking staan om de problemen aan te pakken en aldus op transparante wijze met elkaar het onderhandelingsproces ingaan om zo tot uitvoerbare en effectieve afspraken te komen. Daartoe moet de rijksoverheid niet meer dan het minimaal noodzakelijke regelen.

**De SER pleit voor versterking en professionalisering van het interne toezicht. In dit verband pleit de SER voor het laten vervallen van de verplichte vertegenwoordiging van huurders in de samenstelling van de interne toezichthouder.**

Het belang van versterking en professionalisering van het intern toezicht wordt breed gehoord en wordt ook gedeeld.

Een strak en professioneel opgetuigde interne governance, met een centrale rol voor de raad van commissarissen (intern toezicht) is essentieel voor degelijk ondernemerschap. En bij een goed functionerend intern toezicht hoeft het externe toezicht minder intensief te zijn.

Het geven van huurdersinvloed is een essentieel onderdeel van de professionele corporatie. Aan de commissie Leemhuis is gevraagd om te onderzoeken waar en hoe de positie en zeggenschap van huurders en huurderorganisaties kunnen worden verbeterd en versterkt. Dit najaar wordt hierover een advies verwacht.

**De SER ziet veel meerwaarde in onderlinge vergelijking en acht een grotere deelname aan het benchmarkingsinstrument nodig. De SER stelt dat de overheid moet ingrijpen als de sector zelf deelname aan visitaties niet oppakt.**

Zowel op brancheniveau als door afzonderlijke corporaties wordt er gewerkt aan instrumenten voor kwaliteitsverbetering (visitatie, benchmarking, enzovoorts). De ontwikkeling van dergelijke instrumenten wordt van harte ondersteund. Maar dergelijke instrumenten zijn vooral van waarde als ze ook daadwerkelijk en eenduidig toegepast worden. Een door de rijksoverheid verplichte participatie zou ten koste kunnen gaan van de creativiteit en het innovatief en lerend vermogen, dat voor de werking van deze instrumenten juist zo essentieel is.

**De SER stelt dat corporaties sámen verantwoordelijk zijn voor het inzetten van het beschikbare vermogen daar waar het hoogste maatschappelijk rendement mogelijk is ('matching'). De SER wijst hierbij een instrument van de vermogenafhankelijk heffing af.**

Effectieve inzet van het maatschappelijk gebonden vermogen van de corporaties is onderdeel van de systeemverantwoordelijkheid die de rijksoverheid heeft in relatie tot de landelijke doelen. Mede tegen de achtergrond van de breed gedeelde notie dat de feitelijke prestaties achterblijven bij de verwachtingen en de mogelijkheden, zeker gezien

de omvang van het ‘prestatievermogen’ van woningcorporaties zal worden gezien of de huidige regelgeving daartoe voldoende is. In ieder geval wordt aandacht besteed aan de toepassing van een methodiek waarbij transparant wordt hoeveel financiële middelen de corporatie op maatschappelijke prestaties inzet en in kan zetten. Het is van belang dat dat daarbij een eenduidige set van financiële parameters wordt gehanteerd.

Het kabinet zal wettelijk invulling geven aan de eerder aangekondigde medeverantwoordelijkheid van verhuurders voor de blijvende betaalbaarheid van het huren. De wijze waarop daartoe een bijdrage zal worden gevraagd en waarop deze zal worden gebaseerd wordt thans gezien.