

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
2513 AA 's-GRAVENHAGE

**Directie Algemene  
Economische Politiek**

**Bezoekadres**  
Bezuidenhoutseweg 73  
2594 AC Den Haag

**Postadres**  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

**Factuuradres**  
Postbus 16180  
2500 BD Den Haag

**Overheidsidentificatienr**  
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)  
[www.rijksoverheid.nl/ez](http://www.rijksoverheid.nl/ez)

**Ons kenmerk**  
AEP / 13185986

**Bijlage(n)**  
2

Datum 12 december 2013  
Betreft Kabinetsreactie rapport Commissie Behoorlijk Bestuur

Geachte Voorzitter,

Op het snijvlak van de publieke en private sector leveren talrijke instellingen, zoals woningcorporaties, zorginstellingen en scholen, belangrijke maatschappelijke diensten. De afgelopen jaren hebben zich bij verschillende semipublieke instellingen betreuenswaardige incidenten voorgedaan. Van ongelukkige keuzes die leidden tot een ondoelmatige besteding van publieke middelen tot gevallen van zelfverrijking. Het kabinet is ervan doordrongen dat we in Nederland in algemene zin trots mogen zijn op het niveau van dienstverlening, maar ziet de incidenten tegelijkertijd als niet mis te verstane signalen dat semipublieke instellingen niet altijd voldoende zijn meegegroeid met de veranderingen in hun omgeving en dat het functioneren van de semipublieke sector beter kan én moet.

Het kabinet is ervan overtuigd dat de bijdrage die, onder andere, woningcorporaties, zorginstellingen en scholen iedere dag weer leveren aan onze welvaart verder kan worden vergroot. Maar dit kan alleen als overheid, instellingen, bestuurders en toezichthouders en burgers allen hun verantwoordelijkheid nemen. Het kabinet zet, zoals aangekondigd in het Regeerakkoord, in op een samenhangende aanpak in de verschillende sectoren op het terrein van ordening, sturing en toezicht teneinde de prestaties van semipublieke instellingen te vergroten. Het doel is daarbij om een effectieve borging van publieke belangen te laten samengaan met voldoende ruimte voor vernieuwing. Aanscherpen als het moet, vereenvoudigen als het kan.

Om opvolging te geven aan deze ambitie heeft dit kabinet de Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen (MCPB) ingesteld. In discussies in deze commissie is geconstateerd dat behalve de eerdergenoemde terreinen van ordening, sturing en toezicht, waarop de overheid in belangrijke mate de kaders en regels stelt, ook de kennis, vaardigheden, houding en het gedrag van individuele bestuurders en toezichthouders een belangrijke, zo niet doorslaggevende, rol speelt in het functioneren van semipublieke instellingen.

In mei 2013 is naar aanleiding hiervan door mij de Commissie Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in semipublieke sectoren ingesteld, onder leiding van mevrouw Halsema. Deze commissie 'Behoorlijk Bestuur' kreeg tot taak (i) gedragsregels op te stellen voor professioneel en ethisch verantwoord handelen van bestuurders en interne toezichthouders in de semipublieke sectoren. Voorts

werd aan de commissie gevraagd (ii) deze gedragsregels te duiden en uit te leggen; zich te buigen over de vraag (iii) hoe zij kunnen gaan leven en werking kunnen krijgen in de verschillende semipublieke sectoren en (iv) te adviseren over de (praktische) rollen die de rijksoverheid daarbij heeft als wetgever, beleidsmaker, opdrachtgever en eindverantwoordelijke voor de borging van publieke belangen.

De commissie heeft mij op 11 september 2013 haar advies gepresenteerd (Kamerstukken II, 28 479, nr.68). Zij constateert dat er niet één simpele weg is waarlangs je professionaliteit en ethisch verantwoord bestuurlijk handelen kunt bevorderen. Incidenten komen voort uit gedrag, maar dat gedrag wordt veroorzaakt door uiteenlopende zaken. Het heeft te maken met karakter, maar onbehoorlijk bestuur spruit hier, in de woorden van de commissie, niet onafwendbaar uit voort. De governance, de ordening, de sturing en het toezicht in een sector spelen ook een belangrijke rol. Daarnaast, zo stelt de commissie, wordt gedrag beïnvloed door de omringende cultuur. Als onderdeel van dat geheel zijn governancecodes en gedragsregels van belang.

De commissie heeft haar taakopdracht breed opgevat. Zij komt tot aanbevelingen aan sectoren en instellingen over de vormgeving van codes, maar spreekt ook nadrukkelijk de politiek aan op de 'weeffouten' die zij ziet in de verschillende sectoren. Deze 'weeffouten' kunnen onbehoorlijk gedrag in haar ogen mede veroorzaken. Ook stelt de commissie dat, zelfs indien zowel de governancecodes en gedragsregels op sector- en instellingsniveau op orde zijn en als de weeffouten zijn hersteld, dit geen waarborg is voor goed gedrag en goed bestuur. Daarvoor is, zo schrijft de commissie, een open cultuur van belang, waarbinnen 'een lastig gesprek' voortdurend wordt gevoerd. Dit sluit ook aan bij de aanbevelingen van de Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling in zijn advies 'Tegenkracht organiseren: Lessen uit de kredietcrisis' van december 2011.

In deze kabinetsreactie ga ik nader in op de aanbevelingen van de commissie. Ik doe dat in twee stappen. Allereerst ga ik in op de adviezen van de commissie ten aanzien van governancecodes en gedragsregels. Vervolgens ga ik in op de drie 'weeffouten' die gedrag volgens de commissie in belangrijke mate beïnvloeden en de oproep aan de politiek die hieruit voortvloeit.

## **Governance- en gedragscodes**

### 1.1 Adviezen van de commissie

De commissie geeft aan dat er niet één simpele weg is waarlangs de morele kwaliteit van bestuurlijk handelen kan worden verbeterd. In de laatste jaren hebben branches en instellingen in de semipublieke sector al veel werk gemaakt van zelfregulering in de vorm van codes. Deze codes zijn waardevol. Hierop kunnen bestuurders worden aangesproken. Maar zij zijn niet voldoende. Voor goed gedrag en goed bestuur is meer nodig: de inzet van het individu is essentieel. Een open cultuur, waarin bestuurders en werknemers zichzelf en elkaar aanspreken op gedrag, helpt mensen hun morele verantwoordelijkheid te nemen en hier naar te handelen.

Voor het handelen in de semipublieke sector zijn vier principes volgens de commissie leidend: burgers zijn de eigenaar van de semipublieke sector; ministers zijn systeemverantwoordelijk; bestuurders zijn dienstbaar aan en verantwoordelijk voor het publieke belang; professionals zijn verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op het handelen. Gelet op deze principes constateert de commissie dat gedragscodes een waardevolle bijdrage leveren aan de constante reflectie van semipublieke instellingen op hun maatschappelijke taak. 'Ze expliciteren en codificeren normen en verantwoordelijkheden. Daarnaast zijn ze goed te gebruiken bij het bespreken van concrete dilemma's en het leveren van *feedback*.'

Een overkoepelende code voor alle semipublieke sectoren acht de commissie echter niet zinvol. Gedragscodes expliciteren en codificeren normen en verantwoordelijkheden. Ze zijn een vorm van zelfregulering. De meeste waarde hebben die codes, als ze dicht op de praktijk van de sector tot stand komt, en binnen brancheorganisaties en instellingen onderwerp zijn van een terugkerende discussie. Dit beperkt het risico op het ontstaan van een afvinkcultuur.

De commissie stelt geen overkoepelende code op. Wel heeft zij een visie op de ingrediënten die sectorcodes zouden moeten bevatten. Het advies is een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen enerzijds de voorschriften die betrekking hebben op de organisatie van de instellingen – de governancecodes – en anderzijds de richtlijnen voor het individuele handelen van bestuurders en medewerkers – de gedragscodes. De governancecodes zijn bindend en controleerbaar voor de organisatie en het toezicht daarop. De gedragscodes dienen ondersteunend te zijn aan het feitelijk individuele gedrag en de reflectie daarop en zij bevatten daarom richtlijnen.

De commissie adresseert twaalf thema's die in hun visie in (sectorale) governancecodes in ieder geval zouden moeten worden uitgewerkt. Het gaat dan onder andere om zaken als een heldere definiëring van de maatschappelijke taak, de benoeming en opleiding van bestuurders en toezichthouders, maar vooral ook om de manier waarop de mechanismen voor feedback, tegenspraak en ruggespraak binnen een organisatie worden georganiseerd. Op deze thema's wordt in de bijlage bij deze brief nader ingegaan.

De commissie formuleert daarnaast acht kenmerken waaraan richtlijnen voor individueel handelen in gedragscodes zouden moeten voldoen. Deze moeten bovenal concreet zijn, gebaseerd op praktijkervaringen en *best practices*. Sleutelwoorden zijn: specifiek, begrijpelijk, realistisch. Alleen dan zijn richtlijnen werkbaar als leidraad in het dagelijks handelen op de werkvloer. De commissie tekent hierbij aan dat het proces minstens zo belangrijk is als het resultaat.

### 1.2 Visie van het kabinet

Het kabinet onderschrijft op hoofdlijnen de aanbevelingen van de commissie ten aanzien van governance- en gedragscodes. Het kabinet onderschrijft ook de vier leidende principes die de commissie heeft geformuleerd. Zij definiëren de verschillende rollen en bepalen de verantwoordelijkheidsverdeling. Evenals de

commissie is het kabinet van mening dat ministers systeemverantwoordelijk zijn. Zij dienen in de invulling van die verantwoordelijkheid recht te doen aan de leidende principes die op de andere betrokken partijen van toepassing zijn. Het kabinet tekent aan dat het de notie van 'eigenaarschap' van burgers in overdrachtelijke zin en niet in juridische zin opvat. In het handelen van bestuurders en professionals hoort het publieke belang centraal te staan.

Het kabinet onderschrijft en onderstreept de visie van de commissie dat het initiatief tot en de verantwoordelijkheid voor governancecodes en gedragscodes bij sectoren en organisaties ligt. Het kabinet doet wel een klemmend beroep op sectoren om met de aanbevelingen van de commissie aan de slag te gaan. Semipublieke instellingen zijn dat, gelet op hun bijzondere positie op het snijvlak van publiek en privaat, simpelweg aan zichzelf, aan de vele in de sectoren werkende professionals en aan de burger verplicht.

Zoals gezegd, wordt in de bijlage op elk van de aanbevelingen afzonderlijk ingegaan. Het kabinet merkt hierbij nog het volgende op. De analyse die aan de aanbevelingen van de commissie ten grondslag ligt, komt in de kern hierop neer: goed bestuurlijk handelen en goed intern toezicht daarop komt alleen tot stand als de maatschappelijke taak helder is, als er voldoende effectieve tegenkracht is georganiseerd voor bestuurders en als de juiste mensen op de juiste plek zitten. Het kabinet roept sectoren op om niet alleen het gesprek te voeren over de door de commissie gepresenteerde thema's, maar juist ook over de achterliggende analyse. De uitkomsten van die gesprekken kunnen vervolgens onderdeel uitmaken van sectorale governancecodes. Ook als de thema's die de commissie benoemt al deel uitmaken van bestaande governancecodes, wat dikwijls al het geval is, kan het lastige gesprek nodig zijn om de codes werkelijk te laten leven.

De commissie stelt voor om daarnaast het gesprek te voeren over totstandkoming van een gedragscode waarin plaats is voor richtlijnen voor behoorlijk handelen. Het kabinet ondersteunt dit pleidooi van de commissie en roept sectoren, instellingen en betrokkenen bij de instellingen op om het lastige gesprek te gaan voeren over dergelijke gedragsregels. Zoals de commissie terecht aangeeft, is het proces minstens zo belangrijk als het resultaat. Zo komt een open cultuur tot stand waarin het gebruikelijk is dat men elkaar aanspreekt op het handelen.

## **Weeffouten**

### 2.1 Adviezen van de commissie

De commissie heeft haar taak ruim opgevat en ook gewezen op het bestaan van weeffouten in de organisatie van sectoren en instellingen, die, stelt zij, van invloed zijn op het gedrag van bestuurders van instellingen. Die weeffouten in de aansturing zijn: (i) een onvoldoende heldere definiëring van de publieke belangen die door de sectoren moeten worden gediend, en daardoor een onduidelijke maatschappelijke taakopdracht, (ii) te veel sturing op meetbare en kwantificeerbare indicatoren en te weinig sturing op kwaliteit en (iii) een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, inspectie, intern toezicht, bestuur en professional.

De commissie doet acht aanbevelingen om deze weeffouten te adresseren. De belangrijkste hiervan zijn een herijking van publieke belangen, in overleg met de sectoren; een goede toetsing van de beleidskwaliteit van met name nieuw beleid en nieuwe regelgeving in de sectoren; een duidelijkere positie voor de externe toezichthouder; en versterking van de medezeggenschap waar nodig.

De commissie wijst er daarnaast op dat de discussie in de maatschappij en de politiek zich veelal toespitst op incidenten en slechts in beperktere mate op de onderliggende structuren. Voor de daadwerkelijke versterking van het functioneren van een semipublieke organisatie is een samenhangende aanpak nodig die zich op zowel de governance als op de ordening van de sector richt. Daarbij merkt de commissie nadrukkelijk op dat een goede structuur en goede regels slecht gedrag niet kunnen voorkomen, maar dat goed gedrag wel redding kan brengen bij een slechte structuur en slechte regels.

Om echt tot betere prestaties en minder incidenten te komen is zowel een oplossing voor de weeffouten nodig als beter gedrag. Bestuurders, instellingen, sectoren en politiek dragen een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Niemand heeft reden om achterover te leunen.

## 2.2. Visie van het kabinet

Het kabinet ziet het advies van de commissie als ondersteunend aan het in het Regeerakkoord ingezette beleid, namelijk een samenhangende aanpak gericht op prestatieverbetering in semipublieke sectoren. Uiteraard zijn er verschillen tussen de verschillende sectoren. De zogenaamde 'semipublieke sector' is een amalgaam van instellingen met een grote variëteit in orderings- en sturingsmechanismen. Die komt soms voort uit de verschillen in de publieke belangen die worden geborgd, maar soms hebben verschillen in sturing, ordening en toezicht ook simpelweg te maken met de wijze waarop sectoren historisch zijn ontstaan en gegroeid. Toch zijn in de visie van het kabinet de overeenkomsten tussen de sectoren talrijker dan de verschillen. En juist die overeenkomstige sectorkenmerken raken aan de problemen die zich in semipublieke sectoren voordoen. Het is daarom nuttig om die problemen vervolgens ook in samenhang te bezien.

In semipublieke sectoren is vrijwel altijd sprake van enerzijds marktmacht en relatief lage concurrentiedruk en anderzijds van een beperkte democratische controle. Daarnaast is vaak omwille van financiële toegankelijkheid de band tussen betalen en genieten losgesneden. Bij het gebruik van bijvoorbeeld onderwijs, zorg, een sociale huurwoning en het openbaar vervoer voelt de gebruiker, om de toegankelijkheid te borgen, zelden de werkelijke kosten. Ook kan de gebruiker de kwaliteit van dienstverlening niet altijd goed inschatten. Dit heeft gevolgen voor zijn rol als 'kritische consument'. Disciplinerende mechanismen zijn, kortom, in beperkte mate aanwezig, terwijl die disciplinerende mechanismen wel gewenst zijn. Verkeerde beslissingen kunnen de kwaliteit van dienstverlening schaden, tot een ondoelmatige besteding van publieke middelen

leiden en bovendien niet alleen gevolgen hebben voor een instelling zelf, maar ook voor de sector als geheel.

De beperkte aanwezigheid van gezonde tegenkrachten maakt dat de eisen aan de governance van zowel instellingen zelf als sector als geheel, hoger zijn. Bezien we die governancestructuren nader, zowel die in de interne als externe organisatie, dan valt op dat deze vaak onvoldoende zijn meegegroeid met veranderende omstandigheden. Door de steeds complexere omgeving en in veel gevallen ook door schaalvergroting is de rol van besturen en toezichthouders binnen de instellingen de afgelopen decennia veranderd. Maar besturen, interne toezichthouders en de medezeggenschapsorganen blijken in de praktijk niet altijd in staat die nieuwe rol naar behoren te vervullen. Dat heeft soms te maken met het niveau van kennis en vaardigheden, waaraan de eisen terecht hoog zijn, maar ook met de wijze waarop instellingen en de sector waarbinnen zij actief zijn, zijn georganiseerd.

Voornoemde overeenkomsten maken dat er, ondanks de evidente verschillen tussen semipublieke sectoren, toch in sterke mate sprake is van een gemeenschappelijke problematiek. Vandaar dat dit kabinet de eerder genoemde Ministeriële Commissie Publieke Belangen (MCPB) heeft ingesteld, opdat deze problematiek over de grenzen van de verschillende vakdepartementen en sectoren heen sterker kan worden geadresseerd.

Het kabinet richt zich hierbij bijvoorbeeld op de zorg, het onderwijs en de woningcorporatiesector. Dit zijn sectoren waarop niet alleen de voornoemde kenmerken van toepassing zijn, onder andere door de grote aanwezigheid van stichtingen en verenigingen, maar waar ook de complexiteit van omgeving en beleid buitengewoon groot is en fors is toegenomen. In deze sectoren hebben zich de afgelopen jaren bovendien incidenten voorgedaan die het kabinet als symptomen beschouwt van onderliggende onvolkomenheden.

Het kabinet wil niet aan symptoombestrijding doen, maar de onderliggende onvolkomenheden adresseren en ruimte geven aan vernieuwing. Het wil de autonomie van instellingen versterken en de ruimte aan professionals vergroten. Door duidelijke en slimme regels te stellen, door indien noodzakelijk nieuwe regels in te voeren en door juist regels te schrappen wanneer deze overbodig zijn. Zoals door de commissie Behoorlijk Bestuur beschreven in haar advies, zijn een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en een scherpere definiëring en afbakening van publieke belangen daarbij van fundamenteel belang.

Eerder dit jaar hebben mijn ambtgenoten van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Kamerstukken II, 34 495, nr. 10) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Kamerstukken II, 32 012, nr. 15) uw Kamer brieven gestuurd over goed bestuur in hun sectoren. Daarin is een traject geschetst waardoor de kwaliteit van bestuur en van medezeggenschap op een hoger plan komt. Hierbij is vooral gezocht naar de overeenkomsten in doelen en in te zetten maatregelen. Sectoren verschillen, maar de overeenkomsten in de oplossingen van erkende problemen zijn vaak

groot. Verder wijs ik op de hervorming van de sociale woningbouw, waartoe mijn ambtgenoot voor Wonen en Rijksdienst met zijn Hervormingsagenda en de novelle op de ontwerp-Woningwet de eerste stappen heeft gezet.

Het kabinet heeft ook aandacht voor de doorsnijdende thema's die in alle sectoren spelen. Over de grenzen van vakdepartementen heen is gesproken over de mogelijkheden tot escalatie vanuit inspecties en ministeries indien instellingen financieel en/of kwalitatief onder de maat presteren. De ultieme consequentie van slecht presteren is een faillissement. Steun bieden om een faillissement te voorkomen geeft het verkeerde signaal aan instellingen en bestuurders. Continuïteit van de borging van het publieke belang staat centraal, niet de continuïteit van de instelling. Dit is in lijn met de notie van systeemverantwoordelijkheid voor de publieke belangen waar de commissie Behoorlijk Bestuur op wijst.

Een ander, buitengewoon complex, vraagstuk is optimale schaalgrootte. De commissie Behoorlijk Bestuur schrijft in haar rapport dat instellingen te groot zijn geworden. Het kabinet is van mening dat een dergelijke conclusie de problematiek simplificeert. Schaalvergroting is niet per se slecht. Problemen ten aanzien van bestuurbaarheid en controleerbaarheid doen zich voor bij zowel erg grote als erg kleine instellingen. Er is geen unieke schaal waarop zowel kwaliteit als doelmatigheid optimaal zijn. Wel blijkt de borging van publieke belangen vaker in gevaar te komen bij gefuseerde instellingen dan bij autonoom gegroeide instellingen. Het kabinet zet momenteel bijvoorbeeld in op het waarborgen van de menselijke maat in het onderwijs, vooral bij fusies. De puzzels zijn echter, steeds weer, complex. Verdere gedachtevorming vindt nog plaats, waarbij het organiseren van tegenkracht een aandachtspunt is.

Het kabinet heeft besloten om de taken en verantwoordelijkheden van bestuurders en interne toezichthouders in de semipublieke sector een duidelijkere wettelijke grondslag te geven. Zo zal in het Burgerlijk Wetboek een facultatieve taakomschrijving van de interne toezichthouder worden opgenomen. Mijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie heeft Uw Kamer hierover geïnformeerd (Kamerstukken II, 33 750, nr. 31).

Voorts heeft het kabinet besloten om in een gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer een aantal basisregels te formuleren met betrekking tot ondermeer de meerjarenbegroting en het borgen van inzicht en de verantwoording over toekomstige risico's. Dit is eerder in de Miljoenennota aangekondigd. Mijn ambtgenoot van Financiën informeert Uw Kamer hierover.

### **Tot besluit**

Verbetering van prestaties in semipublieke sectoren is niet de taak van één enkele partij, maar een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en politiek, bestuurders, toezichthouders, professionals én burgers.

Het kabinet doet een beroep op vertegenwoordigers vanuit al deze geledingen om het debat te voeren over codes en gedragsregels, alsook de verschillende thema's die de commissie benoemt in de sectorale governancecodes over te nemen. Dit beroep komt ook tot uitdrukking in de brief die mijn collega-bewindspersonen van OCW, VWS, SZW, IenM en voor W&R en ik vandaag aan brancheverenigingen en andere vertegenwoordigende organen in de verschillende sectoren hebben gestuurd.

Het kabinet is niet voornemens om te komen tot een stapeling van meer en strengere regels. De overheid is systeemverantwoordelijk. Zij stelt de publieke belangen vast en is daarbij ook nadrukkelijk systeemverantwoordelijk voor de vitaliteit binnen een sector. Daarop is de overheid aanspreekbaar. Te veel regels zijn voor die vitaliteit funest. Zij beperken de speelruimte van professionals, speelruimte die nodig is voor een hoog kwaliteitsniveau van dienstverlening. Tevens leiden zij tot een uitholling van de eigen verantwoordelijkheid. Sectoren en instellingen hebben de nadrukkelijke taak die eigen verantwoordelijkheid te nemen en kritisch te zijn op het eigen handelen.

Het kabinet buigt zich over de vraagstukken van ordening, sturing en toezicht in de wetenschap dat gemakkelijke oplossingen niet bestaan. Het kabinet is zich bewust van zijn eigen verantwoordelijkheid, maar wijst ook nadrukkelijk naar de verantwoordelijkheid van sectoren en instellingen zelf. Als alle partijen hun verantwoordelijkheid nemen, kunnen we door een gezamenlijke inspanning de prestaties van semipublieke sectoren verbeteren.

(w.g.) H.G.J. Kamp  
Minister van Economische Zaken