

Sturing en Toezicht in Ontwikkeling

Toepassing van de principaal-agenttheorie op de sturings- en toezichtsrelatie tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de FMO

P.J. Stander

253398

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Opleiding bestuurskunde

Maart 2005

Dr A.G. Dijkstra

Dr P.K. Marks

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van een vijf maanden durende stage op het Ministerie van Buitenlandse Zaken en een veel langer durende periode van denken, schrijven, denken en herschrijven. Dit resultaat vormt naast een afsluiting van deze periode ook een afsluiting van mijn studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Ik hoop dat het een goede afsluiting is geworden, maar het oordeel daarover laat ik aan u als lezer over.

Dit voorwoord wil ik gebruiken om die mensen te bedanken die mij bij het schrijven van deze scriptie geholpen hebben. Want hoewel deze scriptie voornamelijk het resultaat is van mijn inspanning, zou deze er anders uitgezien hebben als ik de steun en hulp van een aantal mensen niet had gekregen.

In de eerste plaats geldt dat voor Geske Dijkstra, mijn begeleidende docent. Ik kon altijd terecht als ik op een punt zat waarop ik niet meer wist wat te schrijven. Uw commentaar en tips hebben me enorm geholpen. Ook de tweede lezer, Peter Marks, wil ik bedanken voor zijn bereidheid mijn scriptie door te lezen en van commentaar te voorzien.

Een woord van dank ook voor Robert Dijksterhuis, mijn stagebegeleider van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het was leerzaam om stage te kunnen lopen op de afdeling Ondernemerschap en Bedrijfsontwikkeling en de ruimte die ik kreeg om rond te kijken en mee te werken binnen de afdeling is uniek. Daarnaast stond de deur letterlijk en figuurlijk altijd open voor een praatje of voor een inhoudelijk gesprek over het onderzoek. Ook Emile Kengen wil ik hier bedanken. Met Belgische humor, Duitse scherpzinnigheid en Nederlandse efficiëntie heeft u een goede en onvergetelijke bijdrage geleverd aan het opzetten van dit onderzoek.

De respondenten van de interviews wil ik op deze plaats bedanken voor de bereidheid en de openheid om te praten over een complex onderwerp als dat van mijn onderzoek.

Benno, Bert en Menno, als huisgenoten mag ik jullie hier niet overslaan. Na het voltooien van deze scriptie heb ik geen geldige reden meer om niet mee te eten...

Maryse, jou wil ik in het bijzonder bedanken. Je bent er voor me geweest in de afgelopen tijd, tijdens mijn stage en in de periode daarna. Het was een voorrecht om met jou over het onderzoek te praten en om te merken hoe je meeleeftde.

Mijn ouders wil ik bij deze ook danken. Voor de tijd die jullie me gegeven hebben, voor de bakers thee en de ondersteuning. Ik hoop dat deze scriptie een plaats kan krijgen in de boekenkast als herinnering daaraan.

Hans Stander

Rotterdam, februari 2005

Samenvatting

In dit onderzoek is de sturings- en toezichtsrelatie tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) onderzocht. Aanleiding hiervoor is een interdepartementaal onderzoek naar de uitbesteding van taken aan derden. Binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken is door de werkgroep Inzicht Sturings- en Toezichtsrelaties (werkgroep IST) vooruitlopend op dit onderzoek een richtlijn opgesteld voor sturing en toezicht op externe organisaties. Op basis van deze richtlijn zijn een aantal relaties met externe organisaties als mogelijk problematisch aangewezen en is ervoor gepleit deze relaties zo aan te passen dat de ministeriële verantwoordelijkheid goed gewaarborgd wordt. Het omvormen van de bestaande externe organisatie in een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) heeft hierbij de voorkeur.

In dit onderzoek is nagegaan wat de gevolgen van de keuze voor FMO als ZBO is voor sturing en toezicht: verbeteren de mogelijkheden voor sturing en toezicht en kan er daardoor beter sturing en toezicht uitgeoefend worden?

Dit is onderzocht aan de hand van de **principaal-agenttheorie**. Een theorie uit de nieuwe institutionele economie die de relatie tussen een principaal (opdrachtgever, in dit geval het Ministerie van Buitenlandse Zaken) en een agent (opdrachtnemer, in dit geval de FMO) beschrijft. Een principaal benadert een agent voor de uitvoering van een taak omdat het hem zelf aan tijd, middelen en specifieke kennis ontbreekt om deze taak uit te voeren. De agent beschikt hier wel over omdat hij zich door specialisatie geheel toe kan leggen op de uitvoering van deze taak. Uit deze theorie komt naar voren dat er twee zogenaamde **agencyproblemen** spelen in een principaal-agentrelatie:

- **Belangentegenstelling.** De belangen van de principaal en de agent komen niet overeen. Zo staat de principaal bijvoorbeeld neutraal ten opzichte van de risico's die met de taak van de agent gepaard gaan, terwijl de agent daar avers tegenover staat, risico's liever ontloopt;
- **Informatieasymmetrie.** Informatie over de taak is asymmetrisch verdeeld. De agent heeft als uitvoerder veel meer gedetailleerde informatie over zijn prestaties dan de principaal. De principaal is afhankelijk van deze informatie voor bijvoorbeeld de vergoeding van de agent voor de geleverde diensten. De agent is in staat deze informatie in te zetten voor zijn eigen belang en zo bijvoorbeeld een grotere vergoeding te krijgen voor een kleinere inspanning.

Deze twee begrippen houden direct verband met sturing en toezicht. Sturing is de handeling die erop gericht is de belangentegenstelling te verkleinen. Toezicht is de handeling die erop gericht is de informatieasymmetrie te verkleinen.

In literatuur over de principaal-agenttheorie komt naar voren dat belangentegenstelling samenhangt met het overeenkomen van de doelen van de principaal en de agent (een kleinere belangentegenstelling naarmate de doelen meer overeenkomen). In dit onderzoek is dit aangeduid als **doelcongruentie**.

Daarnaast is de risicohouding van de principaal en de agent van belang en dan vooral de mate waarin de agent risico af kan wentelen op de principaal. In dit onderzoek is daarom ook de **risicohouding** van de staat en de FMO onderzocht.

Daarnaast is gekeken of er in de sturingsrelatie tussen de staat en de FMO sprake is van **incentives**, prikkels waarmee de principaal goed gedrag van de agent stimuleert, als middel om de belangentegenstelling te verkleinen.

Ook het begrip informatieasymmetrie is te ontleden in verschillende nauw samenhangende begrippen. In de eerste plaats is dat **meetbaarheid**. Dit is de mate waarin de resultaten van de agent meetbaar zijn. In de tweede plaats is dat **onzekerheid**. Dit gaat over de vraag of de resultaten die behaald zijn ook daadwerkelijk toe te schrijven zijn aan de inspanningen van de agent. Ten slotte is de **programmeerbaarheid** van de taak van de agent van belang. Dit is de mate waarin de onderdelen van een taak ex ante (van tevoren) gespecificeerd kunnen worden zodat er bij de principaal een goed beeld bestaat van het productieproces van de agent. Dit is nodig voor de principaal om vast te stellen of de vergoeding die hij aan de agent geeft ook daadwerkelijk gebruikt wordt voor het verwezenlijken van de doelen van de principaal.

Als middelen om de informatieasymmetrie te verkleinen wordt er in dit onderzoek aandacht besteed aan **monitoring** als toezichthoudende activiteit van de principaal en **bonding** als instrument van de agent om de principaal te overtuigen van zijn inzet voor de doelen van de principaal.

Aan de hand van de bovengenoemde begrippen is de sturings- en toezichtsrelatie tussen de staat en FMO bekeken. In deze relatie zijn er een aantal instrumenten waarmee het Ministerie van Buitenlandse Zaken sturing en toezicht uit kan oefenen op de FMO. Vooral het beleidsoverleg dat twee keer per jaar plaatsvindt tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de FMO blijkt een belangrijk sturings- en toezichtsinstrument. In dit overleg komen regelmatig onderwerpen aan de orde die verband houden met de begrippen rond belangentegenstelling en informatieasymmetrie. Ook is de mening van een vijftal betrokkenen bij de sturings- en toezichtsrelatie tussen de staat en FMO gepeild waarbij de begrippen rond belangentegenstelling en informatieasymmetrie centraal staan.

Uit deze gegevens kan over de inhoud van sturing en toezicht opgemaakt worden dat voor de principaal (het Ministerie van Buitenlandse Zaken) de nadruk ligt op het bestrijden van de belangentegenstelling en dat het ministerie dus vooral bezig is met sturing. Daarbij is het opmerkelijk dat de onderwerpen die te maken hebben met informatieasymmetrie geconcentreerd zijn rond het onderwerp programmeerbaarheid. Dit duidt erop dat toezicht op het productieproces centraal staat. De laatste twee jaar vindt er een verschuiving plaats waarbij ook de onderwerpen meetbaarheid en onzekerheid meer besproken worden. Sturing kan daardoor misschien meer plaats gaan vinden door aandacht te besteden aan de resultaten van FMO in plaats van het productieproces.

Daarnaast geldt dat de FMO te weinig bezig is met 'bonding'. Dit concluderen zowel de FMO zelf als het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De FMO besteedt nu nog te weinig aandacht aan het uitdragen van haar missie aan de staat en aan derden (het publiek, de Tweede Kamer etc.)

Als het gaat om de vorm waarin sturing en toezicht nu plaatsvindt, dan geldt dat zowel het Ministerie van Buitenlandse Zaken als de FMO de relatie nu te vrijblijvend vinden en beiden graag zouden zien dat er een meer geformaliseerde sturings- en toezichtsrelatie wordt opgebouwd.

In dit onderzoek is naast de aandacht voor deze sturings- en toezichtsrelatie ook aandacht besteed aan de organisatievormen die binnen het openbaar bestuur veel gebruikt worden. Dit zijn het **agentschap**, het **zelfstandig bestuursorgaan** en **privatisering**. Deze organisatievormen zijn net als de sturings- en toezichtsrelatie tussen de staat en FMO beschreven in termen van informatieasymmetrie en belangentegenstelling. Hieruit volgt een theoretische beoordeling van de mogelijkheden voor sturing en toezicht van elke organisatievorm.

Als de resultaten van het empirische onderzoek vergeleken worden met de theoretische beschrijving van de organisatievormen, blijkt dat het agentschap en het ZBO qua mogelijkheden voor sturing en toezicht niet de meest geschikte vormen voor FMO zijn. In een agentschap heeft de minister teveel zeggenschap waardoor FMO niet onafhankelijk kan werken. In het ZBO is van teveel invloed van de minister geen sprake. Sturing en toezicht zijn hier meer in evenwicht met de zelfstandige positie die FMO nodig heeft. Maar het ZBO als organisatievorm biedt geen voordelen van sturing en toezicht op het vlak waar deze in de huidige vorm 'problematisch' zijn: bij meetbaarheid en onzekerheid. Op basis van de gebruikte theorie wordt niet duidelijk dat een ZBO als organisatievorm voor FMO op deze twee onderwerpen verbetering brengt. Daarom heeft de huidige organisatievorm (privatisering in een NV) de voorkeur voor sturing en toezicht.

Inhoudsopgave

Lijst van gebruikte afkortingen	7
Lijst van gebruikte tabellen	8
Hoofdstuk 1 – Inleiding	9
§ 1.1 Onderwerp van de scriptie	10
§ 1.2 Probleemstelling	11
§ 1.3 Conceptuele model	13
§ 1.4 Aanduiding opzet en methodologie van het onderzoek	13
§ 1.5 Hoofdstuk indeling	14
Hoofdstuk 2 – Theoretisch kader	15
§ 2.1 De nieuwe institutionele economie	15
§ 2.2 De principaal-agenttheorie	18
2.2.1 Kenmerken van het principaal-agentmodel	19
2.2.2 Problemen in het principaal-agentmodel: informatieasymmetrie en belangentegenstelling	20
2.2.3 Oplossingen voor informatieasymmetrie en belangentegenstelling	24
2.2.4 Afsluiting	24
§ 2.3 Organisatievormen	25
2.2.1 Soorten verzelfstandiging	26
2.3.2 Het agentschap (theoretische analyse)	29
- Belangentegenstelling	
- Informatieasymmetrie	
2.3.3 Het zelfstandig bestuursorgaan (theoretische analyse)	31
- Belangentegenstelling	
- Informatieasymmetrie	
2.3.4 Privatisering (theoretische analyse)	33
- Belangentegenstelling	
- Informatieasymmetrie	
2.4 Afsluiting	35

Hoofdstuk 3 – Methodologie	37
§ 3.1 Doelstelling	38
§ 3.2 Operationalisering	38
§ 3.3 Methode van onderzoek	42
3.3.1 Documentanalyse	42
3.3.2 Observatie	44
3.3.3 Interviews	45
§ 3.4 Structuur van het onderzoek	46
Hoofdstuk 4 – Historische schets en beoordeling relatie	47
§ 4.1 Functie en taak van de FMO	47
§ 4.2 Historische schets	49
4.2.1 Het ontstaan van de FMO – 1970	49
4.2.2 Versterking van de band met de staat - 1971	51
4.2.3 Herstructurering van de relatie – 1991	51
4.2.4 Een nieuwe overeenkomst – 1998	53
§ 4.3 Instrumenten voor sturing en toezicht	54
4.3.1 Sturing en toezicht op basis van organisatievorm	54
4.3.2 Sturing en toezicht op basis van het principaal-agentcontract	58
4.3.3 Conclusies instrumenten voor sturing en toezicht	66
§ 4.4 Beoordeling sturings- en toezichtsrelatie staat-FMO	67
4.4.1 Belangentegenstelling	68
4.4.2 Informatieasymmetrie	71
4.4.3 Conclusie	74
Hoofdstuk 5 – Conclusies en aanbevelingen	
§ 5.1 Conclusies	77
5.1.1 Deelvraag 1	77
5.1.2 Deelvraag 2	78
5.1.3 Deelvraag 3	79
5.1.4 Deelvraag 4	81
§ 5.2 Aanbevelingen	82
§ 5.3 Terugblik op de gebruikte methode	83
Literatuurlijst	84
Bijlagen	87

Lijst van gebruikte afkortingen

AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
DDE	Directie Duurzame Economische Ontwikkeling
DGIS	Directoraat-Generaal voor Internationale Samenwerking
DNB	De Nederlandsche Bank
ECG	Evaluation Co-ordination Group
EDFI	the Association of European Development Finance Institutions
FMO	Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
FTE	Full Time Equivalent
IBTA	Investering Bevorderende en Technische Assistentie
IMR	Investment & Mission Review
IST	Inzicht Sturings- en Toezichtrelaties
Min. Fin.	Ministerie van Financiën
Min. Buza.	Ministerie van Buitenlandse Zaken
NOF	Nederlandsche Overzeesche Financieringsmaatschappij
NV	Naamloze Vennootschap
NCDO	Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling
RWT	Rechtspersoon met een Wettelijke Taak
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

Lijst van gebruikte tabellen

Figuur 2.1 Continuüm van verzelfstandiging	p. 27
Figuur 3.1 Feedbackloop	p. 39
Figuur 3.2 Invloed van organisatievorm op sturing&toezicht	p. 39
Figuur 4.1 Tafelindeling beleidsoverleg	p. 61
Tabel 2.1 Organisatievormen Commissie Sint	p. 27
Tabel 3.1 Invulschema observatie	p. 44
Tabel 4.1 Resultaten documentenanalyse beleidsoverleg	p. 58
Tabel 4.2 Resultaten observatie beleidsoverleg	p. 62
Tekstbox 2.1 Verstregeling	p. 25
Tekstbox 2.2 Zelfstandig?	p. 30
Tekstbox 4.1 De overheidscommissaris	p. 55
Tekstbox 4.2 Kleurenschema	p. 57
Tekstbox 4.3 Ontwikkelingswaarde	p. 67

Hoofdstuk 1 – Inleiding

§ 1.1 Onderwerp van de scriptie

In de winter van het jaar 2002 is op het Ministerie van Buitenlandse Zaken een werkgroep Inzicht in Sturings- en Toezichtsrelaties (de werkgroep IST) aan de slag gegaan die een richtlijn heeft opgesteld voor het aangaan van relaties met externe organisaties. Aan de hand van deze richtlijn kan inzicht verschaft worden in de sturings- en toezichtsrelaties die het ministerie heeft met externe instellingen. De werkgroep is opgericht naar aanleiding van een verwacht (in het voorjaar van 2004) interdepartementaal onderzoek naar de uitbesteding van taken aan derden. Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft men om dit onderzoek voor te zijn een richtlijn opgesteld voor het aangaan van nieuwe relaties met externe organisaties. Daarnaast is aan de hand van deze richtlijn geïnventariseerd of er bestaande relaties met externe instellingen zijn die misschien beëindigd of in een beter juridisch raamwerk gepast moeten worden, waardoor de ministeriële verantwoordelijkheid beter gewaarborgd is. In de richtlijn heeft de werkgroep IST een vijftal criteria opgesteld op basis waarvan een relatie als *mogelijk problematisch* wordt beoordeeld:

- Instelling voert met subsidie taken uit waarbij zij aan derden dingen oplegt of toekent;
- De minister is betrokken bij de oprichting van de instelling;
- De minister heeft zich publiekelijk achter het beleid van de instelling geschaard;
- De minister heeft invloed op het beleid van de instelling;
- De instelling is vrijwel geheel afhankelijk van subsidie (financiering van min. 2/3 van activiteiten en exploitatie).

Als één van de criteria van toepassing is op een relatie tussen het ministerie en een externe organisatie, is dat voor de werkgroep IST aanleiding om de relatie nader te bekijken.

Wanneer dan duidelijk wordt dat er sprake is van een relatie waarin bevoegdheden van de overheid naar een externe organisatie zijn overgedragen zonder dat daarmee de verantwoordelijkheid van de minister goed gewaarborgd is, dient dit alsnog te gebeuren. De werkgroep IST legt bij een eventuele oplossing de nadruk op het waarborgen van die verantwoordelijkheid binnen het overheidsapparaat, of, in het uiterste geval, in een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO).

Ook binnen het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) dat onderdeel is van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, werd een aantal relaties aangewezen waar verder onderzoek noodzakelijk was. Deze relaties zijn veelal historisch gegroeid: DGIS kent een lange traditie van het inschakelen van particulier initiatief voor het verwezenlijken van haar beleidsdoelstelling. Hierdoor kunnen er relaties zijn ontstaan die volgens de richtlijn van de werkgroep IST niet goed lijken te functioneren omdat de ministeriële verantwoordelijkheid niet goed gewaarborgd is.

Dit is het geval geweest bij de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO). Deze organisatie die aanvankelijk een 'gewone' stichting was, kende namens het ministerie subsidies toe voor projecten die met ontwikkelingssamenwerking te maken hadden. In een juridisch conflict tussen de aanvrager van een subsidie en NCDO die deze

subsidie niet toekende heeft de rechter uitgesproken dat NCDO, doordat ze deze taak uitvoerde, feitelijk een overheidsorgaan is geworden en dat daardoor andere regels gelden bij het toekennen of afwijzen van een subsidieaanvraag. Naar aanleiding van dit besluit is besloten NCDO om te vormen tot een ZBO, dat namens de minister subsidies toe bleef kennen, maar nu op een betere juridische basis.

Eén van de relaties binnen het DGIS die door de werkgroep IST als problematisch is aangewezen, is de relatie tussen de Directie Duurzame Economische ontwikkeling (DDE), een onderdeel van het DGIS, en de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO). Toen de FMO in 1970 werd opgericht was de overheid, naast een groot aantal private investeerders waaronder enkele banken, al aandeelhouder met een aandeel van 50%. Later werd dit een meerderheidsbelang van 51% en ging de Nederlandse staat, in de persoon van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de FMO ook financieren. Vandaag de dag is de Nederlandse staat nog steeds voor 51% aandeelhouder van deze bank en heeft ze, naast haar aandelenpakket ter waarde van ongeveer 4,5 miljoen euro, ook een zogenaamd Ontwikkelingsfonds bij de FMO gestationeerd ter waarde van 675 miljoen euro. De overheid (het Ministerie van Buitenlandse Zaken) is daarmee de grootste geldschieter van de FMO.

Aanleiding voor de werkgroep IST om deze relatie aan te wijzen voor vervolgonderzoek, was, zoals uit het voorgaande blijkt, dat er een aantal criteria op de FMO van toepassing is. De vraag is of dit ook aanleiding is om te kiezen voor een aanpassing of beëindiging van de relatie.

De titel van dit onderzoek, Sturing en Toezicht in Ontwikkeling, is hier van afgeleid. Het ministerie van Buitenlandse Zaken, waaronder ontwikkelingssamenwerking valt, heeft veel relaties met externe organisaties en in elke relatie komen vragen rond sturing en toezicht naar voren. Daarnaast vormt het eerder genoemde interdepartementale onderzoek naar uitbesteding van taken aan derden aanleiding sturing en toezicht zo te ontwikkelen dat de ministeriële verantwoordelijkheid beter gewaarborgd wordt. Kortom: Sturing en Toezicht in Ontwikkeling.

§ 1.2 Probleemstelling

De werkgroep IST heeft de relatie tussen de DDE en de FMO aangewezen als een relatie waarin met het oog op sturing en toezicht wellicht verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. Het probleem is dat er binnen de directie onvoldoende kennis beschikbaar is om te beoordelen of een wijziging in de relatie tussen DDE en FMO ook daadwerkelijk een verbetering is. Het gaat hier dan om de wijziging in organisatievorm van FMO van de Naamloze Vennootschap die ze nu is, naar een ZBO Bestuursorgaan of een andere organisatievorm waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid in de organisatiestructuur is ingebed (bijvoorbeeld in een instellingswet bij een ZBO, of binnen het aan de minister ondergeschikte ambtelijk apparaat). De doelstelling van dit onderzoek is dan ook:

‘Het verschaffen van inzicht in de mogelijkheden voor sturing en toezicht op de FMO en in de consequenties die de keuze van een andere organisatievorm bij uitbesteding met zich meebrengt.’

In deze doelstelling komt naar voren dat het resultaat van dit onderzoek uiteindelijk moet zijn dat er meer inzicht komt in de consequenties voor sturing en toezicht die een verandering van organisatievorm voor de FMO met zich mee zal brengen. De hoofdvraag/ probleemstelling die dit onderzoek beantwoordt is:

‘Wat zijn de gevolgen van een keuze voor een andere organisatievorm voor sturing en toezicht op de FMO door het Ministerie van Buitenlandse Zaken?’

Deelvragen die hieruit voortkomen zijn als volgt:

1. Welk theoretisch kader biedt de bestuurskundige literatuur om de sturings- en toezichtsrelatie tussen de DDE en de FMO te beoordelen?
2. Welke voor- en nadelen voor sturing en toezicht kennen de meest voorkomende organisatievormen binnen de rijksoverheid?
3. Hoe is de huidige situatie wat betreft sturing en toezicht op de FMO op papier en in de ogen van de betrokken actoren en welke beoordeling volgt uit toepassing van het theoretisch kader?
4. Wat zijn de overeenkomsten tussen de bevindingen in de theorie en de bevindingen bij FMO en welke organisatievorm is aan de hand van deze overeenkomst aan te merken als beste voor de FMO?

Sturing en toezicht vormen de centrale begrippen in de beantwoording van de deelvragen. In dit onderzoek worden sturing en toezicht opgevat als acties die het Ministerie van Buitenlandse Zaken onderneemt om de koers van de FMO te beïnvloeden (sturing) of om informatie over de activiteiten van de agent te verkrijgen (toezicht).

Sturing is de activiteit van het ministerie die erop gericht is het handelen van de FMO zo te beïnvloeden dat haar handelen samenvalt met de belangen van het ministerie. Toezicht is dan de activiteit van het ministerie die erop gericht is informatie te verkrijgen over het handelen van FMO. Aan de hand van deze informatie kan dan vastgesteld worden dat het handelen ook daadwerkelijk samenvalt met de belangen van het ministerie.

In dit onderzoek is ervoor gekozen een institutionele benadering voor sturing en toezicht te volgen. In deze benadering staan de posities, rollen, bevoegdheden en onderlinge verwevenheid van instituties centraal. Voor deze benadering is gekozen omdat de kenmerken ervan goed terug te vinden zijn in de relatie tussen het ministerie en de FMO. Dit zal nog blijken in hoofdstuk 2 als de kenmerken van deze benadering, en dan in het bijzonder de principaal-agenttheorie die deel uit maakt van deze benadering, weergegeven zullen worden. In de volgende paragraaf wordt hiervoor een korte schets gegeven

In het onderzoek wordt aandacht besteed aan de instrumenten die het ministerie inzet om sturing en toezicht op FMO uit te oefenen. Deze instrumenten zijn in kaart gebracht tijdens een vijf maanden durende stage op het ministerie bij de Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE). Tijdens deze stage is een uitgebreid documentenonderzoek uitgevoerd en heeft een interviewronde met verschillende betrokkenen bij de sturings- en toezichtsrelatie plaatsgevonden.

De toepassing van deze instrumenten wordt beoordeeld aan de hand van een kader dat opgesteld wordt met begrippen uit de principaal-agenttheorie, zodat een beeld ontstaat van het functioneren van sturing en toezicht.

Ook worden drie binnen de rijksoverheid veelgebruikte organisatievormen aan de hand van ditzelfde kader beoordeeld op de mogelijkheden voor sturing en toezicht. Met behulp van deze (theoretische) informatie en met de mogelijkheden voor sturing en toezicht die de staat heeft in de huidige sturings- en toezichtsrelatie kan vervolgens gekeken worden of de door de werkgroep IST voorgestelde veranderingen ook verbeteringen zijn voor de sturings- en toezichtsrelatie tussen de staat en FMO.

§ 1.3 Theoretisch kader

De theoretische insteek die gekozen is voor de beantwoording van de hoofdvraag is afkomstig uit de nieuwe institutionele economie. Deze stroming binnen de economie stelt instituties centraal bij het tot stand komen van afspraken tussen verschillende actoren. Onder een institutie wordt dan een gedragsregel verstaan. Een organisatie (eigenlijk een geheel van samenhangende gedragsregels) is een goed voorbeeld van een verschijnsel dat bestaat maar dat vanuit de klassieke economie niet goed verklaard kan worden. Met behulp van de institutionele economie kan dit wel.

De zogenaamde 'principaal-agenttheorie' is een onderdeel van de nieuwe institutionele economie dat inzoomt op het bestaan van een zogenaamde principaal-agentrelaties. Dat is een relatie die gevormd wordt tussen een opdrachtgever (de principaal) en een opdrachtnemer of uitvoerder (de agent). De principaal-agenttheorie is buitengewoon interessant voor dit onderzoek, omdat de relatie tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de FMO is op te vatten als een principaal-agentrelatie en er vanuit deze theorie geprobeerd kan worden deze specifieke relatie te beoordelen. De begrippen 'belangentegenstelling' en 'informatieasymmetrie' zullen hierbij een centrale plaats innemen omdat ze kenmerkend zijn voor principaal-agentrelaties.

Naast deze theorie uit de nieuwe institutionele economie is ook andere literatuur gebruikt. Dit is gebruikt bij het weergeven van de mogelijkheden die er zijn voor de centrale overheid om beleid uit te laten voeren. Het agentschap, het ZBO en uitbesteding worden onder de loep genomen nadat eerst de kenmerken van deze organisatievormen voor wat betreft belangentegenstelling en informatieasymmetrie zijn weergegeven.

§ 1.4 Aanduiding wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Duurzame Economische Ontwikkeling. Het is dan ook toegesneden op de specifieke casus die daar

speelde, de relatie tussen de DDE en de FMO. Het onderwerp dat de scriptie aansnijdt, 'ontstijgt' echter deze specifieke casus.

Het uitbesteden van taken, het inschakelen van het particuliere initiatief door de overheid is al zo oud als de overheid zelf en het heeft ook altijd al tot sturingsvraagstukken geleid. In de tijd van de Republiek der Nederlanden werden huurlegers ingeschakeld om de jonge Republiek te beschermen tegen de Spanjaarden. En minder lang geleden (1980 - 1990) heeft de overheid verschillende 'afslankoperaties' uitgevoerd die tot een kleinere overheid moesten leiden waarbij veel diensten van de overheid zijn uitbesteed. De arrangementen zijn in de loop der jaren steeds complexer geworden en de problemen niet minder.

Dit onderzoek naar de sturings- en toezichtsrelatie tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de FMO levert een bescheiden bijdrage aan de discussie rond verzelfstandiging en privatisering. Met behulp van inzichten uit de literatuur wordt de sturings- en toezichtsrelatie bekeken. Deze theoretische inslag levert de medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken nieuwe inzichten op die van pas kunnen komen bij hun taken binnen de sturings- en toezichtsrelatie. Daarnaast laat dit onderzoek zien dat een wetenschappelijke theorie heel goed te gebruiken is voor praktische aanbevelingen. Daarmee wordt wetenschappelijke literatuur ook voor mensen uit de praktijk bruikbaar.

§ 1.5 Hoofdstukindeling

In het tweede hoofdstuk van deze scriptie wordt het theoretisch kader gepresenteerd waarmee de relatie tussen de DDE en de FMO beoordeeld kan worden. Hiervoor wordt eerst kort ingegaan op de nieuwe institutionele economie waarna de principaal-agenttheorie gepresenteerd wordt. Het theoretisch kader wordt afgesloten met een opsomming van verschillende organisatievormen. Deze organisatievormen worden gepresenteerd aan de hand van de begrippen uit de principaal-agenttheorie.

In hoofdstuk 3 wordt de methodologie van dit onderzoek gepresenteerd. Hierbij worden de begrippen uit het theoretisch kader geoperationaliseerd zodat aan de hand daarvan informatie verzameld kan worden (in documentenonderzoek en interviews) waarmee een antwoord op de hoofdvraag gegeven kan worden.

In hoofdstuk 4 worden vervolgens de resultaten van het veldonderzoek weergegeven. De eerste paragraaf is een historische schets waarin de relatie tussen de DDE en de FMO wordt beschreven. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de instrumenten voor sturing en toezicht waarover de overheid in deze relatie beschikt. Er wordt bijzondere aandacht besteed aan het beleidsoverleg, het centrale punt voor sturing en toezicht binnen deze relatie. In de derde en laatste paragraaf wordt de sturings- en toezichtsrelatie tussen de FMO en de staat beoordeeld op basis van de begrippen belangentegenstelling en informatieasymmetrie.

In het vijfde hoofdstuk worden de deelvragen daadwerkelijk beantwoord. In aparte paragrafen worden de deelvragen behandeld. Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies en aanbevelingen die kunnen leiden tot een verbetering van sturing en toezicht in de relatie tussen de DDE en de FMO.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

Het onderwerp dat in dit onderzoek aan de orde komt heeft alles te maken met sturing en toezicht. Daarom is er als basis voor het theoretisch kader gekozen voor een theorie die inzicht kan bieden in sturings- en toezichtsrelaties. Er is gekozen voor de principaal-agenttheorie die deel uitmaakt van de nieuwe institutionele economie. Deze theorie, die de relatie tussen een opdrachtgever (principaal) en een agent (opdrachtnemer) bestudeert, biedt theoretische handvaten waarmee ook de relatie tussen een ministerie en een uitvoerende instelling geanalyseerd kan worden. Na de principaal-agenttheorie wordt ingegaan op verschillende vormen van verzelfstandiging in het openbaar bestuur. Dit zijn organisatievormen die agenten in het openbaar bestuur kunnen hebben en waarop sturing en toezicht door de minister van toepassing moet zijn. Deze vorm is in grote mate bepalend voor de mogelijkheden voor sturing en toezicht van de minister.

De verschillende organisatievormen worden vervolgens uitgewerkt zodat een helder beeld ontstaat van de kenmerken van deze vormen. Aan de hand van deze kenmerken kan, in een later deel van dit onderzoek, een selectie gemaakt worden van vormen die geschikt zouden zijn om de taak die FMO uitvoert in onder te brengen. Maar nu eerst een inleiding in de nieuwe institutionele economie.

§ 2.1 De nieuwe institutionele economie

In de klassieke economische theorie wordt verondersteld dat de markt zorg draagt voor een efficiënte allocatie van goederen en diensten. Dit houdt in dat er door het bestaan van een markt, wat in wezen niets anders is dan een ontmoetingsplaats van vraag en aanbod, informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen producenten en gebruikers. Door deze informatie-uitwisseling zijn producenten in staat zo efficiënt te produceren dat er voor die producten de laagst mogelijke prijs gevraagd kan worden. (Dietz 1996, p. 92)

In werkelijkheid is gebleken dat de markt in lang niet alle gevallen zorgt voor een efficiënte allocatie van goederen en diensten, laat staan dat de allocatie ook wenselijk is. Een voorbeeld is dat er door een heel strikte toepassing van de principes van de markt werkloosheid of armoede kan ontstaan, of dat bepaalde goederen niet geproduceerd zullen worden (vooral collectieve goederen als 'landsverdediging').

Ook vinden er in werkelijkheid processen plaats die niet verklaard kunnen worden vanuit dit zogenaamde 'marktperspectief'. Een voorbeeld hiervan, waaraan in dit onderzoek aandacht wordt besteed, is het bestaan van zogenaamde 'instituten'. Instituten kunnen worden opgevat als gedragsregels, die bepaalde verwachtingen wekken in het maatschappelijke verkeer (Leerdam 1999, p. 70). Er valt vanuit het marktperspectief geen goede reden aan te voeren waarom een bepaalde instutie, die vaak beperkend werkt voor producent of afnemer, in stand wordt gehouden.

Instituten hebben door de jaren heen wisselende belangstelling genoten van wetenschappers en economen. In de klassieke economie, met als meest vooraanstaande vertegenwoordiger Adam Smith, werd al aandacht besteed aan zogenaamde 'institutionele structuren'. Deze structuren geven actoren prikkels om niet alleen in het eigen belang, maar ook in het algemeen belang te denken.

Hierdoor zou het gedrag van een individu in de juiste richting geduwd kunnen worden. (Leerdam 1999, p.72)

In de neoklassieke economie verdween de aandacht hiervoor naar de achtergrond omdat economische verschijnselen volledig uit de rationele keuzes van individuen verklaard werden. De economie werd sterk geformaliseerd om haar uit te bouwen tot een 'echte' wetenschap met nadruk op een modelmatige benadering. (Van Leerdam 1999, p. 73)

Als reactie op het 'verwaarlozen' van de betekenis van instituties voor de economie kwam het *institutional paradigm* tot ontwikkeling. De economie wordt als een open systeem gezien dat zich voortdurend ontwikkelt door interacties met andere systemen die ervoor zorgen dat specifieke markten ingebed zijn in hun eigen, specifieke institutionele omgeving. Een concreet voorbeeld is de gewoonte op veemarkten dat een koper en een verkoper overeenstemming over de prijs bereiken door elkaar op de hand te slaan (een gedragsregel/ institutie). Op de aandelenmarkt is dit hoogst ongebruikelijk. Ditzelfde geldt voor de controle op de kwaliteit van het vee door de Rijksdienst voor keuring van Vee en Vlees (een institutie) die alleen op veemarkten zorgt voor die controle, niet op de aandelenmarkt.

Uit deze hernieuwde aandacht voor instituties is de nieuwe institutionele benadering ontstaan, waarbij 'nieuw' verwijst naar de samenhang tussen deze nieuwe institutionele benadering en de neoklassieke economie. Beide concentreren hun aandacht op de motieven voor en effecten van individueel handelen.

Instituties worden opgevat als externe randvoorwaarden die informatie verschaffen en/ of beperkingen opleggen aan individueel gedrag. De kern van het nieuwe institutionalisme wordt gevormd door het adagium 'institutions matter and are susceptible to analysis'. (Leerdam 1999, p.75) Bij het analyseren van instituties zijn in de loop der jaren drie theorieën naar voren gekomen als gezichtsbepalend. De transactiekostentheorie, de eigendomsrechtentheorie en de principaal-agenttheorie. De principaal-agenttheorie kan als een verbinding tussen de twee andere theorieën gezien worden. (Mol 1997, p. 8)

Alle drie de theorieën zullen in dit hoofdstuk toegelicht worden waarbij vooral aandacht wordt besteed aan de principaal-agenttheorie. Aan de hand van deze theorie zal mede geprobeerd worden een antwoord te formuleren op de hoofdvraag van dit onderzoek. Maar omdat de principaal-agenttheorie deel uit maakt van de nieuwe institutionele economie en samenhang vertoont met de twee andere organisatietheorieën zullen eerst de eigendomsrechtentheorie en de transactiekostentheorie in dit hoofdstuk kort behandeld worden.

De theorieën die gezichtsbepalend zijn voor de nieuwe institutionele economie, kunnen het beste aangeduid worden als organisatietheorieën. Dit kan omdat ze iets zeggen over de manier waarop de productie van een goed georganiseerd is. Aangenomen wordt dat actoren streven naar het vervullen van hun eigen preferenties (de actoren zijn gericht op het maximaliseren van het eigen nut) en naar een zo groot mogelijke efficiëntie. Hieruit volgt bijvoorbeeld dat het bestaan van een institutie verklaard kan worden uit het feit dat een taak binnen een institutie (bijvoorbeeld binnen een hiërarchische organisatie) efficiënter uitgevoerd wordt dan wanneer deze in een andere

institutionele structuur uitgevoerd zou worden (en bijvoorbeeld via het marktmechanisme tot stand komt). De institutionele context, de omgeving, is hierbij van groot belang omdat deze het tot stand komen van de uitvoering van een taak in grote mate kan beïnvloeden.

Als grondlegger van de nieuw institutionele economie wordt vaak Ronald Coase genoemd. In twee artikelen, *The nature of the firm* (1938) en *The problem of social cost* (1960), is hij toonaangevend geweest in de economie. In *The nature of the firm* introduceerde hij het begrip 'transactiekosten' en in *The problem of social cost* verklaart hij het bestaan van externe effecten aan de hand van de onduidelijke toewijzing van eigendomsrechten. (Mol 1997, pp. 5-6) Externe effecten zijn effecten die onbedoeld optreden bij de productie van een goed. Denk aan luchtverontreiniging bij de opwekking van energie.

De transactiekostentheorie bekijkt economische processen met behulp van het door Coase geïntroduceerde begrip 'transactiekosten'. In deze theorie wordt ervan uitgegaan dat transacties niet kosteloos tot stand komen, maar dat er kosten gemaakt moeten worden om tot overeenstemming te komen om transacties plaats te laten vinden. Dit zijn zoekkosten, onderhandelingskosten en monitoringskosten. (Hazeu 2000, p. 41) Een institutie ontstaat of blijft bestaan omdat ze deze transactiekosten reduceert. Denk nog even terug aan het voorbeeld van de veemarkt: als koper en verkoper elkaar op de hand slaan, blijkt dat deze twee handelaren exclusief met elkaar aan het onderhandelen zijn en kunnen andere handelaren het onderhandelingsproces niet verstoren (en daardoor duurder maken) door zich ook in de onderhandeling te mengen.

Waar de transactiekostentheorie focust op het proces van onderhandelen dat voorafgaat aan het afsluiten van een contract, zoomt de eigendomsrechtentheorie in op een ander onderdeel van de institutionele context. In deze theorie wordt vooral aandacht besteedt aan zogenaamde onvolledige contracten. Dat zijn contracten waarin niet alle kosten en baten beschreven zijn. Hierdoor kan het gebeuren dat iemand onevenredig veel lasten of baten ondervindt van het contract. Van Leerdam schrijft over de eigendomsrechtentheorie:

"Doordat contracten vaak onvolledig zijn [de externe effecten van een product zijn niet in de kostprijs verrekend, PJS] ondervinden de actoren die het contract sluiten en actoren die daar om heen staan, onevenredig veel voor- of nadeel." (Leerdam 1999, p. 90)

Onvolledige contracten kunnen voorkomen worden door te kijken naar de eigendomsrechten van goederen die nodig zijn voor een bepaald (productie)proces. Hiermee wordt bedoeld dat op elk goed het eigendomsrecht van een actor rust. Zo kan het probleem rond luchtvervuiling door een energiecentrale opgelost worden door de directeur van de centrale (als 'eigenaar' van de vervuiling) met de omwonenden (als 'eigenaars' van een deel van de schone lucht) met elkaar te laten onderhandelen met als doel overeenstemming te bereiken over de mate van vervuiling en de vergoeding die daar tegenover staat. Op deze manier worden alle betrokkenen gedwongen deel te nemen in de contractonderhandelingen waardoor een volledig contract mogelijk wordt en de prijs

van het product verandert omdat nu alle kosten en baten meegewogen kunnen worden.

In de praktijk blijkt dat eigendomsrechten vaak niet helder gedefinieerd zijn en ook lang niet altijd zijn toegewezen aan een betrokkene. Daardoor geeft de prijs van een product niet goed de totale kosten van de productie weer. (Mol 1997, p. 25)

Binnen instituties (dat is vaak: in organisaties) spelen eigendomsrechten ook een rol. Bijvoorbeeld voor de vraag wie 'eigenaar' is van de winst die een organisatie maakt. Komt deze toe aan de eigenaar van de organisatie (de aandeelhouders) of aan de werknemers (degene die de winst gerealiseerd hebben). Als het eigendomrecht van de winst niet goed verdeeld is, ontstaat er een situatie waarin de aandeelhouders niet gestimuleerd worden om meer kapitaal in de onderneming te steken zodat de groei van de onderneming geremd wordt. In deze situatie zullen ook de werknemers zich niet volledig inzetten omdat hard werken (waardoor meer winst gemaakt wordt) niet beloond wordt. Een goede, vastgelegde verdeling van het residu, de winst, stimuleert zowel de eigenaar (de principaal) als de werknemer (de agent). Een voorbeeld hiervan is het geven van aandelenopties aan managers. (Leerdam 1999, p. 92)

Binnen de overheid wordt dit principe ook toegepast door de winst die ontstaat als een overheidsorganisatie beter/ zuiniger gaat werken, niet meteen terug te laten vloeien in de staatskas. Een gedeelte ervan moet ter beschikking gesteld worden aan de organisatie die efficiënter is gaan werken waardoor die geprikkeld wordt nog efficiënter te werken.

Maar de eigendomsrechtentheorie is niet alleen relevant voor instituties omdat die iets zegt over de besteding van de winst, of bruikbaar voor het verwerken van externe effecten in de kostprijs van een product. Naast het eigendom van de winst (en daarmee de beslissingsbevoegdheid over de besteding van de winst) kan ook het eigendom over de beslissingsbevoegdheid zelf verdeeld worden over de betrokken actoren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een overheidstaak die door ambtenaren in opdracht van de minister wordt uitgevoerd. De minister kan besluiten beslissingsbevoegdheid over die taak over te dragen aan een ander overheidsorgaan (zoals de Informatie Beheer Groep de studiefinanciering regelt voor de minister van OC&W) of zelfs aan een bedrijf (bijvoorbeeld de catering in een ministerie). Eigendom en beslissingsbevoegdheid worden daardoor gescheiden. Hierdoor ontstaat een principaal-agentrelatie met de minister als principaal en de uitvoerder als agent die in opdracht van de principaal werkt.

In de volgende paragraaf zal bij deze relatie uitvoerig stil worden gestaan aan de hand van de principaal-agenttheorie, de derde theorie die deel uitmaakt van de kern van de nieuwe institutionele economie.

§ 2.2 Principaal-agenttheorie

Zoals in de vorige paragraaf geschetst beslaat de economie een veel breder terrein dan alleen het functioneren van markten of het confronteren van vraag en aanbod: markten zijn ingebed in een specifieke institutionele context. Het bestuderen van deze instituties is onderdeel geworden van een stroming binnen de economie die aangeduid is als de nieuwe institutionele economie.

De transactiekostentheorie en de eigendomsrechtentheorie zijn in de voorgaande paragraaf

besproken. Daar werd weergegeven dat wanneer beslissingsbevoegdheid over een taak werd overgedragen tussen actoren, er een bepaald soort relatie tussen deze actoren ontstaat. Dit werd een 'principaal-agentrelatie' genoemd. Dit type relatie is het onderwerp van onderzoek van de principaal-agenttheorie. Aangegeven is dat het ontstaan van deze relatie bijvoorbeeld vanuit de eigendomsrechtentheorie verklaard kan worden. In deze paragraaf wordt ingegaan op de invulling van de principaal-agentrelatie door eerst de kenmerken van de principaal-agentrelatie weer te geven. Wanneer is een relatie tussen twee actoren een principaal-agentrelatie? Vervolgens worden de problemen besproken die bestaan binnen een principaal-agentrelatie. In het laatste deel van deze paragraaf worden ten slotte een aantal mogelijke oplossingen voor het agencyprobleem aangedragen.

§ 2.2.1 Kenmerken van het principaal-agentmodel

Binnen de nieuwe institutionele economie bestudeert de principaal-agenttheorie de relaties waarin twee actoren samenwerken en waarbij een actor, de agent, taken uitvoert en beslissingen neemt ten behoeve van een andere actor, de principaal. (Neelen 1997, p. 62) Het meest eenvoudige voorbeeld van een dergelijk relatie is wanneer één persoon een andere persoon in dienst neemt om een bepaalde opdracht uit te voeren. Bijvoorbeeld de relatie tussen een patiënt (de principaal) en een arts (de agent).

De twee personen sluiten hiervoor een contract. In de principaal-agenttheorie geldt vaak dat niet een aantal personen, maar een aantal organisaties betrokken is bij het sluiten van het contract. Binnen de principaal-agenttheorie wordt echter aangenomen dat organisaties zich gedragen alsof ze individuen zijn. Dit wordt methodologisch individualisme genoemd. Van de betrokken actoren wordt verondersteld dat ze rationeel en opportunistisch handelen. Met andere woorden: de betrokken organisaties streven hun eigen belang na.

De veronderstelling die ten grondslag ligt aan een principaal-agentrelatie is dat verwacht wordt dat de agent een taak efficiënter uit kan voeren dan de principaal. Omdat het de principaal ontbreekt aan tijd, specifieke kennis of capaciteit om een taak uit te voeren zoekt hij samenwerking met een agent die hier, door specialisatie, wel over beschikt en daardoor efficiënter kan werken. (Leerdam 1999, p. 94) Om even terug te keren bij het voorbeeld van de patiënt en de arts: het is voor een patiënt met een leverziekte veel eenvoudiger een arts in te schakelen die veel kennis van leverziekten heeft, dan om zelf alle informatie over leverziekten te lezen en aan de hand daarvan een medicijn te vinden.

Met efficiënt wordt in de principaal-agenttheorie vooral 'pareto-efficiënt' bedoeld. Het begrip 'pareto-efficiënt' is afkomstig van de econoom Pareto die het Pareto-criterium introduceerde. Dit criterium geeft aan dat collectieve welvaart toeneemt als de welvaart van sommigen toeneemt en dit niet ten koste gaat van het nut van één ander individu. In de principaal-agenttheorie is dit principe leidend voor het aangaan van samenwerkingsverbanden, principaal-agentrelaties, omdat verondersteld wordt dat deze relaties de actoren in staat stellen efficiënter te produceren, en daarmee de welvaart

te laten toenemen, zonder dat dit ten koste gaat van de welvaart van één van de actoren. (De Vries 1992, p. 60, Dietz 1996, p. 598) Om weer terug te grijpen op het voorbeeld van de arts en de patiënt: Voor zowel de patiënt als de arts moet het voordelig zijn om samen te werken. De patiënt mag van de arts niet zoveel inspanning vragen dat hij geen andere patiënten meer kan helpen, tenzij daar een vergoeding voor de arts tegenover staat.

Deze efficiëntie kan echter alleen werkelijk gerealiseerd worden als de betrokken partijen op basis van vrijwilligheid met elkaar in zee gaan, ook als sprake is van een hiërarchische relatie. De principaal moet, als opdrachtgever, rekening houden met de intenties van de agent aan wie hij de taak uit wil besteden omdat deze anders de taak niet uit wil voeren. Hendrikse verwoordt dit als volgt:

“In samenstelling van het winstmaximaliserende contract zal de principaal rekening houden met het gedrag dat de agent op basis van het specifieke contract gaat ontplooiën. De principaal zou anders wel eens voor onaangename verrassingen komen te staan. Bijvoorbeeld als de principaal (...) wil dat het specifieke contract de agent aanzet tot een flinke extra inspanning, dan dient dit contract voor de agent met zich mee te brengen dat een flinke inspanning meer oplevert dan een geringe inspanning.” (Hendrikse 1998, p. 104)

Met andere woorden: de principaal en de agent sluiten alleen een contract met elkaar af, als dit voor beiden tegemoet komt aan hun eigenbelang, zodat naleving ervan gebeurt op basis van vrijwilligheid en niet afgedwongen hoeft te worden door een van beide partijen. Dit kan gebeuren door in de principaal-agentrelatie de vereiste prestaties van de agent en de beloning daarvan door de principaal zodanig vorm te geven dat de agent geprikkeld wordt de hem opgedragen taak zo efficiënt mogelijk uit te voeren. (Leerdam 1999, p. 93) Van Leerdam vat dit als volgt samen:

“Een principaal-agentrelatie komt tot stand door de overdracht van bevoegdheden van de principaal naar de agent. De agent krijgt beslissingsbevoegdheid over de uitvoering van een taak. De principaal krijgt het recht toe te zien op de acties die de agent onderneemt om die taak uit te voeren.” (Leerdam 1999, p.97)

Het contract tussen agent en principaal zegt iets over de relatie die tussen deze twee actoren. Want hoewel een principaal-agentrelatie een hiërarchische relatie kan zijn, is de relatie altijd ‘wederkerig’: beide actoren proberen elkaar te beïnvloeden.

Een belangrijk criterium van deze wederkerigheid is de zogenaamde ‘contractnotie’. Binnen de principaal-agentrelatie vormt een contract de basis voor de relatie. Belangrijk is dat met een contract in de nieuwe institutionele economie niet alleen een contract in de juridische zin van het woord wordt bedoeld. In de principaal-agenttheorie duidt de term ‘contract’ de invulling van de principaal-agentrelatie aan. Als een principaal een agent vraagt een bepaalde taak voor hem en onder zijn verantwoordelijkheid uit te voeren, dan komen zij een contract overeen en ontstaat er

een principaal-agentrelatie. (Neelen 1997, p. 63) Hieruit volgt dat de relatie tussen een principaal en een agent geen hiërarchische relatie hoeft te zijn. (Neelen 1997, p. 63) Het kan een hiërarchische relatie zijn, maar het kan ook een andere contractuele relatie zijn die met behulp van het principaal-agentmodel geanalyseerd kan worden. (Vries 1998, p. 61) Belangrijk is wel dat één van beide ten grondslag ligt anders zou het model toepasbaar worden op elk soort relatie waarin een principaal en een agent aan te wijzen zijn. Het model verliest dan zijn theoretische zeggingskracht. Zo zijn in de relatie tussen een huiseigenaar en een schilder die voor de huiseigenaar werkt wel een principaal en een agent aan te wijzen. Maar in de relatie tussen de schrijver van een boek en zijn lezer niet. (Vries 1998, p.62)

§ 2.2.2 Problemen in principaal-agentrelatie: Informatieasymmetrie en belangentegenstelling

In het ideale geval komt de relatie tussen principaal en agent 'vanzelf' tot stand omdat dit in het rationele eigenbelang van de betrokken actoren is. Daarnaast blijft deze relatie na de totstandkoming ook bestaan omdat de samenwerking de collectieve welvaart laat toenemen. Het vertrekpunt van de analyse van het principaal-agentvraagstuk is de notie van coöperatief gedrag. Dit wordt door Baiman als volgt gedefinieerd:

1. *All members honestly share all information;*
2. *All members act in the manner agreed upon; that is, each member implements the action rule he is assigned;*
3. *All members agree on a set of individual action rules and a method of sharing the uncertain outcome resulting from their individual actions such that no one can be made better off without making someone worse off.* (Baiman, S., in: Vries 1992, p. 63)

Algemeen gesteld houdt de principaal-agenttheorie zich bezig met de oorzaken van het verschil tussen het niveau van welvaart dat kan worden bereikt bij het gedefinieerde coöperatieve gedrag en het niveau van welvaart als bij de leden de motivatie voor samenwerkend gedrag ontbreekt. (Vries 1992, p. 63)

De Vries merkt echter op dat Pareto-optimale handelen (3.) niet bereikt zal worden. Het schort daarvoor aan motivatie bij de leden van de organisatie omdat het niet altijd het eigen belang van de leden dient alle informatie bekend te maken (1.). Daarnaast is het ook niet altijd in het eigen belang van de leden gemaakte afspraken na te komen (2.). En omdat (1.) en (2.) niet altijd afdwingbaar zijn door de deelnemers in een principaal-agentrelatie, zal de pareto-optimale situatie niet bereikt worden.

Zoals De Vries beschrijft, vormen verschillen in belangen tussen principaal en agent (belangentegenstelling) en het niet volledig delen van informatie (informatieasymmetrie) de reden dat een principaal-agentrelatie niet optimaal zal functioneren.

In de principaal-agenttheorie wordt de agent een houding toegeschreven waarin hij a) een zo laag mogelijk risico wil lopen bij het uitvoeren van de taak (risico-aversie) en b) een zo laag mogelijke inspanning wil leveren. De principaal echter is a) risico neutraal omdat hij risico's kan spreiden over

verschillende taken die hij uitvoert/ laat voeren en verwacht van de agent b) een zo groot mogelijke inspanning om de taak uit te voeren tegen de afgesproken beloning. (Leerdam 1999, p. 95) De veronderstelling dat beide actoren, principaal én agent, hun eigenbelang nastreven en daarmee hun nut proberen te maximaliseren, leidt in de praktijk niet tot coöperatief gedrag maar tot een belangentegenstelling omdat beide actoren verschillende doelen hebben.

Informatieasymmetrie wordt in deze situatie gebruikt om het eigenbelang te realiseren. Van Leerdam schrijft dan ook dat het vooral de combinatie van belangentegenstelling en informatieasymmetrie is die de principaal-agentrelatie problematisch maakt. (Van Leerdam, p. 96)

De begrippen belangentegenstelling en informatieasymmetrie vragen om een uitgebreide behandeling omdat deze de kern vormen van het agencyprobleem. Daarom worden deze begrippen hier nader uitgewerkt:

Belangentegenstelling

De beslissingen van de agent beïnvloeden niet alleen zijn eigen nutsbeleving maar ook die van de principaal. Van belang is dat de inspanningen van de agent die door de principaal als waardevol en gewenst worden beoordeeld, voor de agent zelf een disutility vormen. (Neelen 1997, p. 62)

Zoals hierboven aangegeven is er in een principaal-agentrelatie sprake van (potentiële) belangentegenstelling tussen principaal en agent. Doordat de principaal bevoegdheden aan de agent toewijst krijgt de agent zogenaamde discretionaire ruimte of beleidsruimte. De agent krijgt een bepaalde vrijheid om invulling te geven aan de bevoegdheden. Maar de agent kan deze vrijheid ook aanwenden voor zijn eigen doeleinden. Daarmee streeft hij die van de principaal niet (volledig) na. (Neelen 1997, p. 64)

Belangentegenstelling is afhankelijk van:

Doelcongruentie. De principaal en de agent kunnen verschillende doelen nastreven. Als deze doelstellingen verder van elkaar af liggen, minder raakvlakken met elkaar hebben, zal de belangentegenstelling tussen principaal en agent groter zijn.

Risicoaversie. De principaal en de agent verschillen van elkaar in hun risicohouding. De agent wordt geacht risicoavers te zijn, omdat hij (vrijwel) niet in staat is zijn inspanningen te spreiden. De principaal kan zijn investeringen echter diversificeren en heeft daarom een risiconeutrale houding. (Leerdam 1999, p. 95)

Informatieasymmetrie

Informatieasymmetrie valt uiteen in twee typen die ieder op een ander moment actueel zijn: vóór het sluiten van het contract (ex ante) en ná sluiten van het contract (ex post). Deze twee varianten zullen we hieronder kort bespreken waarbij in het bijzonder ingegaan wordt op ex post informatieasymmetrie omdat deze naar voren komt in bestaande principaal-agentrelaties, de relatie waarnaar in dit onderzoek gekeken wordt.

Ex ante informatieasymmetrie: het probleem van verborgen informatie

Dit probleem speelt zich af voordat de principaal en de agent samen gaan werken (ex-ante) en daarmee een contractuele relatie aangaan. Het gaat hier dan om de specifieke kenmerken van de agent (ervaring, specifieke vaardigheden, mate van risicoaversie etc.) die van belang zijn voor de uitvoering van de taak. De agent kan deze (nadelige) karakteristieken voor de principaal verborgen houden. De principaal moet op de hoogte zijn van deze eigenschappen omdat op basis daarvan de geschiktheid van de agent bepaald kan worden. Als een ongeschikte agent gekozen wordt, dan leidt het samenwerkingsverband niet tot de gewenste efficiëntiewinst. Bijvoorbeeld omdat de agent extra scholing nodig heeft, of extra personeel in dienst moet nemen.

Zoals gezegd is dit probleem actueel bij het selecteren van een agent door de principaal voor het uitvoeren van een specifieke taak. Maar de selectie van een agent, en daarmee de invulling van de principaal-agentrelatie, heeft vanzelfsprekend verstrekkende gevolgen voor de uitvoering van de taak.

In plaats van 'verborgen informatie' wordt ook wel over 'adverse selection' of 'hidden characteristics' gesproken. (De Vries 1992, p. 64)

Ex post informatieasymmetrie: het probleem van verborgen actie

Dit probleem wordt merkbaar als de contractuele relatie tussen principaal en agent is aangegaan (ex-post). Het gaat hier dan over de inspanning van de agent die de principaal van hem verwacht en waarvoor hij hem beloont. De agent heeft op basis van zijn specifieke deskundigheid en praktijkkennis de mogelijkheid om een deel van de kosten van zijn activiteiten op de principaal af te schuiven. De principaal heeft dat inzicht namelijk niet en is er daardoor niet zeker van dat de inspanningen van de agent volledig ten goede komen aan het bereiken van zijn (van de principaal) doelen. De agent wordt namelijk geprikkeld om zijn inspanningen niet volledig op de doeleinden van de principaal te richten omdat hij daarmee capaciteit overhoudt en zijn eigen inkomen (relatief) kan vergroten.

De principaal kan niet precies nagaan in hoeverre de gedragingen van de agent bijdragen aan het bereiken van de doeleinden van de principaal (bijvoorbeeld maximale winst) dan wel betrekking hebben op voor de principaal niet productieve oogmerken (een goede pensioenuitkering voor werknemers van de agent).

Synoniemen voor verborgen actie zijn 'moral hazard' en 'managerial discretion'. (De Vries 1948, p. 64)

Informatieasymmetrie is afhankelijk van:

Meetbaarheid. De mate van complexiteit in het beoordelen van de kwaliteit van resultaten of goederen. Naar afnemende meetbaarheid kunnen worden onderscheiden: 1) inspectie-, 2) ervarings-, en 3) vertrouwensgoederen. Hun kwaliteit wordt vastgesteld op basis van 1) toetsing aan vereiste productspecificaties, 2) eerdere ervaringen met de producent, respectievelijk 3) evaluatie van de zorgvuldigheid waarmee de regels voor het productieproces zijn nageleefd. (Leerdam 1999, p. 95)

Onzekerheid. De mate waarin resultaten onderhevig zijn aan exogene invloeden, in verhouding tot de invloed die de agent zelf daarop uitoefent. (Leerdam 1999, p. 95)

Programmeerbaarheid taken. De mate waarin de onderdelen van een taak ex ante kunnen worden gespecificeerd. Voorwaarde is een transparant productieproces met voldoende inzicht in middel-doel-relaties. Naarmate de transparantie toeneemt, kunnen processen beter ex ante worden geprogrammeerd en ex post getoetst op een adequaat verloop. (Leerdam 1999, p. 96)

§ 2.2.3 Oplossingen voor belangentegenstelling en informatieasymmetrie

Theoretisch gezien zou een principaal-agentrelatie vlekkeloos functioneren, maar in werkelijkheid treden er een aantal problemen op die aangeduid zijn met de begrippen 'belangentegenstelling en informatieasymmetrie'. Oplossingen voor het hierboven geschetste probleem van ex post informatieasymmetrie zijn gelegen in drie activiteiten: 'incentives', 'bonding' en 'monitoring'. Incentives moeten gezien worden als prikkels die de principaal geeft aan de agent om hem zich zoveel mogelijk te laten richten op de belangen van de principaal. (Ter Bogt 1998, p. 56) Bonding is een benaming voor de mogelijkheden die de agent heeft om de principaal ervan te overtuigen dat hij zich niet schuldig zal maken aan voor de principaal onwenselijk gedrag. Monitoring is de benaming voor de middelen die de principaal inzet om toezicht te houden op de agent. Van Leerdam maakt een onderscheid in verschillende soorten monitoring:

- 'Behaviour control', toezicht op het productieproces. Dit kan alleen goed gebeuren als er sprake is van een transparant productieproces dat inzichtelijk is voor de principaal. Als de complexiteit van het proces toeneemt, bouwt de agent een informatievoorsprong op waarmee de principaal geen goed inzicht kan krijgen in het gedrag van de agent.
- Performance Control, of controle op de output en outcome van de activiteiten van de agent is een andere manier om de agent in het belang van de principaal mee te laten denken. Centraal hierin staan de afspraken over indicatoren die aangeven of de principaal ook naar behoren presteert. Het nadeel van deze methode is dat een agent zich alleen op de indicatoren zou kunnen gaan richten, in plaats van dat hij de doelen van de principaal nastreeft. (Leerdam 1999, p. 97)

§ 2.2.4 Afsluiting

De principaal-agenttheorie kan gebruikt worden als kader om sturings- en toezichtsrelaties te beoordelen. Hiervoor moet in de eerste plaats gekeken worden of er in de sturings- en toezichtsrelatie die beoordeeld wordt sprake is van een principaal-agentrelatie. Als de relatie aan de kenmerken voldoet, volgt daaruit dat de problemen die optreden in een principaal-agentrelatie ook op zullen treden in de sturings- en toezichtsrelatie die beoordeeld wordt. De problemen zijn in paragraaf 2.2.2 genoemd: belangentegenstelling en informatie asymmetrie. In hoofdstuk 1 van deze scriptie is aangegeven dat sturing en toezicht nauw samenhangen met deze begrippen. Sturing werd gedefinieerd als 'de activiteit die erop gericht is het handelen van de agent in

overeenstemming te laten zijn met het handelen van de principaal'. Dit heeft een sterke binding met het begrip 'belangentegenstelling'.

Toezicht werd gedefinieerd als de activiteit van de principaal die erop gericht is informatie te verkrijgen over het handelen van de agent. Dit heeft een sterke binding met het begrip 'informatieasymmetrie' zoals dit in deze paragraaf besproken is.

Naarmate deze problemen minder aanwezig zijn, functioneert een sturings- en toezichtsrelatie beter. Nu leren we van de principaal-agenttheorie dat er in een deze relatie *altijd* sprake is van deze agencyproblemen en daarom is het belangrijk ook te kijken naar de middelen die de principaal inzet om deze agencyproblemen te verkleinen. Zoals weergegeven in paragraaf 2.2.3 zijn er drie belangrijke activiteiten aan te wijzen: Incentives (ter verkleining van belangentegenstelling), Monitoring en Bonding. Deze begrippen moeten meegenomen worden bij de beoordeling van sturings- en toezichtsrelaties.

§ 2.3 Organisatievormen

In de voorgaande paragraaf is aan de hand van de principaal-agenttheorie weergegeven wat de gevolgen voor sturing en toezicht zijn wanneer een principaal een agent aantrekt om in opdracht van hem en onder zijn verantwoording een taak uit te voeren: Er ontstaan belangentegenstellingen en informatieasymmetrie. Dit werd aangeduid met de term 'agencyprobleem'. Als de overheid zich als principaal op gaat stellen (bijvoorbeeld door een taak die ze eerst zelf uitvoerde te verzelfstandigen) krijgt ze te maken met deze agencyproblemen.

Als een minister een andere partij dan zijn eigen ambtenaren inschakelt om een bepaald doel te verwezenlijken, moet de minister rekening houden met deze agencyproblemen (en wordt sturing en toezicht moeilijker). Dit laatste omdat de verantwoordelijkheid van de minister gewaarborgd dient te blijven ondanks het optreden van een zekere mate van belangentegenstelling en informatieasymmetrie.

De mogelijkheden voor sturing en toezicht worden door zeer veel factoren beïnvloed. Dit onderzoek richt zich echter op de invloed van de organisatievorm die gekozen is om de principaal-agentrelatie vorm te geven.

In deze paragraaf zullen eerst de vormen van verzelfstandiging de revue passeren: interne en externe verzelfstandiging en privatisering (§2.3.1). Het begrip 'verzelfstandiging' staat hierbij centraal omdat dit begrip sterke raakvlakken heeft met de principaal-agenttheorie: bij het totstandkomen van een principaal-agentrelatie komt een principaal met een agent overeen dat de agent een bepaald doel zal gaan verwezenlijken. Dit kan een doel zijn dat de principaal zelf al nastreefde maar dat nu zelfstandig door de agent uitgevoerd zal worden, of een geheel nieuw doel. In beide gevallen is sprake van verzelfstandiging omdat het de principaal aan middelen, tijd en expertise ontbreekt om dit doel zelf te verwezenlijken en daarom een agent inschakelt.

In de daarop volgende paragrafen worden deze vormen uitgewerkt in concrete organisatievormen die gebruikt worden om overheidstaken uit te laten voeren: Het agentschap (§2.3.2) het zelfstandig bestuursorgaan (§2.3.3) en een aantal vormen van privatisering (§2.3.4).

§ 2.3.1 Soorten verzelfstandiging

Het is lang niet altijd noodzakelijk dat een taak van de overheid onder verantwoordelijkheid van een minister wordt uitgevoerd, in sommige gevallen is dit zelfs niet wenselijk (stel dat een minister verantwoordelijk zou zijn voor de maaltijden die in de kantine van zijn ministerie geserveerd worden: Hij zou voor een smakeloze kop soep ter verantwoording geroepen kunnen worden!). Er kunnen talloze vormen van verstrengeling optreden waarbij politieke invloed uitgeoefend wordt op een bedrijf dat eigenlijk volgens de principes van de markt zou moeten werken. Zie hiervoor ook tekstbox 1. Voor een correcte invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid is het nodig dat bij het aantrekken van een agent en het opstellen van een principaal-agentcontract een goede afweging gemaakt wordt tussen ministeriële verantwoordelijkheid enerzijds en efficiëntie anderzijds.

Verstrengeling Verzelfstandiging kan een oplossing zijn voor zogenaamde verstrengeling. Deze verstrengeling kan het gevolg zijn van de gewoonte van de volksvertegenwoordigers om ministers tot in details van hun beleid aanspreekbaar te achten en om mee te regeren. Bij staatsbedrijven voedde dit de neiging om ze in stand te houden, zodat op basis van de ambtelijke hiërarchie en de daaruit voortvloeiende ministeriële verantwoordelijkheid kon worden ingegrepen in de bedrijfsvoering. (De Ru 1987, p.19) **Tekstbox 2.1**

De commissie Sint heeft in haar rapport uit 1995 een kader geschetst met daarin een aantal denkstappen dat doorlopen moet worden aan de hand waarvan de keuze voor een bepaald soort verzelfstandiging gemaakt kan worden.

De commissie onderscheidt drie soorten verzelfstandiging die ook, vaak in andere bewoordingen, terug te vinden zijn in de literatuur over het verzelfstandigen van een overheidstaak (het creëren van een principaal-agentrelatie) (Hazeu 2000, Ter Bogt 1998, De Ru 1978). Deze vormen zijn de volgende:

- Interne verzelfstandiging: de organisatie/ instelling is ondergeschikt aan de minister, die rechtstreeks de positie van de verzelfstandigde eenheid bepaalt (als bij een agentschap);
- Externe verzelfstandiging: de organisatie/ instelling heeft een (wettelijk) opgedragen bestuurlijke opdracht en ontleent daaraan geheel of grotendeels zijn positie;
- Privatisering: de instelling ontleent zijn positie aan de werking van concurrentie op de markt. (Commissie Sint 1995, p. 7)

Bij interne verzelfstandiging blijft de ministeriële verantwoordelijkheid volledig in tact, wat tot uiting komt in de ondergeschiktheid aan de minister. Bij externe verzelfstandiging wordt de ministeriële verantwoordelijkheid steeds verder 'opgerold' en wordt de minister steeds minder politiek aanspreekbaar voor de uitvoering van de verzelfstandigde taak. Vormen van externe verzelfstandiging worden dan ook vaak als problematisch gezien, zie bijvoorbeeld het rapport 'Een herkenbare staat: investeren in de overheid'. (De Andere Overheid, 2004).

De commissie Sint heeft de argumenten en motieven voor externe verzelfstandiging geanalyseerd en komt tot de conclusie dat er één centraal criterium is dat aanleiding kan zijn de ministeriële verantwoordelijkheid anders in te richten. Dat centrale criterium heeft betrekking op de waarborging van de belangen van derden (van buiten de overheidsorganisatie) ten opzichte van waarborging van derde bij de directe politieke bemoeienis.

Naast dit principiële criterium signaleert de commissie dat er ook pragmatische argumenten kunnen zijn om een taak te verzelfstandigen. De kern van deze argumentatie is dat waar een eenduidige aansturing van de uitvoering mogelijk is, de ministeriële verantwoordelijkheid zonder risico's voor het politieke primaat kan worden ingericht. In die gevallen zijn er volgens de commissie weinig praktische bezwaren tegen externe verzelfstandiging. Volgens de commissie gaat het dan om taken die gekenmerkt worden door:

- Een stabiele beleidsomgeving;
- Geringe politieke gevoeligheid;
- Uitvoeringshandelingen met een professioneel-technisch karakter. (Commissie Sint 1995, p. 14)

In de bestuurskundige literatuur wordt deze pragmatische redeneerlijn voor het verzelfstandigen van een overheidstaak ook aangetroffen bij Hazeu wanneer hij spreekt over de elementen die belangrijk zijn bij de keuze van een organisatievorm voor de uitvoering van een publieke taak. Hij maakt onderscheid tussen drie elementen:

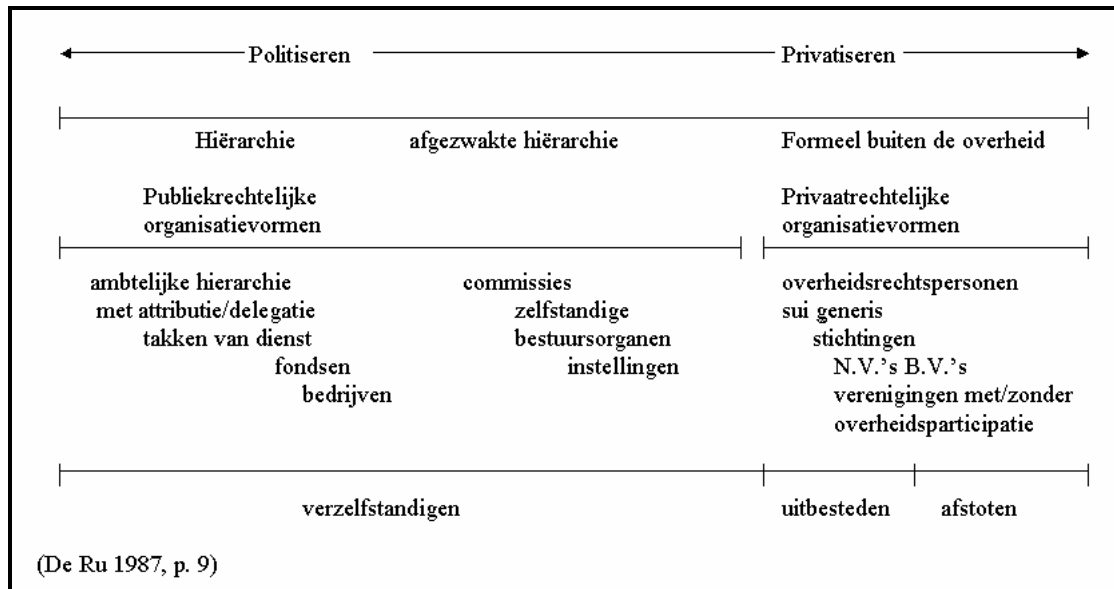
- De mate van politieke belangstelling;
- De mate waarin 'professioneel handelen' de kwaliteit van de voorziening uitmaakt;
- Of de schaal van opereren wel of geen markt met meerdere aanbieders/ uitvoerders toestaat. (Hazeu 2000, p.95)

Dit laatste element van Hazeu heeft een duidelijke link met privatisering/ uitbesteding en is gericht op het voorkomen van een monopoliepositie bij de uitvoering van de geprivatiseerde taak. Dit vormt het onderwerp van een opmerking van de commissie Sint bij externe verzelfstandiging:

“De commissie constateert dat bij eenduidige aansturingsmogelijkheden weinig praktische bezwaren zijn in te brengen tegen externe verzelfstandiging. Veeleer is het de vraag of het, qua bestuurlijke inrichting, in de rede ligt om bij dit soort (veelal) niet bestuurlijke taken, de ministeriële verantwoordelijkheid bij wet in te perken, mede omdat er in dit soort gevallen alternatieven zijn zoals privatisering of interne verzelfstandiging. Hieruit blijkt dat het niet altijd nodig is de voor externe verzelfstandiging noodzakelijke instellingswet in te dienen om de ministeriële verantwoordelijkheid toe te spitsen, omdat er bij de uitvoering van een taak ook nog andere mogelijkheden zijn.” (Commissie Sint 1995, p. 25)

De commissie noemt naast externe verzelfstandiging ook interne verzelfstandiging en privatisering. Deze drie vormen van verzelfstandiging zijn punten op een continuüm van soorten verzelfstandiging

en bijbehorende organisatievormen. De Ru geeft in zijn boek een schema dat hier een indruk van geeft. Links in het schema is 'overheid' met organisaties als een ministerie of een gemeente. Rechts in het schema is 'privaat' met private bedrijven en organisatievormen als NV's en BV's (al dan niet met de overheid als (enige) aandeelhouder).



Figuur 2.1, continuüm van verzelfstandiging.

Zoals uit het schema blijkt zijn er zeer veel vormen. In dit onderzoek kunnen onmogelijke alle vormen de revue passeren. Daarom is er op basis van bestuurskundige literatuur een keuze gemaakt voor drie veel voorkomende organisatievormen die hierna beschreven zullen worden.

Hazeu geeft drie zelfstandige organisatievormen:

- Een agentschap Intern verzelfstandigde organisatie, valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid maar heeft ruimere mogelijkheden voor bedrijfsmatige aansturing van de organisatie. Sturing en toezicht vinden plaats als bij een publieke dienst;
- Een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) Een extern verzelfstandigde organisatie. De ministeriële verantwoordelijkheid is beperkt tot de instelling van deze organen. In het dagelijks werken kennen deze organen een grote zelfstandigheid. Voor sturing en toezicht dienen vooraf, bij instelling van het ZBO, afspraken te worden gemaakt.
- Een bedrijf/ uitbesteding De overheid heeft een publieke doelstelling, maar laat de uiteindelijke uitvoering over aan een bedrijf dat daardoor een natuurlijk monopolie krijgt. Sturing en toezicht kunnen onder invloed van marktprikkels en concessieverleningen veranderen.

Deze organisatievormen geven een continuüm weer waarin aan de ene kant sturing en toezicht voornamelijk plaatsvindt binnen de hiërarchische lijn (onder invloed van de onverminderd geldende ministeriële verantwoordelijkheid), en aan het andere uiteinde sturing en toezicht vooral

plaatsvinden door markt(analoge) prikkels. Voor de volledigheid wordt hier ook nog de indeling die de commissie Sint maakt weergegeven. (Commissie Sint, 1995 bijlage 1)

	Agentschap	Zelfstandig bestuursorgaan	Privatiseren
Betekenis	Om redenen van bedrijfsvoering onttrokken aan (onderdelen van) het gewone beheersregime	Het is een bestuurstaak, maar we zetten het op afstand	We doen het als overheid niet meer zelf, maar dat het gedaan wordt, blijft van belang
Verhouding minister-parlement	Volledige ministeriële verantwoordelijkheid	Beperkte ministeriële verantwoordelijkheid	Geen ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie, wel voor wijze van gebruik sturingsmiddelen
Stuurmiddel	Hiërarchisch ondergeschikt: algemene en bijzondere instructies	In instellingswet aan de minister toegekende bevoegdheden	Eventueel: Concessieverlening Contractbepalingen Subsidievoorwaarden Commissaris
Rechtsvorm	Publiekrechtelijke rechtsvorm. Organisatorische beschikking in overleg met Ministerie van Financiën	Publiekrechtelijke rechtsvorm, maar in goed gemotiveerde uitzondering kan privaatrecht aanvaardbaar zijn	Privaatrechtelijke rechtsvorm

Tabel 2.1, Organisatievormen Commissie Sint

In de volgende drie paragrafen zal verder ingegaan worden op deze drie (organisatie)vormen waarin bijzonder aandacht zal zijn voor de mogelijkheden van sturing en toezicht die de principaal heeft bij zijn agent als die de taak die hij uit moet voeren in één van de genoemde vormen georganiseerd heeft.

§ 2.3.2 – Het Agentschap

Het agentschap als organisatievorm is betrekkelijk nieuw: de mogelijkheid tot het vormen van agentschappen bestaat pas sinds 1994 toen in de comptabiliteitswet de mogelijkheid voor het vormen van een agentschap geschapen werd. Een agentschap wordt opgericht bij wijziging van de departementale begroting, en is gebaseerd op regels in de comptabiliteitswet over agentschappen en het voeren van een baten-lastenstelsel (dit in tegenstelling tot het kastelsel dat binnen de overheidsorganisatie gebruikt wordt).

Hierdoor blijft de minister 'eigenaar' van de bevoegdheden en is hij verantwoordelijk voor het gebruik van de bevoegdheden. De minister kan bevoegdheden toekennen aan een agentschap en deze ook ontnemen bij ministeriële regeling. De aparte begrotingssystematiek stelt een agentschap in staat om min of meer bedrijfsmatig te werken als onderdeel van de rijksdienst (Van Thiel 2003, Ter Bogt 1998, p. 35, Leerdam 1999, p. 183)

Op zich heeft het feit dat een bepaald organisatieonderdeel als agentschap wordt aangemerkt, geen betekenis voor de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen (principaal en agent). Gezien het feit dat het gaat om een duidelijke afgescheiden organisatorische eenheid die wordt geleid op basis van bedrijfseconomische principes, hebben leidinggevenden in een agentschap in de praktijk veelal een bepaalde vrijheid van handelen. Maar formeel moeten er over deze vrijheden nadere afspraken worden gemaakt. Als een agentschap specifieke bevoegdheden of verantwoordelijkheden krijgt, kan hieraan vorm worden gegeven via bijvoorbeeld zelfbeheer of contractmanagement. (Ter Bogt 1998, p. 35)

Belangentegenstelling

Bij het agentschap blijft de ministeriële verantwoordelijkheid in tact: het agentschap blijft ondergeschikt aan de minister, want voor de vorming van een agentschap wordt alleen de departementale begroting aangepast. Een agentschap kan daardoor bijvoorbeeld baat hebben bij het vergroten van de winst, maar uiteindelijk bepaalt de minister wat er met de winst gebeurt. Hierdoor vervalt de prikkel die uit kan gaan van winstdeling voor een groot deel. De afwezigheid van zo'n prikkel kan de belangentegenstelling groter of kleiner maken omdat het agentschap zich enerzijds meer op haar beleidsdoel zal richten en anderzijds niet geprikkeld wordt om efficiënt te werken.

De sturings- en toezichtsrelatie tussen de minister en het agentschap wordt vastgelegd in een zogenaamd managementcontract. De minister als principaal zal veel tijd en energie moeten stoppen in het verzamelen van informatie om te voorkomen dat ze zichzelf in een ongunstige onderhandelingspositie manoeuvreert bij de vaststelling van het contract. Zo is uit evaluatieonderzoek naar de recente verzelfstandigingen in Nederland gebleken dat de overheid de verzelfstandigde diensten zeer op de huid zit om allerlei kostprijsinformatie te leveren – nodig om de prijs van de te leveren dienst en het bijbehorende budget in het contract vast te kunnen leggen (Commissie Sint, p. 25).

Het managementcontract als zodanig is een juridische fictie omdat het de ministeriële verantwoordelijkheid onverlet laat. De verzelfstandiging in agentschapsvorm heeft strikt genomen een symbolische betekenis omdat de binding met het moederdepartement onverminderd sterk blijft, maar feit is wel dat de invoering van het baten-lastenstelsel kan stimuleren taken en functies helder af te bakenen: wat zijn eigenlijk de 'producten' van de dienst? De prikkel die uitgaan van het toekennen van (een deel van) de winst is hiervoor echter noodzakelijk. Dan kan dit de basis vormen om bedrijfsvoering, efficiëntie en de wijze van aansturing te verhelferen en te verbeteren.

Informatieasymmetrie

Bij de vorming van een agentschap wordt de departementale begroting gewijzigd waardoor een organisatorisch zelfstandige eenheid ontstaat. Deze eenheid voert een eigen begrotingsbeleid, het baten-lastenstelsel, dat los staat van het binnen het departement gehanteerde kasstelsel. Hierdoor ontstaat er een scheiding tussen de informatie die op het ministerie gebruikt wordt en die binnen het agentschap bestaat. Dit verschil mondt uit in het verschijnsel 'informatieasymmetrie'. Deze is in ieder geval groter dan wanneer het 'gewoon' binnen de begroting van het ministerie zou vallen. Maar alle informatie is in ieder geval opvraagbaar door de minister omdat het agentschap hiërarchisch aan hem ondergeschikt is.

Bij agentschappen komt veel aan op de specificatie van het – in dit geval letterlijke – managementcontract. Daarin moeten de te leveren diensten (outputs) in maat en getal worden vastgelegd (kengetallen, prestatie-indicatoren), alsmede de randvoorwaarden (wettelijk en beleidsmatig kader; vorm en mate van monitoring) en de middelen (financieel, personeel en materieel). (Hazeu 2000, pp. 93-94)

§ 2.3.2 Zelfstandig bestuursorgaan

Het zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) wordt in Nederland al lange tijd gebruikt voor het op afstand van de overheid uitvoeren van overheidstaken. Er worden dan taken van een 'algemeen' bestuursorgaan overgedragen naar een andere organisatie die daarmee een 'zelfstandig' bestuursorgaan wordt. Een bestuursorgaan is volgens de Algemene Wet Bestuursrecht *'een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed'*. Qua aard van de taken kunnen er tussen ZBO's grote verschillen bestaan. Dat geldt ook voor de gekozen rechtsvorm, die kan variëren van bijvoorbeeld het ontbreken van rechtspersoonlijkheid, tot vormen als de stichting, de coöperatie, of de naamloze vennootschap (zie Algemene Rekenkamer, 1995-deel 3, bijlage 4). (Ter Bogt 1998, p.37)

In 1999 waren er bijvoorbeeld 600 ZBO's waar 130.000 mensen werkten en die bijna 20% van de rijksbegroting uitgaven (Van Thiel 2000, p. 222). Recent is de aandacht voor deze organisatievorm voor de verzelfstandiging van overheidstaken toegenomen. Enerzijds omdat het ZBO eind jaren tachtig als oplossing voor het inkrimpen van de (rijks)overheid werd gezien en anderzijds omdat in veel gevallen de verzelfstandiging van taken binnen een ZBO niet altijd goed geregeld is. Een recent voorbeeld hiervan zijn de aanbevelingen van de werkgroep Kohnstamm waarin opgeroepen wordt tot een bezinning op het functioneren van ZBO's in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid. (De Andere Overheid, 2004)

Zelfstandig? Wat bepaalt nu of een zelfstandigbestuursorgaan echt een *zelfstandig* bestuursorgaan is? Een rechtssubject is zelfstandig ten opzichte van een ander rechtssubject naar de mate waarin laatstgenoemde juridische mogelijkheden ontbeert om het gedrag van de eerstgenoemde te bepalen. Zelfstandigheid is daarmee het spiegelbeeld van ondergeschiktheid: deze is aanwezig naarmate die mogelijkheden wel bestaan (Zijlstra 1997, p. 76). **Tekstbox 2.2**

Een ZBO is in tegenstelling tot een agentschap niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. Concreet houdt dit in dat een minister alleen aanwijzingen op hoofdlijnen aan het ZBO kan geven en niet in individuele, specifieke gevallen. De bevoegdheden van de minister ten opzichte van het ZBO zijn beperkt. De bevoegdheden die de minister heeft worden vastgelegd in de instellingswet.

Naast de afwezigheid van ondergeschiktheid is een heel belangrijk kenmerk dat een zelfstandig bestuursorgaan een bestuurstaak uitvoert. Een bestuurstaak is een taak waarbij de uitvoerder eenzijdig rechten en verplichtingen op kan leggen aan derden. Een ZBO is, ook al is ze zelfstandig en staat ze los van de overheid, 'overheid' voor wat betreft die taak. Dit laatste maakt dat, ook al is er geen hiërarchische relatie met de minister, zijn verantwoordelijkheid wel goed gewaarborgd dient te worden.

Dit gebeurt door middel van een zogenaamde 'instellingswet'. In deze wet wordt tot de oprichting van een ZBO besloten en worden de mogelijkheden voor sturing en toezicht door de minister vastgelegd. (Sint 1995, bijlage 1, Leerdam 1999, p. 183, Hazeu 2000, p. 95)

Hoewel ZBO's in bestuurlijk opzicht zelfstandig zijn, zijn ze dit in financiële zin vaak allerminst. Uit onderzoek blijkt dat 60% van de in Nederland bekende ZBO's rechtstreeks uit de begroting van een ministerie gefinancierd wordt, terwijl de resterende 40% uit andere (publieke) middelen zoals premies en heffingen gefinancierd wordt.

Belangentegenstelling

De minister is direct betrokken bij de oprichting van een ZBO omdat hij de instellingswet in moet dienen in het parlement. Anders dan bij het agentschap waar bij de oprichting geen wet ingediend hoeft te worden. In de instellingswet wordt onder andere het organisatiedoel van een ZBO weergegeven. De minister is hierbij betrokken en bepaalt samen met de andere betrokkenen de manier waarop het ZBO invulling zal gaan geven aan de haar toegewezen taak. Deze taak is echter heel lastig aan te passen aan nieuwe inzichten, omdat dan de instellingswet aangepast moet worden.

Daarnaast is het ZBO als zelfstandige entiteit ook gericht op zelfbehoud. Dit betekent dat het ZBO middelen van de principaal aan zal wenden voor eigen gebruik, zonder dat de doelstelling van de principaal daarmee gediend is.

Informatieasymmetrie

In vergelijking met het agentschap zijn de mogelijkheden voor het optreden van informatieasymmetrie groter bij het ZBO. De commissie Sint geeft aan dat de mogelijkheden voor sturing en toezicht voor zowel externe als interne verzelfstandiging gelijk zijn: sturing die via externe verzelfstandiging bereikt kan worden, kan ook volledig bij interne verzelfstandiging bereikt worden. Maar andersom is dit niet het geval: de minister heeft meer mogelijkheden tot ingrijpen als de agent een agentschap is dan wanneer het een zelfstandig bestuursorgaan is.

Wat ZBO's betreft, is het opvallend dat er vaak een verzameling mechanismen van controle, monitoring en verantwoording moet worden ingezet om een ZBO op het spoor van zijn publieke taak te houden. (Hazeu 2000, p. 95) Deze verzameling van mechanismen zal vermeld moeten zijn

in de instellingswet, omdat de minister er anders geen gebruik van kan maken. (commissie Sint 1995, p. 8). De instellingswet vormt als het ware de sleutel waarmee toezicht (het verkleinen van de informatieasymmetrie) gestart kan worden.

§ 2.3.3 Privatisering

Bij privatisering wordt al snel gedacht aan het afstoten van taken door de overheid waarbij een privaat bedrijf de taak overneemt, zoals dat bijvoorbeeld bij Koninklijke PTT Nederland (KPN) gebeurt is. Uit de typering die de commissie Sint heeft gegeven bleek al dat deze visie op privatisering niet helemaal juist is en er ook andere visies mogelijk zijn. Zo wordt in dit onderzoek met privatisering niet de eerder genoemde (beperkte) betekenis bedoeld, maar een bredere definitie: de situatie waarin de overheid het private (particuliere) initiatief inschakelt bij haar beleid. Daarbij wordt er gekozen voor een private rechtsvorm om de taak vorm te geven. De overheid blijft betrokken bij de taak, omdat ze bijvoorbeeld optreedt als opdrachtgever, of belang heeft bij de door de verzelfstandigde organisatie verrichte activiteiten. Met privatiseren wordt niet het begrip 'afstoten' bedoeld omdat de overheid dan helemaal geen betrokkenheid meer heeft. In vergelijking met de eerder besproken organisatievormen wordt de betrokkenheid van de overheid kleiner dan wanneer een taak wordt ondergebracht in een agentschap of een ZBO. Maar de betrokkenheid blijft bestaan.

Als het particuliere initiatief ingeschakeld wordt, zal in de nieuwe situatie de private partij zowel de omvang als de productie en financiering van de voorziening overnemen. Hierbij treedt het marktmechanisme ten aanzien van de hier onderscheiden drie functies (planning, productie en financiering) in de plaats van het budgetmechanisme. (De Ru 1987, p. 4, Ter Bogt 1998, p. 39)

In dit onderzoek wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de Naamloze Vennootschap. Deze vorm is in het verleden veel gebruikt voor privatisering, vooral in de tijd van de grote verzelfstandigingsoperaties in de jaren 80. Het omzetten van een ambtelijke dienst in een naamloze vennootschap, waardoor de zeggenschap van de politieke en bestuurlijke top wordt beperkt, was een van de meest gebruikte middelen. In theorie ging dat als volgt: de Staat richtte een vennootschap op, gaf in de statuten de doelstelling aan die de vennootschap na zou gaan streven, bracht in op de aandelen, benoemde het bestuur en de raad van commissarissen en de NV kon op pad. (De Ru 1987, 36-37, Ter Bogt 1998, p. 38)

Hiermee werd ervoor gezorgd dat de vennootschap meteen de grootst mogelijke afstand tot het departement had, ook al gebruikte de minister middelen om die afstand te verkleinen en invloed op de NV uit te kunnen blijven oefenen. De afstand tot de overheid is een voordeel van de NV boven het agentschap en het ZBO (De Ru 1987, 38).

Maar bij het inschakelen van een NV werd niet alleen dit punt als een voordeel gezien. Er werden ook grote efficiëntievoordelen verwacht. In de praktijk is dit tegengevallen, vooral omdat er voor efficiëntiewinst marktprikkels nodig zijn, en deze ontbreken vaak omdat er sprake was van een monopoliepositie voor het bedrijf. (Hazeu 2000, p. 93)

Sturing en toezicht binnen een NV zijn geconcentreerd in de Raad van Commissarissen (RvC). Deze raad van commissarissen wordt benoemd door de aandeelhouders of door de Raad van Commissarissen zelf (in een structuurvennootschap). Recent is de aandacht voor de raad van commissarissen weer aangewakkerd onder invloed van de discussie over 'corporate governance'. Corporate governance is het geheel van regels dat het bestuur van een onderneming vorm geeft. In Nederland heeft de commissie Tabaksblatt een code voor corporate governance uitgebracht (De Nederlandse corporate governance code, 2003). Deze code schrijft (beursgenoteerde) bedrijven voor aan welke randvoorwaarden moet zijn voldaan wil er sprake zijn van goed ondernemingsbestuur. Hierin is veel aandacht voor de rol van Commissarissen in een onderneming. De commissie geeft aan dat commissarissen zonder tegengestelde belangen hun werk uit moeten kunnen oefenen.

De overheid kan, mits aan de eerder genoemde voorwaarden is voldaan, een commissaris in de raad van commissarissen benoemen en deze met zijn expertise gebruiken voor het bijsturen van de onderneming.

Door beleid van het Ministerie van Financiën, zoals dat verwoord staat in de nota deelnemingenbeleid (2003), is deze vorm van sturing echter in geperkt.

Belangentegenstelling

Zoals hierboven al weergegeven wordt de doelstelling van een NV vastgelegd in de statuten. Op het totstandkomen van deze doelstelling kan de overheid wisselende invloed hebben. Als de overheid betrokken is bij de oprichting van de NV kan een doelstelling geformuleerd worden waarin de (beleids)doelstelling van de overheid terug te vinden is. Als het gaat over de vertaling van deze doelstelling in een concrete koers van de NV, dan moet de overheid dit echter overlaten aan de NV zelf (de directie en de Raad van Commissarissen).

Afhankelijk voor de soort NV die gekozen is worden deze commissarissen door de aandeelhouders benoemd (een gewone naamloze vennootschap) of door de raad van commissarissen zelf (een structuurvennootschap). (Ru 1987, p. 37) Ongeacht of de principaal aandeelhouder is van de NV of 'slechts' optreedt als opdrachtgever heeft de overheid zich te richten op deze raad als hoogste orgaan waaraan de NV verantwoording verschuldigd is. Wil sturing en toezicht door de overheid effectief plaats vinden, dan zal de overheid aansluiting kunnen zoeken bij de sturing en toezicht die door de Raad van Commissarissen uitgeoefend wordt.

Voor de belangentegenstelling geldt dat deze klein kan blijven als de overheid er in slaagt de Raad van Commissarissen te overtuigen van haar belang als principaal. In het verleden is dit gedaan door het benoemen van een zogenaamde 'commissaris van overheidswege'. Dit kon zowel een ambtenaar als een niet-ambtenaar zijn. In beide gevallen onderscheidt hij zich, na de van de regel afwijkende benoemingsprocedure, niet van de overige leden van de raad van commissarissen; hij heeft zich met hen te richten op het belang van de vennootschap en de daaraan verbonden

onderneming. In die functie benoemde ambtenaren houden vanzelfsprekend ook steeds het ondernemingsbelang als leidraad; vooral in de informele, informatieve sfeer willen zij daarnaast nog wel eens een zeer nuttige communicatiefunctie vervullen als intermediair tussen de benoemende overheid en de rechtspersoon. (Ru 1987, p. 39) Hierbij leveren zij ook een belangrijke bijdrage aan de verkleining van informatieasymmetrie, waarover later meer gezegd wordt. In de code Tabaksblatt over goed ondernemingsbestuur wordt het werken bij de overheid niet genoemd als bepaling waardoor een commissaris niet onafhankelijk zijn werk kan doen.

Informatieasymmetrie

Wat voor belangentegenstelling geldt, geldt ook voor informatieasymmetrie: de overheid is als principaal slechts beperkt in staat inzicht te verwerven in de manier van werken van de onderneming. Dit zal nooit hetzelfde zijn in vergelijking met een instelling die direct binnen de hiërarchische aansturing van de minister ligt. Aangezien de onderneming alleen verantwoording verschuldigd is aan de raad van commissarissen is het voor een minister extra moeilijk de informatieachterstand die hij als principaal heeft te overbruggen. Dit vraagt om heel goede afspraken in het principaal-agentcontract dat in dit geval in juridische zin opgesteld moet worden, omdat een minister geen andere mogelijkheden dan de civielrechtelijke mogelijkheden heeft om uitwisseling van informatie af te dwingen.

Dit maakt privatiseren wat betreft informatieasymmetrie problematisch. Om de informatieasymmetrie te verkleinen moet een minister andere middelen inzetten dan die gebruikelijk zijn binnen het overheidsapparaat. Hierbij kan gedacht worden aan vormen van relatiemanagement (Van Thiel, 2003) waarbij meer de wederzijdse afhankelijkheden centraal staan dan de hiërarchische aansturing die doorgaans centraal staat binnen de overheid.

§ 2.4 Afsluiting

Aan het einde van dit hoofdstuk kan een begin gemaakt worden met de beantwoording van de tweede en derde deelvraag:

2. Welk kader biedt de bestuurskundige literatuur om de relatie tussen de DDE en de FMO te beoordelen?
3. Welke voor- en nadelen voor sturing en toezicht kennen de meest voorkomende organisatievormen binnen de rijksoverheid?

In het voorgaande hebben we gezien dat er vanuit de nieuwe institutionele economie een kader geschetst kan worden aan de hand waarvan principaal-agentrelaties beoordeeld kunnen worden. Dit kader wordt gevormd door twee begrippen: belangentegenstelling en informatieasymmetrie. Deze begrippen kunnen toegepast worden op een bestaande principaal-agentrelatie of op een theoretische situatie om deze te beoordelen op de mogelijkheden voor toepassing.

Daarna is een aantal organisatievormen geschetst waarvan de voor- en nadelen zijn genoemd in het licht van de principaal-agenttheorie. Hieruit kwam het volgende beeld naar voren:

- Agentschap: doordat het agentschap deel blijft uitmaken van het departement en de minister daardoor veel zeggenschap behoudt, is sturing en toezicht relatief eenvoudig: de

minister heeft formeel veel bevoegdheden om dit af te dwingen. De mogelijkheden voor sturing en toezicht worden vastgesteld in een zogenaamd managementcontract waarin de rechten en plichten van zowel de minister als het agentschap genoemd zijn.

- Zelfstandig bestuursorgaan: sturing en toezicht wordt begrensd door de mogelijkheden die de minister in de instellingswet van het ZBO krijgt. Omdat de minister zelf deze instellingswet indient heeft hij toch invloed op het arrangement voor sturing en toezicht dat daarin vastgesteld wordt en een minister kan zich veel mogelijkheden toe-eigenen (en doet daar ook verstandig aan). De minister heeft echter nooit de bevoegdheid om in te grijpen bij beslissingen van het ZBO die over individuen gaan. De minister kan alleen op hoofdlijnen ingrijpen in het beleid van een ZBO.
- Naamloze vennootschap: sturing en toezicht zijn beperkt mogelijk. Een naamloze vennootschap handelt zelfstandig en is in de eerste plaats verantwoording verschuldigd aan haar raad van commissarissen en aan haar aandeelhouders. De minister kan betrokken zijn bij het opstellen van de statuten van de NV en kan daarop invloed uitoefenen waardoor het doel van de vennootschap ook een doel is dat de minister belangrijk vindt, maar als de vennootschap eenmaal 'op weg is', kan de minister hier geen invloed meer op uit oefenen tenzij er overeenstemming is met de vennootschap zelf (de raad van commissarissen en aandeelhouders).

Als de vennootschap ingeschakeld wordt voor een bepaald beleidsdoel, voor het uitvoeren van een bepaalde taak, dan kan hiervoor een overeenkomst afgesloten worden met de vennootschap, maar deze overeenkomst zal te allen tijde het resultaat zijn van een onderhandeling waarbij de minister en de vertegenwoordigers van de vennootschap als gelijken tegenover elkaar zitten en waarbij tegenover elke toezegging door de vennootschap een toezegging van de minister dient te staan. Binnen deze overeenkomst zijn de mogelijkheden voor sturing en toezicht in principe wel onbeperkt. Daarnaast is de vennootschap in staat om geheel zelfstandig haar bedrijf te voeren wat in de regel leidt tot een efficiëntere besteding van overheidsgeld, omdat de 'tucht van de markt' geldt.

De drie vormen zijn besproken, er is een beoordelingskader geschetst dat nu vertaald moet worden in een concreet onderzoek dat een beoordeling mogelijk maakt. Dit gebeurt in het volgende hoofdstuk waarin de begrippen geoperationaliseerd worden. Aan de hand van het toepassen van verschillende onderzoekstechnieken wordt weergegeven hoe de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord zal worden.

Hoofdstuk 3 Methodologie

“Soweit man überhaupt davon sprechen kann, dass die Wissenschaft oder die Erkenntnis irgendwo beginnt, so gilt es folgendes: Die Erkenntnis beginnt nicht mit Wahrnehmungen oder Beobachtungen oder der Sammlung von Daten oder Tatsachen, sondern sie beginnt mit Problemen.”

In navolging van het bovenstaande citaat van de wetenschapsfilosoof Karl Popper, begint het bestuurskundig onderzoek met problemen. Het doel van de bestuurskunde is een bijdrage te leveren aan het oplossen van problemen uit de bestuurspraktijk. Hiervoor wordt die bestuurspraktijk bestudeerd, worden theorieën ontwikkeld en worden verbanden gelegd tussen de theorieën en de praktijk op basis waarvan dan oplossingen voor problemen worden aangedragen of nieuwe theorieën worden ontwikkeld. Dit gebeurt echter niet zomaar in het wilde weg. Bestuurskundig onderzoek is wetenschappelijk onderzoek en moet ook voldoen aan de eisen die aan wetenschappelijk onderzoek gesteld worden. Het belangrijkste doel van dit hoofdstuk is te laten zien dat het onderzoek naar de sturings- en toezichtsrelatie tussen de Staat en de FMO dat in deze scriptie wordt uitgevoerd, wetenschappelijk onderzoek is dat voldoet aan de criteria die daaraan gesteld worden. Hiervoor wordt de methode van onderzoek gepresenteerd en onderbouwd. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ook de link gelegd tussen de probleemstelling en het theoretisch kader: in dit hoofdstuk wordt aangegeven *hoe* een oplossing gevonden kan worden voor de probleemstelling. Hiervoor worden begrippen uit het theoretisch kader geoperationaliseerd zodat deze toegepast kunnen worden in de methode van onderzoek.

In dit onderzoek wordt van meer dan één methode of meer dan één techniek gebruik gemaakt om de gestelde onderzoeksdoelen te bereiken. Dit wordt ook wel triangulatie genoemd. Voor de fase van materiaalverzameling in dit onderzoek betekent triangulatie dat niet alleen ondervraging (interviews) wordt toegepast, maar ook waarneming (observatie), inhoudsanalyse en secundaire analyse. Triangulatie als methodiek wordt door Putt en Springer aanbevolen om het aantal betrouwbaarheids- en geldigheidsfouten te reduceren. (Hakvoort 1995, p. 132)

Interviewen en observeren zijn waarnemingstechnieken waarbij het materiaal uit de eerste hand verkregen wordt. Inhoudsanalyse en secundaire analyse zijn technieken waarbij het materiaal uit de tweede hand een bewerking ondergaat. Uit de tweede hand betekent dat het materiaal in eerste instantie veelal voor andere doeleinden is verzameld. (Hakvoort 1995, p. 133)

In paragraaf 3.1 zal de doelstelling van het onderzoek nogmaals kort toegelicht worden. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 deze doelstelling van het onderzoek gekoppeld aan het theoretisch kader zoals dat in het voorgaande hoofdstuk geschetst is door verbanden te leggen tussen begrippen uit het theoretisch kader. Deze verbanden zullen in paragraaf 3.3 worden gebruikt bij het weergeven van de methoden van onderzoek. Toegelicht wordt welke vormen van onderzoek er gebruikt zijn en welke vragen gesteld worden aan de hand van de verbanden tussen de variabelen.

§ 3.1 Doelstelling

In de inleiding van deze scriptie, hoofdstuk 1, is de probleemstelling gegeven die ten grondslag ligt aan dit onderzoek. Deze probleemstelling komt voort uit het feit dat er in het verleden keuzes zijn gemaakt bij de verzelfstandiging van de FMO die vanuit het huidige kader voor sturing en toezicht niet meer zouden voldoen. Dit onderzoek richt zich dan ook op de vraag wat de gevolgen zijn voor een aanpassing van de sturings- en toezichtsrelatie tussen het ministerie en de FMO:

Wat zijn de gevolgen van een keuze voor een andere organisatievorm voor sturing en toezicht op de FMO door het Ministerie van Buitenlandse Zaken?

Voor het eenvoudiger maken van de beantwoording van deze probleemstelling is in hoofdstuk 1 een aantal deelvragen weergegeven. In het vorige hoofdstuk zijn de eerste en de tweede deelvraag al beantwoord. In dit hoofdstuk wordt in feite aan de hand van het antwoord op de tweede deelvraag de beoordeling van het sturings- en toezichtsrelatie tussen de Staat en de FMO uitgewerkt. Zo wordt het mogelijk gemaakt de derde en vierde deelvraag te beantwoorden. In dit hoofdstuk zelf wordt geen antwoord gegeven op deze vragen.

In de volgende paragraaf zal aangegeven worden hoe met behulp van het theoretisch kader een antwoord gezocht wordt op de hoofdvraag, respectievelijk de deelvragen.

§ 3.2 Operationalisering

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag en de deelvragen is het nodig de theoretische begrippen die bij de beantwoording van de tweede deelvraag over het beoordelingskader naar voren kwamen te vertalen naar empirisch waarneembare verschijnselen. In de wetenschap gebeurt dit door middel van definiëren, indiceren en operationaliseren. (Hakvoort 1995, p. 129) Bij het uitvoeren van deze drie handelingen geeft een onderzoeker de verhouding weer tussen de theoretische begrippen die bedoeld zijn en de empirische variabelen die bepaald zijn. Met het definiëren van een theoretisch begrip legt de onderzoeker de betekenis van een begrip zo nauwkeurig mogelijk vast. Met indiceren geeft de onderzoeker aan wat in de werkelijkheid overeenkomt met de inhoud van de definitie. De operationalisering is de technische verwerking van de indicering in een meetprocedure (bijvoorbeeld een vraag in een vragenlijst). (Hakvoort 1995, p. 129) In dit onderzoek worden theoretische begrippen vertaald naar empirische variabelen die met behulp van interviews, documentenonderzoek en observaties onderzocht kunnen worden. Met de resultaten die deze onderzoekstechnieken opleveren kunnen vervolgens de deelvragen beantwoord worden. De uitwerking van deze begrippen vind plaats in de volgende paragraaf, nu worden eerst de theoretische begrippen geselecteerd en gedefinieerd zodat deze gebruikt kunnen worden in het onderzoek.

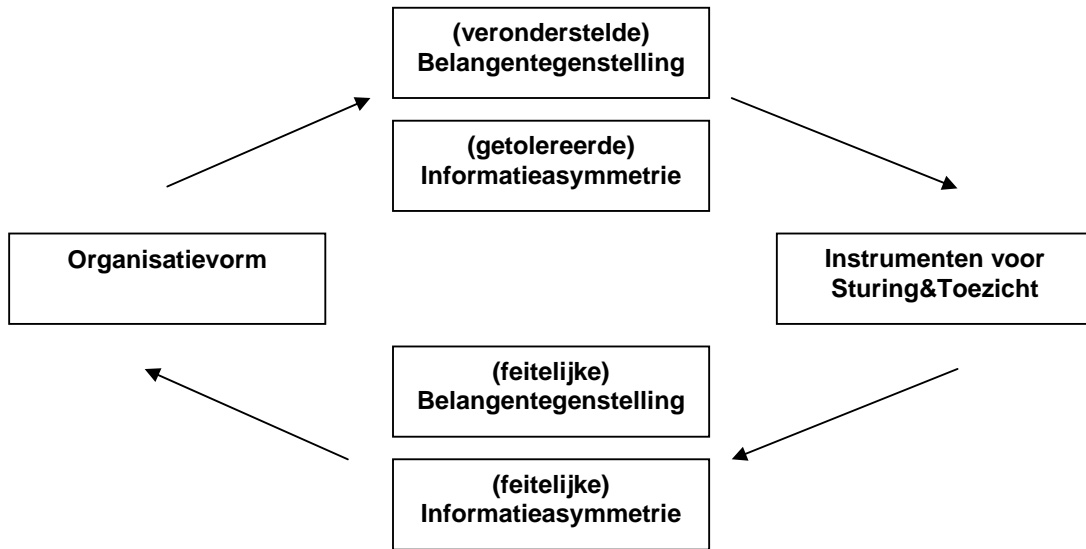
Theoretische begrippen en empirische variabelen

In dit onderzoek wordt het verband tussen sturing en toezicht en een bepaalde organisatievorm onderzocht. Als organisatievormen zijn in het theoretisch kader het agentschap, het ZBO en privatisering aangewezen. Deze vormen zullen, naast de huidige organisatie/ relatievorm tussen de FMO en de staat bestudeerd worden. De organisatievormen zelf worden niet getoetst in het veldonderzoek. Deze zijn al gepresenteerd in het theoretisch kader waarbij de mogelijkheden voor sturing en toezicht al weergegeven zijn in het licht van het beoordelingskader. Het komt erop neer dat de organisatievormen beoordeeld zijn op de mate waarin ze informatieasymmetrie en belangentegenstelling verkleinen.

Het veldonderzoek dat voor het beantwoorden van de hoofdvraag uitgevoerd wordt is gericht op het toepassen van het beoordelingskader uit hoofdstuk 2. Dit veldonderzoek is bedoeld om de verschillende variabelen waar te nemen en de intensiteit ervan te bepalen. Een variabele is een groep van logisch aan elkaar verwante attributen, eigenschappen. Zo bestaat de variabele 'geslacht' uit de attributen 'man' en 'vrouw' (Babbie 1998, p. 7).

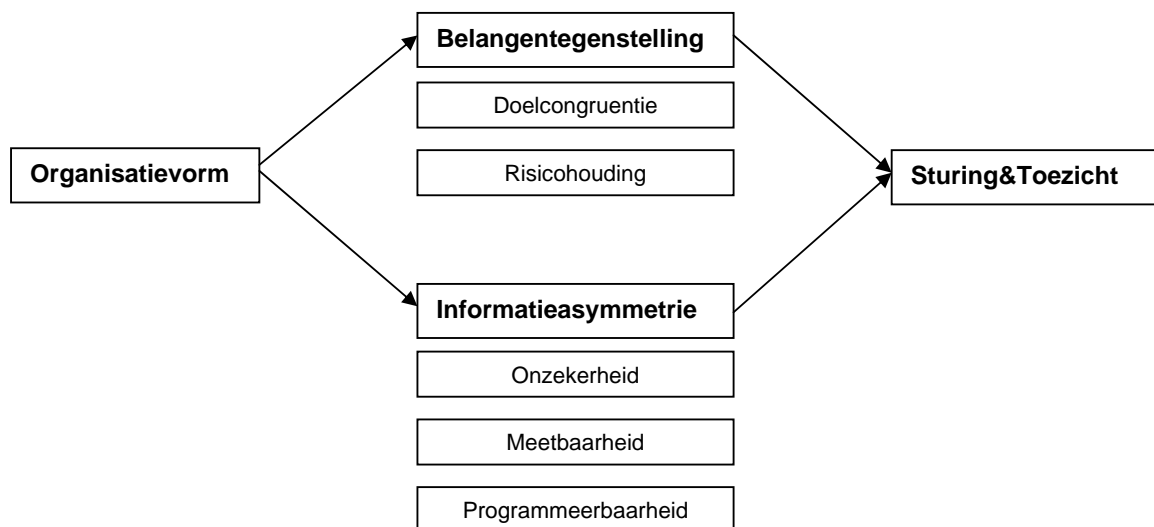
Onderzoekers doen vaak onderzoek naar de causale relatie (dat is de oorzaak-gevolgrelatie) tussen verschillende variabelen. Deze variabelen verschillen van elkaar in de zin dat er sprake is van onafhankelijke en afhankelijke variabelen: een onafhankelijke variabele veroorzaakt/ beïnvloedt een afhankelijke variabele.

In dit onderzoek wordt een causale relatie verondersteld tussen 'organisatievorm' (onafhankelijke variabele) en 'sturing en toezicht' (de afhankelijke variabelen). De afhankelijkheidsrelatie verloopt via de intermediaire variabelen 'informatieasymmetrie' en 'belangentegenstelling' (intermediaire variabelen). Dit houdt in dat de keuze van een bepaalde organisatievorm gevolgen heeft voor de mogelijkheden voor sturing en toezicht. De veronderstelling die in het theoretisch kader onderbouwd is, is dat dit veroorzaakt wordt door de van tevoren (voor de keuze voor een bepaalde organisatievorm gemaakt is) veronderstelde belangentegenstelling en getolereerde informatieasymmetrie. Deze beïnvloedden de instrumenten voor sturing en toezicht die afgesproken worden tussen principaal en agent. Aan de hand van deze instrumenten wordt uiteindelijk de feitelijke belangentegenstelling en informatieasymmetrie geconstateerd. Op basis daarvan kan vervolgens bepaald worden of de juiste organisatievorm gekozen is, of dat er een andere vorm gebruikt moet worden. Zo ontstaat de 'feedbackloop' die in figuur 3.1 is weergegeven:



Figuur 3.1, Feedbackloop

Zoals in het theoretisch kader naar voren is gekomen hangt het bestaan van belangentegenstelling en informatieasymmetrie samen met een aantal factoren. Zo bestond de belangentegenstelling tussen principaal en agent bijvoorbeeld uit een verschil in houding tegenover het nemen van risico (de agent was risico-avers, de principaal risico-neutraal). Voor het operationaliseren van deze begrippen is het van belang dat de begrippen die in het theoretisch kader genoemd zijn, meetbaar gemaakt kunnen worden zodat uiteindelijk 1) de huidige situatie wat betreft sturing en toezicht bij de FMO kan worden beoordeeld en 2) de andere mogelijke organisatievormen beoordeeld kunnen worden. In figuur 3.2 zijn bij de begrippen uit het theoretisch kader de attributen weergegeven:



Figuur 3.2, Invloed van organisatievorm op sturing&toezicht

De mate waarin belangentegenstelling en informatieasymmetrie optreden en de mogelijkheden voor sturing en toezicht beïnvloeden wordt bepaald door de aan- of afwezigheid van deze attributen. Deze attributen moeten echter nog verder uitgewerkt worden om ze te kunnen gebruiken voor het onderzoek. Hiervoor worden de definities van de attributen gegeven:

Belangentegenstelling

Doelcongruentie De mate waarin de doelen van principaal en agent in het samenwerkingsverband samenvallen. Hier gaat het om het gezamenlijke doel dat principaal en agent overeen zijn gekomen. Dit doel kan in meer of mindere mate strijdig zijn met het doel van de agent of de principaal. Prestatieprikkels in het principaal-agentcontract kunnen deze tegenstelling verkleinen.

Risicohouding Overeenkomsten in de houding van principaal en agent ten aanzien van het nemen van risico. In het theoretisch kader is beschreven dat de houding van de principaal en de agent ten opzichte van risico van elkaar verschillen. Dit verschil is afhankelijk van de mate waarin er risico aanwezig is en van de mate waarin de agent in staat is risico te spreiden (door de principaal in staat gesteld wordt).

De problemen die zich voordoen bij het ontbreken van doelcongruentie en een verschillende risicohouding kunnen verkleind worden door het toepassen van incentives:

Incentives Prikkels die de agent stimuleren zijn handelen in overeenstemming te laten zijn met de doelen van de principaal.

Informatieasymmetrie

Onzekerheid De mate waarin resultaten onderhevig zijn aan exogene invloeden, in verhouding tot de invloed die de agent zelf daarop uitoefent. Als bekend is welke exogene effecten invloed uit kunnen oefenen op de resultaten is het voor de principaal eenvoudiger de resultaten van de agent te beoordelen.

Meetbaarheid De mate waarin het beoordelen van de resultaten of goederen mogelijk is (kwantitatief en kwalitatief). Het meetbaar maken van resultaten is vaak lastig. Daarnaast moeten de gemeten gegevens ook nog iets zeggen over de kwaliteit van de resultaten.

Programmeerbaarheid taakonderdelen De mate waarin de onderdelen van een taak ex ante kunnen worden gespecificeerd. Voorwaarde is een transparant productieproces met voldoende inzicht in middel-doel-relaties. Naarmate de transparantie toeneemt, kunnen processen beter ex ante worden geprogrammeerd en ex post getoetst op een adequaat verloop.

De principaal kan proberen de informatieasymmetrie zo klein mogelijk te maken. Dit kan door het toepassen van monitoring. Tegelijk kan de agent proberen de principaal te overtuigen door zelf informatie aan te leveren. Dit wordt bonding genoemd.

<i>Monitoring</i>	Activiteiten van de principaal waarmee hij toezicht houdt op het handelen van de agent.
<i>Bonding</i>	Activiteiten van de agent die erop gericht zijn de principaal te overtuigen dat zijn handelen in overeenstemming is met zijn doelen.

§ 3.3 Methode van onderzoek

De begrippen die in de vorige paragraaf zijn geoperationaliseerd zijn nog niet geschikt om onderzoek mee te gaan doen. Daarvoor moeten ze toegepast worden in concrete schema's voor documentenanalyse, vragen voor interviews en een observatieprotocol. In deze paragraaf zullen deze onderzoeksvormen achtereenvolgens behandeld worden met voor elke vorm aandacht voor de manier waarop het in dit onderzoek is toegepast en voor de manier waarop de theoretische begrippen erin verwerkt zijn.

§ 3.3.1 Documentenanalyse

In dit onderzoek neemt documentenanalyse een belangrijke plaats in. Tijdens de stage op het Ministerie van Buitenlandse Zaken waren alle bronnen voor het onderzoeken van de relatie tussen het ministerie en de FMO onder handbereik en kon er grondig onderzoek gedaan worden. In de documentenanalyse zijn grofweg twee 'rondes' te onderscheiden. De eerste 'ronde' is te vergelijken met een grondige inleesperiode om de volle breedte van de sturings- en toezichtsrelatie te kunnen vatten en deze zo nauwkeurig mogelijk te beschrijven. De resultaten hiervan zijn het duidelijkst terug te vinden in hoofdstuk 4.

Tijdens dit onderzoek zijn de instrumenten voor sturing en toezicht zoals die nu in de relatie bestaan opgezocht en de informatie die over deze instrumenten bestond is samengevoegd zodat een bespreken van deze instrumenten mogelijk is gemaakt. De statuten van de FMO, de overeenkomsten van 1991 en van 1998, diverse protocollen waarin de overeenkomsten uitgewerkt zijn en briefwisselingen over deze instrumenten zijn hierbij als informatiebron gebruikt. De volgende instrumenten zijn gevonden en worden geanalyseerd:

- De raad van commissarissen;
- De aandeelhoudersvergadering.
- Het halfjaarlijks beleidsoverleg;
- De eens per vijf jaar plaatsvindende evaluatie van de overeenkomst;
- De criterionota;
- Het toezichtprotocol (1998);
- Het controleprotocol (1995).

Het tweede, meer systematische, deel van de documentenanalyse richt zich voornamelijk op het analyseren van de notulen van het halfjaarlijkse beleidsoverleg tussen de FMO, het Ministerie van

Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Financiën. Met deze analyse wordt nader ingezoomd op een instrument dat belangrijk is in de sturings- en toezichtsrelatie.

Dit beleidsoverleg is een verplichting die voortvloeit uit de overeenkomst tussen de Staat en de FMO waarin het beleid van de FMO en de invulling van de relatie Staat-FMO besproken wordt. Aangezien het Ministerie van Financiën het banktoezicht op de FMO heeft uitbesteed aan De Nederlandsche Bank (en daardoor op dit vlak geen contact met de FMO heeft), is dit beleidsoverleg voor dit ministerie het middelpunt in de informatie-uitwisseling met de FMO. Ditzelfde geldt ook voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken, omdat dit het formele contactmoment is waarop in overeenstemming met FMO gestuurd kan worden op de doelen van de FMO.

In de documentanalyse wordt bekeken of deze uitwisseling een bijdrage levert aan de verkleining van de agencyproblemen 'belangentegenstelling' en 'informatieasymmetrie'. Deze begrippen worden geanalyseerd op het gebied van doelcongruentie en risicohouding, en meetbaarheid, onzekerheid en programmeerbaarheid.

De notulen van het 11^e tot en met het 20^e beleidsoverleg zijn hiervoor geanalyseerd. Voor deze analyse is de tekst van de notulen voorzien van verschillende kleuren. De kleur die een stukje tekst gekregen heeft is bepaald door het onderwerp dat besproken is tijdens het beleidsoverleg. Hiervoor is het onderstaande kleurenschema gebruikt:

Belangentegenstelling

Doel congruentie (donkerblauw), als gesproken wordt over doelen, strategie, beleid.

Risicohouding (lichtblauw), als gesproken wordt over risico's

Informatieasymmetrie

Meetbaarheid (geel), als gesproken wordt over prestaties, het zichtbaar maken ervan

Onzekerheid (paars), als gesproken wordt over wat de prestaties van de FMO beïnvloedt.

Programmeerbaarheid (rood), als gesproken wordt over sturing van resultaten, het productieproces.

Als een onderwerp raakvlakken heeft met doelen van de betrokken actoren, dan is dit gedeelte donkerblauw gekleurd. Is er gesproken over de meetbaarheid van prestaties, dan is het betreffende gedeelte oranje gekleurd, etc. Zo is bekeken wat de bijdrage van een beleidsoverleg is in het verkleinen van de agencyproblemen, belangentegenstelling en informatiesymmetrie.

Er zijn ook stukken tekst in de notulen niet ingekleurd. Dit betekent niet dat de besproken punten geen interessante punten voor sturing en toezicht zouden zijn. Alleen vallen die punten niet binnen de categorie van agencyproblemen en hebben daarom geen kleur gekregen.

De 'ingekleurde' notulen worden vervolgens nog geanalyseerd op de inhoud van de ingekleurde punten. Dit gebeurt door te kijken naar de gevolgen die het bespreken heeft voor het verkleinen van de agencyproblemen. Daarbij is gebruik gemaakt van de volgende onderverdeling:

- Een '0' is toegekend als het onderwerp alleen besproken is;

- Een '+' als de bespreking van het onderwerp heeft geleid tot verkleining agencyproblemen;
- Een '!' als de bespreking leidt tot aanpassing van de principaal-agentrelatie waardoor de agencyproblemen verkleind worden.

Een tweede beoordeling vindt plaats over de inhoud van sturing en toezicht. Het ministerie moet dit op hoofdlijnen doen en niet in detail. Dit wordt zichtbaar gemaakt in het bepalen of er gesproken wordt op microniveau (het individuele projectniveau van de FMO), op mesoniveau (welke criteria hanteert FMO voor het beoordelen van de individuele projecten) of op macroniveau (welke prestaties heeft FMO behaald als bedrijf, financieel en op ontwikkelingsgebied). Naarmate de besproken onderwerpen meer op meso- en macroniveau liggen, betekent dit dat er sprake is van kwalitatief betere informatie-uitwisseling dan wanneer er vooral op microniveau gesproken is.

§ 3.3.2 Observatie

Van de gebruikte data verzamelingstechnieken is de observatie de laatste die in dit hoofdstuk besproken wordt. Met observatie als middel om veldonderzoek te doen wordt geprobeerd sturing en toezicht letterlijk waar te nemen. Niet op papier of uit de hand van een betrokkenen bij sturing en toezicht op FMO, maar direct, uit eigen hand.

Yin zegt over observaties: "by making a field visit to the case study 'site', you are creating the opportunity for direct observations. Assuming that the phenomena of interest have not been purely historical, some relevant behaviors or environmental conditions will be available for observation. Such observations serve as another source of evidence in a case study." (Yin 2003, p. 92)

De observatie moet een omschreven onderzoeksdoel dienen. In dit onderzoek is dat het waarnemen van sturing en toezicht in de praktijk. Hoe vindt deze formele bezigheid plaats in de praktijk? Hiervoor is een beleidsoverleg tussen de staat (Ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën) en de FMO geobserveerd.

Observatie is een belangrijke aanvulling op de analyse van de notulen van het beleidsoverleg (besproken in de voorgaande paragraaf), omdat in de notulen lang niet alle besproken punten, laat staan de lichaamstaal en opmerkingen van aanwezigen genoteerd worden.

Het was een niet-participatieve observatie waarbij de observator niet deelgenomen heeft aan het geobserveerde proces.

Voor deze observatie is een observatieprotocol opgesteld dat de aandacht vestigt op een aantal aspecten van het overleg: wie voert het woord, waarover wordt gesproken en met welke theoretische begrippen kunnen de besproken punten in verband worden gebracht? Daarnaast is het gedrag van de betrokkenen bekeken.

In een schema ziet dit er als volgt uit:

	FMO	MinBuZa	MinFin
Mededeling			
Vraag			
Antwoord			
Interruptie			

Tabel 3.1, Invulschema observatie

Telkens als er iets besproken werd is genoteerd door wie er gesproken werd en wat de inhoud van het besprokene is: een mededeling, een vraag, een antwoord of een interruptie.

Aan de hand van deze matrix kan bekeken worden waar het initiatief voor sturing en toezicht ligt: bij de FMO (komen zij uit zichzelf met veel feiten, vragen zij toestemming voor bepaalde punten?) of bij een van de ministeries (vragen zij uitleg aan de FMO, proberen zij de FMO te overtuigen van bepaalde standpunten?).

Daarnaast worden de aanwezigen genoteerd en wordt er in het kader van de observatie een plattegrondje van de aanwezigen aan de tafel gemaakt.

Aan de hand van de documentenanalyse kan vastgesteld worden welke bijdrage het beleidsoverleg levert aan de verkleining van de agencyproblemen. Deze observatie is bedoeld om te kijken welke rol elke betrokkene heeft binnen dit overleg. Hierdoor kan voor wat betreft het beleidsoverleg vastgesteld worden welke partij hier het actiefst mee bezig is.

§ 3.3.3 Interviews

In het veldonderzoek is gebruik gemaakt van twee interviewrondes. De eerste interviewronde heeft een sterk oriënterend karakter: deze ronde is gebruikt om inzicht te krijgen in de sturings- en toezichtsrelatie tussen de FMO en het Ministerie van Buitenlandse zaken. De respondenten zijn voor deze ronde geselecteerd op hun deskundigheid zodat snel en grondig inzicht in de relatie verkregen kon worden.

De tweede ronde interviews heeft een meer toetsend karakter. In deze serie interviews zijn de betrokken partijen bij het sturing en toezicht op de FMO getoetst op de variabelen die in het theoretisch kader genoemd zijn. Ook voor deze interviews zijn de respondenten geselecteerd op basis van hun deskundigheid. Dat zijn actoren die direct betrokken zijn bij de sturing en toezicht rond de FMO.

In het volgende gedeelte van dit hoofdstuk worden de vragen gepresenteerd.

Bij het opstellen van de vragen van de eerste oriënterende interviewronde is gebruik gemaakt van een vragenlijst met open vragen die bij elke respondent anders waren om een ander deel van de sturings- en toezichtsrelatie in kaart te brengen. De vragenlijsten die voor deze interviewronde gebruikt zijn, zijn weergegeven in bijlage 1. Voor het opstellen van deze vragen is gebruik gemaakt van de resultaten van de eerste resultaten van de documentenanalyse.

De respondenten in deze interviewronde zijn:

2 beleidsmedewerkers Ministerie van Buitenlandse Zaken

2 beleidsmedewerkers Ministerie van Financiën

1 medewerker FMO

1 beleidsmedewerker Algemene Rekenkamer

1 beleidsmedewerker De Nederlandsche Bank

De tweede ronde interviews is, zoals gezegd, meer toetsend en is gericht op het beoordelen van de relatie tussen het ministerie en de FMO. In deze ronde interviews werden de begrippen 'belangentegenstelling' en 'informatieasymmetrie' bevroegd. De in paragraaf 3.2 geoperationaliseerde begrippen zijn naar concrete interviewvragen vertaald.

Deze vragen zijn voorgelegd aan in totaal vijf respondenten die ieder geselecteerd zijn op basis van hun positie in de sturings- en toezichtsrelatie tussen de FMO en de Staat:

2 beleidsmedewerkers Ministerie van Buitenlandse Zaken

2 beleidsmedewerkers Ministerie van Financiën

1 medewerker FMO

Er is geprobeerd een zo duidelijk mogelijke link te leggen met het beoordelingskader dat in hoofdstuk 2 van dit onderzoek is gepresenteerd. De begrippen komen daarom indirect terug in de vragen. De vragenlijst is in bijlage 2 weergegeven.

§ 3.4 Structuur van het onderzoek

In dit hoofdstuk is de basis gelegd voor het empirische veldonderzoek dat het beantwoorden van de laatste twee deelvragen mogelijk moet maken. Hiervoor is de methode van onderzoek beschreven bij het uitvoeren van het documentenonderzoek, voor de observatie en voor de interviews. In de komende hoofdstukken van deze scriptie zullen de bevindingen uit de empirie en de resultaten van de analyses gepresenteerd worden. Hierbij wordt in het komende hoofdstuk eerst weergegeven wat de (historische) achtergrond is van de relatie tussen de FMO en de staat. Vervolgens worden geanalyseerd met welke instrumenten de sturings- en toezichtsrelatie tussen de staat en de FMO is vormgegeven. Hierbij wordt met behulp van de in dit hoofdstuk gepresenteerde onderzoekstechnieken ook een beoordeling gegeven van het functioneren van deze instrumenten.

Hoofdstuk 4 – Historische schets en beoordeling relatie

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het veldonderzoek weergegeven. Eerst wordt er een historische schets gegeven van de ontwikkeling van de relatie tussen de staat en de FMO. De eerste paragraaf zal hieraan gewijd zijn. In de tweede paragraaf worden de instrumenten voor sturing en toezicht zoals die nu in de relatie gebruikt worden, beschreven en beoordeeld. Hiervoor wordt ondermeer gebruik gemaakt van de in het vorige hoofdstuk beschreven documentenanalyse en observatieprotocol. Tenslotte wordt in de derde paragraaf een beoordeling gegeven van de relatie in termen van de twee centrale begrippen uit het theoretisch kader: belangentegenstelling en informatieasymmetrie. Hiervoor wordt per begrip een overzicht gegeven van de visie van de betrokkenen bij de sturings- en toezichtsrelatie op de zogenaamde agencyproblemen en de middelen die ingezet worden deze problemen te verkleinen.

§ 4.1 Functie en taak van de FMO

FMO staat voor Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden. Het is een NV die door de Nederlandse Staat en een aantal private investeerders (banken, vakcentrales en particulieren) in 1970 is opgericht. De FMO is geen 'gewone' consumentenbank maar een ontwikkelingsbank. Een bank die een bijdrage wil leveren aan de ontwikkeling in de landen waar ze actief is:

“De vennootschap heeft ten doel een bijdrage te leveren aan de ontplooiing van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden in het belang van de economische en sociale vooruitgang van deze landen(...)” (statuten FMO NV)

De overeenkomst die de Staat en FMO in 1998 hebben gesloten verwoordt de doelstelling van FMO als volgt:

“1.1 De FMO zal een bijdrage leveren tot de ontplooiing van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden ten gunste van de economische en sociale vooruitgang van deze landen (...) met inachtneming van de bepalingen van deze Overeenkomst (...)

1.2 De Staat zal in de vorm en onder de voorwaarden, in deze Overeenkomst geregeld, bijdragen in de middelenvoorziening van de FMO.” (Overeenkomst 1998)

Het verschil met een gewone bank blijkt vooral uit het feit dat de financieringen van de FMO niet alleen een bijdrage moeten leveren aan de ontwikkeling van de FMO zelf, maar ook in het belang moeten zijn van vooruitgang van ontwikkelingslanden. Andere (commerciële) banken hebben zijn meer gericht op het financiële rendement van een financiering. Daardoor hebben ze minder ook voor het feit dat ook in ontwikkelingslanden banken nodig zijn en dat hun financieringen daar een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van deze landen. Het doen van financieringen in deze landen neemt echter een groter risico met zich mee dan in landen die al meer ontwikkeld zijn.

De FMO kan dit risico wel nemen omdat het haar door de Nederlandse Staat financieel mogelijk is gemaakt dit risico af te dekken. Dit is goed zichtbaar in twee kenmerken van de FMO: de kapitaalsbasis en de financiële zekerheidsstelling van de Staat voor de FMO.

De kapitaalsbasis van de FMO ziet er in duizenden euro's als volgt uit (Jaarverslag FMO 2002):

- het gestorte aandelenkapitaal (€9.076)
- de reserves (€119.770)
- het ontwikkelingsfonds (€546.201)

Het gestorte aandelenkapitaal is de waarde van de aandelen die in handen zijn van de aandeelhouders van de FMO. De FMO kent twee soorten aandelen: zogenaamde A-aandelen, die alleen in handen van de Staat der Nederlanden kunnen zijn, en zogenaamde B-aandelen die door andere aandeelhouders dan de Staat gehouden kunnen worden. De Staat houdt als aandeelhouder A 51% van de aandelen. De hoeveelheid aandelen is sinds 1971 alleen veranderd toen de overheid haar belang uitbreidde van 50% naar 51% in 1977. De particuliere aandeelhouders zijn niet bereid aandelenkapitaal bij te storten omdat het rendement van de FMO laag is en er daarnaast jaarlijks een maximum gesteld wordt aan het uit te keren dividend (van ongeveer 2,5% per aandeel).

Naast dit aandelenkapitaal heeft de FMO ook reserves die bij haar kapitaalsbasis horen. Die zijn gevormd door een deel van de jaarlijkse winst die de FMO maakt te reserveren om eventuele financiële tegenvallers in de toekomst op te kunnen vangen. Het aanleggen van deze reserves is voor het grootste deel een verplichting die voortvloeit uit de overeenkomsten van 1991 en van 1998.

Het grootste bedrag in de kapitaalsbasis van de FMO wordt gevormd door het ontwikkelingsfonds (met een omvang van € 546.201.000 in 2002). Dit ontwikkelingsfonds is door de Staat der Nederlanden renteloos ter beschikking gesteld aan de FMO. Die mag hierover, onder bepaalde voorwaarden, mag beschikken alsof het haar eigen vermogen is (het is vergelijkbaar met het gestorte kapitaal, alleen heeft de staat er geen aandelen voor terug gekregen).

Iets meer dan 90% van de totale kapitaalsbasis, die € 675.047 bedraagt, wordt gevormd door bijdragen van de staat (51% van de reserves en het gestorte aandelenkapitaal plus het ontwikkelingsfonds, samen € 611.912). Hoewel de FMO een zelfstandige bank is die zelf haar beleid bepaalt, is ze qua financiering praktisch onderdeel van de staat.

Naast het staatsaandeel in de kapitaalsbasis heeft de overheid ook een uitgebreide zekerheidsstelling afgegeven voor de FMO. Op basis van deze zekerheidsstelling heeft de FMO een triple A status (AAA). Deze status, die toegekend wordt door een instantie die de kredietwaardigheid van instellingen in de financiële sector beoordeelt (rating bureau Standard&Poor's), geeft aan dat de FMO een bank is met een laag risico. Dat wil zeggen dat de FMO voor andere financiële instellingen een aantrekkelijke partij is om geld aan te lenen omdat ze de financiële verplichtingen die daaruit voortkomen zal voldoen (de lening zal terug betalen).

Standard&Poor's, de kredietbeoordelaar die de triple A-status toekent, omschrijft de FMO als volgt:

"The ratings on FMO reflect the strong Dutch government support for the company, based on the legal obligation of the State of the Netherlands (AAA/Stable/A-1+) to ensure timely payment of FMO's debt. The ratings also reflect FMO's strong public policy role as the government's

primary vehicle for promoting private-sector growth in developing countries." (Standard&Poor's credit rating)

Zoals blijkt staat de Staat der Nederlanden garant voor het tijdig afbetalen van de schulden van de FMO. Deze zekerheidsstelling heeft als gevolg dat partijen die geld willen lenen aan de FMO geen hoge rente hoeven te vragen omdat het risico van het niet terug kunnen betalen van een lening beperkt is. Hierdoor kan de FMO tegen een veel lagere rente geld lenen op de (internationale) kapitaalmarkt, dan dat een bank of een ondernemer zonder die status dat kan.

§ 4.2 Historische schets

Zoals eerder genoemd is de FMO in 1970 opgericht. Voorafgaand aan de oprichting van de FMO bestonden er in Nederland al activiteiten die vergelijkbaar waren met die van de FMO en die in sommige gevallen later in de FMO geïntegreerd zijn. Deze activiteiten werden zowel door de overheid als door de particuliere sector opgestart en ondersteund.

Een voorbeeld van zo'n door de particuliere sector ondersteunde activiteit is de NOF, de Nederlandsche Overzeese Financieringsmaatschappij. Deze financieringsmaatschappij, een NV, werd in 1959 opgericht door Nederlandse bedrijven en banken. De oprichting van deze financieringsmaatschappij had een aantal redenen. Allereerst vormde ze voor het Nederlandse bedrijfsleven een aanknopingspunt voor investeringen in ontwikkelingslanden. Daarnaast speelde mee dat door het onafhankelijk worden van Indonesië en de spanningen die er in dat land bestonden tussen de Indonesiërs en Nederlanders, een 'exodus' van Nederlanders was ontstaan. Daarmee ontstond er in Nederland de gedachte dat er iets gedaan moest worden met de kennis over ondernemen in tropische landen die door het vertrek uit Indonesië onbenut dreigde te raken. Eén van de taken van de NOF was het benutten van deze kennis door het voor ondernemers financieel mogelijk te maken een onderneming te beginnen in een ontwikkelingsland (vooral in Afrika). Hiervoor had zij de beschikking over het aandelenkapitaal dat de aandeelhouders beschikbaar hadden gesteld en garanties van de Staat tot een bedrag van 16 miljoen gulden voor leningen die de NOF aanging. (Dalmeijer 1995, p. 27-31)

Naast deze garantstelling bracht de Staat een aantal deelnemingen van de Staat in ontwikkelingsbanken in Kenia en Tanzania onder beheer van de NOF. (Kamerstuk 10003, 1968-1969, p. 3) De NOF wordt beschouwd als de voorloper van de FMO omdat deze wijze van financieren ook bij de FMO is toegepast en de activiteiten van de NOF in 1970 zijn geïntegreerd in de FMO.

§ 4.2.1 Het ontstaan van de FMO - 1970

In 1970 werd de FMO opgericht waarbij de staat voor 50% aandeelhouder werd en Nederlandse banken, particulier investeerders en Nederlandse vakcentrales de overige 50% van de aandelen in handen kregen. Hierbij waren de minister van Financiën en de minister zonder Portefeuille, belast met ontwikkelingssamenwerking namens de staat betrokken.

Er waren voor de Nederlandse Staat een aantal redenen om betrokken te zijn bij de oprichting van deze bank. Allereerst is de FMO een samenvoeging van een aantal instrumenten (waarvan de NOF er één was) die de Staat de Nederlanden aan het einde van de jaren zestig gebruikte voor het stimuleren van particuliere investeringen in ontwikkelingslanden. Daarnaast werd het zogenaamde drempelprojectenprogramma in de FMO geïntegreerd. Dit programma van de overheid was bedoeld om financiële hulp te geven aan ondernemers die een project in een ontwikkelingsland wilden starten.

Naast het samenvoegen van deze instrumenten in één instelling speelde nog een tweede motief mee, namelijk dat het bedrijfsleven een manier zocht om hun krachten bij investeringen in ontwikkelingslanden te bundelen. (Tweede Kamer, 10 003)

De doelstelling van de bank, zoals vastgelegd in de machtigingswet van 1970 waarmee de staat toestemming kreeg om aandeelhouder in de bank te worden, luidde:

“Het doel van de in het eerste lid bedoelde vennootschap zal zijn een bijdrage te leveren aan de ontplooiing van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden in het belang van de economische en sociale vooruitgang van deze landen, zulks in overeenstemming met de bedoelingen van de overheden in het betreffende land.” (Tweede Kamer, 10 003)

Vastgelegd werd dat de FMO door de staat in staat zou worden gesteld tot:

“Het verstrekken van financieringshulp aan, dan wel voor ondernemingen die in een ontwikkelingsland een beroep of bedrijf uit gaan oefenen en waarin het Nederlandse bedrijfsleven een substantieel deel heeft, door middel van het verstrekken van leningen, deelname in het kapitaal of het verlenen van subsidies, deelname in het kapitaal van, of leningen te verstrekken aan ontwikkelingsbanken of door deelname in het kapitaal van, of leningen te verstrekken aan ondernemingen met een gelijk doel als dat van de FMO.” (Tweede Kamer, 10 003)

In de wet werd vastgelegd dat de staat, in persoon van de minister van Financiën, dit zou doen door

- 1) borgstellingen te verlenen waardoor de FMO op de kapitaalmarkten geld kon lenen en dit vervolgens kon gebruiken voor het verwezenlijken van haar doelstelling;
- 2) geldleningen aan de FMO ter beschikking te stellen voor de middelen voorziening van de FMO;
- 3) middelen te verstrekken voor kapitaaldeelnames en leningen.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking werd gemachtigd om tot een bedrag van 175 miljoen gulden aan leningen en subsidies te verstrekken aan de FMO voor de middelenvoorziening (waarmee projecten gefinancierd kunnen worden) en ook om subsidies te verstrekken voor niet gedekte bedrijfskosten van de FMO.

§ 4.2.2 Versterking van de band met de staat – 1977

In 1977 verandert er iets in de verhouding tussen de staat en de FMO. Onder invloed van de socialistische wind die door Nederland waaide en het geloof in de maakbaarheid van de samenleving streeft de regering naar een toename van de invloed van de overheid. De invloed van dit streven gaat niet aan de FMO voorbij als in de staat in 1977 haar aandeel in de FMO vergroot van 50% naar 51%, waardoor zij een meerderheidsbelang in de onderneming krijgt. Hierdoor kan de staat via de aandeelhoudersvergadering met een beslissende stem invloed uitoefenen op het beleid van de bank. Naast de verandering in de eigendomsstructuur veranderde er ook iets in de taak van de FMO zoals blijkt uit de nieuwe machtigingswet van 1977:

“Het doel van de in het eerste lid bedoelde vennootschap zal zijn een bijdrage te leveren aan de ontplooiing van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden in het belang van de economische en sociale vooruitgang van deze landen, zulks in overeenstemming met de bedoelingen van de overheden in het betreffende land en met het Regeringsbeleid ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking.”

De functie van de FMO binnen het regeringsbeleid voor ontwikkelingssamenwerking werd op deze manier duidelijk vastgelegd in de doelstelling van de FMO en het belang dat de staat in de FMO als uitvoerder van een gedeelte van haar beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking ziet, werd bevestigd.

In de jaren die volgen komt de verhouding tussen de staat en de FMO om financiële redenen onder druk te staan. De FMO doet in de jaren 80 een aantal maal een beroep op de instandhoudingsverplichting. Het geld dat hiervoor nodig was kwam rechtstreeks van de begroting van Ontwikkelingssamenwerking. En omdat verliezen ex ante niet te ramen zijn, leidde dit tot problemen bij het opstellen van de begroting. In 1991 besloten tot een herstructurering van de (financiële) relatie staat-FMO. Dit wordt ook wel de verzelfstandiging van de FMO genoemd.

§ 4.2.3 Herstructurering van de relatie - 1991

De herstructurering was er in het bijzonder op gericht *“de FMO in staat te stellen om in toenemende mate financieel zelfstandig, slagvaardig en naar eigen inzicht haar bedrijf te laten voeren”*. (overeenkomst 1991)

De doelstelling die de FMO in 1970 en 1977 mee had gekregen bleef echter overeind en daarmee ook de beleidsmatige relevantie van de relatie voor de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. De herstructurering bestond uit de volgende punten:

- De FMO werd omgevormd tot een structuurvennootschap met beslissingsbevoegdheid over financieringsprojecten bij de Raad van Commissarissen. Deze raad toetst de projectvoorstellen aan een criterianota die aan de overeenkomst is gehecht. Dit betekende het einde van de direct door de overheid aangestelde commissarissen. Door middel van een convenant tussen de

aandeelhouders, de FMO en het Ministerie van Financiën werd er wel voor gezorgd dat er altijd vier 'commissarissen van overheidswege' in de raad zouden zitten.

- De staat verplicht zich vermogen aan de FMO ter beschikking te stellen ter versterking van haar kapitaalsbasis in de vorm van een ontwikkelingsfonds. Uiterlijk in 2005 moest de kapitaalsbasis uitgebreid zijn met maximaal 1,1 miljard gulden (het ontwikkelingsfonds). Dit fonds moet ervoor zorgen dat FMO financieel zelfstandig wordt en geen middelen van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken betreft voor het indekken van verliezen. Vanaf 1991 wordt jaarlijks een bedrag van ongeveer 80 miljoen gulden in het ontwikkelingsfonds gestort.
- De banken onder de aandeelhouders B verplichten zich hun aandeel in de kapitaalsbasis te vergroten waarmee zijn hun commitment ten aanzien van de FMO laten blijken en daarmee ook de 51% - 49% verhouding in aandelen laten bestaan.
- De instandhoudingsverplichting van het Ministerie van Financiën werd veranderd in een vangnetconstructie:
 - De staat springt alleen financieel bij als de FMO zelf niet aan haar aflossingsverplichtingen kan voldoen. Dit is de zogenaamde 'borgstelling'. Als de FMO een beroep doet op de borgstelling voor een X bedrag, krijgt de Staat een vordering op de FMO die gelijk was aan dat X bedrag. FMO moet voor het aangaan van leningen toestemming van de minister van Financiën hebben.
 - Naast de borgstelling bleef een zekerheidsverplichting bestaan: *“Onverminderd de overige bepalingen van deze overeenkomst zal de Staat voorkomen dat de FMO niet kan voldoen aan de verplichtingen die op de FMO rusten uit hoofde van op de kapitaalmarkt opgenomen leningen (...).”* (Overeenkomst 1991)
 - Naast deze borgstelling en zekerheidsverplichting verplichtte de FMO zich om een Reserve Algemene Risico's (RAR-fonds) aan te leggen. Hiervoor moet de FMO jaarlijks een bedrag uit de winst reserveren om in de toekomst verliezen op te kunnen vangen die ontstaan door het niet terug betalen van leningen of door waarde vermindering van deelnemingen.
 - In het geval dat de verliezen van de FMO de omvang van het RAR-fonds overtreffen, dan zal de Staat deze aanvullen voor zover deze niet zijn gedekt door schadevergoedingen en verzekeringen en als deze het RAR-fonds overtreffen en veroorzaakt zijn door *“niet normale bedrijfsrisico's, zoals onvoorziene transferproblemen in, respectievelijk met bepaalde landen, de ineenstorting van de wereldeconomie of van de economie van een bepaald werelddeel”*. (Overeenkomst 1991)
- Er wordt een halfjaarlijks beleidsoverleg ingesteld waarin de staat (de Ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken) en de FMO waarin het beleid zal worden besproken en de criteria uit de criterianota zodanig kunnen worden aangepast.
- De overeenkomst is aangegaan voor onbepaalde tijd. Beide partijen kunnen haar niet opzeggen voor 2006, als de laatste storting in het ontwikkelingsfonds plaats heeft gevonden.

Het verschil met de overeenkomst uit 1977 zit vooral in de instandhoudingsverplichting die omgezet is in een zekerheidsstelling. Hiermee werd voorkomen dat de minister voor

Ontwikkelingssamenwerking de eventuele verliezen van de FMO steeds vanuit zijn eigen begroting moest financieren. De FMO kreeg als taak eventuele verliezen eerst vanuit haar eigen reserves te dekken en kan daarna pas een beroep doen op de staat.

In 1992 is er nog een aanvullende overeenkomst, 'de aanvullende overeenkomst', afgesloten tussen de FMO en de staat. In de aanvullende overeenkomst werd vastgelegd dat de omvang van het ontwikkelingsfonds in 2005 geen 1,1 miljard maar 1,45 miljard gulden zou bedragen. Dit werd gedaan om ervoor te zorgen dat er in 2005 helemaal geen beroep op kapitaalmarkt middelen meer hoefde te worden gedaan.

§ 4.2.4 Een nieuwe overeenkomst – 1998

In 1998 is de laatste overeenkomst tussen de staat en de FMO gesloten, de 'overeenkomst 1998'. Deze overeenkomst is vergelijkbaar met de overeenkomst uit 1991 op een aantal belangrijke wijzigingen na:

- Er werd een uitgebreidere financiële zekerheidsstelling overeengekomen. De staat stelde zich garant voor een groter aantal (expliciet genoemde) financiële verplichtingen van de FMO. In de overeenkomst wordt nu niet gesproken over 'op de kapitaalmarkt opgenomen leningen' in het algemeen, maar veel specifiek over leningen, swap-overeenkomsten, Future Rate Agreements etc.
- Ook werd er overeengekomen dat de overeenkomst nog steeds een onbepaalde looptijd heeft, maar dat zij door beide partijen opgezegd kan worden op 1 januari van enig jaar, vanaf 1 januari 1999, met een opzeg termijn van 12 jaar. Dit is van belang omdat de FMO daardoor in staat is om leningen met een looptijd van 12 jaar onder de borgstelling van de Staat af te sluiten, en er daardoor leningen met een laag risico van kan maken.
- Daarnaast wijzigde de criterianota op enkele punten, in de zin dat ze minder gedetailleerd werd en er een zogenaamde 'sideletter Afrika' aan toe werd gevoegd waarin de FMO zich verplichtte een bepaald aantal financieringen in Afrika te doen. Wat niet veranderde was dat de criterianota bijgesteld kon worden naar aanleiding van punten die in het halfjaarlijkse beleidsoverleg aan werden gedragen. (Overeenkomst 1998)

Door de jaren heen is er heel wat veranderd in de verhouding tussen de Nederlandse staat en de FMO. Vóór 1977 was de Nederlandse staat gewoon een aandeelhouder, ná 1977 werd ze meerderheidsaandeelhouder. Vóór 1991 werkte de FMO met middelen die direct van de begroting van Ontwikkelingssamenwerking afkomstig waren, ná 1991 kreeg ze de beschikking over een ontwikkelingsfonds en verliep de financiering steeds meer indirect. Deze veranderingen lijken mee te bewegen met de trends die we in Nederland de afgelopen jaren hebben gehad: eerst in de jaren 70 de groei van de omvang en bemoeienis van de overheid en later, in de jaren 80, toen de financiële problemen van de overheid toenamen en de roep om beleid en uitvoering te scheiden in kracht toenam, het inkrimpen van de overheid. Globaal betekende dat voor de FMO in de jaren 70

een toename van de overheidsinvloed, en in de jaren 90 juist een afname daarvan waarbij de FMO 'op afstand' van het ministerie kwam te staan.

§ 4.3 Instrumenten voor Sturing en Toezicht

De in de historische schetsen beschreven veranderingen werden veelal ingegeven door ideologische (1977) of financiële (1991) overwegingen. Ook is in de vorige paragraaf al veel geschreven over mogelijkheden van sturing en toezicht die de staat heeft als het gaat om het zeker stellen van haar financiële en beleidsmatige belang in de FMO zoals dat door de jaren heen is ontstaan. In de komende paragrafen wordt een beoordeling gegeven van deze sturings- en toezichtsrelatie. Dit gebeurt door de instrumenten voor sturing en toezicht te bespreken. Dit is nodig om een beoordeling te kunnen geven van het functioneren van de sturings- en toezichtsrelatie en daarmee de derde deelvraag te kunnen beantwoorden:

3. Hoe is de huidige situatie wat betreft sturing en toezicht op de FMO op papier en in de ogen van de betrokken actoren en welke beoordeling volgt uit toepassing van theoretisch kader?

In deze paragraaf wordt hier verder op in gegaan door aan te geven welke mogelijkheden voor sturing en toezicht er concreet zijn, wat deze mogelijkheden inhouden en vooral ook hoe deze sturings- en toezichtsmogelijkheden in de praktijk functioneren.

De Staat heeft een aantal mogelijkheden om sturing en toezicht uit te oefenen op de FMO. In het kort zijn deze mogelijkheden gebaseerd op:

- De organisatievorm van FMO, de naamloze vennootschap. Met als instrumenten:
 - De raad van commissarissen;
 - De aandeelhoudersvergadering.
- De overeenkomst uit 1998 met als instrumenten:
 - Het halfjaarlijks beleidsoverleg;
 - De eens per vijf jaar plaatsvindende evaluatie van de overeenkomst;
 - De criterionota;
 - Het toezichtprotocol (1998);
 - Het controleprotocol (1995).

De mogelijkheden voor sturing en toezicht zullen in de bovenstaande volgorde besproken worden.

§ 4.3.1 Sturing en toezicht op basis van organisatievorm

De juridische organisatievorm die de FMO nu heeft bepaald voor een groot deel de mogelijkheden voor sturing en toezicht die er zijn voor de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Deze vorm is de Naamloze Vennootschap (NV). Een NV (als rechtspersoon) staat voor de wet volledig los van de overheid waardoor deze organisatievorm de FMO dan ook juridische onafhankelijkheid van de staat

garandeert. Dit heeft gevolgen voor sturing en toezicht door de overheid als zij met de FMO wil samenwerken omdat hierover dan expliciet afspraken gemaakt moeten worden waarbij de onafhankelijkheid van de FMO als vennootschap gerespecteerd dient te worden. Een voorbeeld: Sturing en toezicht worden uitgeoefend door de Raad van Commissarissen en niet door de overheid, tenzij daarover in het kader van een opdracht of samenwerkingsverband apart afspraken worden gemaakt.

Daarnaast streeft een vennootschap autonoom haar eigen doelen na. In het geval van de FMO betekent dit dat zij, zoals in haar statuten vastgelegd, zal streven naar het leveren van *“een bijdrage aan de ontplooiing van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden, in het belang van economische en sociale vooruitgang in deze landen”*. (Statuten FMO) Ongeacht de (financiële) prikkels van de staat zal zij deze doelstelling nastreven, en, gezien het voorgaande, zal de raad van commissarissen toezien op het bereiken van deze doelstelling.

Binnen een Naamloze Vennootschap zijn twee organen zeer belangrijk voor sturing en toezicht, de aandeelhoudersvergadering en de Raad van Commissarissen. Deze organen kunnen door de overheid gebruikt worden als instrumenten om sturing en toezicht uit te oefenen op de FMO.

Sturing en toezicht via de aandeelhoudersvergadering

Sinds 1977 heeft de staat een meerderheidsbelang van 51% in de FMO (voor 1977 was dit nog 50%). Dit betekent dat zij in de aandeelhoudersvergadering, formeel het hoogste gezaghebbende orgaan in een naamloze vennootschap, een beslissende stem heeft. Binnen de FMO ligt dit iets genuanceerder omdat dit geen gewone (kapitaal)vennootschap is, maar een structuurvennootschap. In een structuurvennootschap worden de Raad van Commissarissen en de directie niet door de aandeelhouders benoemd, maar door de Raad van Commissarissen zelf. Op het dagelijks bestuur van de NV heeft de aandeelhoudersvergadering geen directe invloed, dat heeft alleen de Raad van Commissarissen.

Het meerderheidsbelang van de staat in de FMO biedt het de staat, naast haar normale bevoegdheden als aandeelhouder (die staan beschreven in de statuten van FMO) geen extra mogelijkheden voor sturing en toezicht. Ondanks de grote financiële belangen van de staat in de FMO.

Daarnaast is het belang van 51% in handen van de minister van Financiën en niet in handen van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, omdat dit ministerie namens de staat alle staatsdeelnemingen beheert (bijvoorbeeld ook de aandelen KLM, NS etc.). Formeel gezien heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking via de aandeelhoudersvergadering geen zeggenschap over het financiële beheer of over het beleid van de FMO.

Sturing en toezicht via de Raad van Commissarissen

De Raad van Commissarissen is in de naamloze vennootschap een belangrijk toezichthoudend en adviserend orgaan. Bij de FMO komt daar nog bij dat deze raad, omdat FMO een zogenaamde

structuur vennootschap is, ook de directie kan benoemen (en ontslaan) wat haar nog meer invloed geeft.

Omdat de FMO een zelfstandige vennootschap is, heeft de staat formeel weinig mogelijkheden om haar te beïnvloeden omdat de vennootschap als rechtspersoon in de wet ook een grote mate van zelfstandigheid heeft gekregen. Toch moet er op het (financiële) belang van de staat in de FMO sturing en toezicht worden uitgeoefend om dat belang te waarborgen. En omdat de Raad van Commissarissen een belangrijk toezichthoudende en adviserend orgaan binnen een naamloze vennootschap is, grijpen een aantal mogelijkheden voor sturing en toezicht dan ook daarin aan.

Sturing en toezicht door de staat via de raad van commissarissen komt op een aantal manieren tot uitdrukking, voor het eerst in de overeenkomst van 1991:

1. De samenstelling van de Raad van Commissarissen werd, door middel van een convenant tussen aandeelhouders, Raad van Commissarissen en de Staat, geregeld waardoor de minister van Financiën namens de Staat 4 van de 12 commissarissen kon benoemen.
2. De Raad van Commissarissen werd bij haar projectkeuze (formeel) gecontroleerd door zowel het Ministerie van Buitenlandse Zaken als het Ministerie van Financiën. De ministeries kregen hiertoe alle projectvoorstellen die behandeld werden door de FMO.
3. De Raad van Commissarissen wordt bij haar projectkeuze gestuurd door de inhoud van de criterianota doordat zij die, op grond van de overeenkomst, als beoordelingskader voor de projectvoorstellen moest gebruiken.

Maar in de loop der tijd is er het een en ander veranderd in deze opzet. De eerste twee instrumenten worden niet meer gebruikt of zijn zelfs afgeschaft:

1. Het convenant dat de verdeling van commissarissen over de verschillende groepen aandeelhouders regelde is komen te vervallen omdat het Ministerie van Financiën in overleg met FMO bezig is aan een herstructurering van de samenstelling van de Raad van Commissarissen. Doel hiervan is de Raad efficiënter te laten werken door het aantal commissarissen terug te brengen tot 6;

De overheidscommissaris Uit kamerstukken uit 1991 blijkt dat men hoge verwachtingen had voor wat betreft de sturing en het toezicht dat de Staat via de Raad van Commissarissen uit zou kunnen oefenen.

In 1991 is door het afsluiten van een convenant tussen aandeelhouders, RvC en het ministerie de verdeling van het aantal commissarissen over de aandeelhouders vastgelegd. Hiermee bleef het voor de overheid mogelijk sturing en toezicht op FMO uit te oefenen via de RvC. Uit de interviews bleek dat dit in de praktijk nooit echt zo gewerkt heeft. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft weinig contact gehad met 'haar' commissaris en gebruikte deze commissaris niet voor sturing en toezicht op FMO.

In 2001 is deze mogelijkheid ook nog eens geheel komen te vervallen: zoals uit de nota deelnemingenbeleid Rijksoverheid van het Ministerie van Financiën blijkt wil de overheid zoveel mogelijk als 'normale' aandeelhouder optreden bij de ondernemingen waarin zij een deelneming heeft. In lijn hiermee wil de Staat geen gebruikmaken van rechten die zij wel en andere aandeelhouders niet hebben. In een structuurvennootschap als FMO betekent dit dat de Staat geen commissarissen van overheidswege meer wil benoemen. Tekstbox 4.1

Geen commissarissen van overheidswege meer in de Raad van Commissarissen: het Ministerie van Financiën wenst als aandeelhouder geen invloed te hebben op de benoeming van commissarissen;

2. De projectvoorstellen die door de projectencommissie van de Raad van Commissarissen werden beoordeeld worden niet meer ter inzage gegeven aan de beide ministeries.

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de criterionota, maar die moet hier ook al genoemd worden. Deze nota is voor de Raad van Commissarissen ook een belangrijk document dat haar beslissingen beïnvloedt. Via de criterionota, zo zal blijken, heeft de Staat invloed op de beslissingen die de Raad van Commissarissen van de FMO neemt. Dit blijkt uit het volgende citaat:

“3.1 De FMO verplicht zich ten opzichte van de staat om de door haar voorgenomen financieringen van investeringsprojecten bindend te toetsen aan de criteria (“de Criteria”) vastgelegd in de criterionota (de “Criterionota”) gehecht aan deze overeenkomst als bijlage.

3.2 De Staat en de FMO komen overeen dat een project de toets aan de Criteria zal hebben doorstaan, indien de Raad van Commissarissen van de FMO het project zal hebben goedgekeurd.” (Artikel 3, Criterionota)

Dit bindend toetsen van een project aan de criteria is geregeld in de statuten van de FMO. Hierin wordt beschreven dat de Raad van Commissarissen alle projectvoorstellen beoordeelt die voor financiering door de FMO in aanmerking komen en die een in de statuten niet nader aangeduid bedrag overstijgen (projectvoorstellen die onder dit bedrag blijven, kunnen door de directie worden goedgekeurd). De hoogte van dit bedrag wordt door de Raad ‘van tijd tot tijd’ vastgesteld krachtens een besluit van de Raad van Commissarissen dat zonder tegenstem is aangenomen. (Statuten FMO)

Als een projectvoorstel de goedkeuring van de Raad van Commissarissen nodig heeft, wordt dit voorstel door de Raad van Commissarissen getoetst aan criteria die de Raad van Commissarissen zelf, ‘van tijd tot tijd’ vaststelt op basis van de criterionota. Zowel het besluit tot vaststelling van de criteria, als het besluit waarin het resultaat van de toetsing aan die criteria van het projectvoorstel vast ligt, moeten met unanimiteit door de Raad van Commissarissen worden genomen (door deze unanimiteit zou de staat via haar commissarissen toch nog enige invloed kunnen hebben op de interpretatie van de criterionota). (Statuten FMO)

Beoordeling van projectvoorstellen wordt in de Raad van Commissarissen overgelaten aan de ‘projectencommissie’. Deze bestaat uit vijf commissarissen die vanuit de Raad van Commissarissen uit haar midden worden benoemd. De projectencommissie beoordeelt projectvoorstellen op de criteria die door de Raad van Commissarissen worden opgesteld en geeft een positief of negatief advies.

Conclusie Toen in 1991 de FMO ‘nieuwe stijl’ op pad ging met flinke financiële toezeggingen door de Staat, zijn de belangen van de Staat vooral gewaarborgd via besluitvorming in de Raad van Commissarissen, waarin de staat vier van de twaalf commissarissen bindend mocht voordragen op basis van het convenant uit 1991. Deze manier van sturing en toezicht is nu, in 2005, in onbruik geraakt en sturing door de staat vindt nu nog slechts indirect plaats via de criterianota, die door de Raad van Commissarissen in concrete richtlijnen voor de FMO wordt omgezet.

§ 4.3.2 Sturing en toezicht op basis van het principaal-agentcontract, de overeenkomst 1998

In de overeenkomst tussen de staat en de FMO is vastgelegd dat de doelstelling van de vennootschap is dat ze *“een bijdrage moet leveren tot de ontplooiing van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden ten gunste van de economische en sociale vooruitgang van deze landen.”* (overeenkomst 1998)

De FMO en de staat geven hier aan dat ze een gezamenlijk doel te hebben, al is het minder duidelijk dan in de Machtigingswet van 1977. Maar dat de FMO als onderneming een doel heeft dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking ook wil bereiken, is en blijft de reden dat de FMO zo direct in het beleid van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking betrokken wordt.

Het beleidsoverleg

In de overeenkomst 1998 is het beleidsoverleg het belangrijkste instrument voor sturing en toezicht. Daar staat over dit halfjaarlijkse beleidsoverleg het volgende vermeld: *“waarin het door de FMO te voeren beleid zal worden besproken en waarin de Criteria zonodig kunnen worden gewijzigd met instemming van de Staat en de FMO.”* (Overeenkomst 1998)

Sturen via het beleidsoverleg is formeel gezien niet dwingend mogelijk en daardoor lastig omdat aanwijzingen van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking niet overgenomen hoeven te worden door de FMO.

Zoals we in het voorgaande hoofdstuk gezien hebben is het beleidsoverleg tussen de staat en de FMO een belangrijk onderdeel van het formele sturing- en toezichtarrangement dat bestaat voor de FMO. Er vindt belangrijke informatie-uitwisseling plaats en daarnaast kan er in dit beleidsoverleg besloten worden doelen van de FMO bij te stellen (het aanpassen van de overeenkomst uit 1998 of het overeenkomen van een nieuwe sideletter). Voor dit onderzoek naar sturing en toezicht zijn de notulen van dit beleidsoverleg vanaf 1998 tot 2003 geanalyseerd. In totaal zijn dit 10 notulen. In bijlage 4 is een voorbeeld van deze analyse weergegeven.

Er is gewerkt volgens het kleurenschema in tekstbox 4.1 dat later ook terugkomt in de tabel met resultaten van de analyse.

Hieronder volgen de gegevens die gevonden zijn in de notulen van het 11^e tot en met het 21^e beleidsoverleg. In de rijen zijn de nummers van het bekeken beleidsoverleg weergegeven. In de

Kleurenschema
Belangentegenstelling
Doelcongruentie
Risicohouding
Informatieasymmetrie
Meetbaarheid
Onzekerheid
Programmeerbaarheid
Tekstbox 4.2

kolommen zijn de besproken onderwerpen weergegeven, met de daarmee corresponderende kleuren uit tekstbox 4.2. Per onderwerp is aangegeven hoe vaak dit onderwerp in de verschillende overleggen ter sprake is geweest. Daarnaast is per onderwerp aangegeven wat de inhoud van de besproken punten is geweest. Dit is gedaan met een 0, een + en een !. De betekenis van deze symbolen is als volgt:

0 = het onderwerp is alleen besproken;

+ = bespreking van het onderwerp heeft geleid tot verkleining van agencyproblemen;

! = bespreking leidt tot aanpassing van principaal-agentrelatie waardoor agencyprobleem verkleind wordt.

Probleem Overleg	Doelcongruentie	Risicohouding	Meetbaarheid	Onzekerheid	Programmeerbaarheid
11 (27-10-1998)	3 00 !	2 ++	1 0	6 000 +++	2 0 +
12 (02-07-1999)	2 0 +	2 ++	2 00	-	2 +++
13 (16-12-1999)	3 000	5 00 ++ !	3 0 ++	2 0 +	5 +++++
14 (18-12-2000)	4 000 +	-	3 0 + !	-	5 000 ++
15 (06-04-2001)	4 00 ++	2 0 +	1 0	2 ++	1 +
16 (16-11-2001)	2 0 +	-	1 +	-	5 00 +++
17 (03-06-2002)	4 0 +++	1 +	1 +	1 0	2 ++
18 (27-01-2003)	2 !!	2 0 +	3 0 ++	2 0 +	-
19 (07-07-2003)	6 00 ++ !!	6 00 ++++	1 +	1 !	7 000 ++++
20 (18-11-2003)	3 0 + !	2 ++	3 ++ !	1 0	-
Totaal	33	22	19	15	27

Tabel 4.1, Resultaten documentenanalyse beleidsoverleg

Opmerking bij de tabel: Over het algemeen werd er op meso- en macroniveau met elkaar gesproken (over de prestaties van de FMO als geheel (macro) en over criteria voor projectkeuze (mesoniveau). Een aantal keren werd gesproken over onderwerpen die tot het microniveau behoren (over projecten), een niveau waarop de staat niet wil sturen/ toezicht wil houden. Soms is dit echter noodzakelijk bijvoorbeeld om te kijken hoe de criteria op meso-niveau uitwerken.

Analyse van het beleidsoverleg aan de hand van de tabel

In de tabel zijn vijf onderwerpen terug te zien: twee die met belangentegenstelling te maken hebben (doelcongruentie en risicohouding) en drie die met informatieasymmetrie te maken hebben. Deze onderwerpen zullen nu kort besproken worden.

Onderwerpen die met **belangentegenstelling** te maken hebben worden veel vaker besproken dan de andere onderwerpen en daarnaast worden er over deze onderwerpen ook meer afspraken gemaakt die leiden tot verkleining van het probleem van belangentegenstelling.

Er wordt elk overleg gesproken over **doelcongruentie**. Vaak worden hier afspraken gemaakt over aanpassing van de principaal-agentrelatie (lees: afspraken over de nadere invulling van de doelstelling die FMO nastreeft). Dit gebeurt 6 keer, waarbij het de laatste drie overleggen (vanaf 2003) ieder overleg is gebeurd. Dit heeft voornamelijk te maken met het aflopen van de overeenkomst uit 1998 in 2005. Daarvoor moet de FMO een toekomstvisie ontwikkelen waarover de staat natuurlijk ook het nodige te zeggen wil hebben.

Quote uit het 20^e beleidsoverleg: "De heer Van Overbeeke refereert aan de eerdergenoemde resultaatafspraken en vraagt in dit verband wat de 5 jaar ambitie van FMO is. Waar zou FMO over 5 jaar willen staan? (...) De heer Barth antwoordt dat FMO hier graag op zal terugkomen. Bedacht moet worden dat hier nogal wat dimensies aan vast zitten en dat het de nodige inspanningen zal kosten om een goede visie te produceren."

De **risicohouding** van de FMO wordt onregelmatig besproken, maar als dit onderwerp aan de orde is, wordt er wel diepgaand over gesproken: in bijna alle gevallen heeft het bespreken van de risicohouding dit bijgedragen aan de verkleining van de belangentegenstelling of tot aanpassing van de principaal-agentrelatie waardoor de belangentegenstelling verkleind werd. Zo is bijvoorbeeld afgesproken dat de FMO beter zal rapporteren over haar risicohouding (13^e beleidsoverleg).

Quote uit het 14^e beleidsoverleg: "Anticyclisch financieren ziet FMO als een van zijn activiteiten. De heer Ramaker wijst er op dat hier grote risico's aan verbonden zijn. Het is dan van belang dat je omgevingsfactoren kunt beïnvloeden Dit is nu precies wat FMO wil bewerkstelligen na overname van de NIO, zo stelt de heer Smit: met een additionele relatie van staat tot staat kan FMO samen met NIO de nodige kennis en ervaring mobiliseren en overdragen."

Informatieasymmetrie wordt minder vaak en diepgaand besproken dan belangentegenstelling. Daarbij wordt er vooral weinig gesproken over onzekerheid. Programmeerbaarheid, het transparant maken van het bedrijfsproces van de FMO, wordt het meest besproken. Dit kan erop wijzen dat er nog veel over input, throughput en output gesproken wordt (wat wellicht ook doorwerkt in de manier van sturen), vooral omdat de verbetering van meetbaarheid en verkleining van onzekerheid (die sturen op outcome of impact mogelijk kunnen maken) vele minder ter sprake komen. De laatste

beleidsoverleggen is er echter wel een verschuiving te zien waarbij meer nadruk gelegd wordt op meetbaarheid en onzekerheid.

De **meetbaarheid** van de resultaten van de FMO wordt weinig besproken in het beleidsoverleg. Daarin komt langzaam verandering: de laatste drie beleidsoverleggen is het vaker besproken.

Quote uit het 20^e beleidsoverleg: *“De heer Barth geeft een toelichting op de Scorekaart. Over ongeveer één jaar wil FMO haar ervaringen met dit hulpmiddel bespreken met de Staat. Het zal hierbij ongeveer gaan om de vraag of bepaalde patronen te onderkennen zijn [...]. De heer Barth wil de Scorekaart op termijn in die zin aanpassen, doch hij wenst dat er eerst voldoende discipline bestaat bij de gebruikers van de Scorekaart alvorens verdere verfijningen aan te brengen.”*

Over **onzekerheid** wordt het minste gesproken (in totaal 15 keer), maar als het besproken wordt, leidt dat vaak tot verbeteringen op dit gebied voor sturing en toezicht.

Quote uit het 19^e beleidsoverleg: *“De heer Dijksterhuis merkt op dat het hier en daar bij OS helaas nog wel eens hapert aan voldoende kennis van de meerwaarde van FMO. In verband met dit laatste vraagt de heer Kleiterp aan welke informatie bij OS nog behoefte is. OS zou ons bij de beantwoording van deze vraag behulpzaam kunnen zijn, omdat FMO daar niet altijd goed zicht op heeft.”*

Programmeerbaarheid is aanvankelijk vaak besproken tijdens het beleidsoverleg, maar bij de laatste overleggen is dit onderwerp veel minder besproken. Daarbij valt op dat de aandacht verschuift naar onzekerheid en meetbaarheid. Er wordt minder aandacht besteed aan de interne processen van de FMO (throughput) en meer aandacht aan de resultaten van de FMO (output, outcome)

Quote uit het 16^e beleidsoverleg: *“De heer De Groot vraagt een toelichting op de stevig gestegen personeelskosten. De heer Mulder antwoordt dat het hier met name betreft investeringen in nieuwe medewerkers welke nodig zijn om het ontwikkelingsrendement en het financiële rendement te versterken.”*

Conclusie documentenanalyse: het beleidsoverleg blijkt goed te functioneren als het om het verkleinen van agencyproblemen gaat. Er wordt in ieder geval frequent over deze problemen gesproken en er worden regelmatige punten besproken op basis waarvan de agencyproblemen verkleind worden. Daar agencyproblemen sturing en toezicht bemoeilijken is dit overleg naast een vorm van sturing en toezicht ook een hulpmiddel om sturing en toezicht te verbeteren.

Daarnaast komt er uit de analyse naar voren dat de overheid meer nadruk legt op het tegengaan van belangentegenstelling dan van informatieasymmetrie. Wellicht leeft de veronderstelling bij de overheid dat wanneer de belangentegenstelling kleiner is, er een grotere mate van informatieasymmetrie geaccepteerd kan worden.

Ten slotte is de verschuiving van aandacht van programmeerbaarheid naar de onderwerpen ‘meetbaarheid’ en ‘onzekerheid’ belangrijk. Er wordt minder aandacht besteed aan het interne

proces van FMO. Dit kan erop wijzen dat er voornamelijk gestuurd werd op input en output. Door meer aandacht te besteden aan meetbaarheid en onzekerheid kan er ook meer op outcome (minder op de aantallen financieringen en financiële resultaten van FMO en meer op de effecten van deze inspanning) gestuurd worden.

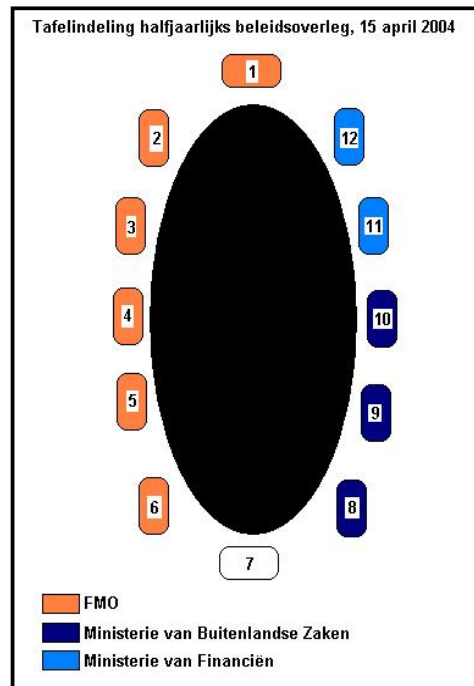
Observatie van het beleidsoverleg

Om een beter beeld te krijgen van hoe het beleidsoverleg in de praktijk in zijn werk gaat is een beleidsoverleg bijgewoond. Dit beleidsoverleg duurde van 15:10 tot 18:00 en vond plaats op het kantoor van de FMO in Den Haag (net als de voorgaande overleggen waarvan de notulen in de voorgaande paragraaf geanalyseerd zijn).

De aanwezigen zaten rondom een grote ovale tafel waarbij het personeel van de FMO aan de ene kant van de tafel zat en de vertegenwoordigers van de overheid aan de andere. De tafel was eigenlijk te klein voor zoveel mensen (zie figuur 4.1).

Aanwezigen

- 1 Mr. D.B. Rietveldt (notulen), *algemeen secretaris*
- 2 Dhr. M.F. de Jong, *beleidsadviseur*
- 3 Drs. N.D. Kleiterp, *directeur financieringen&participaties*
- 4 R.M. Barth MA (voorzitter), *algemeen directeur*
- 5 Drs. F.W. Mulder RA, *directeur financiën en IT*
- 6 Drs. N. Pijl, *directeur portefeuillemanagement*
- 7 Dhr. P.J. Stander (observator)
- 8 Drs. E. Kengen, *beleidsmedewerker*
- 9 Drs. R.G. Dijksterhuis, *afdelingshoofd DDE/OB*
- 10 Drs. A.J. Overbeeke, *directeur DDE*
- 11 Drs. R.E. van der Linde, *afdelingshoofd FIN*
- 12 Mevr. Drs. C.M. van Lamoen, *beleidsmedewerker*



Figuur 4.1, Tafelindeling beleidsoverleg

Het gehele managementteam van FMO is aanwezig. Dit onderstreept het belang dat FMO aan dit overleg hecht. Ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken is met alle direct betrokkenen bij de sturings- en toezichtsrelatie en de directeur van de directie aanwezig. Het Ministerie van Financiën stuurt de direct betrokken beleidsmedewerker en het afdelingshoofd.

Het overleg Tijdens het beleidsoverleg wordt gewerkt met een agenda. Deze agenda is opgesteld door de FMO maar de andere deelnemers aan het overleg kunnen agendapunten aandragen. Het is niet zo de FMO de agenda bepaald. De punten worden wel altijd ingeleid door de voorzitter van het overleg, de directeur van de FMO en het is dan aan de vertegenwoordigers van de ministeries

om te reageren op deze punten of om met vragen te komen. Elk agenda punt wordt uiteindelijk ook weer afgesloten door de voorzitter van het overleg.

	FMO	Ministerie van Buitenlandse Zaken	Ministerie van Financiën
Mededeling	10	5	3
Vraag	6	31	14
Antwoord	45	4	2
Interruptie	-	3	-

Tabel 4.2, Resultaten observatie beleidsoverleg

Uit deze tabel komt een aantal opmerkelijke punten naar voren:

- Het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelt verreweg de meeste vragen;
- De FMO beantwoordt de meeste vragen;
- De FMO stelt relatief weinig vragen;
- De FMO is het meeste aan het woord (de meeste keren, maar ook de meeste tijd (wat niet uit de tabel blijkt));
- De ministeries stellen tijdens dit overleg geen vragen aan elkaar. Dit wordt gedeeltelijk verklaard door het vooroverleg dat plaats heeft gevonden tussen de beide ministeries;

Bij de tabel moeten de volgende zaken opgemerkt worden:

- De vragen van de ministeries waren van tevoren voorbereid en ook onderling doorgesproken waardoor er geen overlappende vragen gesteld werden;
 - De vragen van het Ministerie van Financiën hebben vooral betrekking op rendement/financiële prestaties, accountants controle en het banktoezicht op de FMO (dat door De Nederlandsche Bank in opdracht van dit ministerie wordt uitgevoerd);
- De interrupties van het Ministerie van Buitenlandse Zaken werden vooral veroorzaakt door verschillen van mening tussen het ministerie en de FMO;
- Vragen van de FMO hebben vooral te maken met (nieuwe) politieke inzichten van de ministers of met kosten die de FMO maakt om tegemoet te komen aan eisen van de staat.
- Uit een aantal antwoorden die de FMO gaf op vragen van de staat, bleek dat er iets nieuws werd aangesneden waarover de FMO niet (goed) had nagedacht. Dan werd aangegeven dat 'hier nog eens goed naar gekeken moest worden'. Deze punten had de FMO ook als vraag kunnen stellen aan de staat, om uit te vinden wat de staat van de FMO verwachtte. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de FMO dingen liever niet uit zichzelf bespreekt omdat, wanneer een onderwerp niet ter sprake komt, ze hiervoor ook geen verantwoording hoeft af te leggen en ze door kan gaan op de manier die ze zelf het beste lijkt.

Conclusie observatie De observatie van het beleidsoverleg is vooral nuttig geweest om inzicht te krijgen in de manier waarop dit overleg plaats vindt. Zaken als sfeer, spanning, discussies over en weer en bloemrijke taal komen in notulen niet naar voren of niet tot hun recht. Met de observatie is geprobeerd deze zaken naar voren te krijgen en in deze paragraaf zijn de resultaten daarvan gepresenteerd.

Het beleidsoverleg, dat formeel het centrum van sturing en toezicht is, komt naar voren als een goed werkend middel om informatie-uitwisseling tot stand te brengen en belangentegenstellingen te bespreken. Hoewel de FMO hierin het initiatief heeft, schuwt met name het Ministerie van Buitenlandse Zaken de mogelijkheid tot het stellen van vragen niet. Daarbij blijkt dat de FMO haar oor goed te luisteren legt bij wat het ministerie wenst. Al komt dit niet naar voren in het stellen van vragen van de FMO aan het ministerie.

Vijfjaarlijkse evaluatie

Naast het beleidsoverleg is nog een belangrijk punt in de overeenkomst vastgelegd. Dit is het feit dat de overeenkomst tussen de staat en de FMO om de vijf jaar geëvalueerd zal worden. (Artikel 11, overeenkomst 1998) Als er uit deze evaluaties voorstellen komen om de overeenkomst op onderdelen te wijzigen, zullen de staat en de FMO deze in overweging nemen. Maar beide partijen hebben het recht de voorstellen af te keuren waardoor er uiteindelijk niets veranderd. Hierdoor geldt ook hier weer dat er door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking formeel gezien geen dwingende mogelijkheid bestaat om de overeenkomst aan te passen.

Informeel is de betekenis van deze evaluatie echter veel groter. Zo kan er met deze evaluatie een bepaalde druk worden opgebouwd op de FMO omdat de resultaten van de FMO beoordeeld worden in het licht van de doelstelling van de FMO. Deze beoordeling kan dan bijvoorbeeld door de Tweede Kamer gebruikt worden om te kijken of de FMO ook in de toekomst nog (financiële) steun verdient.

De Criterionota

Aan de overeenkomst tussen de staat en de FMO is een criterionota gehecht. Deze nota dient als uitgangspunt voor de beoordeling van projectvoorstellen die bij de FMO worden ingediend voor financiering. Deze projectvoorstellen geven uiteindelijk vorm aan het de doelstelling van de FMO. Deze criterionota wordt door de Raad van Commissarissen (RvC) gebruikt om projectvoorstellen te beoordelen, daarover is eerder al geschreven. Hier ligt de nadruk op de mogelijkheden van sturing door de Staat die in deze nota staan.

In de criterionota hebben de staat en de FMO vastgelegd wat de criteria zijn waaraan projectvoorstellen moeten voldoen willen ze voor financiering door de FMO in aanmerking komen. Het gaat om criteria als 'landenkeuze' (de FMO mag alleen in zogenaamde 'low income countries' financieringen doen), 'sectorkeuze' en een aantal beleidsuitgangspunten. Via deze criteria zou het voor de staat mogelijk moeten zijn de FMO bij te sturen. Aanpassing van de criteria is mogelijk en

kan gebeuren aan de hand van het halfjaarlijkse beleidsoverleg tussen de staat en de FMO, maar alleen als er tussen beide partijen overeenstemming bestaat over de te wijzigen criteria.

Een belangrijk verschil met de criterionota bij de overeenkomst van 1998 en de nota bij de overeenkomst uit 1991 is dat de FMO het uitgangspunt heeft dat er afspraken gemaakt kunnen worden over *“het naar vermogen inzetten van extra menskracht en het ontwikkelen en implementeren van specifieke programma's en/ of instrumenten voor landen of landengroepen waarvoor de Nederlandse regering van tijd tot tijd de bijzondere belangstelling van de FMO vraagt, voor zover passend binnen het beleidskader.”* (Criterionota, artikel 4c) Dit kan met behulp van zogenaamde 'side letters'. Deze bepaling in de criterionota geeft de minister de ruimte om de FMO te vragen zich op een bepaald terrein extra in te spannen. De gevraagde inspanning moet passen binnen het beleidskader dat de staat en de FMO met elkaar overeengekomen zijn en dat gevormd wordt door de criterionota. Via een side letter kan de minister de FMO bijsturen. Maar evenals de aanpassingen in de criterionota moeten ook de side letters wederzijdse goedkeuring hebben. Ze kunnen niet eenzijdig door de minister opgelegd worden.

Het toezichtsprotocol

Dit protocol is afgesloten tussen het Ministerie van Financiën, de FMO en de Nederlandsche Bank. In dit protocol is vastgelegd dat De Nederlandsche Bank (DNB) 'bereid is ten behoeve van de minister van Financiën de advisering over en de verlening van bijstand aan het toezicht op de FMO uit te voeren'. (Toezichtsprotocol)

Dit is bijzonder omdat in hetzelfde protocol gesteld wordt dat de FMO niet als kredietinstelling in de zin van de Wet Toezicht Kredietwezen wordt aangemerkt, wat eigenlijk inhoudt dat DNB niet bevoegd is om toezicht uit te oefenen. Hiervoor is dan ook bij koninklijk besluit een uitzondering op de bankwet gemaakt. Het toezicht op de FMO voert DNB echter zoveel mogelijk uit alsof de FMO onder het reguliere banktoezicht valt. In het interview is naar voren gekomen dat dit niet zonder problemen gaat omdat de FMO een bank is die moeilijk op basis van het reguliere normenkader beoordeeld kan worden. Dit heeft te maken met de specifieke risico's in ontwikkelingslanden en de financiële reserves die de FMO daarvoor aan moet leggen.

Het controleprotocol

Het controleprotocol regelt de controle door de externe accountant van de FMO. Het controleprotocol is van toepassing op de overeenkomst uit 1991 (die vervangen is door de overeenkomst uit 1998); op de aanvullende overeenkomst 1992; op het kleinbedrijfsfinancieringsprogramma (het KB-fonds) en op het IBTA-programma (Investering Bevorderende en Technische Assistentie). Deze laatste zijn twee programma's die FMO voor rekening en risico van de staat uitvoert.

In het protocol worden eisen gesteld aan de externe accountant van de FMO voor de controle op de bovengenoemde punten. De eisen gaan bijvoorbeeld over rapportages over het toereikend zijn van de administratie van de FMO, over het niet strijdig zijn van activiteiten met de doelstelling van de

FMO enz. De eisen die gesteld worden zorgen ervoor dat uit de rapportages van de accountant een goed inzicht in de activiteiten van de FMO verkregen kan worden.

Het controleprotocol wordt niet meer toegepast door het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer 2003, p. 74) heeft over dit protocol de opmerking gemaakt dat het verouderd is omdat het van toepassing is op de overeenkomst 1991 en de activiteiten van de FMO sinds het vaststellen van dit protocol sterk zijn uitgebreid.

§ 4.3.3 Conclusies instrumenten voor sturing en toezicht

Sturing en toezicht binnen FMO

Sturing en toezicht binnen de FMO als autonome NV vindt plaats door de Raad van Commissarissen die onafhankelijk haar werk kan doen. Als een opdrachtgever (de staat) invloed uit wil oefenen op het beleid van een NV, dan doet ze er verstandig aan om dit via de Raad van Commissarissen te doen. Hierover kunnen aparte afspraken gemaakt worden met de belanghebbenden in de NV (aandeelhouders, werknemers en commissarissen). Belangrijk daarbij is wel dat de autonomie van de Raad van Commissarissen blijft bestaan.

De staat heeft bij het afsluiten van de Overeenkomst 1991 duidelijk ingezet op sturing via deze Raad van Commissarissen, maar deze vorm van sturing en toezicht bestaat nu niet meer.

Sturing en toezicht door het Ministerie van Buitenlandse Zaken

De sturing en toezicht die het Ministerie van Buitenlandse Zaken op de FMO uitoefent heeft vooral betrekking op de middelen die aan de FMO ter beschikking zijn gesteld in het kader van de overeenkomst 1998 (het ontwikkelingsfonds). De financieringen die de FMO met deze middelen doet moeten in overeenstemming zijn met de criteria die vermeld staan in de criterionota. Deze nota is bij de Overeenkomst 1991 met een politiek compromis in de vennootschapsstructuur van de FMO 'geschoven'. De FMO heeft zich in die overeenkomst verplicht alle door haar gefinancierde projecten bindend te toetsen aan deze nota. Dit is onder andere uitgewerkt in de statuten van de FMO waarin de Raad van Commissarissen toeziet op de naleving van de criterionota. Daarnaast is op het Ministerie van Buitenlandse Zaken één medewerker fulltime aangesteld als toezichthouder op de FMO waardoor niet alleen toezicht wordt gehouden op naleving van de criterionota, maar ook op de prestaties van de FMO als geheel.

Sturing en toezicht door het Ministerie van Financiën

Het Ministerie van Financiën heeft een gedeelte van het toezicht uitbesteed aan De Nederlandsche Bank, namelijk het zogenaamde banktoezicht. Bij het banktoezicht wordt vooral gelet op de bescherming van crediteuren van de FMO en op de continuïteit van de FMO, om crediteuren te beschermen. Hierin schuilt een paradox: de crediteuren van de FMO worden als het ware gedekt door de garantstelling van de staat die een tijdige terugbetaling van leningen aan de FMO garandeert. Hierdoor, en omdat crediteuren van de FMO vaak grote zakenbanken zijn (het

banktoezicht richt zich vooral op bescherming van de consumenten), hoeft de Nederlandsche Bank niet zo'n stringent toezicht uit te oefenen als bij banken die geen staatsgarantie hebben. Het Ministerie van Financiën zelf is vanwege de betrokkenheid van De Nederlandsche Bank voornamelijk belast met het toezicht op de garantstelling die afgegeven is voor de FMO.

Uit de interviews kwam naar voren dat er tussen het Ministerie van Financiën en de Nederlandsche Bank weinig tot geen contact was over het functioneren van de FMO.

Slotconclusie

Het toezicht op de FMO is verdeeld over verschillende partijen die ieder andere accenten leggen bij het monitoren van de prestaties van de FMO (prestaties op het gebied van ontwikkelingswaarde en prestaties op het gebied van financieringsresultaat). De inzichten van het Ministerie van Financiën (nadruk op financieel rendement) en van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (nadruk op ontwikkelingsrendement) worden samen gebracht tijdens het halfjaarlijkse beleidsoverleg en met de uitvoering van de verplichte evaluatie die om de vijf jaar plaats moet vinden.

Uit de analyse van het beleidsoverleg die in dit onderzoek is uitgevoerd komt echt niet duidelijk naar voren dat dit sturing- en toezichtinstrument hiervoor ook werkelijk gebruikt wordt. Het initiatief voor sturing en toezicht ligt duidelijk bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en hoewel afstemming tussen de beide ministeries plaatsvindt, is er geen sprake van een gezamenlijk ontwikkelde visie op sturing en toezicht. Dit kan nadelig werken voor de belangen van de ministeries omdat sturing en toezicht (op basis van de criterianota) moeilijker te realiseren is en gescheiden plaatsvindt.

§ 4.4 Beoordeling van de relatie tussen de staat en de FMO

In deze paragraaf wordt aan de hand van de twee begrippen uit het theoretisch kader een overzicht gegeven van de relatie tussen de staat en de FMO. Hiervoor wordt eerst een korte beschrijving gegeven van de situatie zoals die gevonden is tijdens het documentenonderzoek op het ministerie, de feitelijke situatie, en daarna wordt de situatie weergegeven zoals de betrokkenen bij de sturing- en toezichtrelatie deze zelf beoordelen. Hier wordt gezocht naar de mening van de betrokkenen over de feitelijke situatie. Uiteindelijk is het dan de vraag of deze meningen ver uit elkaar liggen omdat dat een indicatie kan zijn van de mate waarin belangentegenstelling optreedt of waarin informatieasymmetrie aanwezig is.

Hier staat de beantwoording van de derde deelvraag centraal (*3. Hoe is de huidige situatie wat betreft sturing en toezicht op de FMO op papier en in de ogen van de betrokken actoren en welke beoordeling volgt uit toepassing van theoretisch kader?*). Maar ook voor de vierde deelvraag (*Wat zijn de overeenkomsten tussen de bevindingen bij de FMO en bij de bevindingen in de theorie en welke organisatievorm is aan de hand van deze overeenkomst aan te merken als beste voor de FMO?*) is deze paragraaf belangrijk. Aan de hand van de informatie die in deze paragraaf weergegeven wordt kan gekeken worden of de sturing- en toezichtrelatie, zoals die nu tussen de staat en de FMO bestaat, gediend is bij een wijziging van organisatievorm.

§ 4.4.1 Belangentegenstelling

In de inleiding van dit hoofdstuk is al gesproken over de doelstelling van de FMO. Deze doelstelling kan door iedere betrokkene anders geïnterpreteerd worden, wat een aanwijzing kan zijn van belangentegenstelling.

Een belangrijke reden om te veronderstellen dat er sprake is van is dat de FMO een tweeledige doelstelling heeft. Aan de ene kant moet de FMO streven naar een goed financieel resultaat om als zelfstandige (ontwikkelings)bank voort te kunnen bestaan.

Aan de andere kant wordt van de FMO

Ontwikkelingswaarde In de interviews komt vaak terug dat de FMO ontwikkelingsrelevant bezig is omdat ze additioneel aan de markt was en een katalysatorfunctie vervulde. Deze begrippen vragen om uitleg. Met additionaliteit wordt bedoeld dat FMO kapitaal verstrekt "... voor zover de markt daar niet, niet in voldoende mate en op redelijke voorwaarden in voorzie" (Criterionota). De katalysatorfunctie wordt omschreven als "...het maximeren van de stroom van financieringen naar FMO's doelgroep. Dit vereist maximering van de groei en de inzet van FMO's eigen vermogen en van de hefboomwerking van haar financieringen." (Criterionota) Doordat de FMO werkt met deze uitgangspunten onderscheidt ze zich van andere banken. **Tekstbox 4.3**

verwacht dat ze ook op ontwikkelingsgebied goede prestaties neerzet. Daarom is in een interviewronde nagegaan wat de visie van de beide ministeries en de FMO is en als deze verschillend is, wat dit verschil dan inhoud.

Doelcongruentie

Buitenlandse Zaken Volgens de medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bestaat er grote overlap tussen de doelstelling van het ministerie en die van de FMO: beide richten zich op de ontwikkeling van de private sector in ontwikkelingslanden en daarmee op economische en sociale vooruitgang in die landen. Daarnaast willen beide partijen de beschikbare financiële middelen duurzaam inzetten.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken wijst erop dat de FMO zelfstandig kan opereren, zonder dat het ministerie. Het ministerie is op hoog niveau (op directieniveau van de FMO) nauw betrokken bij de invulling maar dan vooral als discussiepartner van de FMO Ondanks de financiële afhankelijkheid van publieke middelen is deze zelfstandigheid niet te groot. Dat heeft de FMO voor het ministerie voldoende aangetoond door zich in de afgelopen jaren te professionaliseren (met het uitvoeren van 'operatie Gamma'). Deze professionalisering blijkt uit de verbeterde rapportages die ze geeft naar het ministerie toe waarin bijvoorbeeld informatie over de kostprijs van haar producten naar voren komt. Deze informatie was enkele jaren geleden nog niet beschikbaar. Daarnaast heeft de FMO sinds 1991 geen gebruik meer gemaakt van de financiële zekerhedenstelling van de staat.

Financiën Voor het Ministerie van Financiën geldt dat zij de FMO vooral afrekenen op het behaalde financiële rendement: ze hanteert een rendementseis van 7% voor elke staatsdeelneming. De FMO haalt deze rendementseis niet, onder andere doordat de FMO niet alleen op financieel rendement gericht is, maar ook op het creëren van ontwikkelingswaarde.

Opmerkelijk is dat de FMO door dit ministerie nauwelijks intensiever gevolgd wordt dan andere staatsdeelnemingen. De controle op de garantstelling moet door dit ministerie uitgevoerd worden, maar dit leidt niet tot extra sturing en toezicht door het Ministerie van Financiën. Hoewel het banktoezicht op de FMO is uitbesteed aan De Nederlansche Bank, is dit toch geen verklaring

voor het beperkte toezicht op de garantstelling, omdat DNB alleen het reguliere banktoezicht uitvoert en geen extra toezicht houdt op deze garantstelling.

FMO De medewerker van de FMO geeft aan dat de doelstelling van de FMO, die hij zelf omschrijft als 'het zich inzetten voor ontwikkeling van de private sector in ontwikkelingslanden binnen het beleid van de Nederlandse overheid' en die van de staat parallel lopen.

Bij het concreet invulling geven van deze doelstelling is de FMO vrij gelaten door de staat. In de ogen van FMO ligt het initiatief te veel bij de FMO, omdat initiatieven van de staat schaars zijn.

De FMO is van mening dat ze deze doelstelling voldoende zelfstandig kan verwezenlijken op basis van de overeenkomst uit 1998. Al merkt de FMO dat wanneer ze meer in de publieke belangstelling is, ze minder kritiekloos gevolgd wordt door de toezichthouders van de overheid.

Risicohouding

De FMO is een ontwikkelingsbank omdat ze (door de overheid door middel van het ontwikkelingsfonds en de garantstelling) in staat is gesteld risico's te beheren die andere banken niet kunnen beheren. Dit is gedaan door de FMO het ontwikkelingsfonds en een uitgebreide zekerhedenstelling (de garantstelling) ter beschikking te stellen. De overheid heeft geïnvesteerd in de FMO en in ruil daarvoor zou de FMO grotere risico's moeten nemen dan dat andere (commerciële) banken doen. Hiervoor is het criterium 'additionaliteit' in de criterianota opgenomen. De FMO moet additioneel aan de markt opereren wat betekent dat ze voortdurend op zoek moet naar nieuwe risico's die een goede bijdrage leveren aan zowel het financiële resultaat als het ontwikkelingsresultaat.

Er bestaat een mogelijkheid dat de FMO deze risico's niet zelf zal dragen maar deze probeert af te wentelen op de staat. Dit kan gebeuren omdat voor de FMO de eerder genoemde garantstelling van de staat geldt en omdat de FMO een aantal fondsen voor rekening en risico van de staat beheert. Deze fondsen zijn bedoeld om risicovolle financieringen (bijvoorbeeld experimentele bancaire producten) in onder te brengen (het ontwikkelingsfonds hoort hier niet bij). De veronderstelling vanuit de principaal-agenttheorie is dat de principaal risiconeutraal is, terwijl de agent risicoavers is.

Buitenlandse Zaken De medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn van mening dat de FMO in staat is risico's af te wentelen op de staat. Dit kan binnen de FMO door een financiering die ze te risicovol acht onder te brengen in het fondsenbedrijf. Er wordt veel druk op de FMO uitgeoefend om informatie te geven over de afweging die gemaakt wordt een financiering niet uit te voeren, uit te voeren in het fondsenbedrijf, of uit te voeren in het FMO A-bedrijf. Zo wordt niet alleen duidelijk welke risico's de FMO neemt, maar ook welke ze niet neemt en waarom niet. Op dit terrein wordt hard gewerkt door de betrokkenen, maar er moet nog veel verbeteren.

Financiën Ook het Ministerie van Financiën is zich bewust van de mogelijkheden voor de FMO om risico's op de staat af te wentelen. Door dit ministerie wordt gewezen op de garantstelling die voor

de FMO verleend is. Voor 1991 is van deze garantstelling jaarlijks gebruik gemaakt, maar daarna nooit meer, waardoor de FMO op dit vlak geen risico's heeft afgewenteld. De mogelijkheid bestaat nog wel, maar het ministerie acht misbruik van deze regeling onwaarschijnlijk, omdat de FMO zichzelf hiermee in de vingers snijdt.

FMO De FMO is door de overheid in staat gesteld risico's die de doelstelling met zich meebrengt in te dekken. Hiervoor heeft ze de beschikking over 1) het ontwikkelingsfonds en 2) de garantie van de staat uit 1998 (waarop de AAA-rating stoelt).

Deze mogelijkheden vormen in een bepaald opzicht het wezen van bestaan van de FMO. Doordat ze in staat is risico's af te wentelen is ze een ontwikkelingsbank en geen 'gewone' bank die minder risicovolle financieringen doet. Het op deze manier omgaan met risico's is een wezenlijk onderdeel van de FMO als ontwikkelingsbank.

Het fondsenbedrijf is om dezelfde reden nodig voor de FMO. Hierin worden financieringen ondergebracht die de FMO zelf nooit kan dragen gezien de opdracht in 1991 dat ze haar eigen broek op moet houden. Bij structureel verlies, veroorzaakt door deze financieringen, gaat de reputatie van de FMO als betrouwbare bank verloren en verdwijnt de katalysatorfunctie (met deze functie wordt bedoeld dat de FMO optreedt als katalysator, als aantrekker van extra vermogen).

Incentives

Incentives kunnen een oplossing zijn voor het agencyprobleem 'belangentegenstelling'. Want als een agent beloond wordt voor het nastreven van het doel van de principaal, zal de tegenstelling in doelen tussen principaal en agent kleiner worden. Zoals hierboven weergegeven is er in de relatie tussen de staat en de FMO sprake van belangentegenstelling (vooral op het gebied van risicohouding) en er zouden prestatiebeloningen ingezet kunnen worden om de doelen en risicohouding meer synchroon te laten lopen.

Het blijkt echter dat er geen beloning op basis van prestaties plaatsvindt in de relatie tussen de staat en de FMO.

Buitenlandse Zaken Als het gaat om beloning naar prestaties, dan zijn daarover geen afspraken gemaakt. Wel is het zo dat de FMO in de ogen van het ministerie 'beloond' is met een aantal fondsen die ze bezit (het ontwikkelingsfonds) of voor de overheid beheert (het fondsenbedrijf). In de toekomst kan de FMO alleen rekenen op nieuwe geldstromen als ze meer transparantie geeft over haar eigen handelen. In die zin is versterking van het eigen vermogen een beloning voor goede prestaties. Zo wordt ook, in het geval van winst het grootste gedeelte hiervan toegevoegd aan de reserves van de FMO.

Daarnaast wordt in het Fondsenbedrijf geprobeerd incentives in te bouwen op basis van prestaties. Dit kan hier omdat er gewerkt wordt met een beheersvergoeding.

Financiën Bij het Ministerie van Financiën wordt opgemerkt dat de resultaten van de FMO als input dienen voor het maken van nieuwe afspraken tussen de FMO en de staat. Daarnaast vloeit de gemaakte winst terug in het eigen vermogen van de bank, net als bij ieder ander bedrijf.

FMO De FMO wordt niet aangestuurd met een beloning naar prestaties. Al kan het slagen van de herstructurering van de FMO in 1991 en het toekennen van het ontwikkelingsfonds wel in dat licht gezien worden. Omdat de FMO geen aanspraak meer maakte op de garantstelling van de staat, is ze in staat gesteld zelfstandig haar financieringen rond te krijgen.

Ook kan gezegd worden dat de winst die de FMO maakt terugvloeit in het eigen vermogen en daardoor een bijdrage levert aan het autonome (los van de staat) groeipotentieel van de FMO.

§ 4.4.2 Informatieasymmetrie/ Prestaties

De prestaties van de FMO op financieel gebied zijn goed. De laatste jaren (sinds 1999) maakt de FMO winst en is ze bijvoorbeeld in staat gebleken een crisis als de Azië crisis (uit 1997/1998) op eigen benen te doorstaan, zonder een beroep te hoeven doen op de garantstelling van de staat.

Voor wat de ontwikkelingsdimensie van de FMO betreft ligt dit veel genuanceerder. De prestaties op dit vlak zijn veel minder goed zichtbaar te maken en het verband tussen de inspanning van de FMO enerzijds en een toenemende welvaart anderzijds is lastig aantoonbaar. Zowel het Ministerie van Buitenlandse Zaken als de FMO zelf zijn hard bezig als het gaat om het meetbaar maken van deze prestaties. De inspanningen van de FMO op dit vlak zijn niet gering: de FMO heeft een speciale afdeling in het leven geroepen die zich bezig houdt met het meten van de prestaties van de FMO. De afdeling IMR (Investment & Mission Review) is opgericht als onderdeel van de herstructureringsoperatie 'operatie Gamma'. Mede door de inspanningen van deze afdeling is het FMO gelukt over 2003 niet alleen een financieel jaarverslag te maken, maar ook een zogenaamd 'ontwikkelingsverslag' waarin aangegeven werd wat de prestaties van de FMO zijn op dit vlak.

Als het gaat om prestaties is dit een plaats waar zowel belangentegenstelling (doet de agent wat de principaal wil dat hij doet) als informatieasymmetrie (wat doet de agent eigenlijk?) samenkomen.

Meetbaarheid / indicatoren

Zoals eerder is aangegeven zijn de resultaten van de FMO op het gebied van de private sector ontwikkeling lastig te meten. Deze problemen spelen vooral omdat begrippen als 'katalyseren' en 'additionaliteit', begrippen die in de criterianota genoemd worden en waarop de FMO beoordeeld moet worden, lastig te definiëren zijn en daardoor ook moeilijk te meten. De FMO is bezig met de oplossing van dit probleem door in ECG-verband (Evaluation Co-ordination Group, een onderdeel van de EDFI) te werken aan een beoordelingsmethode. Deze beoordeling vindt plaats met behulp van een scorecard waarop jaarlijks de 'score' van een financiering van de FMO moet worden ingevuld. Dit gaat om scores op financieel gebied maar ook op het sociaal of milieugebied. Resultaatmeting geschiedt in termen van efficiëntie, effectiviteit en impact. Per kwartaal, half jaar, jaar en, als het om impact gaat, na vijf jaar. Dan kan beoordeeld worden of er ook uit gekomen is wat beoogd werd. Deze methode is nog vrij jong en is nog in ontwikkeling. Daarnaast is dit geen

onafhankelijke meting, maar een meting die door de FMO zelf wordt uitgevoerd, wat de gegevens enigszins kan kleuren. Punt is dat deze metingen door de FMO zelf uitgevoerd, beoordeeld en geaggregeerd worden.

Het Ministerie van Financiën beoordeelt iedere deelneming van de staat op 1) good governance, 2) goed risicomanagement en 3) verbetering van de jaarverslaggeving. Daarnaast hanteert de staat voor elke deelneming een rendementseis van 7% maar voor de FMO wordt deze niet gehanteerd omdat ze met haar ontwikkelingsdoelstelling niet aan deze eis kan voldoen.

Voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken geldt dat ze niet alleen let op efficiëntie en effectiviteit maar zeker ook op de relevantie. Hiervoor zijn in 1998 in de overeenkomst een aantal afspraken vastgelegd over de meetbaarheid van resultaten. De FMO heeft deze afspraken verder geoperationaliseerd in een scorekaart.

De FMO geeft aan dat de scorekaart vooral het resultaat is van de samenwerking van de ECG. Binnen het fondsenbedrijf heeft de FMO deze rapportagestructuur op deze leest geschoeid. In het (veel grotere) A-bedrijf (nog) niet. Dit betekent dat er over het grootste deel van FMO's portefeuille nog niet op systematische manier gerapporteerd wordt over de behaalde resultaten.

Onzekerheid

De onzekerheid over de vraag of de inspanningen van de FMO bijdragen aan het doel is lastig weg te nemen. De resultaten van de FMO zijn sterk onderhevig aan effecten waar de FMO zelf geen invloed op heeft. Denk bijvoorbeeld aan de financiële crisis in Azië aan het einde van de jaren negentig. Deze crisis beïnvloedde de prestaties van Aziatische klanten van de FMO en daarmee de (financiële) resultaten van de FMO zelf.

Voor de resultaten van de FMO op ontwikkelingsgebied geldt dit misschien nog wel sterker. Een financiering van de FMO kan de oorzaak zijn van een toenemende welvaart in een bepaald gebied, maar tegelijk zijn er nog vele andere factoren die welvaart kunnen remmen of juist versnellen. Daarnaast is in het verleden nooit een zogenaamde 'nulmeting' gedaan (waarbij de situatie op bijvoorbeeld sociaal gebied vóór aanvang van de financiering door de FMO werd vastgelegd) waardoor nu onduidelijk is in welke mate de bijdrage van de FMO een verbetering is geweest. Nu is onzekerheid binnen de wereld van de ontwikkelingssamenwerking een groot probleem omdat er zeer veel factoren zijn die 'ontwikkeling' beïnvloeden. Er vindt momenteel veel (internationaal) onderzoek plaats naar de effectiviteit van het stimuleren van ontwikkeling en de meetbaarheid van de inspanningen (zie bij meetbaarheid) maar dat heeft er nog niet toe geleid dat er een goed werkend mechanisme is om resultaten toe te kunnen rekenen.

Het Ministerie van Financiën merkt op dat de onzekerheid vooral schuilt in het behalen van de 'ontwikkelingsdoelstelling'. Daar het Ministerie van Buitenlandse Zaken hierin zeer geïnteresseerd is, heeft onzekerheid dan extra aandacht van dit ministerie. Voor zowel dit ministerie als voor de FMO zelf staat vast dat de FMO werkt binnen een krachtenveld en dat resultaten niet alleen door de FMO bepaald worden. De inspanningen van het ministerie en van de FMO zijn er daarom op

gericht de katalyserende functie (waarbij de FMO met haar financiering andere financiers aantrekt) en additionaliteit (de FMO doet financieringen die niet door de markt worden gedaan) aan te tonen. Als aan deze criteria is voldaan is het waarschijnlijker dat de vooruitgang (in ontwikkelingswaarde) aan de FMO is toe te schrijven. De FMO wijst erop dat het voor haar resultaten uiteindelijk afhankelijk is van de inspanning van de private sector. Daarom geldt dat als de FMO beoordeeld wordt op additionaliteit en katalysatorfunctie, haar echt recht gedaan wordt.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de ambitie om de inspanningen van de FMO op mesoniveau zichtbaar te maken zodat prestaties beter toegerekend kunnen worden aan de FMO. Maar het ontwikkelen van een methode kost tijd en de kosten zijn hoog.

Conclusie: De onzekerheid rondom de prestaties van de FMO is in de ogen van zowel de principaal als de agent groot. Met behulp van steeds verfijndere technieken probeert de FMO duidelijkheid te geven over haar inspanningen en prestaties om deze onzekerheid te verkleinen. Waar vroeger vertrouwd werd op de aanname dat de FMO met haar doelstelling een bijdrage leverde aan ontwikkeling, wordt tegenwoordig geprobeerd dat steeds nauwkeuriger te meten en daarmee aantoonbaar te maken.

Programmeerbaarheid

De taak die voortvloeit uit de doelstelling van de FMO is niet eenvoudig te programmeren (het ex ante specificeren van een taak zodat ex post kan worden getoetst op een adequaat verloop). De specialistische aard van de taak maakt het voor de staat lastig inzicht te krijgen in de interne processen die bijdragen aan het bereiken van de doelstelling. Er worden wel steeds meer inspanningen gedaan om dit toch voor elkaar te krijgen zodat ex-ante vastgesteld kan worden wat ex-post bereikt moet zijn (bijvoorbeeld aan de hand van de review van het fondsenbedrijf). Vooralsnog is dit echter een eenmalig initiatief.

Programmeerbaarheid heeft veel te maken met de transparantie van het productieproces. Voor het Ministerie van Financiën geldt dat de FMO veel informatie verstrekt over haar interne proces, vooral in vergelijking met andere deelnemingen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken vindt echter dat de FMO hierin wel meer kan doen. Nu bestaat de informatievoorziening over de interne organisatie vooral op informele contacten waardoor het ministerie vragen moet stellen. Op deze vragen geeft de FMO altijd antwoord, maar dit kan lang duren en is daarnaast niet afdwingbaar.

Dit is opmerkelijk omdat ook de FMO aangeeft dat in het opzicht van het uitwisselen van informatie minder informaliteit geen kwaad zou kunnen. Als voorbeeld wordt de eerder genoemde review van het fondsenbedrijf (de fondsen die de FMO voor rekening en risico van de staat beheerd) genoemd. Nadat de FMO deze review had gemaakt heeft daarop nooit een formele reactie van de staat plaats gevonden.

Oplossingsrichtingen voor informatieasymmetrie:

Bonding

Bonding is de activiteit van de agent waarmee hij aan de principaal laat zien dat zijn inspanningen gericht zijn op het doel van de principaal. Binnen de sturing- en toezichtrelatie tussen de staat en FMO zou FMO zich hier mee bezig moeten houden. Dit doet ze onder andere door bij het jaarverslag een ontwikkelingsverslag aan te bieden waarin niet alleen het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan zien wat de inspanning van de FMO is, maar ook leden van de Tweede Kamer, personeel van ambassades en burgers. Deze activiteit is echter nog vrij onderbelicht bij de FMO, wat vooral blijkt uit de hoeveelheid kamervragen die gesteld worden over het functioneren van de FMO (en die vaak op onjuiste veronderstellingen berusten).

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken geeft aan dat de FMO naar het ministerie toe duidelijk aangeeft wat ze doet, maar dat dit niet zo is naar de ambassades toe in de landen waar de FMO actief is. En ook naar de Tweede Kamer toe kan veel meer gedaan worden. Dit blijkt uit de vragen die zowel door medewerkers op de ambassades als door kamerleden gesteld worden die blijken te geven van weinig inzicht in wat de FMO doet en waarom ze dat zo doet. De FMO erkent dit, maar geeft ook aan dat hier hard aan gewerkt wordt. Onder andere door het aanstellen van een adviseur overheidscommunicatie en ook door meer naar buiten te treden naar de kamerleden en ambassades. De FMO vindt dat ze zichzelf meer moet gaan verkopen.

Het Ministerie van Financiën is van mening dat de FMO in vergelijking met de andere staatsdeelnemingen erg pro-actief is met het leveren van informatie over programma's en rapportages.

Monitoring

Monitoring door de staat vindt plaats door beide ministeries en door De Nederlandsche Bank (DNB). In totaal zijn er voor wat het A-bedrijf van de FMO betreft 6 mensen die zich hiermee bezig houden, waarvan de meesten ook nog andere (toezichthoudende) taken hebben. Voor de middelen die de staat ter beschikking gesteld heeft aan de FMO zijn dit niet veel mensen. Dit kan omdat rekening gehouden moet worden met het feit dat de FMO een private onderneming is die zelf ook allerlei mechanismen kent om te voorkomen dat het bedrijf niet aan zijn doelstelling voldoet en goed rapporteert over haar prestaties.

Voor het Ministerie van Financiën is de FMO een lastige deelneming omdat toezicht relatief veel tijd kost in vergelijking met andere ondernemingen, ondanks het feit dat ze een deel van het toezicht heeft uitbesteed aan DNB. Dit maakt het toezicht op de FMO relatief duur.

§ 4.4.3 Conclusie

Uit de interviews komt een beeld naar voren dat ook al bij de analyse van de notulen van het beleidsoverleg naar voren is gekomen: de sturing- en toezichtrelatie tussen de staat en de FMO werkt, maar is niet zo gestructureerd. Enerzijds vraagt de overheid veel van de FMO (vooral als het

om de risicohouding van de FMO gaat. Dit heeft veel aandacht van de staat), anderzijds wordt de FMO vrij gelaten (bijvoorbeeld als het gaat om de invulling van haar doelstelling).

Uit de beoordeling van de sturing- en toezichtrelatie tussen de staat en de FMO op basis van belangentegenstelling en informatieasymmetrie komt het volgende naar voren:

Als het gaat om sturing /belangentegenstelling:

- Er is sprake van belangentegenstelling tussen de staat en de FMO, maar die is niet groot. De belangentegenstelling zit in het onderscheid tussen financieel resultaat enerzijds en ontwikkelingsrelevantie anderzijds. Op het Ministerie van Buitenlandse Zaken is men overtuigd van de noodzaak van een goed financieel resultaat van de FMO voor de duurzaamheid van het ontwikkelingsfonds. Voor de FMO is het financiële resultaat belangrijk, maar ook van de ontwikkelingsdimensie in haar doelstelling is ze zich bewust. Voor de FMO speelt hier mee dat ze, wil ze in de toekomst ook middelen blijven ontvangen van de FMO, ook op dit vlak goede resultaten moet laten zien (lees: de voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken belangrijke ontwikkelingsdoelstelling).
- Er bestaat een verschil in risicohouding tussen de FMO en de staat en de FMO is in staat risico's op de staat af te wentelen. Via de garantstelling en via het zogenaamde fondsenbedrijf, dat ze voor rekening en risico van de staat beheert. Het afwentelen van risico via de garantstelling is bewust 'ingebouwd' zodat de FMO op de kapitaalmarkt met haar AAA-status goedkoop kan lenen. De FMO heeft sinds haar herstructurering in 1991 geen beroep meer op deze garantstelling gedaan. Het afwentelen van risico via het fondsenbedrijf is 'onzichtbaarder': de FMO is nog niet zo lang in staat om inzicht te geven in hoe ze de risico's van een bepaald project beoordeeld. Voor de staat is dit belangrijk omdat op basis van deze beoordeling door de FMO besloten wordt een project te financieren uit eigen middelen, via het fondsenbedrijf of helemaal niet te financieren.

Als het gaat om toezicht /informatieasymmetrie:

- De resultaten op financieel gebied zijn goed meetbaar, op het gebied van de ontwikkelingsdimensie is dit niet zo. Resultaten zijn hier lastig te meten. Sinds twee jaar (vanaf 2003) is de FMO bezig met het in gebruik nemen van de ECG-scorecard. Deze scorecard kan inzicht geven in de behaalde resultaten op financieel én ontwikkelingsvlak. Deze inspanning van de FMO zorgt voor een verkleining van de informatieasymmetrie, mits de resultaten gedeeld worden met de principaal. Tot nu toe is dit altijd gebeurd.
- Zoals één van de respondenten treffend omschreef: de inspanning van de FMO vindt plaats in een krachtenveld. Er zijn krachten die het effect van de inspanning van de FMO versterken, maar ook teniet doen. Deze krachten zijn vaak niet afzonderlijk te bestuderen waardoor de resultaten van de inspanning van de FMO lastig te bepalen zijn. Aan de activiteiten van de FMO is daardoor een grote mate van onzekerheid over de resultaten verbonden. Met behulp van de eerder genoemde scorecard wordt geprobeerd de FMO dit te ondervangen, maar dat zal de onzekerheid nooit helemaal wegnemen.

- Het 'productieproces' van de FMO is zeer specialistisch. Daardoor is veel (bancaire) kennis nodig om goed toezicht op de FMO te houden. Alleen transparantie van de FMO is daarvoor niet voldoende. Dit laatste vraagt ook veel (bancaire) kennis van de toezichthouders van het ministerie.

Opmerkelijk is weer het verschil tussen het Ministerie Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Financiën. Dit laatste ministerie vindt namelijk dat de FMO transparant is in vergelijking met de andere staatsdeelnemingen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken verwacht echter veel meer transparantie van de FMO dan dat ze nu geeft. Blijkbaar is het toezicht dat als aandeelhouder (in de aandeelhoudersvergadering) uitgeoefend kan worden te beperkt om de belangen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken veilig te stellen.

- Als een middel om informatieasymmetrie te verkleinen werd in de theorie het begrip 'bonding' geïntroduceerd. De FMO kan activiteiten ontplooiën die erop gericht zijn duidelijk te maken dat ze zich inspant om de doelstellingen van de principaal te bereiken. De FMO is zich hiervan bewust maar geeft zelf aan dat er op dit terrein nog veel verbeterd moet worden. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken onderstreept dit en wijst erop dat de FMO naar het ministerie toe redelijk pro-actief informatie verschaft, maar naar derden (de ambassades, de Tweede Kamer, de Nederlandse burger) veel minder.
- Ook de principaal kan proberen de informatieasymmetrie te verkleinen door het toepassen van monitoring. In verhouding tot het totale financiële belang van de staat (90% van de kapitaalsbasis + middelen die onder de garantstelling vallen, samen zo'n 1,2 miljard euro) wordt er door de overheid niet veel in monitoring geïnvesteerd, in totaal niet meer dan 3 FTE. Vooral op het vlak van meetbaarheid en onzekerheid levert dit gebrek aan monitoring voor de overheid 'blinde vlekken' op. Mede hierdoor is de meetbaarheid en onzekerheid zo groot.

Hoofdstuk 5 – Conclusies en aanbevelingen

Met het vijfde hoofdstuk wordt het slot van dit onderzoek ingeluid. De vragen zijn opgesteld, er is vanuit de theorie een kader geschreven dat voor een deel al een antwoord biedt op de vragen en daarnaast ook een handvat biedt voor het gestructureerd verzamelen van data. De informatie die nodig is voor het beantwoorden van deelvragen is verzameld en geanalyseerd. In dit hoofdstuk worden in paragraaf 5.1 afsluitend de hoofdvraag en de deelvragen beantwoord. In paragraaf 5.2 worden aan de hand van de getrokken conclusies en de bevindingen in de literatuur en de praktijk een aantal aanbevelingen gedaan. Daarmee wordt dit onderzoek afgesloten. Nu eerst de beantwoording van de hoofd- en deelvragen.

§ 5.1 Conclusies

In deze paragraaf wordt teruggekomen op de beantwoording van de deelvragen. De deelvragen die dit onderzoek gestructureerd hebben en die samen een antwoord geven op de hoofdvraag:

Wat zijn de gevolgen van de keuze voor een andere organisatievorm voor sturing en toezicht op de FMO door het Ministerie van Buitenlandse Zaken?

§ 5.1.1 Deelvraag 1

Welk kader biedt de bestuurskundige literatuur om de relatie tussen de DDE en de FMO te beoordelen?

Hiervoor wordt teruggegrepen naar het theoretische kader in hoofdstuk 2 en dan in het bijzonder naar de tweede paragraaf. In deze paragraaf is aan de hand van de principaal-agenttheorie een kader geschetst waarop principaal-agentrelaties beoordeeld kunnen worden. De kenmerken van een principaal-agentrelatie werden in deze paragraaf als volgt omschreven:

In de relatie zijn een principaal (opdrachtgever) en een agent (opdrachtnemer) aan te wijzen;

- De agent beschikt over specifieke kennis, informatie en capaciteit om de hem toegewezen taak efficiënter uit te voeren dan dat de principaal dat zelf kan;
- De principaal en agent staan ten opzichte van elkaar in een hiërarchische of ander contractuele relatie;
- Het contract dat ten grondslag ligt aan de relatie gaat uit van wederzijdse afhankelijkheden.

Deze criteria zijn in meer of mindere mate van toepassing op de relatie tussen de staat en de FMO:

- De staat is de principaal, de FMO is de agent;
- FMO beschikt over specifieke (bancaire) kennis en is daardoor beter in staat te voldoen aan de doelstelling die de principaal heeft (ontwikkelingsrelevant bankieren met financiële duurzaamheid);
- De overeenkomst uit 1998 (voorafgegaan door een overeenkomst in 1991) vormen de basis voor deze relatie (er is geen sprake van een hiërarchische relatie);

- De staat en de FMO hebben in 1998 in de overeenkomst 1998 een principaal-agentcontract gesloten en zijn hierin wederzijds afhankelijk van elkaar.

De relatie tussen de staat en de FMO kan aangekenmerkt worden als een principaal-agentrelatie. De principaal-agenttheorie kan daarom gezien worden als een systematische beschrijving van de relatie tussen de staat en de FMO.

Als een relatie als een principaal-agentrelatie is te kenmerken betekent dit dat er in deze relatie een aantal problemen optreden, zogenaamde 'agencyproblemen'. Deze problemen zijn aangeduid als belangentegenstelling en informatieasymmetrie. Deze twee begrippen hebben een nauwe band met sturing en toezicht:

Sturing werd gedefinieerd als: 'handeling die erop gericht is het handelen van de agent samen te laten vallen met de belangen van de principaal.' Sturing is het verkleinen van belangentegenstelling.

Toezicht werd gedefinieerd als: 'handeling die erop gericht is informatie te verkrijgen over de handelingen van de principaal.' Toezicht is het verkleinen van informatieasymmetrie.

Voor het beoordelingskader zijn de agencyproblemen 'belangentegenstelling' en 'informatieasymmetrie' uitgewerkt. Bij belangentegenstelling resulteert dit in twee begrippen die de mate van belangentegenstelling bepalen: doelentegenstelling en risicohouding. Bij informatieasymmetrie in drie begrippen: Meetbaarheid, onzekerheid en programmeerbaarheid.

Als deze vijf verschijnselen voorkomen in een relatie (en de principaal-agenttheorie veronderstelt dat ze voorkomen in elke relatie), betekent dit dat er sprake is van belangentegenstelling. De principaal zal hiermee rekening houden proberen met 'incentives' de doelen en risicohouding van de agent meer in lijn te brengen met zijn eigen doelen en risicohouding. Ook zal de principaal met behulp van monitoring proberen de meetbaarheid, en programmeerbaarheid te vergroten en de onzekerheid over de resultaten van de handelingen van de agent te verkleinen. Daarnaast zal de agent proberen deze agencyproblemen te verkleinen door informatie over zijn handelen aan de principaal te verstrekken. Dit laatste wordt bonding genoemd.

Het beoordelingskader wordt uiteindelijk gecomplementeerd met een vragenlijst (zie hiervoor hoofdstuk 3).

§ 5.1.2 Deelvraag 2

Welke voor- en nadelen voor sturing en toezicht kennen de meest voorkomende organisatievormen binnen de rijksoverheid?

Voor het beantwoorden van deze deelvraag wordt teruggekeken naar de derde paragraaf van het theoretisch kader. In dit hoofdstuk zijn drie vormen onderscheiden:

1. het agentschap;
2. het ZBO;
3. privatisering/ inschakelen van het private initiatief.

Ad 1) het agentschap heeft als voordeel dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet wordt ingeperkt en dat de bevoegdheden van de minister onverminderd in tact blijven in vergelijking met wanneer de taak niet uitbesteed zou worden. In het geval van FMO zou dit betekenen dat de minister maximale zeggenschap blijft houden over de financiële middelen die aan FMO ter beschikking worden gesteld.

Nadeel van het agentschap heeft te maken met dit voordeel: de ministeriële verantwoordelijkheid blijft onverminderd staan en de minister is dan aansprakelijk voor iedere financiering die de FMO doet. Daarmee krijgt de Tweede Kamer ongewenst invloed op de activiteiten van de FMO en is ze minder goed in staat zelfstandig keuzes te maken (de Ru noemde dit 'verstrengeling').

Ad 2) het ZBO heeft als voordeel dat de mogelijkheden voor sturing en toezicht een wettelijke basis krijgen in de instellingswet van het ZBO. Dit is een voordeel omdat dit de krachtigste manier is om sturing en toezicht vast te leggen. Het nadeel van een ZBO is dat de ministeriële verantwoordelijkheid wordt ingeperkt, zonder dat daar echt noodzaak toe is: de mogelijkheden voor sturing en toezicht die gecreëerd kunnen worden met externe verzelfstandiging kunnen ook volledig met interne verzelfstandiging gecreëerd worden.

Voor mogelijkheden voor sturing en toezicht is verzelfstandiging naar een ZBO geen vooruitgang.

Ad 3) het privatiseren van een taak heeft vooral economische voordelen. Een private onderneming is meer gebrand op efficiëntie en effectiviteit dan een publiek orgaan waardoor elke euro overheidsgeld waarschijnlijk efficiënter besteed zal worden. Voor wat betreft sturing en toezicht geldt dat de overheid hier gebonden is aan het ondernemingsrecht. De overheid treedt op als ieder ander rechtspersoon en kan alleen op basis van wederzijdse afspraken (bepalingen in contracten) invloed uitoefenen en toezicht houden, tenzij de wet andere mogelijkheden open laat.

Het nadeel van privatiseren is dat de overheid haar mogelijkheden voor sturing en toezicht beperkt ziet in vergelijking met de andere organisatievormen. Een NV is autonoom en kent een eigen sturing- en toezichtstructuur. De overheid zal zich hieraan ondergeschikt moeten maken en daarnaast voortdurend moeten onderhandelen over nieuwe mogelijkheden voor sturing en toezicht.

§ 5.1.3 Deelvraag 3

Hoe is de huidige situatie wat betreft sturing en toezicht op de FMO op papier en in de ogen van de betrokken actoren en welke beoordeling volgt uit toepassing van het theoretisch kader?

Voor de beoordeling is gebruik gemaakt van het kader dat volgde uit de beantwoording van de eerste deelvraag.

Belangentegenstelling / sturing

Bij sturing blijkt dat de FMO een NV is die als organisatievorm een grote mate van zelfstandigheid kent ten opzichte van de overheid. Bij de bespreking van de instrumenten van de FMO kwam naar voren dat er oorspronkelijk, in bij de overeenkomst uit 1991, vanuit is gegaan dat er vier commissarissen van overheidswege in de raad van commissarissen zouden zitten die sturing en toezicht namens de staat uit zouden gaan voeren (vanaf 1991 is de overheid begonnen met het volstorten van het ontwikkelingsfonds en is het financiële belang van de staat gaan groeien). Nu is deze mogelijkheid tot sturing en toezicht in onbruik geraakt: in het kader van de 'professionalisering' van FMO wordt de omvang van de raad van commissarissen beperkt van 16 naar 8 (uit kosten overwegingen) waarbij ook nog eens de mogelijkheid wordt opgegeven commissarissen van overheidswege te benoemen.

Op het geld dat in het ontwikkelingsfonds zit, is alleen nog invloed uit te oefenen via de criterionota. In de praktijk blijkt dat dit goed werkt: voor de FMO is de criterionota een leidend document om (nieuwe) financieringen aan te toetsen. Maar de vertaling van deze nota naar bruikbare richtlijnen vindt plaats in de Raad van Commissarissen. Wat de inhoud van de nota betreft kan er hier 'water bij de wijn' gedaan worden. Daarnaast geldt dat aanpassing van de criterionota lastig is en veel tijd kost, waardoor het voor de overheid niet mogelijk is snel in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen.

Als het gaat om de tegenstelling in belangen tussen de FMO en de staat dan geldt dat deze nu niet heel erg groot is: Er bestaat belangentegenstelling tussen het doel financieringsresultaat en het doel ontwikkelingsresultaat, maar deze vallen ook deels samen (een financiering die heel ontwikkelingsrelevant is, kan winstgevend zijn). Daarnaast kan het zijn dat belangen soms niet helemaal parallel lopen. Nu levert dat nog geen grote problemen op, maar in de toekomst, wanneer de belangentegenstelling tussen de staat en de FMO scherper zou kunnen worden, is de overheid met de huidige sturingsinstrumenten niet in staat deze tegenstelling te verkleinen.

Informatieasymmetrie / toezicht

Wat toezicht en informatieasymmetrie betreft geldt dat in de relatie tussen de FMO en de staat alle factoren die informatieasymmetrie versterken aanwezig zijn:

- De resultaten van FMO's inspanning zijn lastig te meten;
- De resultaten worden door veel meer factoren beïnvloed dan alleen de inspanning van de FMO;
- Het bedrijfsproces van de FMO is complex en vraagt specifieke (bancaire) kennis en is alleen met die kennis echt transparant te krijgen;
- De FMO moet zich veel meer in gaan spannen op het gebied van bonding;

- Voor monitoring van de activiteiten van de FMO heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken weinig capaciteit, en monitoring vindt nu nog op vrij informele basis plaats (en is sterk afhankelijk van de persoon die de monitoring uitvoert).

Toch bestaat er op het Ministerie van Buitenlandse Zaken een goed beeld van wat de FMO doet. Er vindt een intensieve uitwisseling van informatie plaats, die door zowel het ministerie als de FMO door het informele karakter als iets te vrijblijvend wordt ervaren.

§ 5.1.4 Deelvraag 4

Wat zijn de overeenkomsten tussen de bevindingen bij de FMO en bij de bevindingen in de theorie en welke organisatievorm is aan de hand van deze overeenkomst aan te merken als beste voor de FMO?

Bij het kiezen van een 'beste' organisatie vorm voor de FMO moet de bestaande situatie vergeleken worden met de bevindingen in de theorie. Hieruit komt om de volgende redenen de organisatievorm 'privatisering' als beste naar voren:

- **Belangentegenstelling / Sturing** Het bedrijf van de FMO moet zelfstandig uitgeoefend worden omdat het bancaire bedrijf de FMO op beleidsvlak behoefte heeft aan stabiliteit en voorkomen moet worden dat de politieke 'waan van de dag' dit beleid gaat bepalen. Deze zelfstandigheid is het sterkst in een NV en het zwakst in een agentschap (waar voor elke handeling de ministeriële verantwoordelijkheid geldt en de zelfstandigheid alleen geldt voor de wijze van financiering).

Tegelijk moet de overheid wel in staat blijven om te voorkomen dat de agent een te vrije koers gaat varen en alleen nog aan het eigenbelang denkt. De mogelijkheden hiervoor zijn het grootst bij het agentschap. Bij het ZBO kunnen deze mogelijkheden vastgesteld worden in de instellingswet, waardoor er heel precies bepaald kan worden welke invloed de minister heeft. De NV staat invloed van de overheid alleen toe als daarvoor toestemming wordt gegeven door de onderneming zelf. Een voorbeeld is de manier van sturing die via de Raad van Commissarissen overeengekomen was met de FMO (de raad van Commissarissen en de aandeelhouders).

- **Informatieasymmetrie / Toezicht** Naarmate de minister meer bevoegdheden heeft, nemen ook de mogelijkheden voor toezicht toe. In dit opzicht zou het agentschap het beste zijn omdat de minister hier de meeste bevoegdheden heeft. Maar in de relatie tussen de FMO en de staat zijn niet zozeer de mogelijkheden voor toezicht problematisch (die konden, zo bleek, zelfs heel informeel geregeld worden), als wel de meetbaarheid, onzekerheid en programmeerbaarheid van de resultaten van de FMO. Dit verandert niet als gekozen wordt voor een andere organisatievorm dan de huidige vorm (privatisering).

Dit neemt niet weg dat er voldoende mogelijkheden voor toezicht moeten bestaan. En dan blijkt dat bij een NV niets afdwingbaar is en over elke mogelijkheid voor toezicht onderhandeld moet

worden. Bij een ZBO is dit vast te leggen in de instellingswet wat het ZBO de wettelijke verplichting geeft om bijvoorbeeld te rapporteren over prestaties.

Gezien de huidige situatie en de manier waarop sturing en toezicht nu verlopen, heeft privatisering in de NV-vorm de voorkeur. Daarin moet de overheid voor sturing aansluiting zoeken bij de mogelijkheden die de FMO haar hiervoor geeft. Dat maakt de overheid afhankelijk terwijl het toch om financiële middelen gaat die door de staat zelf ter beschikking zijn gesteld. Dit waarborgt echter de onafhankelijke oordeelsvorming voor financieringen door de FMO. Sturing kan beter vormgegeven worden door meer gebruik te maken van de mogelijkheden die er nu zijn: via de raad van commissarissen, een frequente(re) controle op naleving van de criterianota en de bereidheid de criterianota te wijzigen als de belangentegenstelling in de loop der tijd scherper wordt dan dat die nu is.

Voor toezicht geldt dat de NV-vorm de wettelijke basis mist, maar de overheid heeft als financier van de FMO een sterke positie om de informatieasymmetrie te verkleinen met het opvragen van informatie (monitoring). Daarnaast heeft de FMO zelf aangegeven nog veel meer te willen doen aan bonding. Hierover zouden afspraken gemaakt moeten worden, maar de noodzaak dit in een (starre) instellingswet vast te leggen is niet aanwezig.

§ 5.2 Aanbevelingen

In de voorgaande paragraaf is de conclusie getrokken dat het voorzeten van de FMO in huidige vorm wat sturing en toezicht betreft de voorkeur geniet. Dat neemt niet weg dat er van het bekijken van de andere twee organisatievormen niets geleerd kan worden. Daarom wordt dit laatste hoofdstuk afgesloten met aanbevelingen die gedaan kunnen worden op basis van het beantwoorden van de deelvragen.

Aanbeveling 1) Stel een sturings- en toezichtscontract op

Zowel bij de organisatievorm van het agentschap als bij het ZBO wordt het sturings- en toezichtsarrangement vastgelegd in een managementcontract of een instellingswet. Daarin wordt zo nauwkeurig mogelijk omschreven welke bevoegdheden de minister heeft ten aanzien van de organisatie. Het zou ook in de relatie tussen Buitenlandse Zaken en de FMO goed zijn als wederzijdse rechten en plichten ten aanzien van sturing en toezicht werden vastgelegd in een document. Hiervoor zou het gedateerde 'controleprotocol' kunnen dienen.

Dit zorgt er ook voor dat de relatie tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken formeler wordt en daardoor minder vrijblijvend (dit laatste was een 'klacht' die beide partijen uitten in de interviews).

Aanbeveling 2) Herstel de commissarissen van overheidswege

In 1991 is de verzelfstandiging van de FMO ingezet in organisatorisch en financieel opzicht. Hierbij is voor wat betreft sturing en toezicht een arrangement opgesteld waarbij de overheid veel invloed op het bedrijf kan hebben. De toen uitgedachte systematiek functioneert niet meer: de overheidscommissarissen zijn weg.

Het in functie herstellen van de commissaris van overheidswege zou hiervoor een goede oplossing kunnen zijn. Niet om invloed uit te oefenen op het beleid van FMO (daarin hebben de andere commissarissen ook een stem) maar wel om namens de overheid meer informatie boven tafel te krijgen over het functioneren van de FMO als agent.

Aanbeveling 3) Besteedt structureel aandacht aan de agencyproblemen

De agencyproblemen die genoemd zijn in het beoordelingskader, vormen daadwerkelijk een probleem in de relatie tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de FMO. Het verdient aanbeveling hier in meer of mindere mate bewust mee bezig te zijn. Zo zou de agenda van het halfjaarlijkse beleidsoverleg langs deze lijn gestructureerd kunnen worden.

§ 5.3 Terugblik op de gebruikte methode

In de laatste paragraaf van dit onderzoek wordt kort teruggekeken op de gebruikte literatuur, de toegepaste methodologie en het onderzoeksproces. Om met het eerste te beginnen.

De theorie die in dit onderzoek is toegepast is heel nuttig gebleken voor het beantwoorden van de hoofdvraag. De relatie tussen de staat en de FMO is een heel complexe relatie die lastig 'te vangen' is vanwege de historische ontwikkeling erin en de daardoor soms schijnbaar onlogische constructies. Of zoals in een interview werd opgemerkt over de bijzondere financiële constructie bij de FMO: 'don't mend it if it ain't broken'.

De principaal-agenttheorie heeft het juiste raamwerk geboden om deze complexe relatie in een model te vangen om aan de hand daarvan waarnemingen te doen en vervolgens een beoordeling plaats te laten vinden.

Bij aanvang van het onderzoek zijn ook nog andere theorieën overwogen zoals de netwerktheorie en een theorie over relatiemanagement, maar de principaal-agenttheorie bood de beste mogelijkheden voor een beoordeling. De toepasbaarheid van deze theorie is hierbij van groot belang geweest: hoewel het gaat om een abstract theoretisch concept, is de zeggingskracht in de praktijk groot. De overeenkomst uit 1998 tussen de staat en de FMO kan opgevat worden als het principaal-agentcontract. De agencyproblemen zijn heel herkenbaar voor een onderzoeker en voor de respondenten. En de link met sturing en toezicht is voor de hand liggend.

Nadeel van de manier waarop de principaal-agenttheorie is toegepast is dat een relatie meer kanten heeft dan alleen sturing en toezicht. Vanuit de principaal-agenttheorie valt ook veel te zeggen over de efficiëntiewinst die met het aangaan van een principaal-agentrelatie geboekt wordt. Daarmee zou bijvoorbeeld de vraag beantwoord kunnen worden of de concessies die aan sturing en toezicht gedaan moeten worden voor uitbesteding (in vergelijking met het uitvoeren van een taak onder eigen beheer) gecompenseerd worden door de efficiëntiewinst die scheiding van bevoegdheden oplevert.

Literatuurlijst

Primaire bronnen

- Babbie, E., 2004, *The practice of social research (10th edition)*, Thomson/Wadsworth, Belmont California
- Bogt, H.J. ter, 1998, *Neo-institutionele economie, management-control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*, diss., Groningen
- Bovenberg, A.L en C.N. Teulings, 1999, *Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht*, in: Scheltema, M. (red.), *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, Sdu Uitgevers, 's Gravenhage
- Boxum, J.L, 1999, *Algemene wetgeving voor zelfstandige bestuursorganen*, diss., Groningen
- Commissie Sint, 1995, *verantwoord verzelfstandigen: rapportage van de commissie Sint*, SDU, Den Haag
- Dalmeijer, M.C.M, 1995, *Geld en nog veel meer, 25 jaar beleid en praktijk van investeren in ontwikkeling*, Sdu uitgeverij Koninginnegracht, Den Haag
- Dietz, F.J. (red.), 1996, *Micro economie*, Educatieve Partners Nederland BV, Houten
- Hazeu, C. A, 2000, *Institutionele economie, een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Couthino, Bussum
- Leerdam, J. van, 1999, *Verzelfstandiging en de politieke economie: over de betekenis van het nieuw institutionalisme voor de instelling van zelfstandig bestuursorganen*, diss., Nijmegen
- Michiels, F.C.M.A, 1999, *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Kluwer, Deventer
- Neelen, G.H.J.M., 1997, *Verzelfstandiging gezien vanuit de agencytheorie* in: Mol, N.P. en H.A.A. Verbon, *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur*, perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten, VUGA uitgeverij, Den Haag
- Ru, H.J. de (red.), 1978, *Privatisering in de praktijk, juridische aspecten*, in: W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle
- Thiel, S. van, 2000, *Quangocratization: trends, causes and consequences*, diss. Utrecht
- Thiel, S. van, 2003, *Sturen op afstand, over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen*, in: *Management in overheidsorganisaties*, A525-18
- Vries, P. de, 1992, *De lastige verhouding tussen departement en agent, de departementale bekostiging in het licht van de principal agent-benadering*, diss., Enschede

Yin, R. K., 2003, *Case study research: design and methods (3rd ed.)*, Thousand Oaks, California

Zijlstra, S.E., 1997, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtstaat*, diss., Rotterdam

Secundaire bronnen

Algemene Rekenkamer, 1998, *Toezicht op de FMO* (kamerstuk 25 995, vergaderjaar 1997-1998), SDU, Den Haag

Algemene Rekenkamer, 2003, *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3*, (kamerstuk 28 655, vergaderjaar 2002-2003), SDU, Den Haag

Commissie Sint, 1995, *Verantwoord verzelfstandigen: rapportage van de commissie Sint*, SDU, Den Haag

De Andere Overheid, 2004, *Een herkenbare staat: investeren in de overheid, Rapport van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau*, SDU, Den Haag

Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden, 1998, *Overeenkomst Staat - FMO van 16 november 1998*, Den Haag

Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden, 2003, *Jaarverslag FMO 2002*, Den Haag

Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden, 2003, *Jaarrekening FMO 2002*, Den Haag

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1995, *Controleprotocol tussen de het Ministerie van Buitenlandse Zaken, FMO en de accountant van FMO*, Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1991, *Toezichtsprotocol 1991, Toezichtsprotocol voor toezicht op FMO door De Nederlandsche Bank*, Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1991, *Overeenkomst Staat - FMO van 20 januari 1991*. Den Haag

Tweede Kamer, 1969, *Machtigingswet tot deelname in het kapitaal van de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden*, (kamerstuk 10 003, vergaderjaar 1968-1969), SDU, Den Haag

Tweede Kamer, 2001, *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid, Brief van de minister van Financiën*, (kamerstuk 28 165, vergaderjaar 2001-2002), SDU, Den Haag

Digitale bronnen

Website FMO, <http://www.fmo.nl/nl/overfmo/index.php>, 15 februari 2005

Website Ministerie van Binnenlandse Zaken,

http://www.minbzk.nl/openbaar_bestuur/programma_andere/publicaties/een_herkenbare, 15 februari 2005

Website Ministerie van Buitenlandse Zaken,

http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=MBZR006454365, 15 februari 2005

Website Ministerie van Financiën,

http://www.minfin.nl/default.asp?CMS_ITEM=MFCR2C007E3CB56BC11D5BFDC00104B3FBE32, 15 februari 2005

Website De andere Overheid,

www.andereoverheid.nl/AndereOverheid/Web/Partner+programmas/Toekomst+zbos.htm, 15 februari 2005

Bijlage 1 – interviewvragen 1^e ronde

Interviewvragen 1^e ronde – Min. Buza

- 1) Wat is het doel van de relatie tussen de Staat/MinFin/MinBuza en de FMO?
- 2) Wat zijn de verplichtingen van de FMO naar de Staat toe?
- 3) Wat zijn de verplichtingen van de Staat naar de FMO toe?
- 4) Waarom is er voor het bereiken van de doelstelling van de FMO afstand tot het ministerie nodig?
- 5) Hoe vindt toezicht plaats?
- 6) Hoe vindt sturing plaats?
- 7) Zijn deze mogelijkheden voldoende?

Interviewvragen 1^e ronde – Min. Fin

- 1) Wat is het doel van de relatie tussen de Staat/MinFin/MinBuza en de FMO?
- 2) Wat zijn de verplichtingen van de FMO naar de Staat toe?
- 3) Wat zijn de verplichtingen van de Staat naar de FMO toe?
- 4) Hoe vindt toezicht plaats?
- 5) Hoe vindt sturing plaats?

Interviewvragen 1^e ronde – Algemene Rekenkamer

- 1) Toezicht en controle: de AR is controleur van de controleurs. Wat is uw functie hierin?
- 2) Welke mogelijkheden voor sturing en toezicht dient een minister te hebben, wil er sprake zijn van een gesloten verantwoordings- en controlestructuur? / Waaruit moet een sturing- en toezichtarrangement bestaan? Maakt dit nog verschil bij financiële en beleidsmatige verantwoording?
- 3) Welke normen moeten als beoordelingskader dienen? Stelt de AR deze op of het ministerie? En als het ministerie dit doet, spreekt de AR dan ook een oordeel over die normen uit? En zo ja, op basis waarvan?
- 4) In de documenten van de AR staat veel over het wettelijk vastleggen van verantwoordings- en controlemogelijkheden. Zou dit ook in een overeenkomst tussen het ministerie en een andere organisatie kunnen (niet in een wet)?
Controleert de AR deze ook en op basis waarvan?
- 5) Als bekend met de problematiek rond de FMO. Wat zijn de gevolgen voor een organisatie als de AR haar controlefunctie uit komt oefenen?
(1. de FMO is een bank die voor de continuïteit van het bedrijf onder niet al te grote invloed van de politieke 'waan van de dag' moet komen te staan.
2. Resultaten zijn in het geval van de FMO heel lastig te meten (economische groei). Hoe kan een minister zich daarover verantwoorden?)

- 6) Controleert de AR ook het Ministerie van Financiën als het gaat om de FMO? (link via aandelenkapitaal en garantstellingen)

Interviewvragen 1^e ronde – FMO

De FMO is een ontwikkelingsbank. Kunt u mij vertellen wat dat inhoud?

- 1) Waarin onderscheidt de FMO zich van andere banken?
- 2) Wat wordt gedaan om haar doelstelling te bereiken?

De FMO wordt op een bijzondere manier financieel in staat gesteld om haar bedrijf te voeren.

Hoe werkt dit?

- 1) Afhankelijk van de Staat? Moet ik de FMO niet als een Staatsbedrijf zien?
- 2) Ontwikkelingsfonds / fondsenbedrijf?

Hoe kijkt u tegen het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan? U bent beide partners in een overeenkomst.

- 1) De overeenkomst 1998 is de basis voor de relatie. Wat was de reden voor het sluiten van deze specifieke overeenkomst?
- 2) Wat is het doel van de relatie tussen de Staat en de FMO in de ogen van de FMO?
- 3) Wat zijn de verplichtingen van de FMO naar de Staat toe?
- 4) Wat zijn de verplichtingen van de Staat naar de FMO toe?

In hoeverre bemoeit de overheid zich nu met de FMO?

- 1) Invloed van het beleid van de minister op het beleid van de FMO: een aanzienlijk deel van het OS-budget beschikbaar voor het bedrijfsleven 'ging' in 2003 via FMO (38% excl. ORET) en daar heeft de minister geen/ weinig invloed op.
- 2) Afstand tot het politieke centrum: u bevindt zich buiten de wind van de Tweede Kamer, maar hoe zit het met de democratische controle over het publieke geld dat u gebruikt?

Sturing en toezicht bij de FMO

- 1) Wat doet de FMO zelf aan het houden van toezicht op de eigen projecten? Is de FMO verplicht dit te rapporteren aan het ministerie?
- 2) Hoe houdt de Staat toezicht op de FMO? – BZ, FIN, DNB.
- 3) Zijn de mogelijkheden van sturing en toezicht door de overheid te verstrekkend voor de FMO?

Interviewvragen 1^e ronde - De Nederlandsche Bank

Vraag 1, aard van de relatie

DNB is bij de FMO betrokken op basis van het toezichtprotocol dat is overeengekomen tussen DNB, MinFin en FMO en niet op basis van haar wettelijke taak in de Wet Toezicht Kredietwezen.

Waarom is dit het geval? Gebeurt dit vaker bij andere banken?

En als DNB dan niet bij FMO op grond van deze wet kan controleren, waarom doet het dan wel controles op basis van de overeenkomst van 1998?

Vraag 2, sturing en toezicht

In de eerder genoemde overeenkomst wordt gesproken over 'voorschriften' die door het Ministerie van Financiën opgesteld zullen worden ten aanzien van toezicht op de FMO (artikel 1 toezichtprotocol). Wat zijn deze voorschriften op het gebied van solvabiliteit en rapportage?

Vraag 3, rapportage

Het Ministerie van Financiën heeft het toezicht op de FMO geheel uitbesteed aan DNB en daarvoor bestaan er diverse rapportagestromen tussen DNB en het Ministerie van Financiën en tussen DNB en de FMO.

-In het toezichtprotocol wordt bijvoorbeeld gesproken over het toezicht op interne controle en administratie en beheersing van risico's. Hoe wordt de informatie uit het toezicht door DNB aan het ministerie meegedeeld?

-DNB is gerechtigd bij FMO alle documenten op te vragen die het op wil vragen en de FMO is verplicht deze te geven. Wat wordt er vooral opgevraagd? Zijn dit financiële rapportages? Of risicoanalyses? Of informatie over individuele financieringen?

-DNB rapporteert haar bevindingen aan de minister, zonodig vergezeld van aanbevelingen. Is dit wel eens gebeurd?

In hoeverre vertrouwt de DNB op eigen informatie en in hoeverre op informatie die de accountant van FMO verstrekt op basis van de tripartiete overeenkomst tussen DNB, FMO en haar accountant?

Bijlage 2 – Interviewvragen 2^e ronde

Interviewvragen 2^e ronde – Min. Buza, Min. Fin, FMO

- 1) Wat is de doelstelling van FMO en komt deze overeen met die van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Financiën?
- 2) Krijgt FMO voldoende ruimte om zelfstandig en onafhankelijk haar doelstelling te verwezenlijken? Op welke punten wel en op welke punten niet?
- 3) Hoe gaat FMO om met de risico's die deze doelstelling met zich meebrengt? Is FMO bijvoorbeeld in staat risico's op de Staat af te wentelen?
- 4) Vindt beloning op basis van prestaties plaats? Wat gebeurt er bijvoorbeeld met de winst uit het A-bedrijf?
- 5) Welke concrete indicatoren worden er gehanteerd waarop FMO beoordeeld kan worden? Zijn er ook indicatoren die eigenlijk gehanteerd moeten worden maar die nu niet meetellen?
- 6) Worden de resultaten die nodig zijn voor het verwezenlijken van de doelstelling van de Staat alleen door FMO beïnvloed? Hoe worden de inspanningen van FMO duidelijk gemaakt in het geheel van inspanningen die leiden tot bereiken van de doelstelling?
- 7) Hoe wordt getracht het (bedrijfs)proces transparant en inzichtelijk te maken voor de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën?
- 8) Wat doet FMO om de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën duidelijk te maken dat ze zich inzet om haar doelstelling te behalen?
- 9) Het toezicht houden op FMO kost tijd en moeite. Wegen de kosten op tegen de baten?

Bijlage 3 – Criterianota

BIJLAGE BIJ DE OVEREENKOMST STAAT – FMO VAN

16 NOVEMBER 1998

CRITERIANOTA

1 Inleiding

Uitgangspunt voor het financieringsbeleid van de FMO is de statutaire doelstelling die daarom op deze plaats volledig geciteerd wordt:

De vennootschap heeft ten doel een bijdrage te leveren aan de ontplooiing van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden in het belang van de economische en sociale vooruitgang van deze landen, zulks in overeenstemming met de bedoeling van de overheden van de betreffende landen en met het Nederlandse overheidsbeleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking, een en ander door:

- a** het verlenen van financiering aan dan wel ten behoeve van natuurlijke of rechtspersonen die in een ontwikkelingsland een bedrijf of beroep uitoefenen of gaan uitoefenen, zulks onder meer door middel van het deelnemen in het kapitaal, het verstrekken van leningen en het verlenen van subsidies;
- b** het ten behoeve van de onder (a) bedoelde natuurlijke en rechtspersonen verlenen van bemiddeling bij het aantrekken van geldmiddelen;
- c** het verstrekken van aangepaste soorten financieringen voor technische assistentie, training, investeringsbevorderende activiteiten en andere activiteiten die bevorderlijk zijn voor de ontplooiing van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden;
- d** en alles wat in de ruime zin bevorderlijk is voor de ontplooiing van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden.

Ten behoeve van de identificatie, keuze en implementatie van de financiële dienstverlening stelt de directie telkenmale een aantal beleidsuitgangspunten en criteria vast die, na goedkeuring door de Raad van Commissarissen, daarbij als richtsnoer dienen en tevens inspielen op het geldende beleid ten aanzien van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Bijstelling van deze criteria aan veranderende omstandigheden vindt mede plaats aan de hand van het periodiek (halfjaarlijks) te voeren beleidsoverleg tussen de Staat en de FMO.

2 Beleidsuitgangspunten

Het operationele beleid gaat uit van de volgende uitgangspunten:

- a** katalyseren: het maximeren van de stroom van financieringen naar FMO's doelgroep. Dit vereist maximering van de groei en de inzet van FMO's eigen vermogen en van de hefboomwerking van haar financieringen;
- b** additionaliteit: door slechts financiële diensten te verlenen voorzover de markt daar niet of niet in voldoende mate en op redelijke voorwaarden in voorziet;
- c** "good governance": het toepassen van de beginselen van behoorlijk bestuur in de meest ruime zin. Hierdoor is FMO normatief op onderdelen van de bedrijfsvoering waaronder het sociaal beleid en het milieubeleid.

3 Landenkeuze

Ontwikkelingslanden zijn voor dit doel gedefinieerd als de landen die door de Wereldbank in haar meest recente World Development Report zijn opgenomen in de categorieën "low-income economies", "lower-middle income economies" en "upper-middle income economies" of die op het moment van goedkeuring van de financiering feitelijk daartoe behoren, alsmede landen of gebieden die expliciet door de Nederlandse regering hiervoor zijn of worden aangewezen.

Indien een van de hierboven gedefinieerde landen vanuit het politieke oogpunt van het Nederlandse overheidsbeleid de van tijd tot tijd te hanteren toets der kritiek niet kan doorstaan zal de overheid dit schriftelijk aan de FMO meedelen en zal de FMO zich aldaar onthouden van nieuwe activiteiten.

Hierbij wordt aangetekend dat bestaande investeringen in landen die te eniger tijd in politieke ongenade vallen uiteraard niet zonder meer teruggetrokken zullen kunnen worden. De FMO zal deze investeringen waar en voor zover mogelijk afbouwen.

Daarnaast hanteert FMO de volgende uitgangspunten:

- a geen financieringen in landen die in oorlog of gewapend conflict met een ander land zijn;
- b er naar streven dat circa 70% van de financieringen in de zgn. "low-income economies" en "lower middle-income economies" gerealiseerd wordt, waarvan circa 35% in de "low-income economies";
- c het naar vermogen inzetten van extra menskracht en het ontwikkelen en implementeren van specifieke programma's en/of instrumenten voor landen of landengroepen waarvoor de Nederlandse regering van tijd tot tijd de bijzondere belangstelling van FMO vraagt, voorzover passend binnen het beleidskader. De afspraken hieromtrent worden vastgelegd in zgn. 'side letters'.

4 Sectorkeuze

Voor financiële dienstverlening komen in aanmerking bedrijfsmatige activiteiten in de landbouw en visserij, mijnbouw, agro-industrie, industrie en de dienstensector inclusief de nutssector en het bank- en verzekeringswezen in de meest ruime zin. De nadruk ligt op de ontwikkeling van de financiële sector. Uitgesloten zijn activiteiten/instellingen die in strijd met wettelijke bepalingen, overheidsvoorschriften/ maatregelen of goede zeden in Nederland en/of het betrokken land zijn c.q. opereren, of die in strijd zijn/optreden met internationaal dwingende rechtsbepalingen. Eveneens zijn uitgesloten alle activiteiten op het gebied van c.q. samenhangend met bewapening en ammunities.

5 Overige criteria

- a FMO's cliënten of tegenpartijen zijn natuurlijke personen, vennootschappen en/of rechtspersonen die behoren tot het bedrijfsleven of die bedrijfsmatig opereren; eigenaars en managers zijn van onberispelijke zakelijke morele standing, rekening houdend met de normen en gebruiken in het betreffende land;
- b de continuïteit van de cliënt/tegenpartij dient gewaarborgd te zijn door een te verwachten positief financieel en economisch rendement;
- c de cliënt/tegenpartij moet gedragen worden door ondernemers met een goede financiële positie, die zelf een substantieel financieel risico kunnen nemen. Zij moeten worden bestuurd door capabele, bij voorkeur lokale, managers. Financiële instellingen moeten werken onder adequaat toezicht. Indien het lokale regime van toezicht tekortschiet tracht FMO zelf te voorzien in dit manco. Een grondige analyse van alle mogelijke risico's moet uitwijzen dat deze risico's beheersbaar en daardoor aanvaardbaar zijn;
- d de directe werkgelegenheid bij cliënten/tegenpartijen dient duurzaam te zijn. De kwaliteit van de arbeidsvoorwaarden en sociale voorzieningen moet goed zijn in de lokale context. Ondernemers en managers moeten er blijk van geven doordrongen te zijn van het belang van goede arbeidsvoorwaarden en sociale voorzieningen;
- e FMO's cliënten/tegenpartijen moeten voor zover van toepassing minimaal voldoen aan de lokaal vigerende milieuwetgeving. Zo mogelijk moeten zij eveneens voldoen aan internationale normen, waarbij de normen van de Wereldbankgroep als maatstaf genomen worden;
- f de toe te passen technologie dient zich bewezen te hebben; innovatieve technologieën worden slechts overwogen indien deze worden geïmplementeerd door zeer ervaren cliënten/tegenpartijen;
- g de keuze voor een cliënt/tegenpartij is niet gebonden aan het aanwezig zijn van een Nederlands belang; voorzover praktisch, haalbaar en effectief en ten voordele van de cliënt/tegenpartij zal het echter wel worden bevorderd.

6 Slotbepaling

Voor de beleidsuitgangspunten en de criteria bestaan interne beleidsdocumenten, richtlijnen en procedures, die van tijd tot tijd worden aangepast om rekening te blijven houden met veranderingen in FMO's werkgebied en dienstverlening.

Bijlage 4 – Voorbeeld documentenanalyse

Legenda:

Belangentegenstelling

Doel congruentie

Risicohouding

Informatieasymmetrie

Programmeerbaarheid

Meetbaarheid

Onzekerheid

0 = het onderwerp wordt alleen besproken

+ = bespreking van het onderwerp leidt tot verkleining agencyproblemen

! = bespreking leidt tot aanpassing van agencyrelatie waardoor agencyprobleem verkleind wordt

AS/Hof/Jng
1999

24 juni

Verslag

van het 11^e halfjaarlijks beleidsoverleg tussen de Staat en de FMO op 27 oktober 1998 ten kantore van de FMO

Aanwezig:

Ministerie van Financiën: Drs. J.C.de Groot
Mr. R.E. van der Linde

Ministerie van Buitenlandse Zaken: Drs. J.P. Ramaker
Drs. R.G. Dijksterhuis

FMO: Prof. Dr. L.B.M. Mennes, voorzitter
Drs. F.J. Smit
Drs. N.D.Kleiterp
Mr. R.Hofenk

1. Opening	
De FMO treedt op als gastheer van het 11 ^e halfjaarlijks overleg tussen de Staat en de FMO. De heer <u>Mennes</u> opent de vergadering en heet de aanwezigen van harte welkom. Het laatste halfjaarlijks beleidsoverleg heeft plaatsgevonden in december 1996 en in de tussentijd heeft regelmatig overleg plaatsgevonden tussen de Staat en de FMO in de zgn. Coördinatie Commissie, waarin de uitkomsten van evaluaties en de nieuwe Overeenkomst Staat - FMO is voorbereid.	
2. Financieel Verslag per 30 juni 1998	
Dit wordt gezamenlijk met agendapunt 3 behandeld.	
3. Financieel Verslag per 30 september 1998	
De cijfers per 30 september 1998 worden ter vergadering uitgereikt en de heer <u>Kleiterp</u> verduidelijkt dat de productie tot en met het derde kwartaal zeer bevredigend is en dat de FMO haar jaarbudget aan goedkeuringen nu al heeft bereikt. Dit is hoofdzakelijk het gevolg van het grote beroep op de FMO financieringen. Het B-leningen programma van de FMO heeft als gevolg van de aarzeling van de commerciële financiers een teruggang laten zien ten opzichte van vorig jaar. Voor wat betreft de contracteringen en de uitbetalingen geldt dat het jaarbudget reeds is gehaald. De achterstanden zijn zowel als percentage als in absolute bedragen verder gedaald. Met betrekking tot het resultaat is op dit moment bekend dat dit aan het eind van het jaar lager zal zijn dan vorig jaar als gevolg van de te	0 + 0 +

<p>treffen waardecorrecties in het laatste kwartaal. Het grote aantal goedkeuringen en contracteringen heeft geleid tot een groei van de portefeuille met 15%. De heer <u>Kleiterp</u> verduidelijkt dat het voor de FMO steeds lastiger wordt om zich tegen aantrekkelijke voorwaarden te funden in de markt. Onder andere om deze reden wordt overwogen om Medium Term Notes uit te geven die meer tegemoet komen aan de wensen van de markt.</p>	+
<p>De heer <u>Mennes</u> vult aan dat het in het operationeel bedrijf goed gaat met een verwacht niveau van goedkeuringen dat rond de f 1 miljard zal liggen. De heer <u>Mennes</u> is tevreden over de voortgang van het omvangrijke IT project dat voorziet in de vervanging van het informatiesysteem bij de FMO. Inmiddels is het aantal medewerkers bij de FMO verder gegroeid tot 115. Tevens meldt de heer <u>Mennes</u> dat de voorbereidingen voor het aanvragen van een Rating zijn afgerond.</p>	
<p>De heer <u>Smit</u> verduidelijkt dat de vooruitzichten met betrekking tot de regio's waar de FMO actief is toch wat somber zijn. Op basis van analyses van zowel de Wereldbank als het IIF (International Institute of Finance) wordt niet meer gesproken over een geïsoleerde crisis in Zuid-Oost Azië. De vrees bestaat dat door de grote verwevenheid van de internationale kapitaalmarkt de crisis zich verder zal verspreiden en zijn dieptepunt nog niet heeft bereikt. Dit zijn ook de signalen die de ronde deden op de Wereldbank vergadering van eind september.</p>	+
<p>De staf van de FMO is hieromtrent geïnformeerd en het acceptatiebeleid is verder aangescherpt waarbij het accent op solide bedrijven in de export sector zal komen te liggen. De verwachting is dat alleen de zeer sterke bedrijven in de crisis gebieden zullen overleven en dit zal ook consequenties hebben voor de kwaliteit van de portefeuille. De heer <u>Smit</u> vult aan dat er ook voor het eerst in de financiële sector binnen de portefeuille achterstanden ontstaan en waardecorrecties moeten worden getroffen.</p>	0
<p>Tevens wordt er met de stofkam door de portefeuille gegaan om de risico's bij de individuele debiteuren zo veel mogelijk in kaart te brengen en dit is de eerste testcase voor de FMO sinds de verzelfstandiging in 1991.</p>	
<p>In Latijns-Amerika waar in de portefeuille nog geen achterstanden zijn, zal de FMO met het verscherpte acceptatiebeleid actief blijven. In Afrika heeft de crisis nog niet geleid tot extra waardecorrecties, maar de vrees bestaat dat dit op termijn wel zal gebeuren. In Oost-Europa is de crisis nog beperkt tot Rusland in welk land op dit moment overleg wordt gevoerd over de status van de FMO. In Azië is de FMO voor het eerst actief in Zuid-Korea, dit geschiedt gezamenlijk met IFC en hierbij richt de FMO zich op bedrijven buiten de invloedssfeer van de grote conglomeraten. In Thailand en de Filipijnen is de FMO weer actief en in Indonesië worden voorzichtig bij de bestaande cliënten de activiteiten weer opgepakt.</p>	
<p>De heer <u>De Groot</u> merkt op dat de verwevenheid tussen de diverse regio's ook zal betekenen dat de gevolgen van de crisis in de gehele portefeuille van de FMO merkbaar zullen zijn. Naar aanleiding van een vraag van de heer <u>De Groot</u> verduidelijkt de heer <u>Smit</u> dat de FMO zeer scherp de situatie zal volgen maar dat we ook moeten waken voor een overreactie in deze.</p>	0
<p>De heer <u>Smit</u> merkt vervolgens op dat in de markt veel bedrijven bezig zijn met herkapitalisatie en behoefte hebben aan versterking van het eigen vermogen. Dit betekent een toename van de vraag naar onze equity producten en allerlei vormen van achtergestelde leningen en convertibele leningen. Van belang hierbij is een goede verhouding tussen prijs en het lange termijn risico dat de FMO met deze vormen van financiering loopt. Door juist in deze situaties actief te blijven in dit hoog risicosegment wordt recht gedaan aan de bijzondere opdracht van de FMO.</p>	0
<p>Naar aanleiding van een vraag van de heer <u>Ramaker</u> verduidelijkt de heer <u>Smit</u> dat IFC, de benchmark voor de FMO, op het eerste gezicht meer te lijden heeft van de crisis dan FMO. Dit geldt ook voor DEG en CDC onder meer als gevolg van de grotere participatie portefeuilles. In dit opzicht vraagt de heer <u>Ramaker</u> zich af waarom de FMO juist nu haar participatieportefeuille aan het uitbouwen is: brengt dit geen extra risico's met zich mee?. De heer <u>Smit</u> verduidelijkt dat zich nu kansen voordoen om de participatie portefeuille uit te bouwen en het aandeel van deze portefeuille beslaat een gering deel van de totale FMO-portefeuille. De verwachting is dat deze na een aanloopperiode van 5 á 6 jaar substantieel bij zal dragen aan de winst. Verdere groei wordt voorzien in de financiële sector waarvan het aandeel in de totale portefeuille op circa 60% zal uitkomen en in het zelf managen van private equity fondsen. Naar aanleiding van een vraag van de heer <u>Ramaker</u> bevestigt de heer <u>Smit</u> dat hiermee eerst ervaring wordt opgebouwd in de voor de FMO bekende regio van Midden-Amerika. De heer <u>Smit</u> licht toe dat de FMO samen met lokale partners ook fondsen wil opzetten in Afrika, maar hier is het verwachte geringe rendement tot nu toe een hinderpaal gebleken. Op dit moment wordt met behulp van Seed Capital alsnog gekeken of zich hiervoor in deze regio mogelijkheden voordoen.</p>	+ micro/ meso
<p>De heer <u>Smit</u> verklaart naar aanleiding van een vraag van de heer <u>Ramaker</u> dat een aantal</p>	

participaties als gevolg van de crisis niet verkoopbaar bleken op het gewenste prijsniveau en dit heeft het resultaat van de afdeling nadelig beïnvloed.	
Vervolgens geeft de heer <u>Mennes</u> naar aanleiding van een vraag van de heer <u>Ramaker</u> een korte toelichting op de stijging van de apparaatskosten en het aantal medewerkers.	
De groei van de activiteiten van het bedrijf hebben niet alleen geleid tot een uitbreiding van het aantal investment officers, maar tevens is geïnvesteerd in Informatietechnologie en Risicoanalyse. De heer <u>Kleiterp</u> verduidelijkt dat de groei van de sociale lasten onder meer het gevolg is van de toegenomen pensioenverplichtingen. Naar aanleiding van een vraag van de heer <u>Ramaker</u> licht de heer <u>Kleiterp</u> toe dat de winst naar verwachting lager zal zijn dan vorig jaar, maar dit heeft op dit moment geen consequenties voor de verwachte dividenduitkering van 2,5%.	
De heer <u>De Groot</u> merkt tot slot op dat de uitgangspositie voor de FMO om eventuele tegenvallers te kunnen opvangen goed is.	
4. Voortgang afronding Nieuwe Overeenkomst Staat-FMO	
De heer <u>Mennes</u> licht toe in alle opzichten tevreden te zijn over het bereikte resultaat en de inbreng van zowel minister Zalm als minister Herfkens tijdens de recente vergadering van de Vaste Kamercommissies. De overgebleven discussie punten spitsen zich toe op het controle protocol tussen het Ministerie van Financiën, De Nederlandsche Bank en de FMO en de verdeling van de portefeuille over de diverse regio's.	0
De uitwerking van het toezicht protocol vormt geen obstakel meer en hieromtrent is overeenstemming bereikt.	
De heer <u>Mennes</u> verduidelijkt naar aanleiding van de discussie met beide ministers dat duidelijk is dat via de FMO bepaalde doelstellingen in het beleid met betrekking tot landenkeuze kunnen worden verwezenlijkt, maar dat dit de FMO niet te zeer mag beperken in de spreiding van haar activiteiten. De heer <u>Mennes</u> licht toe naar aanleiding van de brief van mevrouw Herfkens dat de FMO bereid is om ten aanzien van Afrika een extra inspanning te leveren. In het geval echter een verdere verfijning van de concentratie van de activiteiten van de FMO in dit continent wordt overwogen zal dit onherroepelijk ten koste gaan van FMO's inspanningen in andere eveneens arme regio's.	0
De FMO pleit dan ook uit hoofde van risico spreiding voor een grote mate van flexibiliteit waarbij een inspanning ten opzichte van landen in een bepaalde inkomensgroep de voorkeur heeft boven bepaalde regio's. De heer <u>Dijksterhuis</u> verduidelijkt dat naar aanleiding van de discussie in de Vaste Kamercommissie de Minister zich nu zelf met de landenkeuze van de FMO bezighoudt. De heer <u>De Groot</u> merkt op dat het Ministerie van Financiën voorstander is van een grote flexibiliteit voor de FMO om snel te kunnen reageren op de veranderende omstandigheden. De heer <u>Ramaker</u> merkt op dat tegemoet moet worden gekomen aan hetgeen door minister Herfkens in het overleg met de Vaste Kamercommissie is opgemerkt over de FMO financieringen in Sub Sahara Afrika. Hij stelt voor om hierover verder overleg te voeren en dit vast te leggen in een side letter bij de Nieuwe Overeenkomst Staat-FMO.	+ meso/ macro ! macro
5. Voortgang loketten discussie	
De heer <u>Mennes</u> meldt dat na het bezoek van de heer Van der Zwan, die in opdracht van de ministers van Economische Zaken, Financiën en Ontwikkelingssamenwerking een advies moet uitbrengen over deze aangelegenheid, geen enkel bericht is ontvangen over voortgang. Wel heeft de heer Mennes begrepen dat de concepten als uiterst vertrouwelijk worden beschouwd en voor de FMO niet ter inzage zijn. De heer <u>Ramaker</u> en de heer <u>De Groot</u> bevestigen dit en kunnen verder geen mededeling doen.	
6. Rondvraag en sluiting.	
Er wordt geen gebruik gemaakt van de rondvraag en de heer <u>Mennes</u> sluit de vergadering om 16:30 uur.	