

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/160536>

Please be advised that this information was generated on 2021-05-09 and may be subject to change.

ZBO'S VERDIENEN EIGEN RAAD VAN TOEZICHT

Kabinet streeft ten onrechte naar afschaffing

Het kabinet wil geen raden van toezicht meer voor Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's), om betere garanties te bieden voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Maar RvT's vervullen belangrijke functies, die de minister of een ministerie niet kan vervullen. Zeven argumenten om ZBO's wel te (blijven) voorzien van een eigen raad van toezicht.

Sandra van Thiel

Sinds de invoering van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (ZBO) streeft het kabinet ernaar om geen raden van toezicht meer in te stellen bij ZBO's, en daar waar zo'n raad nog bestaat deze op te heffen. De Kaderwet verbiedt een raad van toezicht niet, maar schrijft wel voor dat bevoegdheden die normaliter bij een raad van toezicht liggen aan de minister worden toegekend, zoals de benoeming van de leden van de raad van bestuur.¹ Daarmee wordt een raad van toezicht de facto overbodig. Achterliggend idee is dat het houden van toezicht door de minister en/of het moederdepartement betere garanties biedt voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit argument past in de discussie over ZBO's, die vooral gaat over juridische aspecten van ZBO's – en niet over bijvoorbeeld de prestaties van ZBO's.²

Het probleem is dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor ZBO's beperkt is. Dat was bedoeld om politieke invloed op de uitvoering van beleid te verminderen en het mogelijk te maken dat ZBO's meer bedrijfsmatig kunnen werken. Alleen is nooit vastgelegd waar de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid liggen.³ Daarenboven is de detailbemoeyenis van politici niet verminderd. Bovendien blijven ministers en parlement vasthouden aan verticale verantwoordingslijnen; nieuwe verantwoordingsmechanismen, zoals openbare rapportages, keurmerken of visitatieprocedures, worden niet gebruikt als bron van informatie.⁴

Het afschaffen van de raden van toezicht is echter zeer onverstandig. De raden vervullen namelijk een aantal belangrijke functies, die de minister of een



STAATSBOSBEHEER IS EEN VAN DE ZBO'S MET EEN EIGEN RAAD VAN TOEZICHT

ministerie niet kan vervullen. Hieronder geef ik zeven argumenten waarom raden van toezicht niet afgeschaft zouden moeten worden, maar juist in ere hersteld.

Argument 1: checks and balances

De raad van toezicht neemt niet de plaats in van het ministerie als toezichthouder, maar biedt de mogelijkheid om extra controle en toezicht te houden. Door toezicht vanuit meerdere hoeken te laten plaatsvinden, wordt de kans op het voorkomen en signaleren van mogelijke problemen groter. Dat vereist wel dat een raad van toezicht ook daadwerkelijk bevoegdheden heeft; een tandeloze leeuw heeft geen effect. De minister blijft uiteindelijk altijd verantwoordelijk, ook voor de raad van toezicht. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de meeste leden van raden van toezicht door de minister worden benoemd.

Argument 2: raad heeft meerdere functies

Een raad van toezicht doet veel meer dan alleen toezicht houden. Zo kunnen leden van de raad van toezicht specialistische kennis inbrengen bijvoorbeeld op het gebied van ICT. Of de leden zijn representanten van belangrijke partijen in de specifieke beleidssector waarin het ZBO opereert.⁵ In dat laatste geval draagt de raad van toezicht bij de legitimiteit van het ZBO. Dat kan een ministerie niet (allemaal) bieden.

Argument 3: interne positie kweekt vertrouwen

De raad van toezicht is onderdeel van de organisatie, en staat niet daarbuiten op afstand. Daardoor kan de

samenwerkingsrelatie ook veel intensiever en vertrouwder zijn, en dat kan tot meer openheid leiden over prestaties en ontwikkelingen.⁶ Omgekeerd kan het er ook toe leiden dat er teveel verwevenheid ontstaat en dat de raad zijn toezichtstaak niet meer objectief kan vervullen; daarvoor is het nodig dat de minister zijn taken ten opzichte van de raad (bv. functioneringsgesprek) vervult.

Argument 4: sparring partner

De raad van toezicht is voor de raad van bestuur één van de weinige gremia, zo niet het enige, op eigen niveau waarmee ze kunnen sparren over strategische beslissingen. Met de minister kan dat niet. Overleg tussen ZBO's en ministeries worden gekenmerkt door een lage frequentie, en meestal vindt het plaats op ambtelijk niveau. Bovendien zijn er binnen een ministerie vaak veel verschillende afdelingen waarmee contacten worden onderhouden, over verschillende taakaspecten (financieel, beleidsinhoudelijk).⁷ Met wie moeten ZBO's dan spreken over dit soort strategische vraagstukken?

Argument 5: rolvermenging bij ministerie

Door de minister of het ministerie te belasten met de toezichtstaak ontstaat het risico van rolvermenging. Immers, de minister/ministerie is ook eigenaar en opdrachtgever van het ZBO, en hoeder van het algemene belang.⁸ Overheden verkeren regelmatig in een spagaat, denk bijvoorbeeld aan de aardgasproblematiek: enerzijds wil de overheid gas winnen, en gasbaten inboeken, maar anderzijds is ze ook verantwoordelijk voor de veiligheid van de Groningse burgers, en toezicht op de gasbedrijven, en eigenaar van de toezichthouder die dat doet. Ook het 'actieve aandeelhouderschap' bij staatsdeelnemingen schuurt met de principes van goed bestuur. Een raad van toezicht heeft die problematiek niet en kijkt dus objectiever naar het belang van het ZBO dan een minister(ie).

Argument 6: botsende logica's

ZBO's zijn opgericht om onpartijdig, zonder directe politieke bemoeienis, publieke taken uit te voeren, volgens bedrijfsmatige principes (bv eigen personeels-

**EEN RAAD VAN TOEZICHT
STAAT VEEL DICHTER BIJ
DE ORGANISATIE DAN HET
MINISTERIE EN KAN DUS
EFFECTIEVER TOEZICHT
HOUDEN**

EEN RAAD VAN TOEZICHT KIJKT OBJECTIEVER NAAR HET BELANG VAN HET ZBO DAN EEN MINISTER(IE)

beleid, baten-lasten stelsel voeren). De consequentie daarvan moet zijn dat de inrichting van het toezicht en de governance daar bij passen. Door toezicht bij de minister of het ministerie te beleggen staat vooral de politieke logica centraal, en die botst nogal eens met een bedrijfsmatige logica. Denk bijvoorbeeld aan het korte termijn denken in de politiek versus de lange termijn planning van een bedrijfsmatig werkende organisatie. Het eenzijdig openbreken van contractuele afspraken om bezuinigingen op te kunnen leggen, ondermijnt de continuïteit en het functioneren van ZBO's.

Argument 7: kwaliteit vereist

Toezicht staat of valt met de kwaliteit van de toezichthouders. Het is de vraag in hoeverre beleidsambtenaren beschikken over de juiste competenties om toezicht te houden.⁹ Vaak ontbreekt bovendien bij ministeries de aandacht en waardering voor het onderhouden van relaties met ZBO's. Maar ook aan de andere kant, bij de raad van toezicht, moet natuurlijk sprake zijn van kwalitatief goede mensen. Nu zijn leden van raden van toezicht vaak oud-politici en oud-bestuurders. Dat is wellicht niet altijd de beste achtergrond (zie bv het incident bij het COA). Het is dan ook nodig dat ministeries en ZBO's meer investeren in het werven en scholen van leden van raden van toezicht. Misschien zou een betere beloning ook betere kandidaten aantrekken.

Tot slot

Een goede raad van toezicht kan veel meer tijd besteden aan het houden van toezicht dan een ministerie kan. Sommige ministeries zien dat zelf ook wel in, maar kunnen niet ontkomen aan de uniformerende werking van de kaderwet. Als toezicht wordt belegd bij ministeries, moeten ze echter wel meer werk (gaan) maken van die functie.

Noten:

1. Van Thiel, S. (2009). De raad van toezicht bij zbo's. *Openbaar Bestuur*, 19(4), 7-9.
2. Schillemans T. & S. van Thiel. (2009). Onbekend en onbemand: beeldvorming over zelfstandige bestuursorganen. *Bestuurswetenschappen*, 63(6), 53-72.
3. Bovens, M.A.P. (2000). De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording. [oratie UU]. Utrecht, Universiteit Utrecht.
4. Schillemans, T. (2007). Verantwoording in de schaduw van macht. *Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. [proefschrift]. Den Haag, RMO.
5. Cornforth, C. (red.). (2003). *The governance of public and non-profit organizations: what do boards do?* Londen, Routledge.
6. Luursema, M., M. van Twist, F. Beemer, R. Timmerman & F. Gronheid. (2003). *Toekomst voor raden van toezicht?* Assen, Berenschot Fundatie.
7. Van Thiel, S. & R. Hendriks. (2014). Aansturing van zelfstandige bestuursorganen door ministeries: stijlverschillen. *Bestuurswetenschappen*, 68(4), 53-68.
8. Plug, P.J., R. Timmerman, A. Dekker, S. Fooij & S. ten Have. (2004). *Aansturen van verzelfstandigde organisaties: het creëren van effectieve verbindingen tussen beleid en uitvoering*. Berenschot.
9. Van Thiel, S., A. Jansen, R. Timmerman & P. Plug. (2004). Competenties voor relatiemanagement: tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie in. *Bestuurswetenschappen*, 58(6), 495-514.

Over de auteur:

Prof. dr Sandra van Thiel is hoogleraar Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit, Nijmegen, en publiceert regelmatig over ZBO's. Correspondentie: s.vanthiel@fm.ru.nl

