

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 detailbemoeienis 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

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 toezicht-houders. 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 uniforme 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

