



Beter toezicht op ProRail door minister is illusie

15-12-2016

PUBLIC GOVERNANCE

Het kabinet heeft onlangs definitief besloten ProRail om te vormen tot een zelfstandig bestuursorgaan. Weinig effectief en onnodig, aldus Hildegard Pelzer, directeur van Governance Support. Toezicht door de overheid is niet beter dan toezicht door een raad van commissarissen en kan leiden tot een spagaat tussen organisatie- en politiek belang.



ProRail is een vennootschap met een raad van commissarissen en het Rijk als enig aandeelhouder. De ministerraad heeft onlangs definitief besloten het staatsbedrijf als een zelfstandig bestuursorgaan onder het ministerie van Infrastructuur te brengen. Deze keuze is ingegeven door de wens van het kabinet om het onderhoud van het spoor te verbeteren en zo de overlast te verminderen en om niet meer verrast te worden door kostenoverschrijdingen.

Rijk trekt zaken vaak naar zichzelf toe

Wordt het toezicht op ProRail daarmee daadwerkelijk versterkt? De Belastingdienst is een uitvoeringsdienst van het ministerie van Financiën en zit dus al dicht bij het ministerie, maar ook hier zijn zaken niet goed gegaan. De uitvoering van het pgb door de Sociale Verzekeringsbank, een zelfstandig bestuursorgaan, is vastgelopen en wordt nu ondergebracht bij de brancheorganisatie van zorgverzekeraars. Dat is bijzonder, want vaak heeft het Rijk de neiging om als iets niet goed gaat, de zaak naar zichzelf toe te trekken.

Met zachte of harde hand ingrijpen

Checks and balances moeten worden geborgd. Tegenover de beslissingsmacht en handelingsvrijheid van bestuurders moet tegenkracht, countervailing power, worden georganiseerd. Er moet een passende balans worden gevonden tussen enerzijds de ruimte van bestuurders om met kennis van zaken effectief te kunnen handelen, en anderzijds de controle op het gebruik van die ruimte en de mogelijkheid om zo nodig met zachte of harde hand in te grijpen.

Gedrag bijsturen

Het is zeer de vraag of de minister dat beter kan dan een goede raad van toezicht of raad van commissarissen. Het gaat niet alleen om het bewaken of het goed gaat, maar ook om effectief optreden als het niet goed dreigt te gaan. Als het waar is dat de autonomie bij de Belastingdienst is doorgeschoten, zoals uit verklaringen van de staatssecretaris Wiebes te bespeuren valt, dan moet hij bovenop het bestuur van de Belastingdienst gaan zitten en het gedrag bijsturen.

Veilig klimaat

Dat sturen op cultuur en gedrag in de top van organisaties essentieel is, blijkt uit vele incidenten in de afgelopen jaren. Sturen op cultuur en gedrag vraagt om een veilig klimaat, waarin bestuurders met hun toezichthouders kunnen bespreken waar zij tegenaan lopen en waarin zij zich kwetsbaar kunnen opstellen. Toezichthouders moeten bestuurders met wijsheid en passende toon op hun gedrag en attitude kunnen aanspreken.

Maximale transparantie versus terughoudendheid

Dit soort relaties zijn in het geval van toezicht door een minister haast onmogelijk. De minister staat met meer dan één been in de politiek en die heeft haar eigen spelregels. Zo eist de politiek maximale transparantie, terwijl vanuit het organisatiebelang terughoudendheid nodig kan zijn. Het verwijt van de Tweede Kamer dat staatssecretaris Wiebes problemen over de vertrekregeling bij de Belastingdienst verzwegen en diens verweer dat er nog gesprekken met de vakbonden liepen, is daar een voorbeeld van.

Dubbelrol

En dan is er het probleem van de dubbelrol van de overheid. Het ministerie geeft het zelfstandig bestuursorgaan opdrachten. Daarbij wint de politieke druk het nogal eens van rationele argumenten, bijvoorbeeld wat de haalbaarheid betreft. Tegelijk is de minister toezichthouder op de uitvoering van die opdrachten en kan daarmee in een spagaat terecht komen. Zie het dossier ‘patiëntgebonden budget’ bij de Sociale Verzekeringsbank.

Stevige commissarissen bieden weerstand

ProRail als zelfstandig bestuursorgaan onder direct toezicht van de minister plaatsen, is niet alleen weinig effectief, maar ook onnodig. De mogelijkheden van de minister om binnen de vennootschapsstructuur direct en indirect via de raad van commissarissen het toezicht te versterken, zijn nog niet uitgeput. Het begint met de weloverwogen benoeming van commissarissen. Dat is een belangrijke bevoegdheid van de minister als aandeelhouder van ProRail. De raad van commissarissen moet bewaken dat uiteenlopende belangen goed worden afgewogen en moet de stevigheid hebben om zo nodig weerstand te bieden tegen de druk van het bestuur of van de minister. Als aandeelhouder moet de minister ook betrokken zijn bij ingrijpende strategische keuzes en moet hij het functioneren van het staatsbedrijf met brede interesse volgen en niet alleen als er problemen dreigen.

Kortom, het is een illusie te denken dat toezicht door de overheid beter is dan intern toezicht door een raad van commissarissen. Een majeure operatie als het ombouwen van ProRail van vennootschap naar zelfstandig bestuursorgaan zal bovendien veel energie en geld kosten, dat beter kan worden besteed aan verbeteringen binnen de bestaande structuur.

Auteur(s): Hildegard Pelzer (Governance Support)

Dit artikel is gepubliceerd in: GU2016dec