

Toezichthouden op publieke organisaties onbegonnen werk?

Dolf van den Brink vroeg zich laatst in het Financieele Dagblad af wat mensen bezielt om commissaris te worden. Hij schrijft dat commissarissen het risico op miskleunen zo klein mogelijk moeten maken, maar dat het een illusie is dat zij met honderd procent zekerheid brokken kunnen voorkomen. Welke eisen kan men tegenwoordig aan toezichthouders stellen en welke verwachtingen zijn gerechtvaardigd?

Toen ik in 2006 door de toenmalige minister van Immigratie en Asiel werd benoemd als lid van de Raad van Toezicht i.o. gold de toenmalige Wet COA. In deze wet stond de opdracht van de Raad duidelijk omschreven. De Raad moest er op toezien dat de taken van het COA, te weten het opvangen van asielzoekers, op een effectieve en efficiënte wijze werden uitgevoerd. Werden gelden efficiënt besteed en werden asielzoekers goed opgevangen? Behalve de Wet COA gold ook de Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties. In deze code is de wijze waarop een Raad van Toezicht geacht wordt zijn opdracht uit te voeren - toe te zien op een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering - verder uitgewerkt. De nieuwe Wet COA die al in 2006 was aangekondigd, maar pas in 2011 in werking trad, veranderde de opdracht van de Raad niet. Wel werd de directeur niet langer benoemd door de RvT i.o., maar werd de minister verantwoordelijk voor de benoeming van de bestuursvoorzitter en het vaststellen van het daarbij horende salaris.

De onderzoekscommissie Scheltema-Rijdsijk deed onderzoek naar de bestuurscultuur en het werkklimaat van het COA, de bestuursstructuur en de salarisvaststelling van de bestuursvoorzitter. Onderwerpen die niet tot de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden behoren van de Raad van Toezicht. Het is bijzonder dat de minister de onderzoeksopdracht aan een externe commissie heeft gegeven. Het lag eerder op de weg van de Raad van Toezicht om zo'n onderzoek te laten uitvoeren. Aanvankelijk had de Raad staatsraad Hoekstra daartoe ook bereid gevonden. De Tweede Kamer echter, die sec genomen geen rol heeft in de governance van het COA, wilde dat de minister zo'n onderzoek door een externe commissie zou laten uitvoeren. Wonderlijk.

De commissie Scheltema-Rijdsijk constateert dat de doelmatigheid van de taakuitvoering op orde was, maar dat de doelmatigheid van de organisatie beter had gekund. COA is een uitvoeringsorganisatie, die effectief en efficiënt opereerde. De financiële en administratieve organisatie was op orde hetgeen jaarlijks door de accountant werd bevestigd. Het kostenniveau per asielzoeker bleef door de jaren heen constant, namelijk zo'n €23.000,- per asielzoeker. Het ziekteverzuim daalde van 8% in 2006 naar 6,5% in 2011. De Raad van Toezicht zette aanvankelijk sterk in op centralisatie van taken in verband met de invoering van een ERP-systeem. Daarna zette hij in samenspraak met de minister in op sterke reductie van de staf op het hoofdkantoor in Rijswijk. De reorganisatie om deze reductie van de staf te realiseren, is in het najaar van 2011 ingezet. Het moment dat de NOS haar nieuwsuitzending

maakte. Natuurlijk waren er verbeteringen mogelijk, maar COA bleef altijd binnen zijn budget, confronteerde zijn minister nooit met financiële tegenvallers, en taakstellingen werden opgevangen. Het COA was kortom een goed geolied bedrijf. De afgesproken resultaten werden jaarlijks gehaald. Daarop kan een Raad van Toezicht worden aangesproken en afgerekend.

Anders is het als het gaat om processen en zachte factoren als bedrijfscultuur en werkklimaat. De onderzoekscommissie Scheltema-Rijsdijk stelt vast dat de Raad van Toezicht zich onvoldoende bewust is geweest van de betekenis van signalen die hadden moeten wijzen op een angstcultuur en een verziekt werkklimaat. Dat betreurt ik zeer. Met de commissie ben ik van mening dat het als toezichthouder moeilijk is stemmingen onder personeel te peilen. Als een Raad van Toezicht echter ook verantwoordelijk wordt voor bedrijfscultuur en werkklimaat, zal de governance van publieke organisaties anders moeten worden ingericht en moet het normenkader daarop worden aangepast.

Toen ik aantrad als toezichthouder in 2006 werd mij verzekerd dat het mij ongeveer één middag in de week zou kosten. Gelet op de hogere verwachtingen die men heeft gekregen van toezichthouders, zal dat niet meer voldoende zijn. Als toezichthouders ook verantwoordelijk worden voor processen, moeten zij veel dichterbij de organisatie en het dagelijks bestuur zitten. Hun functie zal in de toekomst een meer substantiële tijdsbesteding met zich meebrengen dan nu het geval is, van misschien wel twee tot drie dagen per week. Zij zullen minder op afstand staan dan nu gangbaar is. Zij zullen de accountant moeten kunnen benoemen en begeleiden, volwaardig gesprekspartner zijn van fiscalisten, juridisch goed onderlegd zijn en als crisismanager moeten kunnen opereren. Ook zal het belangrijk worden dat zij dan over een secretaris beschikken die onafhankelijk opereert van het dagelijks bestuur.

Ik constateer dat het toezichthouden op een publieke organisatie op zijn minst diffuus en risicovol is geworden. Het gaat om meer dan een doelmatige en doeltreffende uitvoering van taken. Het gaat ook om bestuursstijl, bestuurscultuur en werkklimaat. Ga er maar aan staan als toezichthouder op afstand. Diverse fracties in de Tweede Kamer hebben op de ontwikkelingen bij het COA zonder de feiten te kennen gereageerd en bij voorbaat het aftreden van de bestuursvoorzitter en de Raad van Toezicht geëist. Er moest en zou een Barbertje hangen. Daarmee werd de Raad van Toezicht speelbal van de politiek.

Ik hoop van harte dat de gedachtevorming over governance in publieke organisaties met het rapport van de COA-onderzoekscommissie en de reacties daarop in de media een nieuwe impuls heeft gekregen. Dat is zowel in het belang van de medewerkers in dergelijke organisaties als van bestuurders, toezichthouders en politiek verantwoordelijken. Dan wordt het weer plezierig om voor publieke organisaties te werken.

Den Haag, 15 april 2012
Anne-Wil Duthler