

Gevolgen van de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen voor Raden van Toezicht van ZBO's



Maarten van Ammers

Afstudeerscriptie Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen

Scriptiebegeleidster: Dr. S. van Thiel
Tweede beoordelaar: Prof. Dr. W.J.M. Kickert
Juli 2011

Voorwoord

Gedurende de afgelopen vijf maanden heb ik tijdens mijn stage bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Directie Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk) gewerkt aan deze scriptie. Ik heb het voorrecht gehad om mijn stage volledig in het teken te zetten van mijn scriptie. Ik heb mijn eigen onderzoekrichting mogen kiezen, om vervolgens zelfstandig het onderzoek vorm te geven; een inspirerende en vooral leuke uitdaging. Het resultaat ligt voor u.

Deze scriptie heb ik geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, opleiding Bestuurskunde. Dit resultaat was niet mogelijk geweest zonder de begeleiding vanuit de universiteit en het ministerie. Graag zou ik daarom Sandra van Thiel (Erasmus Universiteit Rotterdam) en Jacqueline Conemans (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) hartelijk willen bedanken voor de gedegen begeleiding gedurende de afgelopen vijf maanden. De kritische blik van mijn beide begeleiders heeft mij scherp en gefocust gehouden.

Bovendien kon ik op de werkvloer diverse experts om adviezen vragen. Daarom wil ik hier verder graag nog bedanken: Han van den Broek en Tony Kristalijn. Daarnaast wil ik alle respondenten nogmaals bedanken voor hun bereidheid mee te werken aan dit onderzoek. Mijn bijzondere dank gaat ook uit naar mijn ouders. Dankzij hun financiële en morele steun heb ik de afgelopen jaren zorgeloos kunnen studeren.

Last but not least wil ik mijn vriendin, Michelle Wesselo, bedanken voor haar engelengeduld en steun in soms moeilijke momenten die inherent verbonden zijn aan het schrijven van een scriptie.

Veel leesplezier.

Samenvatting

De Kaderwet ZBO's (2007) voorziet de minister van een minimumpakket aan bevoegdheden ter waarborging van zijn ministeriële verantwoordelijkheid. Daarmee komen de toezichthoudende bevoegdheden, zoals beslissingsbevoegdheden met betrekking tot de rechtspositie van het bestuur en het goedkeuren van specifieke besluiten, bij de minister (in plaats van een Raad van Toezicht) te liggen. Als gevolg van de Kaderwet ZBO's is een afzonderlijk geregelde toezichthouder - zoals een Raad van Toezicht - dikwijls niet meer nodig, omdat de Kaderwet ZBO's de verantwoording van het ZBO aan de minister regelt. Ondanks dat de Kaderwet ZBO's geen regelingen bevat die het gebruik van een Raad van Toezicht verbiedt of de vormgeving ervan bepaald, worden wel verwachtingen als gevolg van de nieuwe bevoegdheidsverdeling geëxpliciteerd door de initiator van de Kaderwet ZBO's (het ministerie van BZK). De taken van een Raad van Toezicht van ZBO's dienen bij voorkeur beperkt te blijven tot advisering; een Raad van Toezicht is een goed fenomeen als klankbord voor een directie. In de Memorie van Toelichting van de Kaderwet ZBO's wordt in het kader van Raden van Toezicht onderschreven dat een tussenschakel tussen de minister en de directie (de operationele leiding van een ZBO) minder wenselijk wordt geacht. De Kaderwet ZBO's geeft hiermee impliciet een richting voor de toekomstige functie en rol van de Raad van Toezicht, immers wordt de toezichthoudende rol centraal belegd bij het moederministerie van de desbetreffende ZBO. Interessant hierin betreft de wijze waarop Raden van Toezicht van ZBO's hebben gereageerd op deze (institutionele) druk tot een rolverandering. Dit leidt tot de centrale onderzoeksvraag: *Hoe zijn de Raden van Toezicht van ZBO's sinds 2006 omgegaan met de druk tot een rolverandering als gevolg van de Kaderwet ZBO's?*

Ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag is een deductief onderzoek verricht, waarin het leerstuk 'institutionele druk' centraal staat. Zowel de *resource dependency* theorie als de institutionele theorie veronderstellen dat het gedrag van actoren wordt bepaald door verschillende vormen van institutionele druk. Beide theorieën verschillen echter met betrekking tot de wijze waarop actoren op dergelijke institutionele druk kunnen reageren. Oliver (1991) heeft beide theorieën gecombineerd tot een typologie van mogelijke strategische reacties van actoren op institutionele druk. In het theoretisch kader wordt onderscheid gemaakt tussen de strategieën (oplopend in de mate van weerstand) *instemmen*, *compromisvorming*, *vermijden*, *trotseren* en *manipuleren*.

De condities waarbinnen institutionele druk wordt uitgeoefend zijn volgens Oliver (1991) bepalend voor de wijze waarop actoren anticiperen op institutionele druk. Oliver (1991)

onderscheidt tien factoren die van invloed zijn op de wijze waarop actoren reageren, namelijk: *legitimiteit, efficiency, multiplicity, afhankelijkheid, consistentie, autonomie, onzekerheid, vrijwillige verspreiding* en *verbondenheid*. Goodstein (1994) heeft hieraan een factor toegevoegd, namelijk *grootte*. Deze elf factoren zijn in het theoretisch kader vertaald in verschillende hypothesen en in het onderzoek getoetst aan de empirie.

De empirie is bestudeerd aan de hand van een meervoudige casestudy, waarbij elf representatieve cases zijn geselecteerd. Rekeninghoudend met de diversiteit tussen ZBO's zijn ZBO's met een Raad van Toezicht geselecteerd verspreid over verschillende ministeries en met verschillende rechtsvormen (publiek- of privaatrechtelijk). Uiteindelijk zijn de COA, RDW, Kadaster, DNB, AFM, CIZ, Fonds voor Podiumkunsten, Fonds voor Cultuurparticipatie, CIZ, Staatsbosbeheer, Politieacademie en TNO bereid gevonden om deel te nemen aan het onderzoek. Voor het onderzoek is een combinatie van onderzoeksmethoden gebruikt, namelijk een analyse van documenten en interviews.

Gezien de geconstateerde trend naar een gecentraliseerde vorm van toezicht wordt van Raden van Toezicht een raadgevende in plaats van een toezichthoudende rol verwacht. Opgemerkt moet worden dat gedurende de implementatie van de Kaderwet ZBO's deze verwachting gedeeltelijk is gewijzigd. Naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State (2009) mag een Raad van Toezicht (nog steeds) niet worden voorzien van zelfstandige toezichthoudende bevoegdheden, maar mag de raad met betrekking tot financieel toezicht wel worden voorzien van geclausuleerde (goedkeuring/instemming)bevoegdheden. Desalniettemin behoudt de minister te allen tijde de mogelijkheid om een Raad van Toezicht te passeren.

De Kaderwet ZBO's is tot op heden slechts bij twee ZBO's met een Raad van Toezicht geïmplementeerd, namelijk de COA en Raad voor Accreditatie. In de situatie voor de implementatie van de Kaderwet ZBO's blijken de Raden van Toezicht van Staatsbosbeheer, TNO, Nederlands Fonds voor Podiumkunsten, DNB, COA, Fonds voor Cultuurparticipatie, RDW, Kadaster, CIZ en AFM te beschikken over een toezichthoudende rol (dan wel gecombineerd met een raadgevende rol) met de daarbij behorende bevoegdheden. De Raad van Toezicht van de Politieacademie is hierop de enige uitzondering. Van de overige Raden van Toezicht wordt dus een verandering in bevoegdheden en rol verwacht.

Ondanks de verwachte druk tot een rolverandering hebben de Raden van Toezicht van Staatsbosbeheer, TNO, Nederlands Fonds voor Podiumkunsten, Fonds voor Cultuurparticipatie en CIZ deze druk niet ervaren, waardoor uiteindelijk de Kaderwet ZBO's alleen gevolgen heeft voor de rol (en bevoegdheden) van de Raden van Toezicht COA, RDW, Kadaster, AFM, DNB en Politieacademie. Met uitzondering van de Raad van Toezicht van de Politieacademie hebben

deze Raden van Toezicht hiertegen weerstand geboden. Bij Raden van Toezicht die geen druk hebben ervaren is geen reactie waargenomen.

De Raden van Toezicht van de COA, RDW en Kadaster hebben geprobeerd de formele verschuiving van toezichthoudende bevoegdheden naar de minister te vermijden door via het moederministerie een uitzonderingspositie te bewerkstelligen. Het ministerie van BZK (in haar coördinerende rol) heeft dit tegengehouden, waardoor de implementatie van de Kaderwet ZBO's uiteindelijk ertoe leidt dat de toezichthoudende bevoegdheden van de Raden van Toezicht (van AFM, DNB, RDW, Kadaster, COA, Politieacademie) waarnodig in formele zin gewijzigd zijn dan wel worden gewijzigd. De minister krijgt/heeft bij deze ZBO's de toezichthoudende bevoegdheden 'op papier' in handen, waarmee hij in formele zin instrumenten heeft om rechtstreeks in te grijpen bij het ZBO.

Als gevolg van de geboden weerstand leidt de formele herverdeling van toezichthoudende bevoegdheden van Raad van Toezicht naar minister niet tot een 'echte' rolverandering (in materiële zin) van de Raden van Toezicht. Ondanks dat de Raden van Toezicht van de COA, RDW en Kadaster de formele herverdeling van bevoegdheden aan de minister niet hebben tegen kunnen houden, hebben de gesprekken met moederministerie ertoe geleid dat de toezichthoudende rol van deze Raden van Toezicht gewaarborgd blijft. Hetzelfde resultaat geldt voor de Raad van Toezicht van de AFM en Raad van Commissarissen van DNB. Beide raden hebben geprobeerd de gevolgen van de Kaderwet ZBO's op hun rol te kanaliseren door zich te richten op een compromis; de bevoegdheden van de minister worden in formele zin (in lijn met de Kaderwet ZBO's) versterkt, terwijl tegelijkertijd de toezichthoudende rol (in materiële zin) van beide raden blijft gewaarborgd.

Alleen de Raad van Toezicht (van de Politieacademie) heeft geen weerstand geboden door in te stemmen met de Kaderwet ZBO's. Enerzijds uit gewoonte (de raad heeft dus geen toezichthoudende rol en bevoegdheden), anderzijds uit de bewuste keuze tot naleving van de Kaderwet ZBO's. De Raad van Toezicht van de Politieacademie heeft zicht afzijdig gehouden van de discussies omtrent de Kaderwet ZBO's en hun bevoegdheden.

De wijze waarop de Raden van Toezicht zijn omgegaan met de Kaderwet ZBO's is niet gebaseerd op toeval, maar blijkt afhankelijk van acht factoren gebaseerd op het theoretisch model van Oliver (1991). Allereerst blijkt de mate waarin de Kaderwet ZBO's de autonomie van Raden van Toezicht beperkt positief van invloed op de waargenomen weerstand (*autonomie*). Ten tweede bieden Raden van Toezicht meer weerstand wanneer zij verwachten dat de Kaderwet ZBO's hun legitimiteit niet zal verbeteren (*legitimiteit*). Ten derde verzetten Raden van Toezicht zich meer tegen de Kaderwet ZBO's zodra deze conflicteren met hun eigen doelen (*consistentie*). Ten vierde

bieden de Raden van Toezicht meer weerstand naarmate zij te maken hebben met andere tegengestelde verwachtingen (*multiplicity*). Ten vijfde verzetten Raden van Toezicht die niet afhankelijk zijn van de institutionele bron zich meer actief, dan de raden die wel afhankelijk zijn (*afhankelijkheid*). Ten zesde bieden Raden van Toezicht minder weerstand, naarmate zij verwachten dat de Kaderwet ZBO's positieve gevolgen heeft voor de prestaties van het ZBO (*efficiency*). Ten zevende leidt de wettelijke verankering van verwachtingen in de Kaderwet ZBO's tot minder weerstand van Raden van Toezicht (*wettelijke dwang*). Als laatste verzetten Raden van Toezicht zich minder indien zij onzeker zijn over hun toekomst (*onzekerheid*). Hiermee worden acht van de elf hypothesen uit het theoretisch kader bevestigd, namelijk met betrekking tot de factoren *legitimititeit*, *autonomie*, *multiplicity*, *efficiency*, *afhankelijkheid*, *consistentie*, *wettelijke dwang* en *onzekerheid*.

In het onderzoek werd ook verondersteld dat de mate waarin andere Raden van Toezicht al volgens de verwachtingen voortvloeiend uit de Kaderwet ZBO's opereren (*vrijwillige verspreiding*), de mate waarin Raden van Toezicht onderling met elkaar verbonden zijn (*verbondenheid*) en de omvang van het ZBO's waarvan Raden van Toezicht deel uitmaken (*grootte*) van invloed is op de wijze waarop Raden van Toezicht reageren. Dit is echter niet waargenomen, waardoor drie hypothesen (met betrekking tot *vrijwillige verspreiding*, *verbondenheid* en *grootte*) zijn weerlegd. Dit heeft deels met de opzet van het onderzoek te maken, maar ook deels omdat bepaalde elementen vanuit de gebruikte theorie niet opgaan in de bijzondere context waarin ZBO's opereren. In de Discussie (hoofdstuk 6) wordt hier uitgebreid op ingegaan.

Ondanks dat in formele zin de minister wordt voorzien van een minimumpakket aan bevoegdheden ter waarborging van zijn ministeriële verantwoordelijkheid, kan de minister niet zomaar ingrijpen in een ZBO. Als gevolg van de (door de vakministeries) gehandhaafde toezichthoudende rol van Raden van Toezicht blijken raden zich nog steeds 'baas in eigen huis' te voelen en (in materiële zin) verantwoordelijk voor de toezichthoudende bevoegdheden. De Raad van Toezicht blijft hierdoor een 'sta-in-de-weg' bij de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid. Om staatsrechtelijk een zuiver model te creëren schiet de huidige uitvoering van Kaderwet ZBO's te kort. Het ministerie van BZK zal in haar coördinerende rol moeten pleiten voor een daadwerkelijke rolverandering van Raden van Toezicht, omdat zij nu alsnog op de stoel van de minister zitten en rechtstreeks ingrijpen van de minister beperken.

Let wel, bovenstaande aanbeveling geldt voornamelijk voor degenen die staatsrechtelijke argumenten boven praktische argumenten plaatsen. Het is niet bewezen dat Raden van Toezicht slecht werk leveren en in het onderzoek zijn indicaties gevonden dat Raden van Toezicht juist

een positieve bijdrage leveren aan de prestaties van ZBO's. Aanbevolen wordt om de toegevoegde waarde als 'toezichthouder' van Raad van Toezicht in vergelijking met het ministerie te onderzoeken. Indien zou blijken dat een Raad van Toezicht (met bevoegdheden) in vergelijking met een ministerie inderdaad leidt tot betere prestaties van een ZBO, dan kan worden afgevraagd of de wetgever er verstandig aandoet om staatrechtelijke principes (zoals ministeriële verantwoordelijkheid) dusdanig smal te definiëren dat het goede ontwikkelingen tegengaat.

Vanuit wetenschappelijk oogpunt is het interessant om naast deze elf cases hetzelfde onderzoek met andere Raden van Toezicht van ZBO's te verrichten. Deze herhaling draagt bij aan de betrouwbaarheid waarmee de veronderstellingen uit het theoretisch kader zijn getoetst en zal leiden tot een completer beeld van de wijze waarop Raden van Toezicht van ZBO's zijn omgegaan met de Kaderwet ZBO's, immers zijn veel ZBO's monopolisten waardoor het moeilijk is om algemene uitspraken te doen.

Indien wordt gekozen om hetzelfde onderzoek nogmaals te verrichten wordt aanbevolen om de toevoeging van Goodstein (1994) aan het theoretisch model van Oliver (1991) anders in te vullen. Uit het onderzoek blijkt dat de omvang van het ZBO (waarvan de Raad van Toezicht) deel uitmaakt niet van invloed is de strategische reacties van Raden van Toezicht. Daarentegen zijn indicaties waargenomen dat de mate van politieke gevoeligheid hierop wel van invloed is. Deze veronderstelling zou in eventueel vervolgonderzoek kunnen worden bevestigd dan wel verworpen.

Mijn laatste aanbeveling heeft betrekking op de trage implementatie van de Kaderwet ZBO's, met name bij ZBO's met een Raad van Toezicht. In het onderzoek zijn indicaties waargenomen dat de aanwezigheid van een Raad van Toezicht hierop van invloed is. Een definitieve verklaring voor de trage implementatie van de Kaderwet ZBO's kon in dit onderzoek niet worden geven, mede omdat dit geen onderdeel uitmaakte van het onderzoek en daarom niet is meegenomen. In een vervolgonderzoek zou de implementatie van de Kaderwet ZBO's wel kunnen worden onderzocht en wellicht kunnen leiden tot een verklaring van de waargenomen vertragingen.

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	12
1.1 Aanleiding.....	12
1.2 Relevantie	14
1.3 Doelstelling.....	15
1.4 Vraagstelling.....	15
1.5 Leeswijzer	15
2. Theoretisch kader	17
2.1 Raad van Toezicht.....	17
2.2 Institutionele druk	18
2.3 Strategische reacties op institutionele druk.....	19
2.3.1 Instemmen	21
2.3.2 Compromisvorming	22
2.3.3 Vermijden	23
2.3.4 Trotseren	24
2.3.5 Manipuleren	25
2.4 Factoren van invloed op strategische reacties	26
2.4.1 Cause.....	27
2.4.2 Constituents.....	28
2.4.3 Content.....	30
2.4.4 Control	31
2.4.5 Context.....	33
2.5 Operationalisatie.....	35
2.5.1 Institutionele druk tot een rolverandering.....	35
2.5.2 Strategische reactie	37
2.5.3 Factoren Institutionele druk.....	40

3. Methodologie	47
3.1 Onderzoeksstrategie, -methode en –techniek	47
3.1.1 Inhoudsanalyse	47
3.1.2 Interviews.....	48
3.2 Casusselectie.....	49
3.3 Betrouwbaarheid en validiteit	51
3.3.1 Validiteit.....	51
3.3.2 Betrouwbaarheid.....	52
3.3.3 Analyse van onderzoeksgegevens.....	53
4. Kaderwet ZBO's en Raden van Toezicht.....	55
4.1 Parlementaire geschiedenis Kaderwet ZBO's	55
4.2 Doelen Kaderwet ZBO's.....	57
4.3 Kaderwet ZBO en Raden van Toezicht.....	58
4.3.1 Verwachtingen.....	58
4.3.2 Publiek- en privaatrechtelijke ZBO's.....	62
4.3.3 Huidige stand van zaken.....	63
4.4 Conclusie	65
5. Reacties Raden van Toezicht.....	67
5.1 Geen reactie.....	67
5.1.1 Rolverandering.....	70
5.2 Vermijden.....	71
5.2.1 Conditie invoering Kaderwet ZBO's	74
5.2.2 Rolverandering.....	86
5.3 Compromisvorming.....	88
5.3.1 Conditie invoering Kaderwet ZBO's	90
5.3.2 Rolverandering.....	104
5.4 Instemmen.....	107
5.4.1 Conditie invoering Kaderwet ZBO's	109

5.4.2 Rolverandering.....	118
5.5 Conclusie	120
6. Conclusie.....	122
6.1 Antwoord op de deelvragen.....	122
6.2 Antwoord op de hoofdvraag	128
6.3 Discussie.....	129
6.4 Aanbevelingen.....	133
Literatuur.....	136
Bijlage I Lijst van respondenten	140
Bijlage II Lijst van documenten.....	141
Bijlage III Interviewvragen.....	146
Bijlage IV Interviewhandleiding.....	147

1. Inleiding

Voor mijn stage bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heb ik een onderzoek verricht naar het functioneren van de Raden van Toezicht bij zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). In dit inleidende hoofdstuk wordt achtereenvolgens de aanleiding (paragraaf 1.1), de relevantie (paragraaf 1.2), de doelstelling (paragraaf 1.3) en de vraagstelling (paragraaf 1.4) van het onderzoek besproken. Het hoofdstuk eindigt met een leeswijzer (paragraaf 1.5).

1.1 Aanleiding

Zelfstandige bestuursorganen horen bij de Rijksoverheid, maar maken geen deel uit van een ministerie (Zelfstandige Bestuursorganen, Rijksoverheid, 10 december 2010). 'Op afstand' van de ministeries voeren ZBO's tal van taken uit voor de overheid, zoals het uitbetalen van uitkeringen of vergoedingen (UWV, SVB), het houden van toezicht (AFM, OPTA, NMa, College Bescherming Persoonsgegevens), het beslechten van geschillen (Commissie Gelijke Behandeling, Huurcommissies), en diverse andere taken (Luchtverkeersleiding Nederland, RDW, Staatsbosbeheer, Onderzoeksraad voor de Veiligheid).

Ondanks dat ZBO's geen onderdeel uitmaken van het ministerie, moet de minister wel verantwoording afleggen aan de Eerste en Tweede Kamer over de manier waarop het ZBO haar taken uitvoert (Zelfstandige Bestuursorganen, Rijksoverheid, 10 december 2010). Uit het oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid lijkt de positionering van ZBO's ten opzichte van het ministerie problematisch. Tussen het ministerie en het zelfstandige bestuursorgaan is sprake van een informatieasymmetrie; het ZBO heeft meer informatie over zijn prestaties dan het ministerie. De kennis en expertise over de uitvoering van het beleid berusten immers bij het zelfstandige bestuursorgaan en veel ZBO's zijn monopolisten waardoor onderlinge vergelijkingen niet mogelijk zijn (Van Thiel, 2009a:22).

Ministeries hebben echter wel informatie nodig over de prestaties van zelfstandige bestuursorganen. Bij de instelling van veel ZBO's is gekozen voor structuur met een Raad van Toezicht als 'controleur'. Uit eerder onderzoek is echter gebleken dat niet verondersteld kan worden dat de Raad van Toezicht het belang van het ministerie voorop stelt om namens het ministerie toezicht te houden op het functioneren van de ZBO (Van Thiel, 2009b:7). De Raad van Toezicht, als onderdeel van de *checks and balances* binnen de organisatie, heeft als taak 'integraal toezicht houden op het bestuur van de instelling en op de algemene gang van zaken in de organisatie' (Kaders voor toezicht en verantwoording, 2008:24). Integraal wil zeggen dat de

raad een evenwichtige afweging maakt van de belangen van allen die bij de organisatie zijn betrokken. 'De raad richt zich naar de maatschappelijke doelstellingen van de instelling en behartigt op deze wijze het belang van de instelling en de relevante belanghebbenden'(Ibid.). Volgens Van Montfort (2005:8) kan de Raad van Toezicht hierdoor in een diffuse positie komen te verkeren ten aanzien van welke belangen de raad dient; die van de minister of de organisatie.

Volgens de Algemene Rekenkamer (2009) moet de Raad van Toezicht dan ook niet worden gezien als een mogelijkheid ter vervanging van het toezicht van de minister op de ZBO, maar als aanvulling. Van het intern toezicht blijkt niet altijd voldoende disciplinerende werking uit te gaan (Van Montfort, 2010:11). De verschillende rolopvattingen, en de vrijheid hierin, onder de Raden van Toezicht maakt dit horizontale verantwoordingsinstrument een interessant verschijnsel.

Met de inwerkingtreding van de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen (Kaderwet ZBO, 2007) per 1 februari 2007 is een wettelijk kader ontstaan gericht op de bevoegdheidsverdeling tussen de verantwoordelijke minister en het bestuur van een ZBO. Kort gezegd zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de ministers uitgebreid, dit leidt tot meer controle (Zelfstandige Bestuursorganen, Rijksoverheid, 10 december 2010). Nieuwe ZBO's vallen automatisch onder de Kaderwet. Voor ZBO's van vóór 1 februari 2007 geldt de Kaderwet pas nadat het parlement dit heeft aanvaard (Ibid.). De Kaderwet heeft directe gevolgen voor de Raad van Toezicht van ZBO's die onder de Kaderwet zijn geplaatst. De bevoegdheden van de Raad van Toezicht dienen niet af te doen aan de bevoegdheden van de minister (Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's, 2007), waardoor de Raad van Toezicht minder bevoegdheden zal hebben als voorheen. Bevoegdheden zoals het goedkeuren van het bestuursreglement, het verzoeken om inlichtingen en het benoemen, schorsen en ontslaan van bestuurders behoren volgens de Kaderwet ZBO (2007) bij de minister in plaats van de Raad van Toezicht.

Volgens Luursema *et al.* (2003:34) heeft een Raad van Toezicht dergelijke bevoegdheden wel nodig om haar (oorspronkelijke) toezichthoudende taak waar te kunnen maken: 'Het lijkt moeilijk om effectief toezicht op het bestuur uit te oefenen, als dit niet gepaard gaat met sanctiemogelijkheden ten aanzien van hun rechtspositie'. Als gevolg van de versterking van het verticale toezicht door het ministerie ontstaat tevens het gevaar van controle op controle; ambtenaren die onder de noemer van ministeriële verantwoordelijkheid elkaar controleren zonder dat het bijdraagt aan de productie van producten of diensten waar het om gaat (Eijlander, 1999:36). De rol als 'controleur' lijkt daarom minder voor de hand liggend. Als tegenhanger voorziet de het Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's (2007:24) een functionele rol als kritisch bevrager van het bestuur, gericht op de versterking van de interne *checks and balances*

bij ZBO's. De puur toezichhoudende taak komt bij het ministerie te liggen. Het ligt dan voor de hand dat van de Raden van Toezicht een meer adviserende taak en functie wordt verwacht.

De Kaderwet ZBO's (2007) is het sluitstuk van een langere periode van toenemende druk op het functioneren van de Raden van Toezicht. De Kaderwet ZBO's (2007) geeft impliciet een richting voor de toekomstige functie en rol van de Raad van Toezicht, ook voor de zelfstandige bestuursorganen die zich 'buiten' de Kaderwet bevinden. Interessant hierin betreft de wijze waarop Raden van Toezicht hebben gereageerd op deze institutionele druk tot een rolverandering; hoe gaan zij daarmee om? Deze vraag staat centraal in het onderzoek.

1.2 Relevantie

Met betrekking tot het functioneren van de Raden van Toezicht bij ZBO's is relatief weinig bekend. Bij de invulling van hun functie zijn verschillende 'rollen' mogelijk, zoals de eerder aangehaalde 'controlerende' rol, waarbij de raad namens het ministerie toeziet op het functioneren van het ZBO (Conforth, 2003:13). Daartegenover is het ook mogelijk dat een Raad van Toezicht juist een meer 'raadgevende' rol vervult en fungeert als klankbord voor de directie (Ibid.). Een eenduidige rolopvatting bij de Raden van Toezicht is tot dusver niet te herkennen (Van Thiel, 2009b:7-8). Wel wordt van 'buitenaf' geprobeerd richting te geven aan de gewenste bevoegdheden en rol van de Raden van Toezicht bij ZBO's, bijvoorbeeld door middel van de Kaderwet ZBO's (2007). In hoeverre deze externe druk leidt tot de (van buitenaf) gewenste rolopvatting, oftewel hoe de Raden van Toezicht reageren op deze druk, is onbekend. Vanuit wetenschappelijk oogpunt is een dergelijk onderzoek dus relevant.

De maatschappelijke relevantie hangt eveneens samen met (bij)sturing gericht op de rolopvatting van de Raden van Toezicht bij ZBO's. De commissie Gerritse (2007:24) heeft waargenomen dat er een zekere tendens is om Raden van Toezicht te voorzien van bevoegdheden die in de Kaderwet ofwel aan de minister toekomen ofwel tot de verantwoordelijkheid van het bestuur zelf behoren. Volgens de commissie Gerritse is dit ongewenst (Ibid.). De commissie Gerritse (2007:24) onderstreept dat "de bevoegdheden van een Raad van Toezicht dienen niet af te doen aan die van de minister; die immers degene is die democratisch gecontroleerd wordt. En de verantwoordelijkheden van het bestuur behoren ook bij dat bestuur te blijven. De minister heeft immers alleen een (bevoegdheids-)relatie met het bestuur". Het kabinet heeft aangegeven de uitgangspunten uit de rapportage van de commissie Gerritse (2007) als leidraad te gebruiken bij de besluitvorming over alle individuele ZBO's (Kamerstuk 25 268, nr. 46, vergaderjaar 2007-2008), waardoor de minister van nieuwe bevoegdheden wordt voorzien die ten koste kunnen gaan van de bevoegdheden van Raden van Toezicht. Deze (her)verdeling van bevoegdheden heeft directe implicaties voor de (toekomstige)

rol van de Raden van Toezicht. Vanuit het perspectief van democratische controle is het relevant om te onderzoeken of de Raden van Toezicht 'bereid' zijn een dergelijke rol(verandering) te accepteren.

De notie tot democratische controle krijgt extra kracht indien de 'aanwezigheid' van ZBO's op waarde wordt geschat. In 2010 zijn er naar schatting meer dan 600 zelfstandige bestuursorganen (Van Thiel, 2010:457). Ondanks dat sommige van hun taken van groot maatschappelijk belang zijn, staan ze meestal niet in het brandpunt van de publieke belangstelling en werken ze in relatieve luwte aan hun taken (Schillemans & Van Thiel, 2009:53). Desondanks zijn ZBO's een belangrijk deel van het Nederlands Openbaar Bestuur (Van Thiel, 2010:462). Ter illustratie; bij de grootste ZBO's werken in 2008 meer dan 46.000 aan mensen (Ministerie van Financiën, 2010:18).

1.3 Doelstelling

Deze scriptie zal de factoren die met de strategische reactie van de Raden van Toezicht samenhangen in beeld trachten te brengen. Uiteindelijk mondt deze scriptie uit in een beschrijving en verklaring van de wijze waarop de Raden van Toezicht van ZBO's zijn omgegaan met de druk tot een rolverandering die voortvloeit uit de Kaderwet ZBO's.

1.4 Vraagstelling

De volgende vraagstelling staat centraal binnen het onderzoek.

Hoofdvraag: Hoe zijn de Raden van Toezicht van ZBO's sinds 2006 omgegaan met de druk tot een rolverandering als gevolg van de Kaderwet ZBO's?

Deelvragen:

1. Welke verwachtingen vloeien voort uit de Kaderwet ZBO's met betrekking tot een rolverandering van Raden van Toezicht van ZBO's?
2. Op welke wijze hebben de Raden van Toezicht van ZBO's sinds 2006 gereageerd op de druk tot een rolverandering als gevolg van Kaderwet ZBO's?
3. Welke factoren zijn van invloed op de wijze waarop Raden van Toezicht van ZBO's sinds 2006 hebben gereageerd op druk tot een rolverandering als gevolg van de Kaderwet ZBO's?

1.5 Leeswijzer

Ter beantwoording van bovengenoemde onderzoeksvragen is een deductief onderzoek verricht. De opbouw van deze scriptie volgt grotendeels de daarbij behorende opzet. Hoofdstuk 1 betreft

een inleidend hoofdstuk, waarin de aanleiding, de probleemstelling en de relevantie van het onderzoek zijn uiteengezet.

Hoofdstuk 2 betreft het theoretisch kader, waarin een 'bril' is geconstrueerd waarmee de empirie is bestudeerd. In deze scriptie staat het leerstuk 'institutionele druk' centraal. Zowel de *resource dependency* theorie als de institutionele theorie veronderstellen dat het gedrag van actoren wordt bepaald door verschillende vormen van institutionele druk (Oliver, 1991:145-146). Oliver (1991:151-159) heeft beide theorieën gecombineerd tot een typologie van mogelijke strategische reacties van actoren op institutionele druk. De condities waarbinnen institutionele druk wordt uitgeoefend zijn volgens Oliver (1991:159-172) bepalend voor de wijze waarop actoren anticiperen op institutionele druk. Deze veronderstellingen zijn in het theoretisch kader vertaald in verschillende hypothesen. Het hoofdstuk eindigt met een operationalisatie.

In hoofdstuk 3 wordt de onderzoeksopzet gecomplementeerd. Verschillende methodologische keuzes worden verantwoord, zoals de gekozen onderzoeksstrategie, -methode en -techniek. De empirie is bestudeerd aan de hand van casestudies, dus wordt ook ingegaan op de casusselectie. Daarnaast wordt in het hoofdstuk aandacht besteed aan de maatregelen die zijn genomen ter waarborging van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

Hoofdstuk 4 betreft het eerste van twee hoofdstukken waarin de resultaten van het onderzoek worden weergegeven. Het hoofdstuk gaat in op de Kaderwet ZBO's en de relatie daarvan met Raden van Toezicht bij ZBO's. Het hoofdstuk geeft inzicht in de bredere context waarbinnen het strategisch handelen van de Raden van Toezicht ten aanzien van de Kaderwet ZBO's plaatsvindt. Daaraan gerelateerd worden de verwachtingen met betrekking tot een rol van Raden van Toezicht van ZBO's uiteengezet.

In hoofdstuk 5 worden de overige resultaten van het onderzoek weergegeven. In het hoofdstuk zijn de waargenomen strategische reacties van Raden van Toezicht ten gevolge van de Kadewet ZBO's gevoelde druk verdeeld in verschillende clusters. Daarmee verbandhoudend worden per cluster de condities waaronder de invoering van Kaderwet heeft plaatsgevonden besproken en factoren onderscheiden die van invloed zijn gebleken op het handelen van Raden van Toezicht bij de desbetreffende ZBO's.

Hoofdstuk 6 betreft het slothoofdstuk, waarin de beantwoording van de hoofdvraag plaatsvindt en via een 'Discussie' wordt teruggeblikt op het onderzoek. Ter afsluiting van het hoofdstuk volgen een aantal aanbevelingen gerelateerd aan de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretische raamwerk voor het onderzoek geformuleerd. In de eerste paragraaf wordt aandacht besteed aan het verschijnsel Raad van Toezicht (paragraaf 2.1). Vervolgens worden enkele theoretische inzichten ten aanzien van 'institutionele druk' uiteengezet (paragraaf 2.2). Daarmee verband houdend worden de strategische reacties op institutionele druk besproken (paragraaf 2.3) en factoren onderscheiden die hierop van invloed zijn (paragraaf 2.4). Ter afsluiting van dit theoretisch kader zullen de belangrijkste begrippen worden geoperationaliseerd (paragraaf 2.5).

2.1 Raad van Toezicht

Een Raad van Toezicht kent veel overeenkomsten met een Raad van Commissarissen uit het bedrijfsleven (Peij *et al.*, 2002:148), maar betreft een relatief nieuw begrip in het openbaar bestuur. Met name in de jaren negentig is het aantal instellingen in de publieke sector met een Raad van Toezicht in hoog tempo gegroeid (Luursema *et al.*, 2003:15; Peij *et al.*, 2002:142-145). Luursema *et al.* (2003:15-26) beschrijven twee ontwikkelingslijnen. Enerzijds ontstonden bij gezondheidsinstellingen, culturele instellingen en hogescholen Raden van Toezicht als gevolg van een verdere schaalvergroting en professionalisering van de non-profitorganisaties. Bij deze instellingen ontstond behoefte aan een bestuursmodel waarin de relatie tussen het bestuur en de directie van de instellingen werden geformaliseerd, zodat er een gezond evenwicht tussen beide zou ontstaan (Luursema *et al.*, 2003:16; Peij *et al.*, 2002:142). Anderzijds zijn Raden van Toezicht op initiatief van de overheid ontstaan. In de jaren negentig kwam een verzelfstandigingsovergang op gang, waarbij veel voormalige overheidsinstellingen werden omgevormd tot ZBO. Bij een aantal van deze ZBO's werden Raden van Toezicht ingesteld, die namens de minister toezicht moesten houden op de instelling (Luursema *et al.*, 2003:18). Raden van Toezicht van ZBO's verschillen van andere instellingen, omdat de raden directe banden hebben met de minister en tegelijkertijd ook als (intern) toezichthouder fungeren (Luursema *et al.*, 2003:25).

De 'rol' van een Raad van Toezicht betreft een meervoudig begrip. Grofweg wordt in de literatuur onderscheid gemaakt tussen twee rollen; een toezichthoudende rol en een raadgevende rol (Peij *et al.*, 2002:147-149; Luursema *et al.*, 2003:29-31). Over het algemeen ziet een Raad van Toezicht toe op de werkzaamheden, het beleid van het bestuur of de algemene gang van zaken binnen de instelling en staat het bestuur met raad terzijde (Luursema *et al.*, 2003:29). In de raadgevende rol zal de Raad van Toezicht voor de directie een klankbord vormen, waarbij de raad fungeert als inspirerende gesprekspartner of kritische derde (Peij *et*

al.,2002:147; Luursema *et al.*, 2003:37). Voor de toezichhoudende rol is een Raad van Toezicht belast met verschillende toezichhoudende bevoegdheden (Peij *et al.*,2002:147-148; Luursema *et al.*, 2003:33-41). Tot de bevoegdheden passend bij de toezichhoudende rol behoren; besluiten over de rechtspositie van het bestuur (bijvoorbeeld het benoemen, schorsen, ontslaan van bestuurders) en het goedkeuren van specifieke besluiten (bijvoorbeeld de jaarrekening en wijzigingen van reglementen). De literatuur veronderstelt dat een Raad van Toezicht alleen met deze 'toezichhoudende bevoegdheden' zijn toezichhoudende rol kan waarmaken (Ibid.).

Opgemerkt moet worden dat de verdeling van toezichhoudende en raadgevende rollen een vereenvoudigde weergave betreft. In de literatuur zijn verschillende differentiaties te vinden, bijvoorbeeld door Conforth (2003). Conforth (2003:6-13) maakt onderscheidt tussen zes verschillende rollen op basis van zes theorieën, namelijk de principaal-agent theorie, stewardship theorie, resource dependency theorie, democratic perspective, stakeholder theorie en managerial hegemony theorie. Deze differentiatie geeft een meer nauwkeurige weergave van de huidige rolopvatting(en) van Raden van Toezicht, echter richt dit onderzoek zich enkel op de strategische reacties van Raden van Toezicht op de druk tot een rolverandering. In dat kader heeft de Kaderwet ZBO's enkel gevolgen voor de eerder beschreven toezichhoudende rol van Raden van Toezicht, elke andere rol is in lijn met de druk vanuit de Kaderwet ZBO's. Deze rol is vergelijkbaar met de rol gebaseerd op de principaal-agent theorie; de raad is namens de 'eigenaar' (het ministerie) toezichhouder en ziet toe op het functioneren van de organisatie (Conforth, 2003:7-8). Het onderzoek heeft niet als doel om de afzonderlijke rolopvattingen van Raden van Toezicht in kaart te brengen en daarom geeft de tweedeling tussen toezichhoudende en raadgevende rollen voldoende inzichten.

2.2 Institutionele druk

Centraal in het onderzoek staat institutionele druk op de Raden van Toezicht van ZBO's. Institutionele druk is geen alledaags begrip en behoeft daarom enige introductie. Het begrip kent haar oorsprong vanuit de institutionele theorie (Oliver, 1991:146). Volgens de institutionele theorie zijn sociale en culturele factoren in de omgeving bepalend voor de wijze waarop organisaties (op dezelfde wijze) functioneren (Meyer & Rowan, 1992[1977]:28-35; Scott, 2008:435-437). Organisaties zijn onderdeel van een groter 'systeem', waarvan verschillende actoren deel uitmaken (Scott, 2008:435-437). Dit betreffen alle organisaties die een vergelijkbare dienst of product leveren, samen met alle andere organisaties die ondersteunend zijn of invloed willen uitoefenen. De organisatie vormt samen met deze actoren de institutionele omgeving waarbinnen zij opereert. Binnen deze omgeving bestaan opvattingen over wat goed is en wat wenselijk zou zijn, maar ook over wat als 'normaal' wordt ervaren (DiMaggio & Powell, 1983:148). Anders geformuleerd, vanuit de institutionele omgeving worden

bepaalde verwachtingen geschept die van invloed zijn op de organisatie. Naar deze verwachtingen wordt verwezen met het begrip 'institutionele druk'.

De theorie onderscheidt drie manieren waarop institutionele druk invloed kan hebben op een organisatie (DiMaggio & Powell, 1983:150-154; Orr & Scott, 2008:565-566). De eerste vorm betreft regulatieve druk, waarbij de druk afkomstig is van andere organisaties en vanuit de maatschappij waarbinnen de organisatie functioneert. Deze druk vindt plaats via een dwingend karakter, bijvoorbeeld via wetten en regels. Een tweede bron van druk ontstaat vanuit onzekerheid, waardoor organisaties bekende en betrouwbare actoren proberen te imiteren. Ten derde is er sprake van normatieve druk wat voorkomt uit professionalisering. Daarbij kan worden gedacht aan opvattingen over wat 'gewoon' en 'ongewoon' is (Ibid.).

De inhoud van de verwachtingen en de condities waarbinnen deze worden uitgeoefend zijn per situatie verschillend en bepalend voor de strategische reacties van actoren (Oliver, 1991:159-172). In het vervolg van het hoofdstuk zullen deze verschillende reactiemogelijkheden worden beschreven (paragraaf 2.3), waarna de factoren worden onderscheiden die hierop van invloed zijn (paragraaf 2.4).

2.3 Strategische reacties op institutionele druk

Startpunt van dit theoretisch raamwerk betreft de veronderstelling dat Raden van Toezicht door hun omgeving worden beïnvloed en daarop reageren. Zowel de institutionele theorie (Meyer & Rowan, 1992[1977]; DiMaggio & Powell, 1983) als de *resource dependency* theorie (Pfeffer & Salancik, 1978) beschrijven deze assumptie. De *resource dependency* theorie legt de focus op de effecten van de omgeving op organisaties (Pfeffer & Salancik, 1978:1-19). De theorie stelt dat (formele) organisatiestructuren worden bepaald door de afhankelijkheid van hulpbronnen, bijvoorbeeld kapitaal en kennis, die organisaties verkrijgen via belangrijke actoren in hun omgeving. Om te overleven zullen organisaties hulpbronnen vanuit de omgeving moeten verkrijgen en behouden, waardoor interacties ontstaan tussen de organisatie en hun omgeving. De organisatie zal zich moeten aanpassen aan, dan wel omgaan met, de omgeving. Als voorbeeld kan worden verwezen naar vakbonden die structurele verbeteringen in de arbeidsomstandigheden eisen; wanneer organisaties dergelijke eisen negeren kunnen zij te maken krijgen met ontevreden (al dan niet vertrekkende) werknemers en zelfs stakingen, waardoor de continuïteit van de organisatie in gevaar komt.

De institutionele theorie gaat een stap verder door te stellen dat organisaties niet alleen 'technisch' afhankelijk zijn van hun omgeving, maar ook 'sociaal' en 'cultureel'. De ontwikkeling van de theorie heeft geleid tot inzichten waarin de institutionele omgeving van invloed is op de organisatie (Meyer & Rowan, 1992[1977]:28-35; Scott, 2008:435-437). Om te overleven heeft de

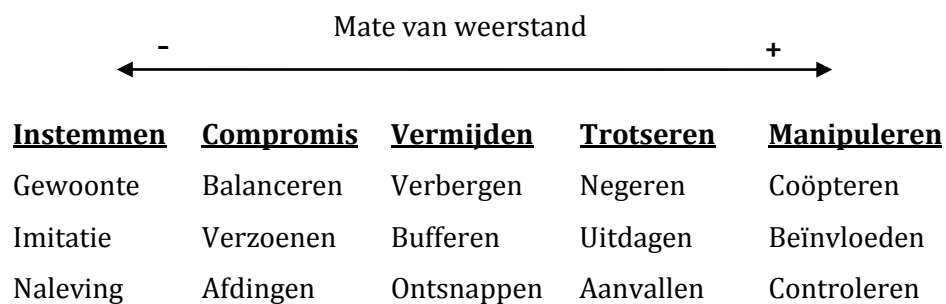
organisatie steun van haar omgeving nodig, echter deze steun is niet vanzelfsprekend. De organisatie zal werkwijzen moeten 'overnemen' die door de omgeving als efficiënt en legitiem worden gezien (Ibid.). Alleen wanneer een organisatie voldoet aan deze 'institutionele mythe' (Meyer & Rowan, 1992[1977]:22) zal het de benodigde legitimiteit en hulpbronnen verkrijgen om te overleven (Meyer & Rowan, 1992[1977]:34-35; Greenwood & Hinings, 1996:1025). Greenwood & Hinings (1996:1025) noemen als voorbeeld accountantskantoren die op grote schaal hun organisaties hebben vormgegeven volgens het '*professional partnership*' model, niet omdat dit model het meest effectief en efficiënt is gebleken, maar omdat deze organisatievorm vanuit de omgeving als het meest gangbaar werd gezien om een accountantskantoor te organiseren. In het bijzonder is de theorie gericht op het in kaart brengen van mechanismen die organisaties aanzetten om in overeenstemming met de druk vanuit de institutionele omgeving te reageren (Meyer & Rowan, 1992[1977]; DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Scott, 1992).

Aldus veronderstellen zowel de institutionele theorie als de *resource dependency* theorie dat het gedrag van actoren wordt bepaald door verschillende vormen van druk vanuit hun (institutionele) omgeving (Oliver, 1991:145-146). De theorieën verschillen echter met betrekking tot de wijze waarop actoren op dergelijke institutionele druk kunnen reageren. De institutionele theorie benadrukt het belang van het voldoen aan externe verwachtingen (Scott, 1987:194-198; Meyer & Rowan; 1992[1977]:34; Goodrick & Salancik, 1996:1-2). Deze focus is volgens diverse auteurs (bijvoorbeeld Oliver, 1991; Scott; 1987, 2008; Goodrick & Salancik, 1996:1) onterecht. Oliver (1991:151) omschrijft de kritiek als volgt: "[...] *institutional theorists, by virtue of their focus, [...] have tended to overlook the role of active agency and resistance in organization-environment relations*".

De *resource dependency* theorie legt daarentegen het accent op de mogelijkheden die organisaties hebben om hun omgeving te beïnvloeden (Pfeffer & Salancik, 1978:92-111; Oliver, 1991:147). Door elementen van de *resource dependency* theorie met de institutionele theorie te combineren ontstaan meer mogelijkheden om strategische reacties van actoren te analyseren (Johansson, 2003:215; Scott, 2008:431-432; Oliver, 1991:145-146; Cashore & Vertinsky, 2000:3; Jamali, 2010:622). Oliver (1991) heeft met betrekking tot dit onderwerp een conceptueel model ontwikkeld, waarbij gebruik wordt gemaakt van elementen uit beide theorieën (Oliver, 1991:145-146).

In navolging van Oliver (1991) zijn binnen de wetenschappelijke literatuur een groeiend aantal publicaties terug te vinden waarin een combinatie van *resource dependency* theorie en institutionele theorie wordt gebruikt om strategische reacties op institutionele druk te voorspellen (Oliver, 1991, 1997; Clemens & Douglas, 2005; Klehe, 2004; Carpenter & Feroz,

2001; Goodstein, 1994; Cashore & Vertinsky, 2000; Ingram & Simons, 1995; Etherington & Richardson, 1994; Jamali, 2010). Oliver (1991:151-159) heeft een typologie ontwikkeld van mogelijke strategische reacties van actoren op institutionele druk. Deze typologie is recent door verschillende auteurs gebruikt om de strategische reacties van organisaties te typeren en tot op heden een bruikbaar instrument gebleken (bijvoorbeeld; Scott & Orr, 2008; Clemens, Bamford & Douglas, 2008; Pache & Santos, 2010; Jamali, 2010). Daarom zal de typologie van Oliver (1991) worden gebruikt om de strategische reacties van de Raden van Toezicht van ZBO's te omschrijven. Onderstaande subparagrafen zullen ingaan op de verschillende strategische reactiemogelijkheden, waarbij elke strategie is onderverdeeld in drie tactieken (zie figuur 2.1). De strategieën zijn in volgorde van minste tot meeste weerstand tegen institutionele druk beschreven.



Figuur 2.1 Strategische reacties op institutionele druk

2.3.1 Instemmen

De strategie *instemmen* kan zich uiten in drie vormen, namelijk 'gewoonte', 'imitatie' en 'naleving' (Oliver, 1991:152). Organisaties die uit *gewoonte* met institutionele druk instemmen, doen dit door onbewust vanzelfsprekende regels en waarden te volgen. Actoren zullen deze regels en waarden als 'normaal' ervaren, waardoor zij zich niet bewust zijn van de institutionele druk en daarom niet anders kunnen reageren dan instemmen. Onder deze omstandigheden zullen zij gebruikelijke, conventionele praktijken vanuit hun omgeving reproduceren (Ibid.) Bijvoorbeeld op scholen is de rolverdeling tussen docent en student dusdanig geïnstitutionaliseerd dat beide actoren uit gewoonte deze rolverdeling aanhouden.

Imitatie komt overeen met het concept *mimetic isomorphism* (DiMaggio & Powell, 1983:151-152). Volgens Oliver (1991:152) uit deze tactiek zich in het bewust dan wel onbewust nabootsen van institutionele modellen, bijvoorbeeld door praktijken van succesvolle organisaties te kopiëren of ingegeven vanuit onzekerheid bekende en betrouwbare actoren te imiteren. Hierbij kan worden gedacht aan het invoeren, naar elkaars voorbeeld, van het INK-managementmodel door een groot aantal gemeenten.

In tegenstelling tot het handelen vanuit *gewoonte* vindt *naleving* plaats vanuit een bewuste gehoorzaamheid aan externe regels en normen. *Naleving* is daarbij vergelijkbaar met het concept *coercive isomorphism* (DiMaggio & Powell, 1983:150-151), waarbij de organisatie met het oog op specifieke voordelen uit eigenbelang strategisch ervoor kiest te voldoen aan institutionele druk. Deze voordelen kunnen variëren van hulpbronnen tot legitimiteit en maatschappelijke ondersteuning (Oliver, 1991:153). Ter illustratie, non-profitorganisaties kunnen ervoor kiezen hun boekhouding te professionaliseren om zodoende aan belastingwetgeving te voldoen en eventuele sancties in een later stadium te voorkomen (DiMaggio & Powell, 1983:150).

2.3.2 Compromisvorming

Ondanks dat *instemmen* kan leiden tot meer legitimiteit en hulpbronnen, zullen organisaties niet altijd externe regels en normen onvoorwaardelijk accepteren. Organisaties staan soms bloot aan conflicterende institutionele verwachtingen vanuit de omgeving of verwachtingen die niet overeenkomen met hun eigen interne doelen. Onder deze omstandigheden zal een organisatie tot een compromis proberen te komen. De strategie *compromisvorming* uit zich in drie vormen, namelijk 'balanceren', 'verzoenen' en 'onderhandelen' (Oliver, 1991:153-154).

Balanceren verwijst naar het overnemen van meerdere, samengestelde eisen. De organisatie zal proberen een balans te vinden tussen meerdere actoren die druk uitoefenen (institutionele bronnen) en hun eigen interne belangen. Met name als externe verwachtingen conflicteren (bijvoorbeeld wanneer belanghebbenden meer efficiency eisen, terwijl publieke druk vraagt om een maatschappelijke bijdrage) zal in het belang van de organisatie zijn om een compromis te bereiken tussen beide concurrerende verwachtingen (Oliver, 1991:153-154).

Nadat organisaties een (gedeeltelijke) overeenstemming hebben bereikt met één of meerdere institutionele bronnen zullen sommige organisaties overgaan tot *verzoenen*. Binnen deze tactiek zal de organisatie doorgaans een kleine weerstand leveren tegen de institutionele druk, maar de meeste energie besteden aan het sussen en paaien van de institutionele bron(nen) waartegen de organisatie weerstand heeft geboden (Oliver, 1991:154). Oliver (1991:154) noemt als voorbeeld een organisatie waarvan, onder groeiende druk, wordt verlangd te stoppen met de productie van een potentieel gevaarlijk product; de organisatie zal doorgaan met de productie, maar tegelijkertijd financiële reserves opbouwen voor de herontwikkeling van het product om aansluiting te vinden bij de institutionele verwachtingen.

Onderhandelen wordt gezien als een actievere tactiek dan *verzoenen* (Oliver, 1991:154). Volgens Oliver (1991:154) heeft *onderhandelen* betrekking op het leveren van inspanningen om bij een institutionele bron enkele concessies in haar verwachtingen af te dwingen. Een organisatie kan

bijvoorbeeld met een overheidsinstelling onderhandelen over de reikwijdte van nieuw ingevoerd beleid (Ibid.). Vanuit de *resource dependency* theorie wordt veel aandacht besteed aan de mogelijkheid voor organisaties om te onderhandelen met hun omgeving (Pfeffer & Salancik, 1978:143-187).

2.3.3 Vermijden

In contrast met *instemmen* en *compromisvorming*, waarbij organisaties (gedeeltelijk) de institutionele druk accepteren, probeert een organisatie met een *vermijdende* strategie de condities te omzeilen die conformerend gedrag noodzakelijk maken (Oliver, 1991:155-156). Oliver (1991:154) definieert *vermijden* als volgt: “*the organizational attempt to preclude the necessity of conformity; organizations achieve this by concealing their nonconformity, buffering themselves from institutional pressures, or escaping from institutional rules or expectations.*”. De strategie *vermijden* is onderverdeeld in drie tactieken; ‘verbergen’, ‘bufferen’ en ‘ontsnappen’.

Organisaties die weerstand bieden tegen de verwachtingen vanuit de omgeving zullen dit proberen te *verbergen* zodat het lijkt alsof de organisatie met de institutionele druk instemt. Oliver (1991:154) noemt als voorbeeld een organisatie die in reactie op eisen vanuit de institutionele omgeving nieuwe procedures ontwikkelt, maar achter de schermen uiteindelijk ervoor kiest deze niet uit te voeren. Aanvullend kan een organisatie “symbolisch” de institutionele eisen accepteren, bijvoorbeeld door bij een toezichtinspectie institutioneel geëiste activiteiten te laten zien, terwijl deze normaal geen onderdeel zijn van hun vaste routines (Oliver, 1991:154).

Met de tactiek *bufferen* probeert een organisatie de mate waarin zij van buitenaf wordt gecontroleerd te beperken. De organisatie zal haar interne activiteiten op afstand van externen proberen te houden (Oliver, 1991:155). Door activiteiten te ontkoppelen van formele structuren en externe evaluaties tracht de organisatie het vertrouwen van de omgeving en legitimiteit van de organisatie te behouden (Ibid.). Bijvoorbeeld door eventuele discutabele activiteiten in aparte BV's onder te brengen zodat tijdens de evaluatie van de moederorganisatie deze activiteiten buitenschot blijven. Oliver (1991:155) merkt op dat *bufferen* verkeerd kan uitpakken wanneer een organisatie (sterk) afhankelijk is van publieke goedkeuring. Door interne activiteiten tijdens externe evaluaties te maskeren kan wantrouwen ontstaan, waardoor de organisatie minder hulpbronnen en legitimiteit zal verkrijgen vanuit haar omgeving.

De meest actieve tactiek onder de ‘vermijdstrategie’ betreft *ontsnappen* (Oliver, 1991:155). Hierbij zal de organisatie het ‘domein’ waarbinnen de institutionele druk wordt uitgeoefend proberen te verlaten of haar eigen doelstellingen en activiteiten aanzienlijk veranderen om de institutionele druk te kunnen vermijden. Bijvoorbeeld, wanneer milieuregels naar de mening

van de organisatie te veel worden aangescherpt, kan de organisatie verhuizen naar een alternatieve locatie waar deze regels soepeler dan wel niet afwezig zijn of besluiten andere producten te produceren die niet vallen onder de aangescherpte milieuregels (Ibid.). Een ander voorbeeld betreft het door bedrijven verplaatsen van arbeidsintensieve werkzaamheden naar lagelonenlanden als gevolg van oplopende loondruk in het land van herkomst.

2.3.4 Trotseren

Trotseren is een nog actievere vorm van weerstand tegen institutionele druk (Oliver, 1991:156). Bij *trotseren* wijst de organisatie de institutionele verwachtingen concreet af (Ibid.). Een dergelijke strategie wordt verwacht wanneer de kosten van afwijzing laag zijn; de interne belangen sterk afwijken van de externe verwachtingen; organisaties de rationaliteit achter hun alternatieve gedrag kunnen aantonen en wanneer organisaties verwachten weinig te verliezen te hebben ten opzichte van de actoren die druk uitoefenen (Oliver, 1991:157). Uit eerder onderzoek is gebleken dat naarmate organisaties meer afhankelijk zijn van de overheid voor haar hulpbronnen, deze strategie minder zal voorkomen (Oliver, 1991:156). *Trotseren* is eveneens onderverdeeld in drie tactieken; 'negeren', 'uitdagen' en 'aanvallen'.

Organisaties zullen sneller institutionele druk *negeren* wanneer zij verwachten dat de handhaving moeizaam zal verlopen of zodra interne doelstellingen flink afwijken of conflicteren met de institutionele verwachtingen. De verleiding tot het *negeren* wordt vergroot als organisaties de achterliggende gedachte van de druk (deels) niet begrijpen en/of een onvolledig beeld hebben van de negatieve consequenties die kunnen volgen op deze tactiek (Ibid.). Een recent voorbeeld betreft de invoering van het rookverbod in de horeca; in eerste instantie kozen veel horeca ervoor het verbod te negeren, mede omdat de controle op de naleving beperkt bleek en het verbod zou leiden tot omzetverlies.

In vergelijking met *negeren* biedt *uitdagen* meer weerstand tegen institutionele druk. Organisaties met deze tactiek zullen de 'aanval' kiezen zodat zij de institutionele verwachtingen naast zich neer kunnen leggen (Ibid.). Oliver (1991:156) noemt als voorbeeld scholen die onder institutionele druk van 'hoe een school zou moeten werken' hun structuren en werkzaamheden vormgeven. Als reactie zijn een tal van alternatieve scholen ontstaan die bewust de institutionele verwachtingen naast zich neerleggen om een voordeel te behalen. Concreet kan worden gedacht aan basisscholen die niet de CITO-toets gebruiken bij het kiezen van een geschikt type voortgezet onderwijs voor hun leerlingen. Organisaties zullen institutionele druk eerder *uitdagen* wanneer ze dit kunnen onderbouwen met voorbeelden die hun 'logica' onderstrepen (Oliver, 1991:156-157).

De tactiek *aanvallen* onderscheidt zich van *uitdagen* door de intensiteit en agressiviteit waarmee de organisatie zich verzet tegen de institutionele druk. Organisaties die institutionele druk *aanvallen* zullen deze verwachtingen (evenals de institutionele bron) stevig aan de kaak stellen (Oliver, 1991:157), bijvoorbeeld door media-aandacht te zoeken en/of politieke contacten te gebruiken. *Aanvallende* tactieken zullen volgens Oliver (1991:157) eerder voorkomen als (vooral negatieve) institutionele druk betrekking heeft op een specifieke organisatie en wanneer de organisatie gelooft dat haar rechten, privileges, of autonomie serieus in gevaar zijn.

2.3.5 Manipuleren

Manipuleren betreft de strategie waarbij de meeste weerstand wordt geboden, omdat de organisatie bewust druk probeert uit te oefenen om de institutionele verwachtingen en eisen te veranderen. Oliver (1991:157) definieert *manipulatie* als volgt: “*the purposeful and opportunistic attempt to co-opt, influence, or control institutional pressures and evaluations*”. Organisaties proberen de verwachtingen vanuit hun omgeving te veranderen, sturen en controleren. Hierbij zal worden geprobeerd de actoren die druk uitoefenen te neutraliseren om zodoende maatschappelijke ondersteuning en legitimiteit te behouden (Ibid.). De volgende tactieken vallen onder *manipuleren; coöpteren, beïnvloeden* en *controleren*.

Als reactie op institutionele druk kan een organisatie overgaan tot het *coöpteren* van de actor(en) die de druk uitoefenen, bijvoorbeeld door dergelijke actoren te overtuigen toe te treden tot de organisatie. Zo zouden ZBO's ertoe kunnen besluiten drukuitoefenende actoren te benoemen als lid van hun Raad van Bestuur of voor te dragen voor hun Raad van Toezicht. Dit heeft als doel de institutionele ‘oppositie’ te neutraliseren en de legitimiteit van de organisatie te vergroten (Oliver, 1991:157).

De tactiek *beïnvloeden* is meer gericht op de beeldvorming van geaccepteerde geïnstitutionaliseerde praktijken (Oliver, 1991:158). Bijvoorbeeld, een handelsorganisatie kan met een open brief de publieke beeldvorming rondom zijn branche proberen te beïnvloeden en/of lobbyen bij de regering ter verandering van regelgeving waaraan de handelsbranche is gebonden (Ibid.). *Beïnvloeding* kan zich ook richten op de beoordelingscriteria en prestatienormen waarmee de prestaties van organisaties vanuit de institutionele omgeving worden beoordeeld. Beide zijn namelijk ook geïnstitutionaliseerd en blijken in de praktijk vatbaar voor strategische herinterpretatie en manipulatie (Ibid.).

De laatste tactiek uit de typologie van Oliver (1991) betreft *controleren*. *Controlerende* tactieken zijn meer gerichte inspanningen op het domineren van externe actoren die druk uitoefenen op de organisatie (Ibid.). Oliver (1991:158) geeft aan dat uit meerdere onderzoeken is gebleken dat

achter institutionele processen vaak een strijd om macht en controle ligt. Organisaties die *controleren* bieden in vergelijking met *coöpteren* en *beïnvloeden* meer weerstand tegen institutionele druk, omdat de organisatie het doel heeft te domineren in plaats van de institutionele bron en/of druk te neutraliseren of beïnvloeden (Ibid.).

2.4 Factoren van invloed op strategische reacties

De wijze waarop actoren reageren op druk vanuit de institutionele omgeving is geen toeval. De condities waaronder institutionele druk wordt uitgeoefend zijn volgens Oliver (1991:159-172) bepalend voor de wijze waarop actoren anticiperen op institutionele druk. Vijf 'vragen' staan hierbij centraal; waarom wordt er druk uitgeoefend, wie oefent druk uit, wat houdt de druk in, hoe wordt deze druk uitgeoefend en waar gebeurt dit (Oliver, 1991:159)? Dergelijke vragen leiden tot vijf bepalende condities: *cause*, *constituents*, *content*, *control* en *context* (Oliver 1991:159-160). Deze factoren worden in de onderstaande subparagrafen uiteengezet en zijn in tabel 2.1 samengevat. De daaraan gekoppelde (verwachte) strategische reacties zijn terug te vinden in tabel 2.2 (op de volgende pagina).

Tabel 2.1 Factoren van invloed voor strategische reacties

Conditie	Onderzoeksvraag	Factoren
Cause	Waarom wordt er druk uitgeoefend?	Legitimiteit Efficiency
Constituents	Wie oefent druk uit?	Multiplicity Afhankelijkheid
Content	Wat houdt de druk in?	Consistentie Autonomie
Control	Hoe wordt deze druk uitgeoefend?	Wettelijke dwang Vrijwillige verspreiding
Context	Waar gebeurt dit?	Onzekerheid Verbondenheid

Bron: Oliver, 1991:160

Tabel 2.2 Voorspelde strategische reacties naar aanleiding van factoren

Factoren	Strategieën:				
	Instemmen	Compromis	Vermijden	Trotseren	Manipuleren
Cause					
<i>Legitimiteit</i>	Hoog	Laag	Laag	Laag	Laag
<i>Efficiency</i>	Hoog	Laag	Laag	Laag	Laag
Constituents					
<i>Multiplicity</i>	Laag	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog
<i>Afhankelijkheid</i>	Hoog	Hoog	Matig	Laag	Laag
Content					
<i>Consistentie</i>	Hoog	Matig	Matig	Laag	Laag
<i>Autonomie</i>	Laag	Matig	Hoog	Hoog	Hoog
Control					
<i>Wettelijke Dwang</i>	Hoog	Matig	Matig	Laag	Laag
<i>Vrijwillig</i>	Hoog	Hoog	Matig	Laag	Laag
Context					
<i>Onzekerheid</i>	Hoog	Hoog	Hoog	Laag	Laag
<i>Verbondenheid</i>	Hoog	Hoog	Matig	Laag	Laag

Bron: Oliver, 1991:160

2.4.1 Cause

Cause heeft betrekking op de vraag: ‘waarom wordt er druk uitgeoefend?’ (Oliver, 1991:159-160). De reden van institutionele druk verwijst naar de achterliggende gedachte, verwachtingen of voorgenomen doelstellingen die ermee verbonden zijn. De redenen voor institutionele druk vallen uiteen in twee factoren, namelijk het vergroten van efficiency en legitimiteit. Externe druk gericht op het vergroten van legitimiteit betreft bijvoorbeeld regelgeving waarin vervuiling aan banden wordt gelegd of regelgeving die leidt tot veiligere producten en diensten. Dergelijke druk moet ervoor zorgen dat de maatschappelijke acceptatie van de organisatie toeneemt. Daarnaast zijn ook efficiencyredenen vaak debet aan institutionele druk, bijvoorbeeld de eis van de regering aan uitvoeringsinstanties om bedrijfsmatiger te werken (Ibid.).

Wanneer de organisatie verwacht dat handelen in overeenstemming met de institutionele druk zal leiden tot een verbetering van haar efficiency of legitimiteit, dan zal ‘instemmen’ de meest aannemelijke reactie zijn. Dit is echter niet altijd het geval. Organisaties zullen terughoudend reageren wanneer zij verwachten dat de institutionele druk niet leidt tot een efficiency- of legitimiteitsverbetering. Bijvoorbeeld, als een ziekenhuis verwacht dat ‘instemmen’ met een maatregel zal leiden tot een lagere kwaliteit van de zorg en daardoor een verlies aan patiënten. In dergelijke situaties zijn de meningen over de voordelen tussen de organisatie en de desbetreffende institutionele bron verdeeld, waardoor een vorm van weerstand

(compromisvorming, vermijden, trotseren en manipuleren) kan worden verwacht (Oliver, 1991:161-162).

Etherington en Richardson (1994:151) hebben in hun onderzoek naar institutionele druk op universiteiten in Canada gevonden dat universiteiten inderdaad onder druk instemden met wijzigingen in hun accountancyopleidingen vanwege verwachte efficiencyverbeteringen. Met betrekking tot de categorie legitimiteit heeft Goodstein (1994) een waardevolle toevoeging geleverd. Goodstein (1994:376) heeft met zijn onderzoek naar *'work-family issues'* laten zien dat grotere organisaties minder snel weerstand zullen bieden tegen institutionele druk, omdat zij beter 'zichtbaar' zijn voor degenen die druk uitoefenen en daarom meer baat hebben bij het vergroten van legitimiteit. Ingram & Simons (1995:1479) kwamen in dezelfde context tot dezelfde conclusie.

In tegenstelling tot de andere condities zullen in het onderzoek drie veronderstellingen worden getoetst, namelijk de factoren uit de theorie van Oliver (1991) 'efficiency' en 'legitimiteit' en de toevoeging van Goodstein (1994) 'grootte'. Toegespitst op Raden van Toezicht bij ZBO's zijn daarom de volgende hypothesen geformuleerd:

Hypothese 1) Hoe groter het zelfstandige bestuursorgaan waarvan de Raad van Toezicht deel uitmaakt, des te minder weerstand de Raad van Toezicht zal bieden tegen de institutionele druk ter vergroting van diens legitimiteit.

Hypothese 2) Naarmate de Raad van Toezicht verwacht dat de institutionele druk leidt tot een vergroting van hun legitimiteit, zal de Raad van Toezicht 'instemmen' met de institutionele druk.

Hypothese 3) Naarmate de Raad van Toezicht verwacht dat de institutionele druk leidt tot een efficiencyverbetering voor het ZBO, zal de Raad van Toezicht 'instemmen' met de institutionele druk.

2.4.2 Constituents

Constituents zijn degenen die de institutionele druk uitoefenen, zoals de staat, belangengroepen, werknemers, *et cetera* (Oliver, 1991:162). Eerder is in dit verband al gesproken over de 'institutionele bron(nen)'. Gezamenlijk oefenen actoren druk uit op een organisatie. Elke actor kan echter druk om verschillende redenen uitoefenen, waardoor organisaties te maken kunnen krijgen met conflicterende verwachtingen (vanuit verschillende institutionele bronnen); uniformiteit is niet vanzelfsprekend. Organisaties zijn daarom niet altijd in staat om op alle institutionele druk instemmend te reageren (Ibid.).

De eigenschappen van de actoren die de institutionele druk uitoefenen zijn volgens Oliver (1991:162) medebepalend voor de strategische reactie van een desbetreffende organisatie. Naar verwachting zullen organisaties eerder instemmen met de institutionele druk als deze wordt uitgeoefend door *constituents* met gezamenlijke eenduidige verwachtingen (Goodstein, 1994:353; Oliver, 1991:162; Etherington & Richardson, 1994:145). Bij meerdere *constituents* met conflicterende verwachtingen kan de organisatie makkelijker weerstand bieden, omdat druk minder sterk en eenduidig zal zijn (Goodstein, 1994:353). Volgens Oliver (1991:163) zullen organisaties in dergelijke omstandigheden kiezen voor één van de overige strategieën; compromisvorming, vermijden, trotseren of manipuleren.

De kans op weerstand is ook groot wanneer de organisatie weinig afhankelijk is van de *constituent*. Ter illustratie: een productiebedrijf met een klantenbestand bestaande uit één grote klant zal, uit angst zijn enige klant kwijt te raken, niet zomaar diens verwachtingen naast zich neerleggen. Als de *constituents* de allocatie van (voor de organisatie) kritieke hulpbronnen beheersen, zoals in het voorbeeld, is het voor een organisatie moeilijker weerstand te bieden tegen de institutionele druk. Daarom zal 'instemmen' de meest aannemelijke reactie zijn indien een organisatie in grote mate afhankelijk is van de institutionele bron (Oliver, 1991:163-164). Goodstein (1994:376-377), Ingram en Simons (1995:1478-1479), Clemens en Douglas (2005:1209) en Etherington en Richardson (1994:151-152) hebben in hun onderzoek deze verwachting bevestigd.

In overeenstemming met de verwachting van Oliver (1991:164) is eveneens uit onderzoek (Etherington & Richardson, 1994:151-152; Goodstein, 1994:374-375; Clemens & Douglas, 2005:1209) gebleken dat onder deze omstandigheden ook veel organisaties tot een compromis proberen te komen. De afhankelijkheid tussen organisaties is zelden volledig eenzijdig en dus zullen organisaties te allen tijde hun eigen belangen proberen te promoten (Oliver, 1991:164).

Naarmate de afhankelijkheid van de organisatie van de institutionele bron afneemt, zal de organisatie steeds vaker ervoor kiezen om de druk te vermijden (Oliver, 1991:164). Onderzoeken van Goodstein (1994:374-375) en Ingram en Simons (1995:1477-1478) bevestigen dit. Wanneer organisaties niet tot nauwelijks afhankelijk zijn van de institutionele bron, dan zullen ze eerder ervoor kiezen om de institutionele druk te 'trotseren' of te 'manipuleren'. Immers, de belangen van de organisatie zullen dan niet in gevaar komen, omdat de organisatie niet 'gevangen' wordt gehouden door de *constituent(s)* waarvan zij afhankelijk is (Oliver, 1991:164). In het onderzoek van Goodstein (1994:374-375) wordt de strategie 'manipuleren' niet meegenomen, maar wel bevestigd dat bij minimale afhankelijkheid van de institutionele bron organisaties de druk zullen 'trotseren'.

Met betrekking tot beide factoren zijn de volgende hypothesen geformuleerd:

Hypothese 4) Naarmate de druk uitgeoefend door de institutionele bronnen leidt tot eenduidige verwachtingen van de Raad van Toezicht, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

Hypothese 5) Naarmate de Raad van Toezicht meer afhankelijk is van de institutionele bron(nen), zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

2.4.3 Content

Content is gericht op de inhoud van de institutionele druk en heeft betrekking op de vraag: 'Wat houdt de druk in?' (Oliver, 1991:159-160). Oliver (1991:165) gebruikt twee dimensies; 1) de mate waarin de doelstellingen van de institutionele druk overeenkomen met de doelstellingen van de organisatie, 2) de mate waarin de institutionele druk leidt tot minder autonomie (afname van discretionaire ruimte van de organisatie).

Wanneer de organisatie verwacht dat handelen in overeenstemming met de institutionele druk zal bijdragen aan de eigen doelstellingen, dan zal 'instemmen' de meest aannemelijke reactie zijn (Oliver, 1991:165). Deze verwachting wordt door Ingram en Simons (1995:1476-1478) bevestigd. Op het moment dat deze doelstellingen slechts deels overeenkomen wordt verwacht dat organisaties de druk zullen 'vermijden' of tot een 'compromis' proberen te komen. Organisaties zullen in dit geval de validiteit en legitimiteit van de institutionele verwachtingen in twijfel trekken (Oliver, 1991:165). Ter illustratie, externe druk op een organisatie tot bezuinigen kan conflicteren met interne organisatiedoelstellingen ter verbetering van de kwaliteit. In dergelijke omstandigheden zal de organisatie weerstand bieden omdat zij andere (conflicterende) doelen nastreeft. Logischerwijs zullen organisaties nog meer weerstand bieden (trotsen en manipuleren) indien de doelstellingen van de organisatie in grote mate conflicteren met de institutionele doelstellingen (Ibid.)

De mate waarin 'instemmen' met institutionele druk leidt tot een vermindering van de eigen autonomie is eveneens bepalend voor de strategische reactie van een organisatie. Organisaties zijn erbij gebaat zoveel mogelijk de controle over de organisatie te behouden, waardoor ze niet zomaar zullen voldoen aan institutionele verwachtingen die dit beperken. Organisaties zullen eerder 'instemmen' als de institutionele druk de beslissingsbevoegdheden van de organisatie niet tot weinig aantast (Oliver, 1991:166).

Wanneer een organisatie, als gevolg van institutionele druk, verwacht minder zelfstandige (inhoudelijke) beslissingen te kunnen nemen, zullen zij meer weerstand bieden tegen deze druk

(Etherington & Richardson, 1994:151-152, Oliver, 1991:166). Oliver (1991:166) verwacht dat organisaties in eerste instantie zullen proberen een compromis te sluiten over hun discretionaire bevoegdheden. Wordt een groter verlies aan autonomie verwacht, dan zullen organisaties meer weerstand bieden, oftewel de institutionele druk vermijden, trotseren (Etherington & Richardson, 1994:151-152; Oliver, 1991:166) of manipuleren (Oliver, 1991:166).

Oliver (1991:165-167) gebruikt een eendimensionale benadering van het concept autonomie. Recentere literatuur (Verhoest, Peters, Bouckaert & Verschuere, 2004) beargumenteert dat een dergelijke benadering niet afdoende is. Verhoest *et al.* (2004) karakteriseren autonomie als een multidimensionaal concept bestaande uit zes dimensies, namelijk *managerial, policy, structural, financial, legal* en *interventional autonomy*. Deze multidimensionale benadering van autonomie blijkt ten aanzien van de relatie tussen ministerie en ZBO op zijn plaats (Yesilkagit & Van Thiel, 2008).

Gericht op de onderzoeksvraag zijn niet alle dimensies even relevant. Met betrekking tot de institutionele druk op de Raad van Toezicht staat de inperking van hun *managerial autonomy* (Verhoest *et al.*, 2004:104-105) centraal; de mate waarin de raad beslissingsbevoegdheden heeft aan de 'inputkant' van de organisatie, oftewel het nemen van management beslissingen zoals het ontslaan en benoemen van bestuurders. Omdat Raden van Toezicht deel uitmaken van een ZBO is ook de invloed van de institutionele druk op de *structural autonomy* (Verhoest *et al.*, 2004:105) relevant; de mate waarin de ZBO is afgeschermd van invloed door het ministerie door hiërarchische lijnen en verantwoording, bijvoorbeeld of het bestuur wordt geëvalueerd en benoemd door het ministerie.

Dit leidt tot de volgende hypothesen:

Hypothese 6) Naarmate de doelen van de Raad van Toezicht overeenkomen met de doelen van de institutionele druk, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

Hypothese 7) Naarmate de Raad van Toezicht verwacht dat handelen in overeenstemming met de institutionele druk de autonomie van de raad en/of het ZBO zal inperken, zal de Raad van Toezicht meer weerstand bieden tegen de institutionele druk.

2.4.4 Control

Constituents kunnen op verschillende manieren druk uitoefenen op organisaties, bijvoorbeeld via regelgeving, professionele normen en (uitgesproken) verwachtingen (Oliver, 1991:162). Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen institutionele druk die leidt tot wettelijke

verplichtingen en druk waar organisaties (min of meer) 'vrijwillig' op kunnen reageren. Dit valt onder de factor 'control'. Aldus, *control* heeft betrekking op de wijze waarop druk wordt uitgeoefend (Oliver, 1991:168).

Wanneer de institutionele druk grotendeels bestaat uit wettelijke dwang, dan is de kans het grootst dat de organisatie zal 'instemmen', ervan uitgaande dat naleving streng wordt gecontroleerd en gehandhaafd door 'straffen' (Etherington & Richardson, 1994:151-152; Oliver, 1991:168; Clemens & Douglas, 2005:1208-1209). Indien er minder streng wordt gehandhaafd zal een organisatie op zoek gaan naar een compromis met betrekking tot de mate dan wel timing van haar overeenstemming. Daarnaast kan in een dergelijke situatie worden verwacht dat een organisatie de institutionele druk zal proberen te vermijden, bijvoorbeeld door de mate van externe controle te verminderen (i.e. bufferen) of "symbolisch" de institutionele verwachtingen te accepteren (i.e. verbergen)(Ibid.).

Organisaties zullen in het geval van wettelijke dwang niet snel veel weerstand bieden. Het trotseren en manipuleren van institutionele druk wordt pas verwacht wanneer de sancties van regelgeving en/of de mechanismen ter controle van de naleving minimaal zijn. Onder deze omstandigheden zal het weigeren te handelen in lijn met de gestelde eisen onvoldoende afschrikwekkende consequenties hebben (Oliver, 1991:168).

Institutionele verwachtingen kunnen ook 'vrijwillig' door de organisaties worden verspreid. De mate waarin deze verwachtingen zijn verspreid over het 'organisatieveld' (DiMaggio & Powell, 1983:148) is eveneens bepalend voor de strategische reacties van organisaties (Oliver, 1991:168; Ingram & Simons, 1995:1476-1477; Goodstein, 1994:374). Oliver (1991:168-169) wijst op eerder onderzoek waaruit blijkt dat wanneer institutionele verwachtingen in het organisatieveld breed gedragen worden, organisaties sterk geneigd zijn om hiermee in te stemmen. Deze verwachtingen ogen voor de organisatie onbetwist en worden als (sociale) feiten gezien. Organisaties zullen eerder 'bewezen' praktijken overnemen (Ibid.). Zowel in onderzoek van Ingram en Simons (1995:1476-1477) als Goodstein (1994:374) wordt bevestigd dat wanneer meerdere organisaties voldoen aan de externe verwachtingen, andere organisaties eerder zullen 'instemmen' met de institutionele druk.

Andersom geldt dat organisaties juist veel weerstand bieden (trotseren en manipuleren) zodra institutionele verwachtingen slechts beperkt zijn verspreid over de organisaties in de institutionele omgeving (Oliver, 1991:168-169). Tussen deze uiterste zullen organisaties kiezen voor strategieën zoals het zoeken naar een compromis; door algemene verwachtingen te combineren met lokaalspecifieke belangen, en vermijden (Oliver, 1991:168-169). Organisaties

zullen sceptischer zijn wanneer institutionele druk beperkt verspreid is over het organisatieveld (Oliver, 1991:170).

Met betrekking tot de factor *control* worden de volgende hypothesen meegenomen in het onderzoek:

Hypothese 8) Naarmate de institutionele druk op de Raad van Toezicht bestaat uit wettelijke dwang, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

Hypothese 9) Naarmate meer Raden van Toezicht bij ZBO's voldoen aan de institutionele druk, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

2.4.5 Context

Context heeft betrekking op de vraag 'Waar gebeurt dit?' (Oliver, 1991:159-160). De *context* waarbinnen institutionele druk op een organisatie wordt uitgeoefend is in het model van Oliver de laatste bepalende factor (Oliver, 1991:170-172). Oliver (1991:170) voorspelt dat zowel de mate van 'onzekerheid' als 'verbondenheid' binnen de institutionele omgeving bepalend zijn voor de strategische reactie van een organisatie. Pfeffer en Salancik (1978:67) omschrijven onzekerheid als "*the degree to which future states of the world cannot be anticipated and accurately predicted*". Verbondenheid wordt door Oliver (1991:170) gedefinieerd als "*the density of interorganizational relations among occupants of an organizational field*".

Onzekerheid wordt versterkt wanneer meerdere institutionele bronnen met elkaar conflicterende druk uitoefenen op een organisatie. Bestuurders hebben een sterke voorkeur voor voorspelbaarheid en stabiliteit. In situaties waarin deze voorspelbaarheid en stabiliteit ontbreken zijn organisaties geneigd dit te herstellen. Dit voorspelt dat 'instemmen', 'compromisvorming' en 'vermijden' verwachte strategieën zijn in dergelijke omstandigheden (Oliver, 1991:170).

Het bieden van (veel) weerstand zou namelijk de onzekerheid doen toenemen, daarom zijn organisaties in dergelijke omstandigheden juist geneigd succesvolle organisaties te imiteren (Oliver, 1991:170-171), aldus instemmen met de institutionele druk. Naast 'instemmen' is uit eerder onderzoek gebleken dat organisaties onzekerheid proberen te verminderen door middel van onderhandelen (NB. compromisvorming) (Pfeffer & Salancik, 1978:145). Verder wijzen Oliver (1991:171) en Etherington en Richardson (1994:151-152) op de verwachting dat organisaties bij onzekerheid de institutionele druk zullen vermijden. Zodra de onzekerheid vermindert hebben organisaties beter zicht op de acquisitie van toekomstige hulpbronnen en

legitimiteit, waardoor ze meer weerstand (trotsere en manipuleren) durven te bieden tegen verwachtingen vanuit de omgeving. In dergelijke omstandigheden loopt de organisatie minder risico als zij tegen de institutionele bronnen en hun verwachtingen in gaat (Oliver, 1991:171).

Naast onzekerheid speelt de mate van verbondenheid tussen organisaties en hun omgeving ook een rol bij de wijze waarop zij reageren op institutionele verwachtingen (Ingram & Simons, 1995:1476-1477; Goodstein, 1994:374; Clemens & Douglas, 2005:1208-1209; Oliver, 1991:171). Volgens Oliver (1991:171) zullen actoren eerder 'instemmen' op het moment dat zij nauw verbonden zijn met andere organisaties in de institutionele omgeving. Deze verbondenheid versterkt namelijk de mogelijkheden om institutionele waarden en normen 'vrijwillig' te verspreiden. Deze waarden en normen zullen daarom eerder als (sociale) 'feiten' worden aangezien. Zoals eerder aangehaald zullen organisaties dergelijke normen en waarden onbetwist laten en zien als '*taken-for-granted*'. Uit verschillende onderzoeken (Ingram & Simons, 1995:1476-1477; Goodstein, 1994:374; Clemens & Douglas, 2005:1208-1209) is gebleken dat wanneer organisaties in hoge mate verbonden zijn met hun omgeving zij eerder instemmen met institutionele druk.

Ook strategieën als 'compromisvorming' en 'vermijden' worden verwacht bij een hoge verbondenheid tussen omgeving en organisatie. Wederzijdse afhankelijkheid tussen de organisaties leidt tot coördinatie en afstemming van onderlinge relaties en zal een verlies van autonomie en controle over de eigen organisatie tot gevolg hebben. Organisaties zullen tactieken zoals 'onderhandelen' en 'bufferen' aanwenden om dit te beperken (Oliver, 1991:171-172).

Pas bij weinig verbindingen tussen organisaties en hun omgeving zullen organisaties meer weerstand bieden (trotsere en manipuleren). Institutionele verwachtingen zijn dan minder breed gedragen en zullen daarom eerder betwist worden door organisaties (Ibid.). Ingram en Simons (1995:1477) en Clemens en Douglas (2005: 1208-1209) bevestigen met hun onderzoek deze veronderstelling.

Dit leidt tot de laatste twee hypothesen:

Hypothese 10) Naarmate de Raad van Toezicht meer verbonden is met zijn omgeving, dan zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

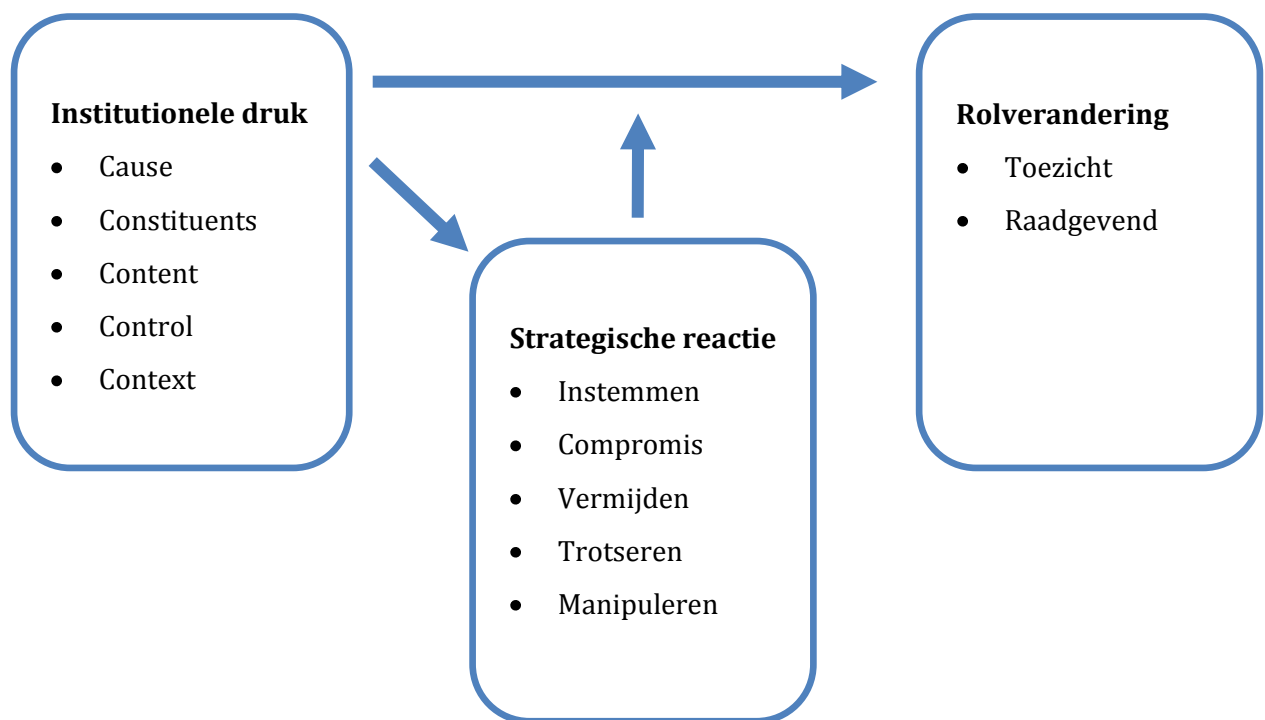
Hypothese 11) Naarmate de omgeving waarin de Raad van Toezicht opereert onzeker is, dan zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

Een compleet overzicht van de beschreven factoren en daaraan gekoppelde (verwachte) strategische reactie is terug te vinden in tabel 2.1 en 2.2.

2.5 Operationalisatie

In het theoretisch kader zijn de inzichten met betrekking tot beide begrippen bij elkaar gebracht. Daaruit blijkt dat strategische reacties (instemmen, compromisvorming, vermijden, trotseren en manipuleren) van Raden van Toezicht op institutionele druk tot een rolverandering wordt bepaald door de condities (*cause, constituents, content, control* en *context*) waaronder deze druk wordt uitgeoefend. Dit is vertaald tot een analytisch kader (figuur 2.2).

Ter afsluiting van het hoofdstuk wordt in deze paragraaf een eerste verbinding gelegd tussen de theoretische inzichten en de empirie. De belangrijkste theoretische begrippen zullen meetbaar worden gemaakt, ook wel operationaliseren genoemd (Van Thiel, 2007:50-51). De centrale begrippen in het onderzoek betreffen 'institutionele druk', 'rolverandering' en 'strategische reacties'. Ter afbakening zijn deze begrippen in onderstaande subparagrafen geoperationaliseerd.



Figuur 2.2 Analytisch kader

2.5.1 Institutionele druk tot een rolverandering

Institutionele druk is eerder gedefinieerd als 'verwachtingen vanuit de institutionele omgeving die van invloed zijn op een actor'. Uit het theoretisch kader blijkt dat institutionele druk zich in verschillende vormen kan uiten. Ter afbakening van het onderzoek is als institutionele druk gekozen voor invoering van de Kaderwet ZBO's (2007). De Kaderwet wijst in diverse artikelen

(bijvoorbeeld art. 11, 12, 13, 14, 20 en 34) bevoegdheden toe aan de minister in plaats van aan de Raad van Toezicht. De commissie Gerritse (Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's) onderschrijft in haar aanbevelingen dat deze bevoegdheden de minister toebehoren in plaats van de Raad van Toezicht. Het kabinet Balkenende IV heeft zich destijds verbonden aan deze aanbevelingen (Kamerstukken 25 268 en 29 362, nr. 46, vergaderjaar 2007-2008). Aldus, de Kaderwet ZBO's (2007) leidt tot verwachtingen die van invloed zijn op de Raad van Toezicht bij ZBO's.

In tabel 2.3 is de operationalisatie van het begrip institutionele druk weergegeven.

Tabel 2.3 Operationalisatie theoretische variabele: 'Institutionele druk'

Begrip	Institutionele druk										
Definitie	Verwachtingen vanuit de institutionele omgeving die van invloed zijn op een actor.										
Uitingsvorm	Invoering Kaderwet ZBO's										
Verwachtingen	<table border="0"> <tr> <td>Bevoegdheid tot goedkeuren van het bestuursreglement bij minister</td> <td>art. 11</td> </tr> <tr> <td>Bevoegdheid tot het benoemen schorsen en ontslaan van bestuurders bij minister</td> <td>art. 12</td> </tr> <tr> <td>Bevoegdheid tot het vaststellen van de bezoldiging / schadeloosstelling bij minister</td> <td>art. 14</td> </tr> <tr> <td>Bevoegdheid tot het verzoeken om inlichtingen bij minister</td> <td>art. 20</td> </tr> <tr> <td>Bevoegdheid tot het goedkeuren van de jaarrekening bij minister</td> <td>art. 34</td> </tr> </table>	Bevoegdheid tot goedkeuren van het bestuursreglement bij minister	art. 11	Bevoegdheid tot het benoemen schorsen en ontslaan van bestuurders bij minister	art. 12	Bevoegdheid tot het vaststellen van de bezoldiging / schadeloosstelling bij minister	art. 14	Bevoegdheid tot het verzoeken om inlichtingen bij minister	art. 20	Bevoegdheid tot het goedkeuren van de jaarrekening bij minister	art. 34
Bevoegdheid tot goedkeuren van het bestuursreglement bij minister	art. 11										
Bevoegdheid tot het benoemen schorsen en ontslaan van bestuurders bij minister	art. 12										
Bevoegdheid tot het vaststellen van de bezoldiging / schadeloosstelling bij minister	art. 14										
Bevoegdheid tot het verzoeken om inlichtingen bij minister	art. 20										
Bevoegdheid tot het goedkeuren van de jaarrekening bij minister	art. 34										

Deze verwachtingen zijn specifiek gericht op het tweede centrale begrip; 'een rolverandering'. De 'rol' van een Raad van Toezicht betreft een meervoudig begrip. Grofweg wordt in de literatuur onderscheid gemaakt tussen twee rollen; een toezichthoudende rol en een raadgevende rol (Peij *et al.*, 2002:147; Luursema *et al.*, 2003:29-31). De Kaderwet heeft impliciet gevolgen voor de toezichthoudende rol, omdat het daarbij behorende bevoegdheden toedeelt aan de minister in plaats van de Raad van Toezicht (Kaderwet ZBO's, 2007). Deze verwachtingen verkleinen impliciet de toezichthoudende rol van de Raad van Toezicht, waardoor gesproken kan worden over een rolverandering.

Tabel 2.4 Operationalisatie theoretische variabele: 'Rolverandering'

Begrip	Rolverandering	
Definitie	De mate waarin Raden van Toezicht van ZBO's, als gevolg van de implementatie van de Kaderwet ZBO's, anders dan toezichthoudende taken is gaan uitvoeren.	
Indicatoren	Bevoegdheid tot goedkeuren van het bestuursreglement wordt in de praktijk uitgeoefend door de RvT	Ja / Nee
	Bevoegdheid tot het benoemen schorsen en ontslaan van bestuurders wordt in de praktijk uitgeoefend door de RvT	Ja / Nee
	Bevoegdheid tot het vaststellen van de bezoldiging / schadeloosstelling wordt in de praktijk uitgeoefend door de RvT	Ja / Nee
	Bevoegdheid tot het verzoeken om inlichtingen wordt in de praktijk uitgeoefend door de RvT	Ja / Nee
	Bevoegdheid tot het goedkeuren van de jaarrekening wordt in de praktijk uitgeoefend door de RvT	Ja / Nee

Zodra blijkt dat als het ZBO (waarvan de Raad van Toezicht deel uitmaakt) onder de Kaderwet ZBO's is gebracht de desbetreffende Raad van Toezicht in de praktijk alsnog bovengenoemde bevoegdheden uitoefent, dan kan niet worden gesproken over een rolverandering van diezelfde raad. In hoeverre de Kaderwet ZBO's daadwerkelijk leidt tot een rolverandering van een Raad van Toezicht is afhankelijk van de strategische reactie van de desbetreffende raad.

2.5.2 Strategische reactie

De Raden van Toezicht van ZBO's kunnen zagezegd op verschillende wijze strategisch reageren op de verwachtingen ten aanzien van hun rol en daarbij behorende bevoegdheden. Ter operationalisatie van de strategische reacties geeft tabel 2.5 (op de volgende pagina) een gecomprimeerd overzicht waarin de indicatoren zijn weergegeven.

Tabel 2.5 Operationalisatie theoretisch variabele: 'Strategische reactie'

Begrip	Strategische reactie		
Definitie	De wijze waarop de Raad van Toezicht reageert op de verwachting tot het toebedelen van toezichthoudende bevoegdheden aan de minister.		
Strategieën	Indicatoren	Waarden	Methoden
Instemmen	Gewoonte	Ja / Nee	Interview, Documentenanalyse
	Imitatie	Ja / Nee	
	Naleving	Ja / Nee	
Compromisvorming	Balanceren	Ja / Nee	Interview, Documentenanalyse
	Verzoenen	Ja / Nee	
	Afdingen	Ja / Nee	
Vermijden	Verbergen	Ja / Nee	Interview, Documentenanalyse
	Bufferen	Ja / Nee	
	Ontsnappen	Ja / Nee	
Trotseren	Negeren	Ja / Nee	Interview, Documentenanalyse
	Uitdagen	Ja / Nee	
	Aanvallen	Ja / Nee	
Manipuleren	Coöpteren	Ja / Nee	Interview, Documentenanalyse
	Beïnvloeden	Ja / Nee	
	Controleren	Ja / Nee	

Tabel 2.6 (op de volgende pagina) geeft een volledig overzicht van de strategische reacties waaraan fictieve voorbeelden van mogelijke empirische waarnemingen zijn gekoppeld. Deze voorbeelden zijn gebaseerd op de typologie van Oliver (1991) zoals beschreven in het theoretisch kader en dienen ter operationalisatie van de strategieën weergegeven in tabel 2.5. Tijdens het onderzoek zijn de empirische waarnemingen vergeleken met deze voorbeelden. Elke waargenomen reactie van de Raad van Toezicht is op deze wijze geclassificeerd. Per Raad van Toezicht is vervolgens een classificatie ontstaan van hun strategische reactie op de Kaderwet ZBO's. Dit leidt tot een koppeling van empirie met de theorie.

Tabel 2.6 Voorbeelden van mogelijke strategische reacties Raden van Toezicht

Strategieën	Indicatoren	Voorbeelden
Instemmen	Gewoonte	Raad van Toezicht oefent in de praktijk onbewust geen van de toezichthoudende bevoegdheden uit die volgens de Kaderwet ZBO's aan de minister toebehoren.
	Imitatie	Raad van Toezicht kopieert de werkwijze van in hun ogen succesvolle, betrouwbare Raad van Toezicht die geen van de toezichthoudende bevoegdheden in de praktijk uitoefent die volgens de Kaderwet ZBO's aan de minister toebehoren.
	Naleving	Raad van Toezicht oefent in de praktijk bewust geen van de toezichthoudende bevoegdheden uit die volgens de Kaderwet ZBO's aan de minister toebehoren.
Compromisvorming	Balanceren	Raad van Toezicht oefent in de praktijk enkele toezichthoudende bevoegdheden uit, omdat de raad tegelijkertijd aan meerdere verwachtingen probeert te voldoen zonder de eigen interne doelstellingen uit het oog te verliezen
	Verzoenen	Raad van Toezicht oefent in de praktijk maximaal drie van toezichthoudende bevoegdheden uit die volgens de Kaderwet ZBO's aan de minister toebehoren en herstelt de verhoudingen tussen hen en het ministerie waartegen weerstand is geboden
	Afdingen	Raad van Toezicht oefent in de praktijk maximaal drie van de toezichthoudende bevoegdheden uit die volgens de Kaderwet ZBO's aan de minister toebehoren als gevolg van onderhandelingen met het moederministerie
Vermijden	Verbergen	Raad van Toezicht meldt naar buiten toe dat er ten aanzien van hun rol wordt gehandeld in overeenstemming met de verwachtingen van Kaderwet ZBO's, maar oefent achter de schermen maximaal vier van de toezichthoudende bevoegdheden uit die volgens de Kaderwet ZBO's aan de minister toebehoren
	Bufferen	Raad van Toezicht zal interne activiteiten verbonden aan de toezichthoudende bevoegdheden die volgens de Kaderwet ZBO's aan de minister toebehoren niet tot nauwelijks rapporteren in haar verslaggeving, terwijl de raad wel maximaal vier van deze bevoegdheden uitoefent
	Ontsnappen	Raad van Toezicht verandert haar doel, activiteiten of domein om geen van de toezichthoudende bevoegdheden die volgens de Kaderwet ZBO's aan de minister toebehoren te moeten opgeven
Trotseren	Negeren	Raad van Toezicht beschikt bewust over alle van de toezichthoudende bevoegdheden die volgens de Kaderwet ZBO's aan de minister toebehoren
	Uitdagen	Raad van Toezicht zal via (politieke) contacten en/of de media betwisten dat de toezichthoudende bevoegdheden genoemd in de Kaderwet ZBO's aan de minister toebehoren
	Aanvallen	Raad van Toezicht zal (politieke) contacten aanwenden en/of media-aandacht zoeken om het ministerie en de toebedeling van de toezichthoudende bevoegdheden aan de minister door de Kaderwet ZBO's aan te vallen
Manipuleren	Coöpteren	Raad van Toezicht overtuigt invloedrijke personen ten aanzien van de institutionele druk toe te treden tot hun organisatie om zodoende minder toezichthoudende bevoegdheden die volgens de Kaderwet ZBO's aan de minister toebehoren te verliezen
	Beïnvloeden	Raad van Toezicht zal (politieke) contacten aanwenden en/of media-aandacht zoeken om het ministerie te verleiden de inhoud van de Kaderwet ZBO's met betrekking tot de toebedeling van de toezichthoudende bevoegdheden te veranderen
	Controleren	Raad van Toezicht zal (politieke) contacten aanwenden en/of media-aandacht zoeken om het ministerie te dwingen de inhoud van de Kaderwet ZBO's met betrekking tot de toebedeling van de toezichthoudende bevoegdheden te veranderen.

2.5.3 Factoren Institutionele druk

De strategische reacties van de Raad van Toezicht op institutionele druk tot een rolverandering wordt bepaald door de condities (*cause, constituents, content, control* en *context*) waaronder deze druk wordt uitgeoefend. Deze condities zijn vertaald in elf theoretische (onafhankelijke) variabelen. Elk begrip is meetbaar gemaakt in onderstaande tabellen.

Tabel 2.7 Operationalisatie theoretisch variabele: 'Grootte'

Begrip	Grootte	
Definitie	De omvang van een zelfstandig bestuursorgaan in FTE	
Indicator	Waarden	Methoden
Aantal FTE	Naar rato	Analyse van jaarverslagen en Vernieuwing Rijksdienst (VRD) tellingen

Het begrip 'grootte' is gemeten aan de hand van één indicator, namelijk het aantal FTE dat de organisatie telt. Logischerwijs; hoe meer FTE, des te groter het desbetreffende zelfstandig bestuursorgaan. De informatie is verzameld via jaarverslagen en de Vernieuwing Rijksdienst tellingen.

Tabel 2.8 Operationalisatie theoretisch variabele: 'Legitimiteitverbetering'

Begrip	Legitimiteitverbetering	
Definitie	De mate waarin de Raad van Toezicht verwacht dat handelen in overeenstemming met de institutionele druk leidt tot een legitimiteitverbetering	
Indicatoren	Waarden	Methoden
Verwachte toename van diens acceptatie door het ministerie	1 (= Groot) / 2 (= Klein) / 3 (= Geen)	Interview
Gepercipieerde reikwijdte ministeriële verantwoordelijkheid	1 (= Systeem / 2 (= Rechtsreeks)	Interview; Analyse van jaarverslagen

De verwachting van een Raad van Toezicht dat handelen in overeenstemming met de Kaderwet ZBO's leidt tot een legitimiteitverbetering betreft een perceptie. Deze perceptie is meetbaar gemaakt door in interviews te vragen of een Raad van Toezicht verwacht dat zij door het ministerie meer geaccepteerd zullen worden als de raad de toezichthoudende bevoegdheden aan de minister overlaat. Indien een Raad van Toezicht verwacht dat de gevolgen van de

Kaderwet ZBO's ertoe leidt dat de raad meer geaccepteerd wordt door het ministerie, dan wordt in het onderzoek gesproken over een legitimiteitverbetering.

Daarnaast is tijdens de interviews ingegaan op de ZBO-status en daaraan gerelateerde ministeriële verantwoordelijkheid. De Kaderwet ZBO's geeft de minister bevoegdheden om rechtstreeks in te grijpen in een ZBO, de mate waarin Raden van Toezicht dit als legitiem ervaren is in het onderzoek afhankelijk van hun perceptie over de ministeriële verantwoordelijkheid; 'enkel' systeemverantwoordelijkheid maakt de Raad van Toezicht verantwoordelijk voor de dagelijkse praktijk van een ZBO, daarentegen leidt een gepercipieerde rechtstreekse verantwoordelijkheid ertoe dat de minister in hun ogen hierover direct verantwoordelijk is. Indien een Raad van Toezicht de ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot hun ZBO percipieert als een rechtstreekse verantwoordelijkheid, dan worden in het onderzoek de gevolgen van de Kaderwet ZBO's voor hun rol als een 'legitimiteitverbetering' ervaren.

Tabel 2.9 Operationalisatie theoretisch variabele: 'Multiplicity'

Begrip		Multiplicity	
Definitie	De mate waarin vanuit de omgeving eenduidige verwachtingen gericht zijn op de rol van Raden van Toezicht bij ZBO's		
Indicatoren	Waarden	Methoden	
Aantal verschillende verwachtingen vanuit de omgeving met betrekking tot de rol van Raden van Toezicht van ZBO's	1 / 2 / 3 / 4+	Interview; Analyse van visitaties, evaluaties, jaarverslagen, beleidsdocumenten en wetgeving	

Of er sprake is van 'multiplicity' is in het onderzoek bepaald door het aantal verschillende verwachtingen gericht op de rol van Raden van Toezicht van ZBO's in kaart te brengen. Dergelijke verwachtingen zijn in kaart gebracht door een analyse van visitaties, evaluaties, jaarverslagen, beleidsdocumenten en wetgeving. Tijdens de interviews is op deze verwachtingen ingegaan om te bepalen hoe Raden van Toezicht deze verwachtingen in de praktijk ervaren en welke rol deze hebben gespeeld bij hun (toekomstige) rolopvatting. Indien vanuit de omgeving één eenduidige verwachting bestaat met betrekking tot de rol van Raden van Toezicht, dan is er geen sprake van 'multiplicity'. Het andere uiterste betreft de situatie waarin Raden van Toezicht te maken hebben met vier of meer verschillende verwachtingen ten aanzien van hun rol.

Tabel 2.10 Operationalisatie theoretisch variabele: 'Afhankelijkheid'

Begrip		Afhankelijkheid	
Definitie	De mate waarin de Raad van Toezicht afhankelijk is van degenen die institutionele druk uitoefenen		
Indicatoren	Waarden	Methoden	
De wijze van (her)benoeming van de leden van een Raad van Toezicht	1 (= benoeming door minister) / 2 (= benoeming door minister op voordracht van de Raad van Toezicht / 3 (= coöptatie)	Interview; Analyse van instellingswetten, bestuursreglementen, statuten	
Ingrijpmogelijkheid van minister bij taakverwaarlozing door de Raad van Toezicht	Ja / Nee	Interview; Analyse van instellingswetten, bestuursreglementen, statuten	

Het begrip 'afhankelijkheid' is gemeten met twee indicatoren, namelijk de wijze waarop leden van Raden van Toezicht worden benoemd en de ingrijpmogelijkheden van de minister bij taakverwaarlozing door de raad. Deze informatie is verkregen via instellingswetten, statuten en/of bestuursreglementen. Indien deze informatie niet via een documentenanalyse kon worden verkregen, dan is in het interview aandacht besteed aan beide indicatoren. In het onderzoek is verondersteld dat de afhankelijkheid het grootst is wanneer leden van een Raad van Toezicht direct worden benoemd door de minister. Indien bij de een dergelijke benoeming een Raad van Toezicht een voordrachtsrecht heeft, dan wordt in het onderzoek gesproken over weinig afhankelijkheid. Van geen afhankelijkheid is sprake wanneer leden worden gecoöpteerd. Naast de benoemingswijze is in het onderzoek verondersteld dat er sprake is van afhankelijkheid zodra de minister instrumenten heeft om in te grijpen binnen de desbetreffende Raad van Toezicht.

Tabel 2.11 Operationalisatie theoretisch variabele: 'Consistentie'

Begrip		Consistentie	
Definitie	De mate waarin de doelen van een Raad van Toezicht overeenkomen met de doelen achterliggend aan de institutionele druk		
Indicatoren	Waarden	Methoden	
Doel Raad van Toezicht	1 (= raadgevend orgaan) / 2 (= strategisch orgaan) / 3 (= toezichthoudend orgaan)	Interview; Analyse van jaarverslag, statuten, visie en profielschets Raad van Toezicht	

Of er sprake is van 'consistentie' is bepaald door de afzonderlijke doelen van de Raden van Toezicht in kaart te brengen. De Kaderwet ZBO's plaatst toezichthoudende bevoegdheden bij de minister, waarbij het ministerie in plaats van de Raad van Toezicht feitelijk zal moeten optreden als toezichthoudend orgaan. Indien een Raad van Toezicht het doel heeft zich te profileren als een raadgevend dan wel strategisch orgaan, dan komt dit overeen met het doel van de Kaderwet ZBO's. Daarentegen mocht de Raad van Toezicht voornamelijk toezichthoudende doelen stellen, dan komt dit niet overeen met het doel van de Kaderwet ZBO's. De gegevens om de doelen van afzonderlijke Raden van Toezicht in kaart te brengen zijn eerst via een analyse van jaarverslagen, statuten, visies en profielschetsen verzameld. Daarna is via een interview extra informatie verkregen om de bevindingen uit de documentenanalyse te bevestigen dan wel te verduidelijken.

Tabel 2.12 Operationalisatie theoretisch variabele: 'Autonomie'

Begrip		Autonomie	
Definitie	De mate waarin de institutionele druk het aantal beslissingsbevoegdheden aan de 'input'-kant van de organisatie van de Raad van Toezicht beperkt		
Indicatoren	Waarden	Methoden	
Aantal beslissingsbevoegdheden aan de 'input'-kant van de organisatie	1 (= Meer) / 2 (= Gelijk) / 3 (= Minder)	Interview; Analyse van statuten, instellingswet	

De mate waarin de 'autonomie' van de Raad van Toezicht en/of ZBO wordt beperkt is bepaald door het aantal veranderingen in beslissingsbevoegdheden aan de 'input'-kant van het ZBO als gevolg van de Kaderwet ZBO's in kaart te brengen. Deze informatie is verkregen via een analyse

van statuten, bestuursreglementen en instellingswetten van de ZBO's. Wanneer deze informatie ontbrak is in het interview aandacht besteed aan deze theoretische variabele. Indien de invoering van de Kaderwet ZBO's heeft geleid tot meer beslissingsbevoegdheden voor de Raad van Toezicht, dan is de autonomie als gevolg van de Kaderwet ZBO's toegenomen. Logischerwijs is er sprake van een verkleining van de autonomie als de Kaderwet ZBO's leidt tot minder beslissingsbevoegdheden voor de Raad van Toezicht van een ZBO.

Tabel 2.13 Operationalisatie theoretisch variabele: 'Efficiency'

Begrip		Efficiency	
Definitie	De mate waarin de Raad van Toezicht verwacht dat handelen in overeenstemming met de institutionele druk leidt tot een efficiencyverbetering		
Indicatoren	Waarden	Methoden	
Verwachte gevolgen voor de prestaties van het ZBO	1 (= Beter) / 2 (= Gelijk) / 3 (= Minder)	Interview	
Verwachte verbetering van het toezicht op het ZBO	1 (= Beter) / 2 (= Gelijk) / 3 (= Minder)	Interview	

De gepercipieerde efficiencyverbetering van Raden van Toezicht is gemeten door in interviews te vragen naar de verwachte gevolgen van de implementatie van de Kaderwet ZBO's met betrekking tot de prestaties van het ZBO waarvan zij deel uitmaken. Daarnaast is gevraagd of zij verwachten dat de toezichthoudende rol beter ingevuld kan worden door het ministerie. Als beide indicatoren op 'beter' uitkomen, dan is in het onderzoek gesproken over een 'efficiencyverbetering' als gevolg van de Kaderwet ZBO's. Logischerwijs is er geen sprake van 'efficiencyverbetering' als respectievelijk de waarden '2' en '3' zijn waargenomen.

Tabel 2.14 Operationalisatie theoretisch variabele: 'Wettelijke dwang'

Begrip		Wettelijke dwang	
Definitie	De mate verwachtingen vanuit de omgeving zijn vertaald in wet- en regelgeving		
Indicatoren	Waarden	Methoden	
Verwachtingen in wet- en regelgeving verankerd	Ja / Nee	Analyse van Kaderwet ZBO's, officiële bekendmakingen, instellingswetten	

In het onderzoek is sprake van ‘wettelijke dwang’ als verwachtingen vanuit de omgeving zijn verankerd in wet- en regelgeving. Deze informatie wordt verzameld door een analyse van de Kaderwet ZBO’s, officiële bekendmakingen en instellingswetten. Bij de invoering van de Kaderwet ZBO’s is bepaald dat iedere minister de Tweede Kamer moet inlichten over welke ZBO’s onder de Kaderwet worden geplaatst en met welke uitzonderingen.

Tabel 2.15 Operationalisatie theoretisch variabele: ‘Vrijwillige verspreiding’

Begrip		Vrijwillig verspreiding	
Definitie	De mate waarin de verwachtingen uit de Kaderwet ZBO's zijn overgenomen door andere Raden van Toezicht		
Indicatoren	Waarden	Methoden	
Hoeveelheid ZBO's met een Raad van Toezicht zonder toezichthoudende bevoegdheden	0-4 / 5-9 / 10-14 / 15+	Analyse van instellingswetten, statuten, bestuursreglementen	

Het begrip ‘vrijwillige verspreiding’ is gemeten door het aantal ZBO’s te tellen waarbij hun Raad van Toezicht geen van de toezichthoudende bevoegdheden heeft die volgens de Kaderwet ZBO’s de minister toebehoren. Van alle ZBO’s (volgens het ZBO-register) met een Raad van Toezicht is via instellingswetten, statuten en bestuursreglementen onderzocht of desbetreffende Raad van Toezicht deze toezichthoudende bevoegdheden bezit. In het onderzoek is verondersteld dat wanneer ‘slechts’ vier of minder Raden van Toezicht geen toezichthoudende bevoegdheden hebben, de mate van vrijwillige spreiding laag is. Is dit het geval bij vijftien of meer Raden van Toezicht, dan is de vrijwillige spreiding hoog.

Tabel 2.16 Operationalisatie theoretisch variabele: ‘Onzekerheid’

Begrip		Onzekerheid	
Definitie	De mate waarin de toekomstige situatie met betrekking tot de rol van de Raad van Toezicht duidelijk valt te voorspellen		
Indicatoren	Waarden	Methoden	
Aantal toekomstscenario's over de rol van de Raad van Toezicht	1 / 2 / 3 / 4+	Interview	

Het begrip ‘onzekerheid’ is gemeten door per Raad van Toezicht het aantal toekomstscenario’s over hun rol in kaart te brengen. Verondersteld is dat indien dat de raad onzeker is over hun toekomstige rol, de respondent in het interview meerdere toekomstscenario’s zal geven. Als de

respondent duidelijk één toekomstscenario voor ogen heeft, dan is er sprake van weinig onzekerheid.

Tabel 2.17 Operationalisatie theoretisch variabele: ‘Verbondenheid’

Begrip		Verbondenheid	
Definitie	De mate waarin Raden van Toezicht met elkaar verbonden zijn		
Indicatoren	Waarden	Methoden	
Hoeveelheid functies van de voorzitter in andere Raden van Toezicht bij ZBO's	0 / 1-2 / 3-4 / 5+	Interview; Analyse van websites, jaarverslagen	
Hoeveelheid contact tussen andere (leden van) Raden van Toezicht	1 (= Geen) / 2 (= 1 tot 3 keer per jaar) / 3 (= 4 of meer keer per jaar)	Interview	

Het laatste begrip, ‘verbondenheid’, wordt gemeten door twee indicatoren. In het onderzoek is verondersteld dat indien de voorzitter van de Raad van Toezicht één of meerdere functies bij een andere ZBO's (volgens het ZBO-register) vervult, er sprake is van een vorm van verbondenheid. Bij één tot twee functies is in het onderzoek gesproken over ‘weinig’ verbondenheid, logischerwijs is bij meer dan vijf functies gesproken over ‘grote’ verbondenheid. Deze gegevens zijn verkregen via jaarverslagen, waarin de nevenfuncties worden vermeld, en de websites van ZBO's. Wanneer deze informatie ontbrak is in het interview hierover een extra vraag gesteld.

De tweede indicator betreft de hoeveelheid contact tussen Raden van Toezicht. Dergelijke informatie is volledig via interviews verkregen. Indien de respondent sprak over ‘geen’ contact met andere Raden van Toezicht, dan wordt in het onderzoek gesproken over geen verbondenheid. Het andere uiterste betreft ‘meer dan vier maal per jaar’ contact met andere Raden van Toezicht, hierbij is sprake van een grote mate van verbondenheid tussen Raden van Toezicht van ZBO's.

3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet gecombineerd. In voorgaande hoofdstukken zijn achtereenvolgens de probleemstelling, het theoretisch kader en de operationalisaties aan bod gekomen. In navolging van deze elementen zal allereerst de gekozen onderzoeksstrategie, -methode en -techniek worden verantwoord (paragraaf 3.1), waarna aandacht wordt besteed aan de casusselectie (paragraaf 3.2). Ter afronding zal dieper worden ingegaan op de genomen maatregelen die de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek moeten waarborgen (paragraaf 3.3).

3.1 Onderzoeksstrategie, -methode en -techniek

In het onderzoek staan Raden van Toezicht van ZBO's centraal. Aan de hand van het theoretisch kader is een 'bril' geconstrueerd waarmee de empirie is bestudeerd. De empirie is bestudeerd aan de hand van verschillende casestudies. Ten eerste, omdat implementatie van de Kaderwet ZBO's bij ZBO's met een Raad van Toezicht een actueel onderwerp betreft dat zich afspeelt in de dagelijkse realiteit. Daarnaast is uit vooronderzoek gebleken dat ZBO's met een Raad van Toezicht slechts beperkt voorkomen. Onderling zijn deze ZBO's verschillend, waardoor rekening moet worden gehouden met de diversiteit tussen de verschillende ZBO's. Daarom is als onderzoeksstrategie gekozen voor meerdere casestudies. Rekening houdend met de beschikbare tijd en mogelijkheden zijn 24 ZBO's met een Raad van Toezicht benaderd om deel te nemen aan het onderzoek, uiteindelijk hebben elf ZBO's hieraan gehoor gegeven. In paragraaf 3.2 worden de geselecteerde ZBO's weergegeven en deze keuze onderbouwd.

Binnen de onderzoeksstrategie is gekozen voor een combinatie van onderzoeksmethoden, namelijk interviews en inhoudsanalyse. Het combineren van meerdere onderzoeksmethoden vergroot de betrouwbaarheid van het onderzoek, dit wordt ook wel triangulatie genoemd (Van Thiel, 2007:59-60). Beide methoden hebben geleid tot kwalitatieve data. Onderstaande subparagrafen zullen ingaan op de methoden en de daarbij gebruikte onderzoekstechnieken.

3.1.1 Inhoudsanalyse

Ter verzameling van de benodigde data zijn verschillende bestaande documenten geanalyseerd. Hierbij kan worden gedacht aan jaarverslagen, Kamerstukken, wetgeving, beleidsnota's, commissierapporten, *et cetera*. Naast dergelijke openbare documenten zijn ook niet-openbare documenten geanalyseerd, zoals conceptwetsvoorstellen, vergaderverslagen, e-mailverkeer en interne beleidsregels. In Bijlage II is een volledig overzicht gegeven van de geanalyseerde documenten. Via de inhoudsanalyse zijn gegevens en informatie verzameld die van belang waren bij het bepalen en verklaren van de strategische reacties van Raden van Toezicht van

ZBO's. In het vorige hoofdstuk (paragraaf 2.5) is per theoretische variabele gespecificeerd welke documenten hiervoor zijn geanalyseerd. Daarnaast heeft deze methode bijgedragen aan het selecteren van cases en respondenten. Een overzicht van ZBO's met een Raad van Toezicht ontbrak en moest daarom eerst worden samengesteld door onder andere jaarverslagen en instellingswetten te analyseren. In ogenschouw moet worden genomen dat de geanalyseerde documenten met een ander doel zijn geschreven dan waarvoor het in dit onderzoek is gebruikt, dit kan leiden tot een operationalisatieprobleem (Van Thiel, 2007:119). In sommige gevallen heeft dit geleid tot suboptimale operationalisaties, omdat bestaande informatie zodanig moest worden aangewend dat de inhoud aansluit op het onderzoeksonderwerp.

Naast het verzamelen van feitelijke informatie is de inhoudsanalyse ook gebruikt om percepties van Raden van Toezicht in kaart te brengen, immers vormt dit een belangrijk onderdeel van het onderzoek. Deze percepties zijn herleid uit bestaand materiaal geschreven door de raden zelf (Van Thiel, 2007:117). De verslaggeving van de Raad van Toezicht beperkt zich echter over het algemeen tot één maal per jaar, in het jaarverslag van het ZBO waarvan de raad deel uitmaakt. Het functioneren van de Raden van Toezicht vindt grotendeels achter de schermen plaats, waardoor een beperkte hoeveelheid aan informatie via de inhoudsanalyse kon worden verwacht.

3.1.2 Interviews

Naast het analyseren van documenten is via interviews (nieuwe) data verzameld. Ten eerste, omdat de beperkte verslaggeving van de Raden van Toezicht ertoe leidt dat niet alle informatie in documenten kan worden gevonden. Ten tweede zijn interviews geschikt om percepties en verwachtingen van Raden van Toezicht in kaart te brengen; dit vormt immers een belangrijk onderdeel in het onderzoek. Ten derde leidt het combineren van onderzoeksmethoden tot meer betrouwbare data (Van Thiel, 2007:107). De interviews zijn dus enerzijds gebruikt ter controle van enige feiten, anderzijds ter aanvulling om (niet-feitelijke) informatie te verkrijgen.

Vanwege de deductieve aard van het onderzoek is gekozen voor interviews met een semi-gestructureerd karakter, waarbij gebruik is gemaakt van een interviewhandleiding (zie Bijlage IV). De interviewvragen zijn logischerwijs afgeleid uit het theoretisch kader. In Bijlage III is weergegeven welke vragen verband hebben met welke theoretische variabelen. Voorafgaand aan de interviews is aan de hand van de inhoudsanalyse bepaald welke informatie in de interviews moest worden verkregen en gecontroleerd.

Van de geselecteerde cases hebben interviews plaatsgevonden met één van de leden van de desbetreffende Raad van Toezicht, bij voorkeur de voorzitter. De voorzitter is het aanspreekpunt van de raad en wordt verwacht het best op de hoogte te zijn van de ontwikkelingen die zich

hebben afgespeeld ten aanzien van het algemeen functioneren van de raad. Uiteindelijk zijn twaalf leden van Raden van Toezicht geïnterviewd, waarvan tien keer de voorzitter, één keer de vicevoorzitter en één keer de secretaris van de raad. Met betrekking tot één Raad van Toezicht zijn twee interviews gehouden, één met de oud-voorzitter en één met de huidige voorzitter van de raad, omdat de huidige voorzitter pas recent lid was geworden van desbetreffende Raad van Toezicht. Opgemerkt moet worden dat een aantal respondenten als oud-minister of oud-secretaris-generaal meerdere rollen hebben vervuld met betrekking tot de Kaderwet ZBO's en mede daarom ook relevant zijn om te interviewen.

Naast de twaalf leden van Raden van Toezicht zijn ook interviews gehouden met de ambtelijke 'kant'. Één respondent is geselecteerd, omdat hij direct betrokken is geweest bij de ontwikkeling van de Kaderwet ZBO's ('meegescreven') en als oud-lid van de commissie Kohnstamm een goed beeld heeft van ontwikkelingen omtrent ZBO's. De andere respondent heeft jarenlang gewerkt als adviseur omtrent ZBO-beleid bij het ministerie van Financiën. Vanwege de politieke gevoeligheid van het onderzoeksonderwerp bleek de bereidheid tot medewerking bij de overige ministeries beperkt. Illustratief betrof de uitspraak van één van de benaderde personen: "Ik en mijn collega's willen niet uit de school klappen tegenover een buitenstaander.". Overigens moet ook worden opgemerkt dat tijdens het onderzoek is gebleken dat de ontwikkelingen rondom de Kaderwet ZBO's en Raden van Toezicht zich op hoog niveau (DG, SG en minister) afspelen, gezien de beperkte tijd was het niet mogelijk om deze personen te benaderen voor een interview. Bijlage I geeft een volledig overzicht van de respondenten.

Vanwege de (verwachte) beperkte bereikbaarheid van de respondenten is ervoor gekozen om eerst een aantal mensen uit het netwerk van de onderzoeker te benaderen. Deze personen zijn afkomstig uit het netwerk van de voorzitters van de geselecteerde Raden van Toezicht, waardoor zij de onderzoeker konden introduceren bij enkele leden van deze raden. Op het moment dat een aantal Raden van Toezicht bereid waren deel te nemen aan het onderzoek, konden anderen worden overgehaald. Bij de selectie van respondenten is ook gebruik gemaakt van verschillende 'sleutelpersonen' (Van Thiel, 2007:110). Deze personen zijn afkomstig van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en hebben in oriënterende gesprekken enkele geschikte respondenten aangewezen.

3.2 Casusselectie

Zoals vermeld omvat het onderzoek meerdere casestudies, mede om zodoende rekening te houden met de diversiteit tussen de ZBO's. De cases zijn doelgericht geselecteerd aan de hand van vier criteria. Naar aanleiding van de probleemstelling zijn alleen (1) ZBO's, met logischerwijs (2) een Raad van Toezicht relevant. Om recht te doen aan de diversiteit tussen ZBO's zijn cases

geselecteerd met (3) verschillende moederministeries en (4) verschillende rechtsvormen (publiek- of privaatrechtelijk). Met betrekking tot het eerste criterium moet worden opgemerkt dat in de wetenschap geen eenduidigheid bestaat over het begrip 'ZBO'. Bij voorkeur zijn ZBO's geselecteerd die volgens de Kaderwet ZBO's als 'ZBO' worden aangemerkt en dus zijn terug te vinden in het ZBO-register. Het ZBO-register is namelijk ontstaan op basis van artikel 40 van de Kaderwet ZBO's die stelt dat het ministerie van BZK een openbaar register van ZBO's moet bijhouden. Deze ZBO's hebben direct of indirect te maken met de institutionele druk voortvloeiend vanuit de Kaderwet ZBO's.

Een overzicht van ZBO's met een Raad van Toezicht ontbrak, waardoor dit eerst in kaart is gebracht voor alle ZBO's die op 31 maart 2011 tot het ZBO-register behoorden (ZBO-register, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 31 maart 2011). Dit leidde tot negentien ZBO's met een Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen. Uiteindelijk zijn van deze ZBO's twee organisaties niet benaderd om deel te nemen aan het onderzoek, namelijk de Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma en de Raad voor Accreditatie. De Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma betreft namelijk een erg kleine ZBO en de Raad voor Accreditatie is recentelijk opgericht (2010), waardoor het ZBO automatisch onder de Kaderwet ZBO's valt.

Naast deze zeventien ZBO's zijn ook ZBO's benaderd die niet tot het ZBO-register behoorden. Zoals gezegd is het ZBO-register niet onomstreden. Het register gebruikt een smalle definitie van ZBO's, waardoor sommige organisaties niet als ZBO worden aangemerkt terwijl andere publicaties dit wel doen (bijvoorbeeld Van Thiel & Van Buuren, 2001). Na een snelle scan zijn zeven extra ZBO's benaderd die niet onder het ZBO-register vallen, maar wel voldoen aan de gestelde criteria. Deze zeven toevoegingen waren bedoeld als reserve mochten er onvoldoende ZBO's willen meewerken aan het onderzoek. Opvallend was dat alle zeven bij voorbaat geen interesse hadden om deel te nemen aan het onderzoek, mede omdat volgens hen de Kaderwet ZBO's niet speelt / heeft gespeeld bij het desbetreffende ZBO. Desalniettemin is de reservelijst niet nodig gebleken.

In totaal zijn dus 24 ZBO's benaderd, waarvan zeven ZBO's dienden als reserve. Van de benaderde Raden van Toezicht waren uiteindelijk elf Raden van Toezicht bereid deel te nemen aan het onderzoek. De geselecteerde cases zijn weergegeven in tabel 3.1 (op de volgende pagina).

Tabel 3.1 Casusselectie

Nr.	Naam ZBO	Rechtsvorm	ZBO- register	Ministerie	Kaderwet ZBO van toepassing
1	AFM	Privaatrechtelijk	Ja	Fin	In voorbereiding
2	Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)	Publiekrechtelijk	Ja	BZK	Ja
3	Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ)	Publiekrechtelijk	Ja	VWS	Nee
4	De Nederlandsche Bank (DNB)	Privaatrechtelijk	Ja	Fin	In voorbereiding
5	Kadaster	Publiekrechtelijk	Ja	I&M	In voorbereiding
6	Politieacademie	Publiekrechtelijk	Ja	V&J	In voorbereiding
7	Rijksdienst Wegverkeer (RDW)	Publiekrechtelijk	Ja	I&M	In voorbereiding
8	Staatsbosbeheer	Publiekrechtelijk	Ja	EL&I	Nee
9	TNO	Publiekrechtelijk	Ja	EL&I	Nee
10	Stichting Fonds voor Cultuurparticipatie	Privaatrechtelijk	Ja	OCW	In voorbereiding
11	Nederlands Fonds voor Podiumkunsten+	Privaatrechtelijk	Ja	OCW	In voorbereiding

3.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Om uiteindelijk tot valide en betrouwbare uitkomsten te komen zijn enkele maatregelen genomen. In deze paragraaf worden deze maatregelen toegelicht en de beperkingen van het onderzoek besproken. Beide begrippen, betrouwbaarheid en validiteit, staan hierbij centraal. Respectievelijk zal worden ingegaan op de validiteit (paragraaf 3.3.1) en de betrouwbaarheid (paragraaf 3.3.2). Ter afsluiting wordt ingegaan op de wijze waarop de gegevens zijn geanalyseerd (paragraaf 3.3.3).

3.3.1 Validiteit

De validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid (externe validiteit) en geldigheid (interne validiteit) van de onderzoeksresultaten (Van Thiel, 2007:56-57). Om ervoor te zorgen dat de onderzoeksresultaten daadwerkelijk overeenkomen met wat het onderzoek voorogen had te meten, is veel aandacht besteed aan de operationalisatie van de theoretische begrippen. De begrippen zijn door middel van een definitie afgebakend en meetbaar gemaakt met eenduidige indicatoren, waardoor de interne validiteit van het onderzoek wordt vergroot.

Aan de interviewvragen ligt vervolgens de operationalisatie ten grondslag, zodat de vragen duidelijk zijn gerelateerd aan het theoretisch kader. Dit vergroot eveneens de geldigheid van de onderzoeksresultaten (Van Thiel, 2007:93). Vanwege beperkte voorkennis is dit echter niet overal mogelijk, daarom is gekozen voor het verrichten van semi-gestructureerde interviews.

Omdat dit hogere eisen stelt aan de onderzoeker, heeft de onderzoeker masterclasses (ateliersessies) gevolgd waarbij de methodologische vaardigheden (interviewen en analyseren van kwalitatieve data) worden getraind. Tevens zijn de interviewvragen voorgelegd aan 'experts'¹. Beide maatregelen dragen bij aan de validiteit (en betrouwbaarheid) van het onderzoek (Van Thiel, 2007:113).

Om generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten te vergroten zijn meerdere respondenten van verschillende ZBO's geïnterviewd (Van Thiel, 2007:113). Echter kan niet worden verwacht dat iedereen die wordt uitgenodigd daadwerkelijk aan het onderzoek zal meedoen. Dit heeft direct gevolgen voor de externe validiteit van het onderzoek. Zoals eerder vermeld heeft de onderzoeker via een introductie door zijn eigen netwerk het aantal weigeringen beperkt geprobeerd te houden. Desondanks zijn er überhaupt een beperkt aantal onderzoekseenheden, wat leidt tot een lagere validiteit van de onderzoeksresultaten. Daarom is een combinatie van methoden gebruikt, namelijk het analyseren van documenten en interviews. Daarnaast zijn meerdere cases onderzocht zodat onderlinge vergelijking en controle mogelijk is.

Met betrekking tot de generaliseerbaarheid van het onderzoek moet een kanttekening worden geplaatst. Het onderzoek betreft een meervoudige casestudy, waarbij het moeilijk is om de bevindingen van de onderzochte situatie (statistisch) te generaliseren naar andere situaties. De onderzoeksresultaten zijn namelijk contextgebonden (Van Thiel, 2007:98). Daarentegen staat in het onderzoek de analytische generaliseerbaarheid (Van Thiel, 2007:104) centraal; het theoretisch model van Oliver (1991) wordt getest in meerdere cases. De onderzoeksresultaten zijn gebruikt om de theorie verder te ontwikkelen.

3.3.2 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt bepaald door de consistentie en de nauwkeurigheid waarmee de variabelen worden gemeten (Van Thiel, 2007:55). Om betrouwbare onderzoeksresultaten te realiseren zijn gerichte maatregelen genomen. In de vorige paragraaf zijn enkele van deze maatregelen aan bod gekomen, namelijk het trainen van methodologische vaardigheden, het voorleggen van interviewvragen aan experts en triangulatie in methoden en cases. Deze maatregelen vergroten naast de validiteit ook de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten.

Naast bovengenoemde maatregelen zijn ook enkele maatregelen genomen specifiek ter waarborging van de betrouwbaarheid. Tijdens de interviews is bijvoorbeeld gebruik gemaakt

¹ Mijn scriptiebegeleider dr. S. van Thiel en mr. drs. J.M.W. Conemans, projectleider bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

van een interviewhandleiding, omdat de vragen aan meerdere respondenten moesten worden gesteld. Dit heeft eraan bijgedragen dat in elk interview dezelfde formuleringen zijn gehanteerd, wat de betrouwbaarheid ten goede komt.

De triangulatie in methoden en cases is vooral belangrijk gebleken, mede omdat per Raad van Toezicht 'slechts' één interview is gehouden. Dit betreft een pragmatische keuze in verband met de beschikbare tijd en mogelijkheden van de onderzoeker. De 'tegenspelers' van Raden van Toezicht met betrekking tot de Kaderwet ZBO's zijn voornamelijk SG's en ministers gebleken. Het lag buiten de mogelijkheden van de onderzoeker, gezien het tijdschema en bereikbaarheid van deze personen, om deze 'tegenspelers' ter verificatie te interviewen. Daarom zijn zoveel mogelijk bevindingen via openbare en niet-openbare (vaak interne) documenten gecontroleerd. Daarnaast draagt de triangulatie in cases bij aan de herhaalbaarheid van de bevindingen en zijn de bevindingen uit meerdere cases met elkaar vergeleken (Van Thiel, 2007:55-56).

De combinatie van methoden en cases is eveneens belangrijk, omdat veel Raden van Toezicht onder (politieke) druk staan / hebben gestaan vanuit hun omgeving. Dit leidt ertoe dat respondenten tijdens interviews sociaal wenselijke antwoorden zouden kunnen geven, met negatieve gevolgen voor de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten (Van Thiel, 2007:59). Daarom heeft vooraf aan elk interview de inhoudsanalyse plaatsgevonden, zodat antwoorden tijdens het interview konden worden getoetst aan eerder gevonden resultaten. Om sociaal wenselijke antwoorden verder te voorkomen zijn tijdens de interviews ook enkele controlevragen gesteld. Deze controlevragen zijn opgenomen in de interviewhandleiding (Bijlage IV). Daarnaast is ervoor gekozen om de interviews niet op te nemen en anoniem in de scriptie te verwerken. Naar verwachting zullen respondenten zonder (schadelijke) opnames eerder bereid zijn eerlijk te antwoorden.

Het ontbreken van opnames stelde wel hogere eisen aan de onderzoeker, immers zullen de antwoorden na zijn interpretatie worden weergegeven. Om fouten in deze interpretatie te voorkomen zijn de interviewverslagen ter controle voorgelegd aan de geïnterviewden. Deze '*member check*' (Van Thiel, 2007:112) draagt bij aan de betrouwbaarheid van het onderzoek.

3.3.3 Analyse van onderzoeksgegevens

In verband met het grote aantal theoretische variabelen en cases heeft het onderzoek een grote hoeveelheid aan onderzoeksgegevens opgebracht. Om tot betrouwbare en valide resultaten te komen is gekozen voor een systematische aanpak. Voordat de onderzoeksgegevens zijn geanalyseerd zijn alle gegevens systematisch verzameld en geordend. De data is per casus digitaal aan de hand van logische bestandsnamen opgeslagen (Van Thiel, 2007:157). Vervolgens heeft van alle kwalitatieve data op basis van de inhoud een ordening plaatsgevonden, waarbij

aan de hand van de operationalisaties en hypothesen is bepaald welke data of delen daarvan betrokken worden in de analyse (Van Thiel, 2007:158).

Logischerwijs zijn alleen de relevante (delen van de) data in de analyse meegenomen. Om op een wetenschappelijke verantwoorde wijze antwoorden uit deze data te generen zijn alle kwalitatieve gegevens gecodeerd (Van Thiel, 2007:159-163; De Groot, 1994:211-224). Voor deze techniek is gekozen, omdat een groot deel van de kwalitatieve data niet voor wetenschappelijke onderzoeksdoeleinden is geproduceerd (De Groot, 1994:217). Zoals eerder aangegeven zijn namelijk verschillende openbare en niet-openbare documenten gebruikt. Daarnaast zijn alle interviews niet van te voren voorzien van een codering, waardoor dit achteraf heeft plaatsgevonden. Alle data is daarbij opgedeeld in kleinere data-eenheden, voorzien van een code en vervolgens met elkaar vergeleken (Van Thiel, 2007:159). De gebruikte codes zijn gelijk aan de operationalisaties (Van Thiel, 2007:161).

Uiteindelijk zijn aan de hand van de waargenomen strategische reacties clusters van Raden van Toezicht gevormd. Binnen deze clusters is gezocht naar patronen, oorzaak-gevolgrelaties en andere samenhangen die het strategisch handelen van de Raden van Toezicht kunnen verklaren. Daarbij zijn alle data die bij een bepaalde code horen geteld en meegenomen in de analyse. De hypothesen in het onderzoek bestaan uit verschillende verklarende veronderstellingen ten aanzien van het handelen van Raden van Toezicht. Dit leidt ertoe dat in elk cluster per hypothesen is bekeken of de verklarende veronderstellingen vanuit de theorie overeenkomen met de praktijk.

4. Kaderwet ZBO's en Raden van Toezicht

Dit is het eerste van twee hoofdstukken waarin de resultaten van het onderzoek worden weergegeven. Dit hoofdstuk gaat in op de Kaderwet ZBO's en de relatie daarvan met Raden van Toezicht bij ZBO's. Het hoofdstuk geeft inzicht in de bredere context waarbinnen het strategisch handelen van de Raden van Toezicht plaatsvindt. De verwachtingen die voortvloeien uit de Kaderwet ZBO's met betrekking tot Raden van Toezicht worden geëxpliciteerd, zodat de reacties van Raden van Toezicht hierop (in het volgende hoofdstuk) in het juiste perspectief kunnen worden geplaatst. In de eerste paragraaf (4.1) wordt de parlementaire geschiedenis van Kaderwet ZBO's besproken. Vervolgens komt het doel van de Kaderwet ZBO's aan bod (paragraaf 4.2) en wordt dieper ingegaan op de consequenties van de Kaderwet ZBO's voor Raden van Toezicht bij ZBO's (paragraaf 4.3). Ter afsluiting van dit hoofdstuk worden enkele conclusies getrokken (paragraaf 4.4.).

4.1 Parlementaire geschiedenis Kaderwet ZBO's

Na een lange geschiedenis is de Kaderwet ZBO's per 1 februari 2007 in werking getreden. Voorafgaand daaraan heeft zich een (politiek) proces van bijna 20 jaar afgespeeld. Startpunt voor het politieke debat over zelfstandige bestuursorganen betrof de motie-Lauxtermann c.s. Met de motie beoogde de Tweede Kamer duidelijkheid te krijgen wat de regering bedoelde met de begrippen 'functionele decentralisatie' en 'zelfstandige bestuursorganen' en met de doelstellingen ervan. De regering reageerde hier aanvankelijk op met een notitie inzake functionele decentralisatie en vervolgens in 1990 met het regeringsstandpunt 'Functioneel bestuur, waarom en hoe?'. Het regeringsstandpunt betrof enkele 'toetsingspunten' die als leidraad moesten dienen bij de vraag of publieke taken bij zelfstandige bestuursorganen kunnen worden ondergebracht en zo ja, binnen welke randvoorwaarden dat dan zou kunnen (Kamerstuk 27 426, nr. 3, vergaderjaar 2000-2001).

Als gevolg van twee moties van de Tweede Kamer is de regering overgegaan tot het operationaliseren van de toetsingspunten voor nieuwe en bestaande zelfstandige bestuursorganen door middel van een evaluatie van de bestaande zelfstandige bestuursorganen en door het formuleren van aanvullende aanwijzingen voor de regelgeving (Ibid.). In deze periode volgen een aantal verdiepende rapporten. In 1992 verscheen het rapport 'Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid' (Kamerstuk 27 426, nr. 3, vergaderjaar 2000-2001). In 1994 wordt dit gevolgd door het rapport 'Verantwoord verzelfstandigen' van de commissie Sint wat voortbouwt op het kabinetstandpunt 'Functioneel bestuur, waarom en hoe?' (Kamerstuk 21 042, nr. 15, vergaderjaar 1994-1995) en

in 1995 door het rapport 'Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid' van de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 24 130, nr. 3, vergaderjaar 1994-1995).

Het rapport van de Algemene Rekenkamer was het resultaat van een rijksbreed onderzoek naar de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen is geregeld en naar de wijze waarop ministers in de praktijk aan deze verantwoordelijkheid invulling geven (Kamerstuk 24 130, nr. 3, vergaderjaar 1994-1995). Uit dit rapport bleek dat de ministers het toezicht op de zelfstandige bestuursorganen ieder op verschillende manieren inrichtte en dat ook zaken als de instelling, de inrichting en de samenstelling van zelfstandige bestuursorganen zeer verschillend en veelal ook onvolledig waren geregeld. De Algemene Rekenkamer concludeerde: "Over het algemeen beschikten de ministers over te weinig bevoegdheden voor toezicht om hun algemene verantwoordelijkheid voor de publieke taakuitoefening en voor het daarmee gemoeide begrotingsgeld, waar te kunnen maken." (Ibid.).

Als reactie op de rapporten van de commissie Sint en de Algemene Rekenkamer volgde een kabinetstandpunt; de notitie 'Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen', waarin het kabinet "een vierslag aan maatregelen heeft opgenomen om te komen tot een herstel van dit primaat". (Kamerstuk, 24 130, nr. 5, vergaderjaar 1994-1995). Dit leidde onder andere tot het aanvullen van aanwijzingen voor regelgeving met aanwijzingen over ZBO's en daaropvolgend een doorlichtingsoperatie van bestaande ZBO's (Staatscourant 1996, nr. 177). De voorgestelde maatregelen waren voor de Tweede Kamer onvoldoende overtuigend, zodat de Tweede Kamer via een motie (motie-Scheltema c.s.) vroeg om de totstandkoming van een Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen (Kamerstuk 24 130, nr. 11, vergaderjaar 1994-1995).

Zowel de Tweede Kamer als de Algemene Rekenkamer stelde enkele inhoudelijke eisen aan de Kaderwet ZBO's. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat de minister ten minste een minimumpakket aan toezicht- en sturingsmogelijkheden ten aanzien van ZBO's moest hebben om zijn ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. De Tweede Kamer erkende dat algemene wettelijke regels voor ZBO's noodzakelijk waren om de ondoorzichtigheid en het gebrek aan toezicht- en sturingsrelaties tussen minister en ZBO's te herstellen. In 1996 verzocht de Tweede Kamer de regering andermaal om het tot stand brengen van dergelijke algemene wettelijke regels. Eind 2000 kwam het kabinet met de Kaderwet ZBO's, die een algemene wettelijke regeling voor ZBO's omvatte, om tegemoet te komen aan deze wens (Kamerstuk 27 426, nr. 3, vergaderjaar 2000-2001).

In de daaropvolgende periode vond in de Tweede Kamer de behandeling van het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's plaats, wat heeft geresulteerd in diverse amendementen op het oorspronkelijke

wetsvoorstel. Uiteindelijk werd op 26 maart 2002 de Kaderwet ZBO's aangenomen, alleen de aanwezige leden van de fractie van de VVD stemden tegen dit wetsvoorstel; "Deze vertoont in onze ogen nog te veel lacunes en er blijven te veel kansen bestaan dat in het openbaar bestuur situaties ontstaan van 'mijn naam is haas'." (Kamerstuk 27426, nr. 60, vergaderjaar 2001-2002).

Ook in de Eerste Kamer leidde het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's tot een reeks aan discussies. Voordat de behandeling van de Kaderwet ZBO's kon worden afgerond, deelde de minister-president eind 2002 de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer mee dat het kabinet de Kaderwet ZBO's wilde heroverwegen. Dit leidde tot een impasse van bijna drie jaar, waarin de behandeling in de Eerste Kamer werd aangehouden in afwachting van de heroverweging van het kabinet (Kamerstuk 27 426, nr. A, vergaderjaar 2004-2005).

Als gevolg van de commissie Kohnstamm werd in 2005 de Kaderwet ZBO's nieuw leven ingeblazen. In het kader van een interdepartementaal beleidsonderzoek publiceert de commissie het rapport 'Een herkenbare staat: investeren in de overheid', waarin aanbevelingen werden gedaan met betrekking tot het beleid ten aanzien van ZBO's (Ibid.). Uit een interview met één van de leden van de commissie Kohnstamm blijkt dat het kabinet in eerste instantie de Kaderwet ZBO's te ver vond gaan, maar als gevolg van het rapport van de commissie Kohnstamm (wat nog een stuk verder ging; afschaffen van ZBO's) werd de Kaderwet ZBO's als de 'gulden middenweg' gezien.

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie Kohnstamm streefde het kabinet naar duidelijkheid over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarnaast wil het kabinet de veelvormigheid in de relaties tussen ministers en ZBO's zo veel mogelijk verminderen. De Kaderwet ZBO's moest hierin gaan voorzien, aldus het kabinet. Feitelijk week het kabinet hiermee af van de meest vergaande aanbeveling van de commissie Kohnstamm; het afschaffen van ZBO's.

In 2005 werd door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Pechtold, de Eerste Kamer verzocht tot de voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's (Kamerstuk 27 426, nr. A, vergaderjaar 2004-2005). Na de behandeling van ruim een jaar werd door de Eerste Kamer op 31 oktober 2006 het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's aangenomen (Handelingen 2006-2007, nr.4, Eerste Kamer). Uiteindelijk is de Kaderwet ZBO's per 1 februari 2007 inwerk getreden (Staatsblad 2006, nr. 587).

4.2 Doelen Kaderwet ZBO's

Uit de leeswijzer van de Kaderwet ZBO's blijken vier doelen ten grondslag te liggen aan de Kaderwet ZBO's. Dit betreffen algemene doelen waaruit verwachtingen voortvloeien die

impliciet betrekking hebben op Raden van Toezicht bij ZBO's. In de volgende paragraaf wordt specifiek ingegaan op de verwachtingen rondom de bevoegdheden en rol van Raden van Toezicht als gevolg van de Kaderwet ZBO's.

Allereerst heeft de Kaderwet ZBO's als doel om de grote hoeveelheid aan organisatieregelingen te systematiseren en vereenvoudigen, bijvoorbeeld door in de Kaderwet ZBO's een standaardregeling voor de rechtspositie van het personeel van ZBO's op te nemen. Ten tweede wordt door de Kaderwet ZBO's de democratische controle op ZBO's inzichtelijk geregeld, waardoor een heldere regeling voor de ministeriële verantwoordelijkheid voor ZBO's ontstaat. De Kaderwet ZBO's omvat een pakket aan toezicht- en sturingsinstrumenten die de bijzondere wetgever niet van toepassing kan verklaren op een ZBO. Indien het parlement hiermee instemt, dan beperkt het parlement de eigen mogelijkheid om de minister op dat punt ter verantwoording te roepen. Omdat de wetgever zich expliciet moet uitspreken over dergelijke uitzonderingen ontstaat duidelijkheid over de ministeriële verantwoordelijkheid voor alle partijen. Ten derde omvat de Kaderwet ZBO's bepalingen die meer helderheid moeten scheppen in de financiële controle op ZBO's, zoals voorschriften rond begrotings- en verantwoordingsdocumenten. Hierdoor wordt een harmonisatie en onderlinge afstemming van financiële toezichtregels van alle ZBO's mogelijk. Ten vierde heeft de Kaderwet ZBO's als doel het inzicht in het functioneren en vóórkomen van ZBO's te vergroten. Het zogenaamde ZBO-register (<http://almanak.zboregister.overheid.nl/>) en de vijfjaarlijkse evaluaties van ZBO's dragen bij aan het bereiken van deze doelstelling.

Bij de behandeling van de Kaderwet ZBO's door de Tweede Kamer zijn deze doelen vaak samengevat als het bevorderen van de uniformiteit en transparantie in de relatie tussen ZBO's en de verantwoordelijke minister. Zoals eveneens uit de vorige paragraaf valt op te merken moet de Kaderwet ZBO's in grote lijnen leiden tot minder verschillen in het organisatierecht voor ZBO's en het herstel van de primaat van de politiek.

4.3 Kaderwet ZBO en Raden van Toezicht

Als gevolg van de Kaderwet ZBO's ontstaan verwachtingen rondom de bevoegdheden en rol van Raden van Toezicht van ZBO's. In deze paragraaf worden deze verwachtingen uiteengezet en ingegaan op de huidige stand van zaken.

4.3.1 Verwachtingen

Met name de maatregelen met als doel om het primaat van de politiek te herstellen hebben indirecte gevolgen voor Raden van Toezicht bij ZBO's. De Kaderwet ZBO's bevat geen regelingen die het gebruik van een Raad van Toezicht verbiedt of de vormgeving ervan expliciet bepaald. Het is aan de minister zelf om invulling te geven aan het toezicht, wel of niet via een dergelijk

orgaan. Het Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's (2007:24) stelt dat dikwijls een Raad van Toezicht niet (meer) nodig is, omdat de Kaderwet ZBO's de verantwoording van het ZBO aan de minister duidelijk regelt. Volgens hen kan een Raad van Toezicht alleen van toegevoegde waarde zijn als kritisch bevrager van het bestuur en voor zover de raad zich daarbij beperkt tot de in de instellingswet gegeven verantwoordelijkheden. Daarbij dienen de bevoegdheden van een Raad van Toezicht niet af te doen aan die van de minister, omdat alleen de minister democratisch wordt gecontroleerd. Daarom worden in de Kaderwet ZBO's een aantal minimumbevoegdheden aan de minister toebedeeld die nodig zijn om zijn ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen nakomen. Het kabinet heeft aangegeven de uitgangspunten uit de rapportage van het Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's als leidraad te gebruiken bij de besluitvorming over alle individuele ZBO's (Kamerstuk 25 268, nr. 46, vergaderjaar 2007-2008), waardoor de minister van nieuwe bevoegdheden wordt voorzien die ten koste (kunnen) gaan van de bevoegdheden van Raden van Toezicht.

Dit minimumpakket aan bevoegdheden van de minister is precies waar de schoen knelt. Onderdeel van dit minimumpakket zijn namelijk verschillende bevoegdheden die in de ogen van Raden van Toezicht (zoals uit hoofdstuk 5 zal blijken) noodzakelijk zijn om als Raad van Toezicht te functioneren, zoals het benoemen, schorsen en ontslaan van bestuurders (art. 12 KwZBO); het vaststellen van de bezoldiging van bestuurders; goedkeuren van de jaarrekening (art. 14 KwZBO); verzoeken om inlichtingen (art. 20 KwZBO); goedkeuren van de jaarrekening (art. 34 KwZBO) en het goedkeuren van het bestuursreglement (art. 11 KwZBO). In dit verband is in dit onderzoek eerder gesproken over 'toezichthoudende bevoegdheden', omdat deze bevoegdheden besluiten betreffen over de rechtspositie van het bestuur en/of betrekking hebben op het goedkeuren van specifieke besluiten. Deze bevoegdheden behoren volgens de literatuur bij een toezichthoudende rol. De aangehaalde bevoegdheden moeten niet worden opgevat als 'de' toezichthoudende bevoegdheden uit de Kaderwet ZBO's, want de Kaderwet ZBO's telt er meer.

Toegesplitst op deze vijf bevoegdheden blijkt uit een analyse van wet- en regelgeving dat tien van de elf onderzochte Raden van Toezicht meerdere van deze bevoegdheden bezitten en dus deze bevoegdheden 'verliezen' aan de minister zodra het ZBO (waarvan de raad deel uitmaakt) onder de Kaderwet ZBO's is gebracht. Opvallend betreft dat deze tien Raden van Toezicht 'toezicht' (met de daarbij behorende rol in deze bevoegdheden) zien als belangrijke functie van de raad, daarvan zien vijf Raden van Toezicht dit zelfs als belangrijkste component waar de raad zich op richt. De vijf andere raden noemen een combinatie tussen 'toezicht' en 'advies' of 'strategievorming'. Slechts één Raad van Toezicht richt zich meer op 'advies' en 'strategievorming' en geeft als enige aan zijn rolopvatting prima zonder toezichthoudende

bevoegdheden te kunnen vervullen. Hieruit wordt duidelijk dat Raden van Toezicht van ZBO's voornamelijk een toezichthoudende rol nastreven, waarbij zij (een rol in) de toezichthoudende bevoegdheden noodzakelijk achten om te zodanig functioneren.

Dat dit haaks staat op de Kaderwet ZBO's en de verwachtingen die daaruit voortvloeien met betrekking tot de bevoegdheden en rol van Raden van Toezicht bij ZBO's blijkt treffend uit een citaat van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties: "Een Raad van Toezicht is een heel goed fenomeen als klankbord voor een directie, maar mag geen «sta-in-de-weg» zijn als het erom gaat dat een minister in de Kamer aangesproken wordt op het disfunctioneren van het zelfstandig bestuursorgaan X en zich daardoor vervolgens genoodzaakt ziet aanwijzingen te geven aan de directie of wellicht nog harder in te grijpen." (Kamerstuk 27 426, nr. E, vergaderjaar 2005-2006). Dit citaat duidt op twee belangrijke verwachtingen gericht op Raden van Toezicht van ZBO's. Allereerst wordt van hen verwacht dat ze als klankbord voor de directie fungeren, dus een meer adviserende rol aannemen (dan de reeds gebleken toezichthoudende rol). Ten tweede mag de Raad van Toezicht geen 'sta-in-de-weg' zijn voor de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister moet door de Tweede Kamer kunnen worden aangesproken en dient als gevolg daarvan voldoende bevoegdheden te hebben om (zelf) in te grijpen in een ZBO.

Ondanks dat in de Kaderwet ZBO's (2007) geen bepalingen zijn opgenomen over Raden van Toezicht, wordt in de Memorie van Toelichting wel expliciet gesproken over Raden van Toezicht. Daarin wordt onderschreven dat een tussenschakel tussen de minister en de directie (de operationele leiding van een ZBO) minder wenselijk wordt geacht. "Voor een effectief toezicht dient er een rechtstreekse lijn te bestaan tussen minister en operationele leiding en moet een minister onmiddellijk politiek verantwoordelijk zijn voor het toezicht en de sturing" (Kamerstuk 27 426, nr. 3, vergaderjaar 2000-2001). Opvallend betreft dat bijna de helft van de onderzochte Raden van Toezicht zichzelf juist positioneren als buffer tussen het ZBO en de minister. Volgens deze geïnterviewde leden van de Raden van Toezicht zijn toezichthoudende bevoegdheden noodzakelijk om een dergelijke functie waar te kunnen maken, anders zal de minister voor allerlei incidenten naar de Tweede Kamer worden geroepen. Ook hierin wordt een rolverandering in verwacht.

Gezien de geconstateerde trend naar een gecentraliseerde vorm van toezicht is niet verwonderlijk dat het oorspronkelijke doel van de Kaderwet ZBO's was om Raden van Toezicht bij ZBO's af te schaffen, zoals blijkt uit de interviews. Volgens één van de direct betrokkenen bij de ontwikkeling van de Kaderwet ZBO's zitten Raden van Toezicht de democratische controle van het parlement (via de ministeriële verantwoordelijkheid) in de weg. Het afschaffen van

Raden van Toezicht bij ZBO's bleek echter in een vroeg stadium niet houdbaar, "de geest was uit de fles" aldus de respondent. Volgens de respondent zijn hoogstaande politici met een 'old boys network' debet aan het in stand houden van Raden van Toezicht. Daarnaast waren er onvoldoende pragmatische argumenten om de raden af te schaffen, immers ze (b)lijken wel van toegevoegde waarde te zijn voor het ZBO (en ministerie). De staatsrechtelijke argumenten, voornamelijk het waarborgen van ministeriële verantwoordelijkheid, wogen voor veel vakministeries minder zwaar dan de pragmatische argumenten, mede omdat veel vakministeries geen staatsrechtelijke achtergrond hebben, aldus de respondent. Tevens geven acht van de elf geïnterviewde leden van Raden van Toezicht aan dat het moederministeries juist een Raad van Toezichtmodel wenst te hanteren, juist zodat dat de minister minder verantwoordelijkheden heeft (en de raad als buffer kan fungeren).

Omdat het afschaffen van Raden van Toezicht al vroeg niet mogelijk bleek, werd een nieuwe 'verwachting' aan de Kaderwet ZBO's gekoppeld. Uit interne documenten en diverse interviews blijkt het ministerie van BZK (als initiator van de Kaderwet ZBO's) hun eisen omtrent Raden van Toezicht bij ZBO's te hebben afgezwakt; ZBO's dienen bij voorkeur geen Raad van Toezichtmodel te hanteren en een Raad van Toezicht dient haar taken te beperken tot advisering. Indien vervolg wordt gegeven aan deze verwachting dan fungeert een Raad van Toezicht feitelijk als een Raad van Advies. Ook deze opvatting van het ministerie van BZK wordt niet zonder discussie ontvangen. Uit één interview met een oud-SG blijkt tijdens de totstandkoming van de Kaderwet ZBO's het SGO meerdere malen de Kaderwet ZBO's op dit punt te hebben tegengehouden. Uit de interne verslagen blijkt dat nadat het wetsvoorstel van de Kaderwet ZBO's door de Staten-Generaal was aangenomen (2007) nog steeds meerdere departementen zich via hun SG's verzetten tegen de bevoegdheidsverdeling en (door het ministerie van BZK) voorgeschreven rol voor Raden van Toezicht bij 'hun' ZBO's. Later heeft deze interdepartementale discussie zich op hoger niveau voortgezet.

Uiteindelijk bleek ook deze opvatting van het ministerie van BZK over de rol en bevoegdheden van Raden van Toezicht van ZBO's onhoudbaar. Niet vanwege de "interdepartementale strijd", zoals één van de respondenten deze periode omschrijft, maar als gevolg van een uitspraak van de Raad van State met betrekking tot een wijziging van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is als eerste ZBO met Raad van Toezicht onder de Kaderwet ZBO's gebracht (Staatsblad 2010, nr. 203). Over deze wetswijziging heeft de Raad van State in 2009 advies uitgebracht, waarin zij zich expliciet uitspreekt over de rol en bevoegdheden van de Raad van Toezicht van de COA: "Het voorgestelde artikel 11, eerste en tweede lid, bepaalt dat de raad van toezicht toeziet op de werkzaamheden van het bestuur en in het bijzonder op een aantal nader aangeduide bestuursbesluiten. [...] Aan de raad van toezicht

worden geen bevoegdheden gegeven waarmee aan dit toezicht inhoud kan worden gegeven. De Raad is niet zonder meer overtuigd dat het voorstel de voorgenomen raad van toezicht voldoende mogelijkheden biedt om de eigen verantwoordelijkheid zoals hierboven beschreven te effectueren. De bevoegdheden van de raad van toezicht zouden, met inachtneming van de bevoegdheden van de minister op grond van de Kaderwet, moeten worden versterkt.” (Kamerstuk 32 205, nr. 4, vergaderjaar 2009–2010)

De Raad van State onderschrijft dat indien wordt gekozen voor een Raad van Toezicht, aan een dergelijke raad ook voldoende bevoegdheden moeten worden toegekend om zijn toezichthoudende functie waar te kunnen maken. In het definitieve wetsvoorstel (ondertekend door het ministerie van Justitie en BZK) heeft de Raad van Toezicht van de COA met betrekking tot het financiële toezicht enkele (geclausuleerde) instemmings- en goedkeuringsbevoegdheden gekregen (Staatsblad 2010, nr. 203).

Tot ergernis van het ministerie van BZK verplichte de uitspraak van de Raad van State feitelijk het ministerie om haar standpunt over de rol en bevoegdheden van Raden van Toezicht van ZBO's te herzien. Uit interne documentatie blijkt het ministerie van BZK destijds vreesde voor de precedentwerking van de wetswijziging die de COA onder de Kaderwet ZBO's zal brengen, omdat andere ministeries dit kunnen aangrijpen om 'hun' ZBO's de Raad van Toezicht alsnog van formele toezichthoudende bevoegdheden te voorzien. Het ministerie van BZK besluit dat de zogenaamde “COA-variant” als maximale ‘compromis’ moet worden gezien, aldus mag een Raad van Toezicht geen zelfstandige bevoegdheden hebben die volgens de Kaderwet ZBO's aan de minister toebehoren; wel kan een raad worden voorzien van geclausuleerde bevoegdheden met betrekking tot het financiële toezicht (artikelen 17, 29, 32, 34 Kaderwet ZBO's). Dankzij de clausulering heeft de minister een ruimer beoordelingskader dan de Raad van Toezicht en kan de minister de raad te allen tijde passeren.

4.3.2 Publiek- en privaatrechtelijke ZBO's

De Kaderwet ZBO's heeft niet voor elk ZBO (en eventuele Raad van Toezicht die daarvan deel uitmaakt) evenveel implicaties. Enerzijds omdat de Kaderwet ZBO's niet geldt voor ZBO's zonder openbaar gezag (zoals TNO en Staatsbosbeheer), waardoor Raden van Toezicht van dergelijke ZBO's geen wettelijke dwang zullen ervaren gericht op hun rol en bevoegdheden. Anderzijds omdat in de Kaderwet ZBO's bepaalde artikelen (Hoofdstuk 2 KwZBO) alleen op publiekrechtelijke ZBO's van toepassing zijn.

Op basis van artikel 10 Kaderwet ZBO's zijn de bepalingen uit hoofdstuk 2 van de Kaderwet ZBO's alleen van toepassing op publiekrechtelijk vormgegeven ZBO's. Dit hoofdstuk is relevant met betrekking tot Raden van Toezicht, omdat daarin bepalingen zijn opgenomen die

toezichthoudende bevoegdheden aan de minister toebedelen (die in de praktijk vaak bij Raden van Toezicht liggen), zoals dat het bestuursreglement goedkeuring van de minister behoeft (art. 11 KwZBO), de minister bestuurders benoemt, schorst en ontslaat (art. 12 KwZBO), nevenfuncties aan de minister worden gemeld (art. 13 KwZBO) en de minister de bezoldiging / schadeloosstelling van bestuurders vaststelt (art. 14 KwZBO). Het Begeleidingsteam ZBO's onderstreept in haar rapportage (2007:24) expliciet dat Raden van Toezicht niet mogen worden voorzien van deze toezichthoudende bevoegdheden. Het kabinet heeft aangegeven de adviezen van het Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's als leidraad te gebruiken bij de besluitvorming over alle individuele ZBO's (Kamerstuk 25 268, nr. 46, vergaderjaar 2007-2008).

De Kaderwet ZBO's heeft dus minder directe gevolgen voor de (toezichthoudende) bevoegdheden van Raden van Toezicht van privaatrechtelijke ZBO's. Voor privaatrechtelijk ZBO's zijn genoemde onderwerpen geregeld in Boek II van het Burgerlijk Wetboek (Leeswijzer Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, 2007:11). Het ministerie van BZK heeft wel via een andere weg geprobeerd om ook bij privaatrechtelijke ZBO's met Raden van Toezicht de minister te voorzien van een minimumpakket aan bevoegdheden ter waarborging van zijn ministeriële verantwoordelijkheid. Ondanks dat bepalingen uit hoofdstuk 2 (KwZBO) niet van toepassing zijn voor ZBO's met private rechtspersoonlijkheid, is in de meest recente Beleidslijn Zelfstandige Bestuursorganen (2010) overeengekomen dat bij privaatrechtelijke ZBO's met betrekking tot de bevoegdheden; *benoemen, schorsen en ontslaan van bestuurders; vaststellen van de bezoldiging / schadeloosstelling; verzoeken om inlichtingen*, zoveel mogelijk hetzelfde te handelen als bij publiekrechtelijke ZBO's.

4.3.3 Huidige stand van zaken

In het kader van artikel 42 Kaderwet ZBO's heeft een doorlichtingoperatie van alle ZBO's plaatsgevonden. Volgens dit wetsartikel moest iedere minister binnen een jaar de Tweede Kamer informeren welke van 'hun' ZBO's onder de Kaderwet zullen worden gebracht en op welke termijn dit zal gebeuren. Dit heeft geleid tot een reeks aan Kamerstukken waarin iedere minister heeft toegelicht bij welke ZBO's voornemens te zijn de Kaderwet ZBO's van toepassing te verklaren en op welke artikelen voorgesteld wordt om af te wijken (voor een compleet overzicht: Kamerstuk 25 268, nr. 63, vergaderjaar 2007-2008).

Uit de Kamerstukken blijken de meeste ministers voornemens te zijn vóór 2010 de benodigde wettelijke regelingen voor te dragen aan de Tweede Kamer (Kamerstukken 25 268, nr. 47-62, vergaderjaar 2007-2008). Ondanks deze voornemens blijkt uit het ZBO-register

(<http://almanak.zboregister.overheid.nl>) de implementatie van de Kaderwet ZBO's verreweg van afgerond. Tabel 4.1 laat een totaaloverzicht zien van de huidige stand van zaken.²

Tabel 4.1 Voortgang implementatie Kaderwet ZBO's

KwZBO: van toepassing	KwZBO: in voorbereiding	KwZBO: niet van toepassing	KwZBO: onbekend	Totaal
31	35	46	7	119

Opvallend is dat slechts twee van de 31 ZBO's die onder de Kaderwet ZBO's zijn gebracht een Raad van Toezicht heeft (COA en Raad voor Accreditatie). Bij alle andere ZBO's met een Raad van Toezicht is de implementatie van de Kaderwet ZBO's nog in voorbereiding of niet van toepassing. Tabel 4.2 (op de volgende pagina) geeft een volledig overzicht van de voortgang van de implementatie van de Kaderwet ZBO's bij ZBO's (volgens het ZBO-register) met een Raad van Toezicht.

Het feit dat de Kaderwet ZBO's nog op weinig ZBO's met een Raad van Toezicht van toepassing is blijkt mede te wijten aan de aanwezigheid van een Raad van Toezicht. Als gevolg van de Kaderwet ZBO's dient elke wettelijke maatregel die wijzigingen aanbrengt in de ministeriële bevoegdheden en verplichtingen dan wel in de bevoegdheden en verplichtingen van een ZBO te worden mede-ondertekend door het ministerie van BZK (art. 6 KwZBO). Deze coördinerende bevoegdheid vloeit voort uit een amendement van de Tweede Kamer om te bevorderen dat in de Kaderwet vastgelegde basisregels door de andere ministeries zoveel mogelijk worden opgevolgd. In deze coördinerende (feitelijk; controlerende) rol heeft het ministerie van BZK enkele voorgelegde wetsvoorstellen (bijvoorbeeld met betrekking tot bijvoorbeeld RDW, CBR, COA en LVLN) van vakministeries afgekeurd, mede omdat daarin werd afgeweken op de toezichthoudende bevoegdheden (die reeds bij de Raden van Toezicht van bovengenoemde ZBO's lagen).

Enige nuance is wel op zijn plaats, omdat veel van de ZBO's met een Raad van Toezicht relatief grote organisaties betreffen zal een wetwijziging een complexere aangelegenheid betreffen. Daarentegen blijken bij de grootste (qua FTE op basis van de VRD-tellingen 2010) ZBO's (UWV, SVB en CBS) de Kaderwet ZBO's wel van toepassing. Zowel het UWV als SVB en CBS hebben geen Raad van Toezicht. Een definitieve verklaring kan dit onderzoek niet geven, omdat dit geen onderdeel betreft van het onderzoek en daarom ook niet is meegenomen.

² Het ZBO-register omvat een momentopname per maart 2011 (nagevraagd bij het ministerie van BZK).

Tabel 4.2 Overzicht ZBO's met Raad van Toezicht

Nr.	Naam ZBO	Rechtsvorm	Ministerie	Toepassing Kaderwet ZBO
1	AFM	Privaatrechtelijk	Fin	In voorbereiding
2	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)	Privaatrechtelijk	I&M	In voorbereiding
3	Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)	Publiekrechtelijk	BZK	Ja
4	Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ)	Publiekrechtelijk	VWS	Nee
5	De Nederlandsche Bank (DNB)	Privaatrechtelijk	Fin	In voorbereiding
6	Kadaster	Publiekrechtelijk	I&M	In voorbereiding
7	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen	Publiekrechtelijk	V&J	In voorbereiding
8	Luchtverkeersleiding Nederland	Publiekrechtelijk	I&M	In voorbereiding
9	Nederlandse Omroep Stichting (NOS)	Privaatrechtelijk	OCW	Nee
10	Politieacademie	Publiekrechtelijk	V&J	In voorbereiding
11	Rijksdienst Wegverkeer (RDW)	Publiekrechtelijk	I&M	In voorbereiding
12	Staatsbosbeheer	Publiekrechtelijk	EL&I	Nee
13	Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen	Privaatrechtelijk	VROM	Nee
14	TNO	Publiekrechtelijk	EL&I	Nee
15	Stichting Fonds voor Cultuurparticipatie	Privaatrechtelijk	OCW	In voorbereiding
16	Nederlands Fonds voor Podiumkunsten+	Privaatrechtelijk	OCW	In voorbereiding
17	Raad voor Accreditatie	Privaatrechtelijk	EL&I	Ja
18	Stichting Nederlands Fonds voor de Film	Privaatrechtelijk	OCW	In voorbereiding
19	Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma	Privaatrechtelijk	VWS	Nee

4.4 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de Kaderwet ZBO's een lange parlementaire geschiedenis kent, waarin onvrede van onder meer de Kamer en de Algemene Rekenkamer over de (verschillende) toezichtrelaties tussen ZBO's en ministeries uiteindelijk heeft geleid tot de Kaderwet ZBO's (2007). De Kaderwet ZBO's moet zorgen voor minder verschillen in het organisatierecht voor ZBO's en de primaat van de politiek herstellen. Ter waarborging van de ministeriële verantwoordelijkheid voorziet de Kaderwet ZBO's daarom de minister van een minimumpakket aan bevoegdheden. In de praktijk blijken (enkele van) deze bevoegdheden bij Raden van

Toezicht te liggen, waardoor de toebedeling van bevoegdheden ten koste gaat van toezichthoudende bevoegdheden van Raden van Toezicht van ZBO's.

In het verlengde van de nieuwe bevoegdheidsverdeling worden aan aantal verwachtingen met betrekking tot Raden van Toezicht geëxpliceerd. In de rapportage van het Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's wordt gesteld dat een Raad van Toezicht als gevolg van de Kaderwet ZBO's dikwijls niet meer nodig is. Toch blijken vakministeries regelmatig te willen kiezen voor een Raad van Toezichtmodel, waardoor het ministerie van BZK (als initiator van de Kaderwet ZBO's) een Raad van Toezicht an sich niet verbiedt, echter wordt van een dergelijk raad geen toezichthoudende rol verwacht; de raad mag daarom niet worden voorzien van de bevoegdheden die volgens de Kaderwet ZBO's aan de minister toebehoren. Hierdoor is feitelijk sprake van een Raad van Advies. Als gevolg van een uitspraak van de Raad van State (2009) wordt dit standpunt (noodgedwongen) gedeeltelijk verlaten; Een Raad van Toezicht mag met betrekking tot financieel toezicht worden voorzien van geclausuleerde (goedkeuring/instemming)bevoegdheden. Zoals in het volgend hoofdstuk zal blijken hebben sommige vakministeries deze ruimte gebruikt om Raden van Toezicht alsnog van deze (goedkeuring/instemming)bevoegdheden te voorzien.

Bovengenoemde (her)verdeling van bevoegdheden en daaraan gerelateerde verwachtingen zijn onderdeel van de druk op Raden van Toezicht die voortvloeit uit de Kaderwet ZBO's. De wijze waarop Raden van Toezicht hiermee zijn omgegaan wordt in het volgend hoofdstuk uiteengezet.

5. Reacties Raden van Toezicht

De waargenomen strategische reacties van Raden van Toezicht op door de Kadewet ZBO al dan niet gevoelde druk, zijn verdeeld in vier clusters, namelijk Raden van Toezicht waarbij *geen reactie* (als gevolg van kennelijk geen ervaren druk) is waargenomen (paragraaf 5.1), Raden van Toezicht die hebben geprobeerd druk te *vermijden* (paragraaf 5.2), Raden van Toezicht die hebben geprobeerd druk te kanaliseren door tot een *compromis* te komen (paragraaf 5.3) en één Raad van Toezicht die geen weerstand heeft geboden door *in te stemmen* (paragraaf 5.4). Daarmee verbandhoudend worden per cluster de factoren onderscheiden die van invloed zijn gebleken op het handelen van Raden van Toezicht bij de desbetreffende ZBO's. Ter afsluiting worden enkele conclusies getrokken (paragraaf 5.5).



De resultaten zijn voortgekomen uit 14 interviews, voornamelijk met voorzitters van Raden van Toezicht bij ZBO's (zie Bijlage I), en de analyse van zowel openbare als niet-openbare documenten (zie Bijlage II). Beide onderzoeksmethoden zijn gecombineerd weergegeven.

5.1 Geen reactie

Uit het onderzoek komt naar voren dat, als gevolg van de Kadewet ZBO's, bij 5 van 11 onderzochte ZBO's geen druk wordt ervaren gericht op de rol dan wel bevoegdheden van hun Raad van Toezicht. Met betrekking tot Staatsbosbeheer en TNO betreft dit geen verrassing, omdat dit ZBO's zonder openbaar gezag betreffen die volgens artikel 2 lid 1 KwZBO niet onder de Kadewet ZBO's vallen. Zowel de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) als die van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft per brief de Tweede Kamer hierover geïnformeerd (Kamerstuk 25 268, nr. 50, vergaderjaar 2007-2008 & Kamerstuk 25268, nr. 48, vergaderjaar 2007-2008).

Opgemerkt dient te worden dat de uitzonderingspositie van Staatsbosbeheer bij zowel het ministerie van LNV als de Raad van Toezicht pas eind 2009 bekend was. Uit het jaarverslag 2008 van Staatsbosbeheer blijkt dat de Raad van Toezicht vergaderingen aan de gevolgen van de Kaderwet ZBO's heeft gewijd. Uit interne documenten blijkt dat het ministerie van LNV destijds de bevoegdheden en rol van de Raad van Toezicht niet wilde wijzigen, omdat volgens het ministerie een sterke rol van de Raad van Toezicht geen afbreuk zou doen aan de bevoegdheden van de minister en omdat de raad door adequaat intern toezicht uit te oefenen de minister juist zou kunnen ondersteunen. Nadat het ministerie van BZK duidelijk had gemaakt dat Staatsbosbeheer niet onder de Kaderwet zou vallen, is het onderwerp van de agenda van Raad van Toezicht verdwenen.

Geen reactie

Fonds voor
Cultuurparticipatie

Nederlands Fonds
voor Podiumkunsten

TNO

Staatsbosbeheer

CIZ

Ook de Raden van Toezicht van het Fonds voor Cultuurparticipatie en Nederlands Fonds voor Podiumkunsten verwachten geen druk als gevolg van de Kaderwet ZBO met betrekking tot hun bevoegdheden dan wel rol. Beide ZBO's worden wel onder de Kaderwet ZBO's gebracht: een wetswijziging daartoe is momenteel in voorbereiding. Gezien de privaatrechtelijke rechtsvorm van beide ZBO's is echter niet de gehele Kaderwet ZBO's van toepassing, inclusief enkele artikelen die gaan over de bevoegdheidsverdeling tussen Raden van Toezicht en minister. Uit de interviews blijkt dat beide Raden van Toezicht vanuit het ministerie van OCW geen druk tot een meer raadgevende rol te hebben ervaren. Dit vloeit voort uit de beoogde zelfstandigheid waarin de Cultuurfondsen, waarvan de Raden van Toezicht deel uitmaken, mogen werken. De minister van OCW beargumenteert dat "De zelfstandige status van de fondsen waarborgt dat zij onafhankelijk zijn in hun oordeelsvorming over de te subsidiëren cultuuruitingen. Dit vloeit voort uit het zogeheten 'Thorbecke-adagium: 'de overheid is geen beoordelaar van kunst, maar laat dit oordeel over aan onafhankelijke deskundigen'. In het kader van Verskil Maken is na uitgebreid overleg besloten de rol van de fondsen te versterken, terwijl het Rijk zich alleen richt op de basisinfrastructuur" (Bijlage bij Kamerstuk 31482 nr. 16, vergaderjaar 2008-2009).

Een Raad van Toezichtmodel draagt bij aan de beoogde zelfstandigheid waarin de Cultuurfondsen volgens de minister behoren te werken. In lijn met deze opvatting wordt in de 'Code Cultural Governance' (2006) en in 'Cultuurfondsen en toezicht' (Bijlage bij Kamerstuk 31482 nr. 16, vergaderjaar 2008-2009) een Raad van Toezichtmodel bij cultuurfondsen voorgeschreven. In het document, 'Cultuurfondsen en toezicht', beschrijft de minister van OCW zijn ministeriële verantwoordelijkheid als "stelselverantwoordelijkheid voor de fondsen als

uitvoerders van cultuurbeleid". De wijze van invulling is deels vastgelegd in de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid (Wsc), waaruit voortvloeit dat de minister van OCW de leden van het bestuur van een fonds benoemt; echter wanneer de fondsen overgaan van het klassieke bestuursmodel naar een Raad van Toezichtmodel zal de minister van OCW alleen de leden van de Raad van Toezicht benoemen. Dergelijke invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid gaat in tegen beoogde doelstellingen van de Kaderwet ZBO's, waarin rechtstreekse verantwoordelijkheid door de minister wordt bepleit (Leeswijzer Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen). Het Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's onderschrijft dat om deze verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken de minister een minimum aantal bevoegdheden nodig heeft. Een Raad van Toezicht mag niet tussen minister en ZBO zitten. Bij de huidige inrichting van het toezicht op Cultuurfondsen is dit wel het geval. De inrichting van het toezicht op cultuurfondsen als Fonds voor Cultuurparticipatie en Nederlands Fonds voor Podiumkunsten gaat dus in tegen doelstellingen zoals verankerd in de Kaderwet ZBO's en Beleidslijn Zelfstandige Bestuursorganen. Uit de interviews blijkt dat het ministerie van OCW geen stappen zal ondernemen om de toezichthoudende bevoegdheden van de Raden van Toezicht van beide onderzochte cultuurfondsen te beperken.

Naar verwachting geldt dit ook voor de overige cultuurfondsen die niet zijn meegenomen in dit onderzoek, immers vallen zij eveneens onder bovengenoemde toezichtvisie als het Fonds voor Cultuurparticipatie en Nederlands Fonds voor Podiumkunsten. Uit interne documentatie blijkt het ministerie van OCW eveneens voor de andere cultuurfondsen een Raad van Toezichtmodel (met toezichthoudende bevoegdheden) te bepleiten. Het ministerie van OCW verzoekt het ministerie van BZK in te stemmen met een uitzonderingspositie voor de cultuurfondsen, gelet op de bijzondere positie en taak van de fondsen. Als hoofdargument wordt verwezen naar het eerder aangehaalde 'Thorbecke-adagium'.

Het laatste ZBO waar geen druk tot een rolverandering van de Raad van Toezicht is aangetroffen, betreft het Centrum voor Indicatiestelling Zorg (CIZ). CIZ wordt (voorlopig) niet onder de Kaderwet gebracht vanwege een toekomstige herstructurering van het ZBO (Kamerstuk 25 268, nr. 57, vergaderjaar 2007-2008). Op dit moment is het CIZ een privaatrechtelijke rechtspersoon, een stichting. Eind 2009 informeerde de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de Tweede Kamer dat een wetsvoorstel, waarin het CIZ als een publiekrechtelijk ZBO zou worden gepositioneerd, wordt voorbereid en de planning is er op gericht om dit voorstel met ingang van 2012 kracht van wet te laten krijgen (Kamerstuk 30 597, nr. 116, vergaderjaar 2009-2010). Het ministerie van VWS heeft destijds geen gesprekken gevoerd met de Raad van Toezicht van CIZ over de bevoegdheden dan wel de rol van de raad. Verder blijkt uit het interview dat het wetsvoorstel waarin CIZ als een publiekrechtelijk ZBO wordt gepositioneerd is

teruggetrokken. De toekomst van CIZ en van de Raad van Toezicht, zijn momenteel afhankelijk van politieke keuzes met betrekking tot de toekomstige inrichting van de AWBZ. Welke rol voor de Raad van Toezicht daarin is weggelegd is nog niet bekend volgens de respondent. De Raad van Toezicht van CIZ is hierover niet in gesprek met het ministerie.

Anders dan in het vervolg van het hoofdstuk zal bij dit cluster niet verder worden ingegaan op de condities waaronder de Kaderwet ZBO's al dan niet wordt ingevoerd. Deze condities zijn onderverdeeld in elf factoren die ieder van invloed zijn op de wijze waarop de Raden van Toezicht hebben gereageerd op de invoering van de Kaderwet ZBO's. Aangezien bij de Raden van Toezicht van bovengenoemde ZBO's geen reactie is waargenomen zijn de elf factoren ook niet relevant voor het onderzoek.

5.1.1 Rolverandering

Geen van de geïnterviewde leden van de Raden van Toezicht bij bovengenoemde instellingen heeft aangegeven dat de komst van de Kaderwet ZBO direct of indirect heeft geleid tot rolverandering van de raad. Uit het onderzoek blijken (voorlopig) geen wijzingen te verwacht worden in de verdeling van de toezichthoudende bevoegdheden tussen Raad van Toezicht en de minister (tabel 5.1).

Tabel 5.1 Bevoegdheden Raad van Toezicht voor invoering Kaderwet ZBO's

Situatie vóór Kaderwet ZBO's	Benoemen, schorsen, ontslaan van bestuurders	Vaststellen van de bezoldiging / schadeloosstelling	Goedkeuren van de jaarrekening	Verzoeken om inlichtingen	Goedkeuren van het bestuursreglement
Fonds voor Cultuurparticipatie**	Minister, advies RvT	RvT	RvT	Minister / RvT	Minister / RvT
Nederlands Fonds voor Podiumkunsten**	Minister, advies RvT	RvT	RvT	Minister / RvT	Minister / RvT
TNO	Minsister (via KB), advies RvT	RvT	RvT	Minister / RvT	RvT
Staatsbosbeheer	Minister, voordacht RvT	n.v.t.*	Minister, vaststellen RvT	Minister / RvT	RvT
CIZ	RvT	RvT	RvT	RvT	RvT

*Staatsbosbeheer hanteert de vaste salarisschalen van de rijksoverheid

** Mochten beide ZBO's alsnog onder de Kaderwet ZBO's worden gebracht (formeel is namelijk een wetswijziging in voorbereiding), dan zullen formeel de bevoegdheden wel wijzigen.

Uit tabel 5.1 valt af te leiden dat de Raden van Toezicht uit dit cluster over verschillende toezichthoudende bevoegdheden beschikken die volgens de Kaderwet ZBO's de minister toebehoren. Dit duidt tevens op een toezichthoudende rolopvatting van bovengenoemde Raden van Toezicht, immers zijn zij degenen met de interveniërende instrumenten indien iets 'misgaat'. Deze toezichthoudende rolopvatting wordt bevestigd in de interviews. Uit de interviews blijken alle bovengenoemde Raden van Toezicht het houden van toezicht te zien als een belangrijke functie van de raad, waarbij volgens hen toezichthoudende bevoegdheden noodzakelijk zijn om te kunnen functioneren. Drie van de vijf Raden van Toezicht uit dit cluster zien 'toezicht' zelfs als de belangrijkste functie van de raad. De overige twee Raden van Toezicht spreken over een combinatie, waarvan één raad het accent legt op strategie (gecombineerd met toezicht) en de ander op advisering (gecombineerd met toezicht).

Alle Raden van Toezicht gaven aan dat hun huidige rol door het 'eigen' ministerie wordt geaccepteerd en ze zien geen reden om zelf initiatief te nemen om dit te veranderen. Volgens de geïnterviewde Raden van Toezicht wil het moederministerie zelf juist geen extra 'toezichthoudende' bevoegdheden, omdat dit leidt tot meer verantwoordelijkheden voor het ministerie. De Raad van Toezicht oefent toezicht uit namens het ministerie, waardoor een bepaalde afstand wordt gecreëerd tussen het ministerie en het desbetreffende ZBO. Opvallend betreft het feit dat 4 van 5 Raden van Toezicht juist te veel 'afstand' van het ministerie ervaren, wat zich uit in het beperkte contact tussen de top (naar eigen zeggen; Raad van Toezicht) van het ZBO en het ministerie (feitelijk; minister).

5.2 Vermijden

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat 5 van de 11 onderzochte Raden van Toezicht een vorm van weerstand hebben geboden tegen de gevolgen van de Kaderwet ZBO's, waarvan 3 Raden van Toezicht (die van RDW, COA en Kadaster) hebben geprobeerd deze gevolgen voor hun toezichthoudende rol te *vermijden*. Illustratief voor de aanwezige weerstand gedurende het proces van de invoering van de Kaderwet ZBO's betreft de uitspraak van één van de respondenten: "Laat ik maar zeggen dat de strijd is gestreden."

De RDW, COA en het Kadaster zijn allemaal publiekrechtelijk ingestelde ZBO's met ieder een verschillende taak. De verantwoordelijke ministeries hebben in 2008 de Tweede Kamer op de hoogte gebracht dat deze ZBO's onder het regime van de Kaderwet ZBO's worden gebracht (Kamerstuk 25 268, nr. 63, vergaderjaar 2007-2008). Momenteel is de

Vermijden

Rijksdienst voor
Wegverkeer

Centraal Orgaan
opvang asielzoekers

Kadaster

Kaderwet ZBO's alleen bij de COA geïmplementeerd, de instellingswetswijziging van de RDW en Kadaster zijn in voorbereiding. Opgemerkt moet worden dat vanaf 2010 alle drie de ZBO's onder de verantwoordelijkheid van een ander ministerie vallen. Het RDW had een relatie met het ministerie van V&W en valt nu onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Het Kadaster had tot en met 2010 een relatie met het ministerie van VROM en nu even als de RDW met het ministerie van IenM. Ten tijde dat de Kaderwet ZBO's bij de COA werd geïmplementeerd was het ministerie van Justitie verantwoordelijk voor de COA; nu valt het ZBO onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK.

Alle drie de Raden van Toezicht hebben met topambtenaren (SG's/DG's) van het desbetreffende moederministerie contact gezocht met als doel de formele toezichthoudende bevoegdheden van de raad in stand te houden. De Raden van Toezicht melden in de interviews dat de ambtelijke top van het desbetreffende ministeries grotendeels op dezelfde lijn zat als zij. Één van de respondenten geeft daarbij aan dat hij heeft geprobeerd via de secretaris-generaal (SG) het secretarissen-generaal overleg (SGO) te beïnvloeden. Uit interne documenten blijkt, dat naast de desbetreffende SG, ook de andere SG's zich tijdens deze overleggen geen voorstander hebben getoond van de gevolgen voor de Kaderwet ZBO's voor de Raden van Toezicht van 'hun' ministerie.

Uit de interviews blijkt dat alle drie Raden van Toezicht hebben geprobeerd aan de gevolgen van de Kaderwet ZBO's te 'ontsnappen' door hun moederministerie te overtuigen om bij het desbetreffende ZBO af te wijken van enkele artikelen die gevolgen hadden voor de bevoegdheden van de Raad van Toezicht, en aldus een uitzonderingspositie te creëren. De Kaderwet ZBO's geeft namelijk ruimte om via de instellingswetgeving van het desbetreffende ZBO van de Kaderwet af te wijken. Alle drie de Raden van Toezicht geven aan dat hun moederministerie bereid waren hieraan gehoor te geven. In voorgestelde wetswijzigingen (met betrekking tot bovengenoemde ZBO's) zijn dan ook voorgestelde afwijkingen op de Kaderwet ZBO's aangetroffen. Het ministerie van BZK heeft deze voorstellen echter afgekeurd, omdat het ministerie van BZK volgens twee van de respondenten geen uitzonderingen wilde creëren. Twee van de Raden van Toezicht zien momenteel geen mogelijkheden meer om (voorgenomen) wijzigingen in de formele bevoegdheidsverdeling tussen minister en raad terug te draaien, maar blijven desalniettemin in gesprek met het moederministerie over hun toekomstige rol.

Ondanks de geboden weerstand van de Raden van Toezicht leidt de implementatie van de Kaderwet ZBO's bij de COA, RDW en Kadaster ertoe dat de toezichthoudende bevoegdheden van de Raden van Toezicht waarnodig in formele zin gewijzigd zijn dan wel worden. Toch is het door de Raden van Toezicht geïnitieerde contact met het moederministerie niet zonder resultaat

gebleven. Bij twee Raden van Toezicht heeft dit namelijk geleid tot concrete afspraken dat in materiële zin geen veranderingen zullen optreden in hun toezichthoudende rol. De andere Raad van Toezicht heeft deze toezegging vooralsnog niet en heeft daarom (ook) rechtsreeks contact gezocht met de minister van het moederministerie. Dit overleg over de toekomstige rol van de Raad van Toezicht heeft recentelijk plaatsgevonden (2011). De respondent spreekt over “opschalen”, omdat de huidige overleggen met de SG niet tot het gewenste effect hebben geleid. De respondent wil een vergelijkbare regeling zoals de andere Raden van Toezicht uit dit cluster, waarbij in de praktijk de toezichthoudende rol gewaarborgd blijft.

Het handelen van de Raden van Toezicht kan worden getypeerd als het ‘symbolisch’ accepteren van de nieuwe (formele) bevoegdheidsverdeling tussen minister en Raad van Toezicht zoals wordt/is verankerd in de instellingswetgeving (en in de ogen van de respondenten niet meer teruggedraaid kan worden). Als gevolg van de toegezegde discretionaire ruimte zal dit in praktijk hun toezichthoudende rol niet veranderen. Als resultaat van het periodieke contact tussen Raad van Toezicht en ministerie zullen de raden alsnog toezichthoudende bevoegdheden uitvoeren, dit maal achter de gesloten deuren van het ZBO. Illustratie is de uitspraak van één van de respondenten: “We gaan gewoon door”, en een andere respondent spreekt in dit verband over “*Window dressing*”.

De weerstand heeft zich niet doorgezet naar het *trotseren* en *manipuleren* van de Kaderwet ZBO's. Wel zijn elementen van beide strategische reacties waargenomen. Één van de Raden van Toezicht heeft via een brief aan de Eerste Kamer getracht de toegevoegde waarde van Raden van Toezicht duidelijk te maken. Een andere Raad van Toezicht van één van de ZBO's uit dit cluster heeft gedreigd met opstappen als de desbetreffende Raad van Toezicht zou worden omgevormd naar een Raad van Advies. Uit het onderzoek blijkt echter dat dit incidenten zijn. Er is geen indicatie gevonden dat Raden van Toezicht de Kaderwet ZBO's openlijk hebben aangevallen. “Daar zijn de politieke verhoudingen niet naar”, aldus één van de respondenten. Een andere Raad van Toezicht uit dit cluster geeft aan dat het “spel” zich afspeelt binnen het politieke circuit.

Uit de leeswijzer Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (2007) blijkt dat er geen amendementen hebben plaatsgevonden op de artikelen die toezichthoudende bevoegdheden bij de minister plaatsen. Opgemerkt moet worden dat twee respondenten, die direct betrokken zijn geweest bij de tot standkoming van de Kaderwet, wel de verwachting hebben uitgesproken dat Raden van Toezicht hebben gelobbyd bij Kamerleden dan wel andere politici. Beide respondenten konden geen concrete voorbeelden geven.

Één van de Raden van Toezicht uit dit cluster heeft wel de mogelijkheid onderzocht om met andere Raden van Toezicht (van ZBO's uit de Handvestgroep Publiek Verantwoord) te

gezamenlijk tegen de Kaderwet ZBO's op te trekken. Desbetreffende respondent gaf aan dat dit is mislukt, omdat destijds elk ZBO zijn eigen vraagstukken / problemen had. Deze poging wordt bevestigd door één van de andere geïnterviewde leden van de Raden van Toezicht van bovengenoemde instellingen. Desbetreffende Raad van Toezicht spreekt over "tactiek en strategie" om niet gezamenlijk tegen de politieke lijn in te gaan, omdat hierdoor de politieke druk alleen maar zou toenemen.

De weerstand lijkt geen verleden tijd te zijn als de ZBO's definitief onder de Kaderwet zijn gebracht. Één van de Raden van Toezicht geeft aan dat wanneer desbetreffende Raad van Toezicht te weinig discretionaire ruimte krijgt om haar toezichthoudende rol te kunnen (blijven) uitoefenen, de raad al haar politieke contacten zal aanspreken om de wetswijziging tegen te gaan. Mocht in de toekomst de Raad van Toezicht de vorm van een Raad van Advies aannemen, dan zijn alle drie de respondenten niet bereid om in een dergelijke raad plaats te nemen.

5.2.1 Conditie invoering Kaderwet ZBO's

De invoering van de Kaderwet ZBO's heeft plaatsgevonden onder verschillende condities. Deze condities zijn onderverdeeld in elf factoren die ieder van invloed zijn op de wijze waarop de Raden van Toezicht uit dit cluster hebben gereageerd op de invoering van de Kaderwet ZBO's.

Consistentie

Hypothese 6) Naarmate de doelen van de Raad van Toezicht overeenkomen met de doelen van de institutionele druk, dan zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

Één van de verklaringen voor de waargenomen weerstand van de Raden van Toezicht betreft de beperkte mate waarin de doelen tussen de Kaderwet ZBO's en bovengenoemde Raden van Toezicht overeenkomen. Alle drie de Raden van Toezicht zien 'toezicht' als een belangrijk doel van hun raad; twee respondenten noemen dit zelfs het belangrijkste doel dat de Raad van Toezicht nastreeft. Illustratief is de uitspraak: "Een Raad van Toezicht zonder dergelijke [toezichthoudende] bevoegdheden is geen Raad van Toezicht, maar een Raad van Advies". Deze uitspraak laat de waarde zien die de Raden van Toezicht in dit cluster hechten aan 'toezicht' en de daarbij behorende toezichtinstrumenten. Advies en strategie (eveneens veel genoemde doelen tijdens de interviews) zijn doelen die in een Raad van Advies gewaarborgd kunnen worden, echter niet de toezichtfunctie.

Alle drie de Raden van Toezicht omschrijven zichzelf als een belangrijk orgaan binnen de governancestructuur van het ZBO. Om deze functie waar te kunnen maken heeft de Raad van Toezicht een minimum aantal toezichthoudende bevoegdheden nodig, bijvoorbeeld het

benoemen, schorsen en ontslaan van bestuurders. Illustratief voor deze stellingname betreft de uitspraak van één van de respondenten: “Hoe minder bevoegdheden, des ter minder sterk de governance”. Volgens de respondenten zijn toezichthoudende bevoegdheden noodzakelijk om grip te houden op het bestuur, en om voldoende *checks and balances* te creëren. Één van de respondenten spreekt over een “papieren tijger” indien de Raad van Toezicht geen toezichthoudende bevoegdheden heeft.

Twee van de drie Raden van Toezicht positioneren zichzelf als buffer tussen het ministerie en het ZBO. Volgens de respondenten zijn toezichthoudende bevoegdheden noodzakelijk om een dergelijke functie waar te kunnen maken. Indien deze bevoegdheden aan de minister toebehoren, dan zal de minister voor allerlei incidenten naar de Tweede Kamer worden geroepen. Een Raad van Toezicht met toezichthoudende bevoegdheden fungeert als buffer tussen de minister en het ZBO, aldus de respondenten.

Geconcludeerd kan worden dat de doelen van de Raden van Toezicht in dit cluster grotendeels niet overeenkomen met de doelen achterliggend aan de Kaderwet ZBO's. Volgens het eerder aangehaalde kabinetsstandpunt dienen de taken van een Raad van Toezicht bij voorkeur beperkt te blijven tot advisering, terwijl bovengenoemde Raden van Toezicht voor zichzelf een belangrijke taak als ‘toezichthouder’ (met formele bevoegdheden) zien weggelegd. Uit het onderzoek is gebleken dat als gevolg van het verschil in doelen bovengenoemde Raden van Toezicht de consequenties van de Kaderwet ZBO's hebben geprobeerd te vermijden, waardoor hypothese 6 a contrarie wordt bevestigd.

Autonomie

Hypothese 7) Naarmate de Raad van Toezicht verwacht dat handelen in overeenstemming met de institutionele druk de autonomie van de raad en/of het ZBO zal inperken, zal de Raad van Toezicht meer weerstand bieden tegen de institutionele druk.

In welke mate de Kaderwet ZBO's directe gevolgen heeft voor bevoegdheidsverdeling tussen Raad van Toezicht en minister is afhankelijk van de hoeveelheid toezichthoudende bevoegdheden dat de desbetreffende Raad van Toezicht heeft alvorens de Kaderwet ZBO's bij het ZBO (waarvan de raad deel uitmaakt) wordt geïmplementeerd. Uit tabel 5.2 (op de volgende pagina) valt af te leiden dat de Raden van Toezicht van het COA, Kadaster en de RDW in de situatie vóór de Kaderwet ZBO's formeel enkele toezichthoudende bevoegdheden bezitten, waardoor als gevolg van de Kaderwet ZBO's druk zal ontstaan om o.a. de bevoegdheden uit de tabel bij de minister (in plaats van Raad van Toezicht) te beleggen. Uit de interviews blijkt dit

verwachte verlies aan (zelfstandige) beslissingsbevoegdheden voor alle drie de Raden van Toezicht een belangrijke reden om weerstand te bieden.

Tabel 5.2 Bevoegdheden Raad van Toezicht voor invoering Kaderwet ZBO's

Situatie vóór Kaderwet ZBO's	Benoemen, schorsen, ontslaan van bestuurders	Vaststellen van de bezoldiging / schadeloosstelling	goedkeuren van de jaarrekening	verzoeken om inlichtingen	goedkeuren van het bestuurreglement
Kadaster	Minister, voordracht RvT; Schorsen door RvT, Minister mag afwijken Ontslaan via Minister, RvT gehoord	RvT, goedkeuring minister	RvT, goedkeuring minister	Minister / RvT	RvT
RDW	RvT	RvT, goedkeuring minister	RvT	Minister / RvT	RvT, goedkeuring minister
COA	RvT	RvT, goedkeuring minister	?	Minister / RvT	RvT

Het uiteindelijke verlies van (zelfstandige) beslissingsbevoegdheden geeft een indicatie dat de verwachtingen van de Raden van Toezicht gegrond zijn. Dergelijk 'resultaat' van de Kaderwet ZBO's wordt mede bepaald door de mate waarin Raden van Toezicht (en andere actoren) succesvol zich hebben verzet tegen de beperking van de autonomie. Uiteindelijk verliezen alle drie de Raden van Toezicht in dit cluster bevoegdheden, waardoor de raden minder beslissingsbevoegdheden overhouden (zoals in paragraaf 5.2.2 zal blijken).

Dit leidt tot de conclusie dat de Raden van Toezicht in dit cluster een deel van hun autonomie verwachten te verliezen. Als gevolg van de Kaderwet ZBO's zullen een aantal toezichthoudende bevoegdheden aan de minister worden toebedeeld die reeds bij de Raden van Toezicht uit dit cluster lagen. De mate waarin de Raden van Toezicht verwachtte dat de Kaderwet ZBO's hun autonomie beperkt blijkt daarom van invloed op de wijze waarop de raden hebben gereageerd op de Kaderwet ZBO's. De waargenomen reactie van de Raden van Toezicht komt overeen met de verwachting uit hypothese 7.

Legitimiteit

Hypothese 2) Naarmate de Raad van Toezicht verwacht dat de institutionele druk leidt tot een vergroting van hun legitimiteit, zal de Raad van Toezicht 'instemmen' met de institutionele druk.

Alle drie de Raden van Toezicht uit dit cluster zien een 'Raad van Toezicht' als logisch gevolg van de gebruikte ZBO constructie. Zelfstandige bestuursorganen zijn geen onderdeel van het departement, maar hebben een vorm van zelfstandigheid op 'afstand' van het ministerie. Inherent aan deze zelfstandigheid behoort de minister zich niet met de dagelijkse praktijk van het ZBO te bemoeien, aldus de respondenten. De Kaderwet ZBO's verkleint volgens hen de 'afstand' tussen het ZBO en het ministerie, bijvoorbeeld door toezichthoudende bevoegdheden bij de minister te plaatsen. Hierdoor krijgt de minister instrumenten in handen om rechtstreeks toezicht te houden op het ZBO en zich met de dagelijkse praktijk te bemoeien. Alle drie de Raden van Toezicht verzetten zich tegen deze ontwikkeling, omdat met een Raad van Toezicht (met toezichthoudende bevoegdheden) de 'afstand' tussen ZBO en ministerie gewaarborgd blijft. Volgens de Raden van Toezicht is de minister systeemverantwoordelijk. Passend bij deze opvatting is dat er een Raad van Toezicht is die toezicht houdt op organisatieniveau.

Tevens een belangrijke verklaring voor het handelen van de Raden van Toezicht bij bovengenoemde ZBO's betreft de gepercipieerde mate waarin bestaansrecht en rol van de raad wordt geaccepteerd door het moederministerie. Uit de interviews blijken zowel het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) als het ministerie van Justitie tevreden te zijn met (de rol van) de Raad van Toezicht vóór de implementatie van de Kaderwet. Dit wordt reeds bevestigd in eerdere wetsvoorstellen (die niet zijn goedgekeurd door het ministerie van BZK) waarin de ministeries uitzonderingen vragen met betrekking tot bijna alle toezichthoudende bevoegdheden. Geen van de Raden van Toezicht voorzag dat handelen in lijn met de Kaderwet ZBO's zou leiden tot meer legitimiteit van de raad. Alle drie de Raden van Toezicht hadden de indruk dat alleen het ministerie van BZK, als initiator van de Kaderwet ZBO's, achter de verschuiving van bevoegdheden van de Raad van Toezicht naar de minister stond. In alle drie gevallen is het moederministerie in discussie gegaan met het ministerie van BZK om een uitzonderingspositie te bewerkstelligen. Één van de respondenten spreekt over een "interdepartementale strijd".

Dat Raden van Toezicht uit dit cluster hebben geprobeerd de consequenties van de Kaderwet ZBO's te vermijden, mede omdat in hun ogen het 'eigen' ministerie de aanwezigheid van een toezichthoudende Raad van Toezicht (met formele bevoegdheden) als legitiem beschouwde.

Daarnaast is een “volwaardige” Raad van Toezicht inherent aan de ZBO-status van de organisatie, aldus de respondenten. Met ‘volwaardig’ wordt door de respondenten een raad bedoeld met formeel toezichthoudende bevoegdheden. Een minister is systeemverantwoordelijk, waardoor een Raad van Toezicht ministeriële verantwoordelijkheid niet in de weg zit. In overeenstemming met hypothese 2 blijken de Raden van Toezicht een vorm van weerstand te bieden, omdat zij dus geen verbetering van hun legitimiteit verwachten bij het instemmen met de consequenties van de Kaderwet ZBO’s. Ook hypothese 2 wordt daarom op basis van de bevindingen uit het onderzoek bevestigd.

Efficiency

Hypothese 3) Naarmate de Raad van Toezicht verwacht dat de institutionele druk leidt tot een efficiencyverbetering voor het ZBO, zal de Raad van Toezicht ‘instemmen’ met de institutionele druk.

Twee van de drie Raden van Toezicht uit dit cluster verwachten dat het moederministerie de ‘nieuwe’ bevoegdheden als gevolg van de Kaderwet moeilijk kan waarmaken. Volgens hen heeft de minister onvoldoende tijd om zich te verdiepen in de dagelijkse praktijk van het ZBO, waardoor ambtenaren het feitelijke toezicht zullen uitoefenen. Alle drie de Raden van Toezicht verwachten dat binnen de departementen onvoldoende deskundigheid en expertise aanwezig is om hun toezichthoudende rol over te nemen. Een Raad van Toezicht beschikt over leden met ieder verschillende expertisegebieden, dit is volgens hen moeilijk te organiseren binnen een ministerie.

Twee van de drie Raden van Toezicht stellen dat de departementen de benodigde onafhankelijkheid missen die een Raad van Toezicht wel heeft. Ambtenaren handelen vanuit een politiek oogpunt, voornamelijk gericht op het voorkomen van politieke ‘blunders’ in plaats van het verbeteren van de bedrijfsvoering bij het ZBO. Een respondent stelt: “Ambtenaren willen beheersen en beheren”. Tevens halen beide respondenten aan dat het ministerie onvoldoende zicht heeft op de dagelijkse praktijk van een ZBO. Volgens hen zal het verplaatsen van toezichthoudende bevoegdheden naar het moederministerie ten koste gaan van het ZBO. In termen van een van de respondenten: “Het ZBO en de Raad van Bestuur hebben baat bij een behoud van de Raad van Toezicht”.

Twee van de drie Raden van Toezicht geven aan dat hun ZBO beter is gaan presteren als gevolg van de verzelfstandiging (en mede als gevolg van de input van de raad). Volgens hen bestaan er geen ‘praktische’ argumenten om bij de ZBO’s wijzigingen door te voeren. Volgens de

respondenten is uit het verleden gebleken dat het ‘dichterbij’ halen van het ZBO ten koste gaat van de prestaties van het ZBO.

Geconcludeerd kan worden dat Raden van Toezicht uit dit cluster geen efficiencyverbetering verwachten indien de Kaderwet ZBO's volledig wordt geïmplementeerd. Integendeel, de Raden van Toezicht verwachten dat het ministerie de nieuwe bevoegdheden niet kan waarmaken door een gebrek aan tijd, deskundigheid en onafhankelijkheid, wat uiteindelijk ten koste zal gaan van de prestaties van het ZBO. Het handelen van de Raad van Toezicht komt daarom overeen met de verwachting, zoals beschreven in hypothese 3.

Multiplicity

Hypothese 4) Naarmate de druk uitgeoefend door de institutionele bronnen leidt tot eenduidige verwachtingen van de Raad van Toezicht, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

Kenmerkend is het gebrek aan eenduidige verwachtingen over de rol van de Raden van Toezicht uit dit cluster. Alle drie de ZBO's waarvan de Raden van Toezicht deel uitmaken zijn lid van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden. De Handvestgroep heeft een eigen governance code, de ‘Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties’, opgesteld, waaraan de ZBO's uit dit cluster zich hebben verbonden. Het systeem van *checks and balances* zoals dat verwoord is in de code vormt het ideaal-typische model waaraan elke organisatie zou moeten voldoen. Afwijken van de code is mogelijk, bijvoorbeeld vanwege de strijdigheid met de (boven de code prevalerende) instellingswetgeving van het ZBO. De implementatie van de Kaderwet ZBO's geschiedt immers via een wijziging van de instellingswetgeving van het ZBO. Daarentegen bevat de code wel bepaalde verwachtingen ten aanzien van het governance model van een ZBO. Opvallend is de positie die de Raad van Toezicht hierin vervult; in de code wordt een Raad van Toezicht gezien als een toezichthoudend orgaan, zoals duidelijk wordt uit de begripsbepaling: “het orgaan van de organisatie belast met het uitoefenen van toezicht op het functioneren van het bestuur.” (Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties’, p.4). Idealiter legt het bestuur verantwoording af aan de Raad van Toezicht, aldus de code. Opgemerkt dient te worden dat in de visitaties die voortvloeien uit ‘Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties’ geen uitspraken met betrekking tot de rol en bevoegdheden van de Raden van Toezicht zijn aangetroffen.

De verwachtingen voortvloeiend uit de ‘Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties’ staan haaks op de bevoegdheidsverdeling van toezichthoudende bevoegdheden aan de minister zoals verankerd in de Kaderwet ZBO's en de verwachtingen die impliciet voortvloeien uit deze verdeling. Ter waarborging van de ministeriële verantwoordelijkheid behoren

toezichthoudende bevoegdheden toe aan de minister en dient de minister één rechtstreekse verbindinglijn te hebben met het ZBO (zonder tussenkomst van een Raad van Toezicht). De bevoegdheden van een Raad van Toezicht dienen niet af te doen aan die van de minister; hij is immers degene die democratisch gecontroleerd wordt, aldus het begeleidingsteam Kaderwet ZBO's (2007). Uit de interviews blijkt eveneens dat één van de motieven achter de Kaderwet ZBO's is het idee dat Raden van Toezicht de parlementaire controle (via de ministeriële verantwoordelijkheid) belemmeren, omdat de minister de 'toezichtinstrumenten' in handen moet hebben om de ministeriële verantwoordelijkheid na te kunnen komen. Dit leidt tot de verwachting dat ZBO's bij voorkeur geen Raad van Toezicht hebben (zoals is vastgelegd in de Beleidslijn zelfstandige bestuursorganen en interne documentatie) of een Raad van Toezicht haar taken dient te beperken tot advisering (feitelijk; Raad van Advies) en niet als buffer tussen het ZBO en minister dient te fungeren.

Uit de interviews blijkt dat Raden van Toezicht eveneens te maken hebben met een derde cluster aan verwachtingen. Zowel het ministerie van V&W, VROM als Justitie hebben in gesprekken met de Raden van Toezicht laten weten de huidige (toezichthoudende) rol van de Raad van Toezicht te willen behouden. Het ministerie van V&W heeft deze verwachting geëxpliciteerd in een brief aan de Tweede Kamer: "Om de meerwaarde die de Raden van Toezicht bieden te behouden heb ik de raden uitgenodigd hun oorspronkelijke rol materieel zoveel mogelijk te blijven vervullen en - op grond daarvan - mij te adviseren in de effectuering van mijn «nieuwe» bevoegdheden" (Kamerstuk 25 268, nr. 47, vergaderjaar 2007-2008). In alle drie de interviews blijkt het moederministerie tevreden te zijn met de formele bevoegdheden van de Raad van Toezicht (voor de invoering van de Kaderwet ZBO's) en wilden zij daarin geen wijzigingen doorvoeren. De (door het ministerie van BZK afgekeurde) wetsvoorstellen van zowel het ministerie van V&W als Justitie bevestigt dit, omdat beide ministeries daarin voorstellen de toezichthoudende bevoegdheden van desbetreffende Raden van Toezicht ongemoeid te laten. Uit de interviews blijken zowel het ministerie van V&W, VROM als Justitie in discussie te zijn gegaan met het ministerie van BZK om voor 'hun' ZBO een uitzonderingspositie te creëren.

Geconcludeerd kan worden dat bij de implementatie van de Kaderwet ZBO's bij het RDW, Kadaster en COA sprake is van meerdere tegengestelde verwachtingen met betrekking tot de rol dan wel bevoegdheden van de Raad van Toezicht. In de interviews wordt duidelijk dat deze tegengestelde verwachtingen bij de Raden van Toezicht bekend waren en ruimte boden om tegen de Kaderwet ZBO's in te gaan. Dit komt overeen met hypothese 4.

Afhankelijkheid

Hypothese 5) Naarmate de Raad van Toezicht meer afhankelijk is van de institutionele bron(nen), zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

Uit de instellingswetten van de ZBO's blijkt dat leden van Raden van Toezicht van de COA en Kadaster worden benoemd door de minister aan de hand van voordracht door desbetreffende de Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht van het RDW heeft formeel geen voordrachtbevoegdheid, in de praktijk wordt door de minister echter niet van de voordracht afgeweken. Daarnaast heeft de minister verschillende instrumenten in handen om in te grijpen binnen de Raad van Toezicht, zoals via het ontslaan en schorsen van leden van de raad. Daaruit kan worden opgemaakt dat de Raden van Toezicht in hoge mate afhankelijk zijn van het 'eigen' ministerie dat verantwoordelijk is voor de implementatie van de Kaderwet ZBO's bij bovengenoemde ZBO's (art. 42 KwZBO).

Uit zowel de wetwijzigingsvoorstellen van de ministeries van VROM, V&W en Justitie als de interviews blijken desbetreffende vakministeries gedeeltelijk andere verwachtingen te hebben ten aanzien van de (toekomstige) rol van de Raden van Toezicht. Onder de kop 'Multiplicity' is hier uitgebreid op ingegaan. Daaruit blijkt dat de feitelijke druk tot een verandering van bevoegdheden afkomstig is van het ministerie van BZK. Alle drie de Raden van Toezicht zijn niet afhankelijk van het ministerie van BZK, omdat de minister van BZK geen interveniërende mogelijkheden heeft bij de COA, RDW en het Kadaster en geen rol speelt bij de benoeming van leden van de Raden van Toezicht van desbetreffende ZBO's.

Geconcludeerd kan worden dat de Raden van Toezicht uit dit cluster in hoge mate afhankelijk zijn van hun 'eigen' ministerie en in lage mate afhankelijk van het ministerie van BZK. Gezien de lage mate van afhankelijkheid van het ministerie van BZK (de feitelijke institutionele bron) werd een 'sterke' vorm van weerstand verwacht, wat overeenkomt met het waargenomen handelen van alle drie de Raden van Toezicht. Op basis van de bevindingen wordt daarom hypothese 5 bevestigd.

Wettelijke dwang

Hypothese 8) Naarmate de institutionele druk op de Raad van Toezicht bestaat uit wettelijke dwang, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

Kenmerkend voor de verwachtingen rondom de bevoegdheden en rol van de Raden van Toezicht bij bovengenoemde ZBO's betreft de wettelijke verankering in de Kaderwet ZBO's. De Kaderwet ZBO's kent geen expliciete bepalingen met betrekking tot Raden van Toezicht, echter impliciet heeft de Kaderwet wel directe gevolgen voor de Raden van Toezicht. Zoals eerder betoogd worden in de Kaderwet ZBO's (2007) enkele bevoegdheden aan de minister toebedeeld die in de praktijk grotendeels (zoals blijkt uit dit onderzoek) bij Raden van Toezicht liggen. De ZBO's uit dit cluster worden allemaal door middel van een wijziging van de instellingswetgeving onder de Kaderwet gebracht (Kamerstuk 25 268, nr. 63, vergaderjaar 2007-2008), waardoor in dit verband gesproken kan worden van 'wettelijke dwang'.

Opgemerkt moet worden dat de instellingswet van het desbetreffende ZBO bepaalt welke bepalingen (uit de Kaderwet ZBO's) van toepassing zijn op het ZBO. De bijzondere wetgever kan enkele instrumenten van de Kaderwet niet van toepassing laten zijn op een zelfstandig bestuursorgaan door in de instellingswet andere bepalingen op te nemen. Dit biedt ZBO's (en hun Raden van Toezicht) ruimte om via het 'eigen' ministerie uitzonderingen op de Kaderwet ZBO's te creëren. Daarentegen behoeft een wettelijke maatregel die wijzigingen aanbrengt in ministeriële bevoegdheden en verplichtingen dan wel in de bevoegdheden en verplichtingen van een ZBO de mede-ondertekening van het ministerie van BZK (art. 6 KwZBO). Uit interne documenten blijkt dit te hebben geleid tot discussies tussen de vakministeries en ministerie van BZK over de bevoegdhedenverdeling tussen minister en Raden van Toezicht uit dit cluster. Deze discussies zijn mede geïnitieerd door de Raden van Toezicht zelf, zoals blijkt uit de interviews.

Geconcludeerd kan worden dat de institutionele druk grotendeels bestaan uit 'wettelijke dwang'. Op basis hiervan zou verwacht mogen worden dat Raden van Toezicht relatief weinig weerstand bieden tegen de institutionele druk. Echter, de Kaderwet ZBO's (van het ministerie van BZK) biedt ruimte voor uitzonderingsmogelijkheden, omdat wijzigingen in bevoegdheden van de minister via de instellingswetgeving van het desbetreffende ZBO moeten plaatsvinden. Deze wetgeving wordt voorbereid en ingediend door het departement waar het betreffende ZBO onder valt. Dit biedt ruimte voor strategieën als compromisvorming en vermijden. Mede hierdoor komt het handelen van de Raden van Toezicht overeen met de verwachtingen afgeleid uit hypothese 8.

Vrijwillige verspreiding

Hypothese 9) Naarmate meer Raden van Toezicht bij ZBO's voldoen aan de institutionele druk, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

Uit het onderzoek blijken tien van de vijftien grootste ZBO's (op basis van VRD-tellingen, 2010) een Raad van Toezichtmodel te hanteren. Opvallend is dat wanneer deze selectie wordt uitgebreid tot de 35 grootste ZBO's 'slechts' dertien organisaties een Raad van Toezichtmodel gebruiken. Een Raad van Toezicht blijkt onder grote ZBO's als 'normaal' te worden gezien, zoals eveneens blijkt uit de interviews. Een Raad van Toezicht wordt gezien als een logisch gevolg van de zelfstandigheid die voortvloeit uit de ZBO-status, aldus de respondenten. Van deze elf ZBO's in dit onderzoek blijken bij slechts drie ZBO's de bevoegdheidsverdeling tussen de Raad van Toezicht en minister (grotendeels) in lijn te zijn met de Kaderwet ZBO's. In de interviews stellen vrijwel alle respondenten (tien van de elf) dat een Raad van Toezicht toezichhoudende bevoegdheden (al dan niet gedeeld met de minister) in handen behoort te hebben om als 'volwaardige' Raad van Toezicht te kunnen functioneren. Verwachtingen achterliggend aan de Kaderwet ZBO's kunnen daarom niet als 'sociale feiten' gezien. Wel wordt in de interviews erkend dat grote ZBO's eveneens kunnen functioneren zonder Raad van Toezicht. Opvallend betreft dat tijdens meerdere interviews wordt uitgesproken dat deze grote ZBO's, zoals de UWV en SVB, wel een Raad van Toezicht willen, maar dat dit door het ministerie van BZK wordt tegengehouden.

De hypothese luidde dat naarmate er meer vrijwillige conformering van Raden van Toezicht aan de gewenste veranderingen zou zijn, een individuele Raad van Toezicht minder weerstand zou (kunnen) bieden tegen institutionele druk. Slechts drie Raden van Toezicht (onder de grootste 35 ZBO's) voldoen momenteel aan de verwachtingen verankerd in de Kaderwet ZBO's. Dit leidt tot de conclusie dat de 'vrijwillige verspreiding' onder de ZBO's zeer beperkt is. Vrijwel alle Raden van Toezicht zijn van mening dat een Raad van Toezicht bevoegdheden behoort te hebben die in de Kaderwet aan de minister worden toebedeeld. Aldus wordt een sterke vorm van weerstand verwacht, waardoor de verwachtingen voortvloeiend uit hypothese 9 niet worden bevestigd.

Verbondenheid

Hypothese 10) Naarmate de Raad van Toezicht meer verbonden is met zijn omgeving, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

De implementatie van de Kamerwet ZBO's bij de COA, RDW en het Kadaster vindt plaats in een context waarin de Raden van Toezicht weinig tot geen contact hebben met andere Raden van Toezicht van ZBO's. Twee van de drie Raden van Toezicht uit dit cluster geeft aan geen contact te hebben met andere leden van Raden van Toezicht bij ZBO's. De derde Raad van Toezicht geeft aan wel geregeld contact te hebben, echter worden tijdens deze contactmomenten geen ZBO-gerelateerde onderwerpen besproken. Uit de interviews blijkt één van de Raden van Toezicht

wel de mogelijkheid tot gezamenlijk optreden van ZBO's te hebben onderzocht. In het verlengde hiervan is contact gelegd met verschillende Raden van Toezicht, echter dit heeft nooit geleid tot een periodiek overleg en/of gezamenlijk optreden. Één van de respondenten geeft aan dat hierin verandering gaat komen als de desbetreffende raad onvoldoende discretionaire ruimte krijgt om haar toezichthoudende rol waar te kunnen maken. De respondent zal dan met andere Raden van Toezicht van ZBO's de toekomst bespreken. Uit een observatie van de onderzoeker blijken de respondenten weinig inzicht te hebben in de bevoegdheidsverdeling dan wel rol van andere Raden van Toezicht bij ZBO's.

De beperkte verbondenheid tussen de Raden van Toezicht met andere raden van ZBO's blijkt eveneens uit de hoeveelheid andere functies die de voorzitters van de Raden van Toezicht bij andere ZBO's vervullen. Uit de jaarverslagen (2009, 2008, 2007, 2006) van de ZBO's blijken de voorzitters geen functies te hebben vervuld bij andere ZBO's (volgens het ZBO-register).

Opgemerkt moet worden dat de drie ZBO's uit dit cluster allemaal lid zijn van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden, echter blijkt uit de interviews dat leden van Raden van Toezicht hierin een kleine rol vervullen. Het zijn voornamelijk de directies van het desbetreffende ZBO's die fungeren als actieve deelnemers in de Handvestgroep.

Geconcludeerd kan worden dat de Raden van Toezicht in dit cluster nauwelijks met elkaar verbonden zijn. Dit uit zich in de het beperkte contact tussen leden van Raden van Toezicht bij ZBO's en het feit dat geen van de voorzitters van de desbetreffende Raden van Toezicht ook een functie bij een ander ZBO (volgens het ZBO-register) vervult. Eveneens blijken de Raden van Toezicht weinig inzicht te hebben in de rol van Raden van Toezicht bij ZBO's. Vanwege de beperkte verbondenheid tussen de ZBO's zullen verwachtingen die voortvloeien uit de Kaderwet ZBO's minder snel als 'sociale feiten' worden gezien. De bevindingen voorspellen daarom een sterke vorm van weerstand van Raden van Toezicht, waardoor hypothese 10 niet wordt bevestigd.

Onzekerheid

Hypothese 11) Naarmate de omgeving waarin de Raad van Toezicht opereert onzeker is, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

De Raden van Toezicht taxeren hun toekomstige rol elk verschillend. Twee van de drie Raden van Toezicht uit dit cluster voorzien weinig veranderingen in hun rol. Bij beide ZBO's heeft het 'eigen' ministerie vrij snel duidelijkheid verschaft over hun toekomstige rol, waardoor de door de Raad van Toezicht gepercipieerde stabiliteit en voorspelbaarheid toenam. De Raad van Toezicht blijft in beide gevallen een toezichthoudend orgaan. Desalniettemin houdt één van deze

raden in het interview een slag om de arm; een politieke verschuiving kan reeds gemaakte (informele) afspraken teniet doen.

De andere Raad van Toezicht ervaart meer onzekerheid, mede omdat het 'eigen' ministerie vooralsnog minder duidelijkheid heeft verschaft over zijn toekomstige rol. Verwacht wordt dat Raden van Toezicht (van met name kleine ZBO's) op termijn zullen verdwijnen dan wel worden omgevormd tot een Raad van Advies. Uit het interview met de respondent die meer onzekerheid ervaart blijkt dat deze voornemens is zekerheid te verkrijgen. In een gepland gesprek met de minister zal de voorzitter van deze Raad van Toezicht de minister adviseren om de huidige rol en functie van de Raad van Toezicht te behouden. Deze Raad van Toezicht spreekt in het interview de voorkeur uit voor dezelfde constructie als de RDW.

Geconcludeerd kan worden dat twee van de drie Raden van Toezicht uit dit cluster een relatief stabiel toekomstbeeld hebben. Met betrekking tot hun toekomstige rol ervaren zij inmiddels weinig onzekerheid. Daarom werd bij deze Raden van Toezicht een actieve vorm van weerstand verwacht, zoals is waargenomen. Het handelen van beide Raden van Toezicht komt hiermee overeen met hypothese 11.

De derde Raad van Toezicht ervaart meer onzekerheid. De desbetreffende Raad van Toezicht onderneemt stappen om stabiliteit te creëren, door rechtstreeks in contact te treden met de minister en afspraken te maken over zijn huidige rol. Hierbij wordt gestreefd om de gehanteerde constructie van een andere 'succesvolle' ZBO te imiteren. Dit duidt op een minder actieve vorm van weerstand, maar ook deze Raad van Toezicht handelt in overeenstemming met hypothese 11.

Grootte

Hypothese 1) Hoe groter het zelfstandige bestuursorgaan waarvan de Raad van Toezicht deel uitmaakt, des te minder weerstand de Raad van Toezicht zal bieden tegen de institutionele druk ter vergroting van diens legitimiteit.

Het Kadaster, COA en de RDW betreffen relatief grote ZBO's, respectievelijk 1.943, 1.494 en 1.363 FTE (VRD-tellingen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010). Qua FTE's is het Kadaster het op vijf na grootste ZBO en het op één na grootste ZBO met een Raad van Toezicht, alleen TNO is groter. Het COA en de RDW komen qua FTE's op een achtste en tiende plek. Opgemerkt moet worden dat in de interviews geen indicatie is gevonden dat de grootte van een ZBO bepalend is voor het handelen van hun Raden Toezicht. Uit de interviews lijkt de politieke gevoeligheid meer bepalend te zijn voor de mate waarin Raden van Toezicht onder druk worden gezet te conformeren naar institutionele verwachtingen. Voor relatief grote

ZBO's (waarvan de Raden van Toezicht deel uitmaken) verspelde bovengenoemde hypothese weinig weerstand, en dus komen de bevindingen niet overeen met hypothese 1.

5.2.2 Rolverandering

De implementatie van de Kaderwet ZBO's leidt / heeft geleid tot een verschuiving van bevoegdheden van de Raad van Toezicht naar de minister. Als gevolg van de wijziging van de instellingswetten van de COA, de RDW en het Kadaster krijgt de minister formeel enkele toezichthoudende bevoegdheden in handen. Een schematisch overzicht van de nieuwe situatie (na implementatie van de Kaderwet ZBO's) is weergegeven in tabel 5.3.

Tabel 5.3 Bevoegdheden Raad van Toezicht voor invoering Kaderwet ZBO's

Situatie na Kaderwet ZBO's	Benoemen, schorsen, ontslaan van bestuurders	Vaststellen van de bezoldiging / schadeloosstelling	goedkeuren van de jaarrekening	verzoeken om inlichtingen	goedkeuren van het bestuursreglement
Kadaster*	Minister, niet-bindende voordracht RvT	Minister	Minister, instemmingsrecht RvT	Minister / RvT	?
RDW*	Minister, niet-bindende voordracht RvT	Minister	Minister, instemmingsrecht RvT	Minister / RvT	Minister, instemmingsrecht RvT
COA	Minister, niet-bindende voordracht RvT	Minister, advies RvT	Minister, instemmingsrecht RvT	Minister / RvT	Minister, advies RvT

* De wetswijzigingen die beide ZBO's onder de Kaderwet ZBO's moet brengen zijn nog in voorbereiding; genoemde bevoegdheden zijn afkomstig uit de conceptwetsvoorstellen.

De Raad van Toezicht wordt door de minister bij belangrijke beslissingen gehoord. Zo zullen de Raden van Toezicht van de COA en RDW kandidaten kunnen voordragen bij de benoeming van leden van de Raad van Bestuur, de Raad van Toezicht van het Kadaster krijgt hierin 'slechts' een vastgelegde adviesrol. In alle drie de gevallen neemt de minister uiteindelijk zelfstandig een besluit. Het vaststellen van de bezoldiging komt volledig bij de minister te liggen, al heeft de Raad van Toezicht van het COA een vastgelegde adviesrol. Met betrekking tot het financiële toezicht hebben alle drie de Raden van Toezicht instemmingsrecht met betrekking tot het

goedkeuren van de jaarrekening. Het verzoeken om inlichtingen is een bevoegdheid die de Raden van Toezicht al hadden, in de nieuwe situatie wordt deze bevoegdheid gedeeld met de minister. De minister zal in de toekomst het bestuursreglement goedkeuren, mits bij de RDW de Raad van Toezicht heeft ingestemd. De Raad van Toezicht van het COA heeft met betrekking tot het goedkeuren van het bestuursreglement een vastgestelde adviesrol.

Opgemerkt moet worden dat tabel 5.3 een vereenvoudigde weergave geeft van de bevoegdheidsverdeling tussen minister en Raad van Toezicht. In de instellingswetgeving zijn/worden bij genoemde bevoegdheden bepalingen opgenomen waarmee de minister 'in situaties van nood' de Raad van Toezicht kan passeren. Daarnaast zijn/worden in de artikelen via clausules het beoordelingskader van de Raad van Toezicht afgebakend. De Raden van Toezicht houden intern toezicht op onder meer die bedrijfsvoering. De goedkeurings- of instemmingbevoegdheden van de raad staan dan ook in het teken van dat interne toezicht. De minister houdt extern toezicht op het ZBO in verband met het waar kunnen maken van zijn politieke verantwoordelijkheid. De minister beschikt daarbij over een ruimer beoordelingskader dan de Raad van Toezicht.

Als gevolg van de implementatie van de Kaderwet ZBO's wordt de minister in formele zin verantwoordelijk voor bovengenoemde bevoegdheden. Ongeacht het feit dat de Kaderwet op bovengenoemde ZBO's van toepassing is verklaard zijn zowel de ministeries van V&W en Justitie als de ZBO's (Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht) eensgezind van oordeel dat de bestaande verhoudingen zoveel als mogelijk gerespecteerd zullen worden. Alleen het ministerie van VROM (NB. VROM is nu I&M) heeft een dergelijke wens nog niet uitgesproken, echter de Raad van Toezicht verwacht dezelfde discretionaire ruimte te krijgen als de Raad van Toezicht van het RDW. In de interviews komt duidelijk naar voren dat de Raden van Toezicht in materiële zin bovengenoemde bevoegdheden zullen blijven uitoefenen. Treffend is het antwoord: "Nee, we gaan gewoon door" op de vraag of als gevolg van de Kadewet de rol van de Raad van Toezicht verandert.

Deze uitspraak dient wel in de juiste context te worden geplaatst. Voordat het ZBO onder de Kaderwet stond was het al gebruikelijk om het departement dan wel minister te betrekken bij de uitoefening van bovengenoemde bevoegdheden. Ondanks dat de Raad van Toezicht formeel niet tot overleg kon worden gedwongen, was overleg met de minister wel gebruikelijk. De wettelijke verankering van deze gang van zaken kan volgens één van respondenten dan ook worden beschouwd als een vorm van "*window dressing*". Twee van de drie Raden van Toezicht uit dit cluster stellen dat in de praktijk een minister de Raad van Toezicht niet zomaar zal passeren, ook al heeft hij juridisch gezien deze mogelijkheid wel. Beide Raden van Toezicht geven in het

interview aan zelfs op te stappen indien de minister de Raad van Toezicht zou passeren. De derde Raad van Toezicht geeft aan dergelijke situatie als “nieuwe beslismoment” te ervaren, waarop de raad (met weerstand) zal reageren. Hiermee zijn de discussies over de grens van de eigen beleidsvrijheid voor de ZBO's (en hun Raad van Toezicht) en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid geen verleden tijd.

Alle drie de Raden van Toezicht vinden het acceptabel dat de minister formeel bij bovengenoemde bevoegdheden ‘de laatste klap’ verzorgt, mits in materiële zin de rol van de Raad van Toezicht gewaarborgd blijft. De raad behoort betrokken te blijven bij beslissingen aangaande bovengenoemde bevoegdheden. De wijzigingen als gevolg van de Kaderwet ZBO's moeten volgens de Raden van Toezicht worden gezien als het creëren van een ‘noodrem’ voor de minister, welke in de praktijk zelden (tot nooit) gebruikt zal worden.

Geconcludeerd kan worden dat de bevoegdheden van de Raden van Toezicht in formele zin gewijzigd zijn/worden. Daarentegen zal in de praktijk de (toezichthoudende) rol van de Raden van Toezicht in dit cluster gewaarborgd blijven. Vanuit het ‘eigen’ ministerie wordt hen deze discretionaire ruimte geboden, waardoor het functioneren van deze Raden van Toezicht (meer) achter de gesloten deuren van de ZBO's zal plaatsvinden.

5.3 Compromisvorming

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat 2 van de 11 onderzochte Raden van Toezicht/Commissarissen (AFM en DNB) hebben geprobeerd via een *compromis* de consequenties van de Kaderwet ZBO's voor hun rol te beperken. Opgemerkt moet worden dat DNB geen Raad van Toezicht heeft, maar een Raad van Commissarissen.

Gezien de speciale context waarbinnen de ZBO's opereren wordt, alvorens in te gaan op de waargenomen strategieën, eerst de reikwijdte van de Kaderwet ZBO's voor beide ZBO's besproken. Sinds 1 januari 1999 is DNB voor het monetair beleid deel gaan uitmaken van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) en heeft zij twee gedaanten; als onderdeel van het ESCB en als ZBO.

Voor de taken uitgevoerd in het kader van het ESCB bestaat geen ministeriële verantwoordelijkheid meer. Als gevolg daarvan is de Kaderwet ZBO's niet van toepassing op de taken die DNB als onderdeel van het ESCB heeft (Kamerstuk 25 268, nr. 56, vergaderjaar 2007-2008).

Compromis

De Nederlandsche
Bank

Autoriteit Financiële
Markten

DNB en de AFM hebben een ZBO-taak als toezichthouders op de financiële markten en de ondernemingen die op die markten actief zijn. De AFM en DNB vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën en hebben beide een privaatrechtelijke rechtsvorm; DNB is een N.V. en de AFM een stichting. Zowel de AFM als DNB zullen onder de Kaderwet ZBO's worden gebracht. Het ministerie van Financiën heeft per brief de Tweede Kamer hierover geïnformeerd (Kamerstuk 25 268, nr. 56, vergaderjaar 2007-2008). Gezien de privaatrechtelijke rechtsvorm van beide ZBO's is niet de gehele Kaderwet ZBO's op hen van toepassing, inclusief enkele artikelen waarin verwachtingen over de bevoegdheidsverdeling tussen Raden van Toezicht en minister liggen verankerd. In paragraaf 4.3.2. is hier uitgebreider op ingegaan.

De Raad van Toezicht van de AFM en de Raad van Commissarissen van DNB hebben op dezelfde wijze gereageerd op de gevolgen van de Kaderwet ZBO's voor wat betreft hun bevoegdheden en rol. Ondanks hun gemeenschappelijke werkveld en moederministerie blijkt uit de interviews dat beide raden afzonderlijk van elkaar hebben gereageerd op de Kaderwet ZBO's, wel bleken beide raden op de hoogte van elkaars positie en hebben de voorzitters jaarlijks contact. Uit onderzoek blijkt dat beide raden via overleg met de minister van Financiën een balans proberen te zoeken tussen hun belangen (waarborgen van hun toezichthoudende rol) en de verwachtingen achterliggend aan de Kaderwet ZBO's (toezichthoudende bevoegdheden behoren de minister toe). Uit de interviews blijken beide raden de overleggen met de minister aan te grijpen om hun toezichthoudende rol te waarborgen dan wel te versterken, zonder daarbij de minister instrumenten om in te grijpen (formele toezichthoudende bevoegdheden) te ontnemen. Één van de respondenten omschrijft het doel van de dialoog tussen raad en minister als volgt: "Uiteindelijk is het niet de bedoeling dat er controle op controle plaatsvindt, hetgeen noopt tot een goede afstemming van de bevoegdheden van beide organen [minister en Raad van Toezicht/Commissarissen]". De respondent van de andere raad gaat een stap verder en probeert de minister ervan te overtuigen dat de minister er verstandig aan doet om minder taken naar zich toe te trekken.

Hierbij moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen formele bevoegdheden en bevoegdheden in materiële zin (het in de praktijk invulling geven aan deze bevoegdheden). Beide raden ageren niet tegen de formele bevoegdheden van de minister, zij ervaren deze als "logisch" gevolg van zijn ministeriële verantwoordelijkheid. Op dit punt verschilt het handelen van de Raad van Toezicht (AFM) dan wel Raad van Commissarissen (DNB) met dat van de Raden van Toezicht uit het vorige cluster: beide raden proberen de formele herverdeling van toezichthoudende bevoegdheden van raad naar minister niet tegen te gaan. Beide zien de nieuwe verdeling van toezichthoudende bevoegdheden als een 'gegeven' en proberen

daaromheen de toezichthoudende rol (bevoegdheden in materiële zin) van de raad te waarborgen.

Noch de Raad van Toezicht van de AFM, noch de Raad van Commissarissen van DNB hebben contact gezocht met andere ZBO's omtrent de gevolgen van de Kaderwet ZBO's; zij hebben geen andere betrokkenen benaderd dan hun gesprekspartner bij het ministerie van Financiën. Recent is een nieuw governance-model met betrekking tot beide raden vormgegeven in een nieuw wetsvoorstel (Kamerstuk 32 782, nr.2, vergaderjaar 2010-2011). Dit nieuwe governance-model betreft een door de minister geïnitieerd model waarover tussen de Raad van Toezicht (AFM), Raad van Commissarissen (DNB) en het ministerie van Financiën overleg is gevoerd, aldus de respondenten. Dit wordt eveneens door de minister van Financiën in de toelichting van het wetsvoorstel bevestigd (Kamerstuk 32 782, nr.2, vergaderjaar 2010-2011). De inhoud van dit nieuwe governance-model wordt in paragraaf 5.3.2 besproken, voor nu volstaat dat dit model de uitkomst is van een compromis waarbij de formele bevoegdheden van de minister worden versterkt, maar tegelijkertijd de wettelijke taak van beide raden wordt uitgebreid.

Uit de interviews blijken beide raden de uitbreiding van hun taak op te vatten als een uitbreiding van hun bevoegdheden (in materiële zin). Volgens hen resulteert deze uitbreiding van taken tot de gewenste waarborging van hun toezichthoudende rol, terwijl tegelijkertijd de minister de formele toezichthoudende bevoegdheden krijgt toegewezen. Beide raden 'balanceren' tussen hun eigen verwachtingen (waarborgen toezichthoudende rol) en de Kaderwet ZBO's (toezichthoudende bevoegdheden behoren bij de minister te liggen). Een duidelijk verschil tussen de Raden van Toezicht/Commissarissen uit dit cluster en die Raden van Toezicht van het cluster COA, RDW en Kadaster betreft de mate waarin zij zich hebben verzet. Anders dan de Raden van AFM en DNB hebben de Raden van Toezicht van de COA, RDW en het Kadaster zich in eerste instantie actief verzet tegen de herverdeling van de formele bevoegdheden van raad naar minister. Wel is een parallel te ontdekken met de Raden van Toezicht van de COA, RDW en het Kadaster nadat hen duidelijk werd dat de verschuiving van formele toezichthoudende bevoegdheden naar de minister niet meer kon worden tegengehouden. Vanaf dat moment hebben deze raden zich eveneens geprobeerd hun toezichthoudende rol (in materiële zin) te waarborgen.

5.3.1 Conditie invoering Kaderwet ZBO's

De invoering van de Kaderwet ZBO's heeft plaatsgevonden onder verschillende condities. Deze condities zijn onderverdeeld in elf factoren die ieder van invloed zijn op de wijze waarop de Raad van Toezicht (AFM) en Raad van Commissarissen (DNB) hebben gereageerd op de invoering van de Kaderwet ZBO's.

Consistentie

Hypothese 6) Naarmate de doelen van de Raad van Toezicht overeenkomen met de doelen van de institutionele druk, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

Uit het onderzoek blijken de doelen van de Raad van Toezicht van de AFM en van de Raad van Commissarissen van DNB beperkt overeen te komen met de doelen die de Kaderwet ZBO's nastreeft. Beide raden zien 'toezicht' als een belangrijke taak van hun raad; de Raad van Toezicht van de AFM noemt in het interview dit zelfs het belangrijkste taak die de raad nastreeft. De geïnterviewde respondent van de Raad van Commissarissen (DNB) was hierover minder expliciet; desondanks verwijst de taakomschrijving van de raad uitsluitend naar het houden van 'toezicht': "De Raad van Commissarissen ziet toe op het beheer van DNB en de algemene gang van zaken bij de vennootschap." (Raad van Commissarissen en Bankraad, De Nederlandsche Bank, 15 juni 2011), zonder daarbij te reppen over andere doelen zoals strategievorming en advisering. De respondenten zien de raad dus als "intern toezichthouder". Een Raad van Toezicht/Commissarissen zonder toezichtfunctie is een Raad van Advies, aldus één van de respondenten. Een rol – uitsluitend – als Raad van Advies zien beide respondenten niet zitten.

Opvallend betreft dat ook in dit cluster één van de raden zichzelf positioneert als buffer tussen het ministerie en het ZBO. De respondent merkt op dat deze rol alleen waargemaakt kan worden met (een rol in) toezichthoudende bevoegdheden. Zonder Raad van Toezicht zal de minister voor allerlei incidenten naar de Tweede Kamer worden geroepen, aldus de respondent.

Zowel de Raad van Commissarissen van DNB als de Raad van Toezicht van de AFM omschrijft hun doel breder dan "alleen" advisering (één van de achterliggende verwachtingen van de Kaderwet ZBO's), en streven daarentegen naar een zelfstandige rol in de uitoefening van het toezicht. Beide raden het vinden het prima dat de minister in formele zin toezichthoudende bevoegdheden bezit, mits de raden de ruimte krijgen om dergelijke bevoegdheden in de praktijk uit te voeren. Om als volwaardige Raad van Toezicht/Raad van Commissarissen te functioneren dient de raad een rol te vervullen in de uitvoering van deze toezichthoudende bevoegdheden, aldus de respondenten. Dit verschilt met de Raden van Toezicht van de COA, RDW en het Kadaster: zij vonden het beschikken over formele bevoegdheden wel noodzakelijk om te functioneren als Raad van Toezicht. Beide Raden van Toezicht/Commissarissen uit dit cluster ontlenen hun bestaansrecht aan de toezichthoudende functie die zij vervullen, niet aan de formele toezichthoudende bevoegdheden die zij (op papier) hebben.

De raden zien voor zichzelf een belangrijke rol weggelegd binnen de governancestructuur van het ZBO. Opvallend is wederom dat er verschil in opvatting over de daarvoor benodigde formele bevoegdheden is met de Raden van Toezicht uit het vorige cluster. De geïnterviewde leden van de AFM en DNB halen aan dat het versterken van de positie (met formele bevoegdheden) van de minister consequenties heeft voor de interne governance, maar dat toch tegelijkertijd de toezichthoudende rol van de Raad van Toezicht/Commissarissen kan worden vergroot. Waar in de vorige cluster werd gesproken over een Raad van Toezicht als “papieren tijger”, vindt zowel de Raad van Toezicht van het AFM als de Raad van Commissarissen van DNB dat het beschikken over formele bevoegdheden niet noodzakelijk is om effectief als orgaan binnen de governancestructuur van de organisatie te functioneren, mits het ministerie hen de discretionaire ruimte biedt om haar toezichthoudende rol waar te kunnen maken.

Uit de interviews blijkt het waarborgen van de onafhankelijkheid van de organisatie eveneens een belangrijk doel voor beide raden. Volgens de respondenten is een Raad van Toezicht dan wel Raad van Commissarissen noodzakelijk om de onafhankelijkheid van het ZBO's te waarborgen. Beide raden wijzen op de speciale context waarbinnen hun organisatie opereert. Één respondent waarschuwt voor de mogelijkheid van belangenverstrengeling wanneer de minister van Financiën meer (toezichthoudende) bevoegdheden naar zich toe trekt. De andere respondent spreekt in dit kader over het creëren van *checks and balances*, waarbij raad en de minister elkaar; “in de houdgreep” moeten houden. Ter waarborging van deze onafhankelijkheid is de toezichthoudende rol van de beide raden noodzakelijk, aldus de respondenten.

Geconcludeerd kan worden dat de doelen van de Raden van Toezicht/Commissarissen in dit cluster slechts gedeeltelijk overeenkomen met de doelen achterliggend aan de Kaderwet ZBO's. Zowel de Raad van Toezicht van de AFM als de Raad van Commissarissen van DNB zien voor zichzelf een belangrijke rol als ‘toezichthouder’ weggelegd, mede ter versterking van de governance en ter waarborging van de onafhankelijkheid van het desbetreffende ZBO. De formele toebedeling van toezichthoudende bevoegdheden aan de minister is voor beide raden geen probleem; echter, zij eisen in verband met hun eigen doelen wel betrokken te worden bij de uitoefening van deze bevoegdheden. Gezien de gedeeltelijke overeenkomsten tussen de doelen van beide raden en de doelen achterliggend aan de Kaderwet ZBO's werd als strategie compromisvorming verwacht; de praktijk laat dit ook zien. Aldus zijn de bevindingen in overeenstemming met hypothese 6.

Autonomie

Hypothese 7) Naarmate de Raad van Toezicht verwacht dat handelen in overeenstemming met de institutionele druk de autonomie van de raad en/of het ZBO zal inperken, zal de Raad van Toezicht meer weerstand bieden tegen de institutionele druk.

De mate waarin de Raad van Toezicht van de AFM en de Raad van Commissarissen van DNB verwachten dat de Kaderwet ZBO's (2007) gevolgen heeft voor huidige bevoegdheden van beide raden blijkt uit de interviews beperkt. Uit de interviews komt naar voren dat het ministerie van Financiën - alvorens de Kaderwet ZBO's daadwerkelijk tot stand kwam (2007) - in een eerder stadium al daarop heeft geanticipeerd door de (instellings)wetgeving en statuten van beide organisaties in grote lijnen overeen te laten komen met de verwachte inhoud van de Kaderwet ZBO's. Dit wordt eveneens bevestigd door ambtelijke bronnen bij het ministerie van BZK. De verschuiving van bevoegdheden (van Raad van Toezicht/Commissarissen naar minister) heeft dus in een eerder stadium plaatsgevonden. Eén van de respondenten ziet de implementatie van de Kaderwet ZBO's als een "verfijning van de huidige governance-structuur". Er is dus sprake van een verschil tussen Raden van Toezicht/Commissarissen van de AFM en DNB en de Raden van Toezicht van de COA, RDW en het Kadaster, omdat zij wel een verlies aan beslissingbevoegdheden verwachten als gevolg van de Kaderwet ZBO's.

Tabel 5.4 geeft de huidige verdeling van enkele toezichthoudende bevoegdheden tussen minister en Raad van Toezicht/Commissarissen weer. Vanwege de privaatrechtelijke rechtsvorm van beide ZBO's is niet de gehele Kaderwet ZBO's van toepassing, inclusief enkele artikelen waarin impliciet verwachtingeninzichten over de bevoegdheidsverdeling tussen Raden van Toezicht en minister liggen verankerd. Dit zijn de artikelen waarin staat vastgesteld dat het bestuursreglement goedkeuring van de minister behoeft (art. 11 KwZBO), de minister bestuurders benoemt, schorst en ontslaat (art. 12 KwZBO), nevenfuncties aan de minister worden gemeld (art. 13 KwZBO) en de minister de bezoldiging / schadeloosstelling van bestuurders vaststelt (art. 14 KwZBO). Gericht op de in het onderzoek meegenomen bevoegdheden heeft de Kaderwet ZBO's alleen betrekking op het verzoeken om inlichtingen (art. 20 KwZBO) en het goedkeuren van de jaarrekening (art. 34 KwZBO). Beide bevoegdheden liggen zowel bij de AFM als DNB al bij de minister, aldus vindt er (als gevolg van de Kaderwet ZBO's) geen wijziging plaats in de onderzochte bevoegdheidsverdeling tussen Raad van Toezicht/Raad van Commissarissen en minister. Beide raden verwachten daarom dat hun beslissingsbevoegdheden met betrekking tot de genoemde bevoegdheden ongewijzigd blijven. In de interviews wordt dit als belangrijke reden genoemd om zich niet actief te verzetten tegen de komst van de Kaderwet ZBO's.

Tabel 5.4 Bevoegdheden Raad van Toezicht voor invoering Kaderwet ZBO's

Situatie vóór Kaderwet ZBO's	Benoemen, schorsen, ontslaan van bestuurders	Vaststellen van de bezoldiging / schadeloosstelling	goedkeuren van de jaarrekening	verzoeken om inlichtingen	goedkeuren van het bestuursreglement
De Nederlandsche Bank (ZBO-deel)	Benoemen: Minister (via KB), aanbeveling Gemeenschappelijke vergadering (RvC + directie) Schorsen en ontslaan: Minister (via KB)	RvC, goedkeuring Minister	Minister	Minister / RvC	Gemeenschappelijke vergadering (RvC + directie)
Autoriteit Financiële Markten	Benoemen: Minister (via KB), niet-bindende voordracht RvT Schorsen: Minister Ontslaan: Minister (via KB)	RvT, goedkeuring Minister	Minister	Minister / RvT	?

Opgemerkt moet worden dat naast de onderzochte bevoegdheden wel een beperkt aantal wijzigingen (in bevoegdheden van de Raad van Toezicht/Commissarissen) plaatsvindt. In eerste instantie heeft het ministerie van Financiën de Tweede Kamer per brief laten weten dat op enkele artikelen afwijking van de Kaderwet ZBO's zal plaatsvinden (Kamerstuk 25 268, nr. 56, vergaderjaar 2007-2008). Bij AFM is voorgesteld om af te wijken van de bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels (art. 21 KwZBO) en het vernietigen van besluiten (art. 22 KwZBO). Van dezelfde artikelen plus de bevoegdheid tot het instemmen met rechtshandelingen (art. 32 KwZBO) wordt bij DNB afgeweken.

Uit een recent wetsvoorstel en de interviews blijkt dat de minister van Financiën toch twee nieuwe formele bevoegdheden krijgt om hem te ondersteunen bij zijn toezicht op DNB en AFM. Het gaat daarbij om het vaststellen van beleidsregels voor de taakuitoefening van de toezichthouders (art. 21 KwZBO; waarvan beide ZBO's in eerder stadium werden uitgezonderd) en de bevoegdheid om randvoorwaarden te stellen aan de begroting van de toezichthouders. Volgens de respondenten heeft dit recent geleid tot discussies tussen de Raden van Toezicht/Commissarissen en het ministerie. Volgens de Raad van Commissarissen (DNB) valt deze wijziging moeilijk te verenigen met de taakuitbreiding van de raad. De Raad van Toezicht (AFM) heeft eveneens geprobeerd de minister ervan te overtuigen dat juist minder bevoegdheden voor het ministerie gewenst zijn.

Tegelijkertijd blijkt namelijk uit de interviews dat beide raden in gesprek zijn met het ministerie van Financiën over een door hen gewenste uitbreiding van hun toezichthoudende taak. Het ministerie van Financiën heeft deze wens vertaald in een wetsvoorstel (Kamerstuk 32 782, nr.2, vergaderjaar 2010-2011). Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de wettelijke taak van de raden (naast de huidige bedrijfs- en beheersmatige aspecten) ook beleidsmatige aspecten zal gaan omvatten, namelijk “de uitvoering van het toezicht door DNB en AFM in algemene zin en de borging van de kwaliteit en effectiviteit van het toezichtbeleid” (Kamerstuk 32 782, nr.3, vergaderjaar 2010,2011). Eveneens blijkt uit hetzelfde wetsvoorstel dat de beide raden taken krijgen tot het opstellen van profielschetsen ten behoeve van de directie en de Raad van Commissarissen van DNB respectievelijk het bestuur en de Raad van Toezicht van de AFM en het opstellen van een functieprofiel bij een te vervullen vacature van de directie/bestuur; verder krijgen beide Raden een rol in de beoordeling van de betrouwbaarheid en geschiktheid van leden van de directie en de Raad van Commissarissen van DNB respectievelijk het bestuur en de Raad van Toezicht van de AFM. De uiteindelijke formele bevoegdheid tot het benoemen, schorsen en ontslaan van bestuurders blijft daarentegen bij de minister (Kamerstuk 32 782, nr.3, vergaderjaar 2010-2011).

Geconcludeerd kan worden dat zowel de Raad van Toezicht van de AFM als de Raad van Commissarissen van DNB verwachten dat de Kaderwet ZBO's slechts beperkte gevolgen zal hebben voor hun autonomie. Er zullen geen wijzigingen plaatsvinden in de verdeling van de toezichthoudende bevoegdheden zoals weergegeven in tabel 5.4. Met betrekking tot andere bevoegdheden dreigt wel een uitbreiding van het wettelijke instrumentarium voor de minister van Financiën, daartegenover vindt een taakuitbreiding van beide raden plaats ter versterking van de interne governance van DNB en de AFM. Dit leidt tot een diffuse situatie, waarin enerzijds de formele toezichthoudende bevoegdheden van de minister gewaarborgd blijven en op sommige punten zelfs worden versterkt, terwijl anderzijds de toezichthoudende taken van beide raden worden uitgebreid. De Kaderwet ZBO's heeft hierdoor beperkte gevolgen voor de autonomie van beide raden, waardoor een milde vorm van weerstand verwacht. Deze werd ook waargenomen. Dit leidt ertoe dat het handelen van beide raden in overeenstemming is met hypothese 7.

Legitimiteit

Hypothese 2) Naarmate de Raad van Toezicht verwacht dat de institutionele druk leidt tot een vergroting van hun legitimiteit, zal de Raad van Toezicht 'instemmen' met de institutionele druk.

Gezien de 'afstand' waarop de AFM en DNB van het ministerie van Financiën opereren achten beide respondenten een 'Raad van Toezicht/Raad van Commissarissen' het noodzakelijk om toezicht te houden op de dagelijkse praktijk van de organisatie; de minister heeft onvoldoende zicht op de dagelijkse praktijk om (zonder tussenkomst van een Raad van Toezicht/Raad van Commissarissen) effectief toezicht te houden. Deze perceptie wordt in overleggen met de minister van Financiën bevestigd, aldus de respondenten. De belangrijke positie van beide raden in het toezichtmodel wordt bevestigd in de toekomstvisie van het ministerie van Financiën (Bijlage bij Kamerstuk 32 648 nr. 1, vergaderjaar 2010-2011). Dit leidt ertoe dat beide raden geen legitimiteitverbetering ervaren door hun rol te beperken tot enkel advisering (één van de achterliggende verwachtingen van de Kaderwet ZBO's).

Daarentegen verzetten zowel de Raad van Toezicht van de AFM als de Raad van Commissarissen van DNB zich minder actief tegen de ontwikkelingen met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling tussen raad en minister als gevolg van de Kaderwet ZBO's. Anders dan de Raden van Toezicht van de COA, RDW en het Kadaster blijken beide raden de formele verdeling van toezichthoudende bevoegdheden aan de minister niet als een probleem te ervaren. Illustratief is de uitspraak van één van de respondenten: "Het is logisch dat de minister in verband met ministeriële verantwoordelijkheid formeel eindverantwoordelijk is". Hieruit kan worden afgeleid dat beide raden de formele herverdeling van bevoegdheden aan de minister beschouwen als een legitimiteitverbetering, omdat de minister gezien zijn ministeriële verantwoordelijkheid eindverantwoordelijk is. Beide raden stellen hieraan wel voorwaarden door te onderstrepen dat voor hen wel een rol weggelegd moet zijn in de feitelijke uitvoering van de toezichthoudende bevoegdheden. Volgens hen is dit ook de bedoeling van het ministerie van Financiën. Een respondent spreekt in dit kader uitdrukkelijk over een verschil tussen 'formele' en 'informele' bevoegdheden. Beide raden verwachten niet dat de minister zonder tussenkomst van de raad gebruik zal maken van zijn formele bevoegdheden. Één van de raden zou in het uiterste geval opstappen, de andere raad wilde hier geen uitspraken over doen.

Beide raden verwachten niet dat zij méér geaccepteerd worden door het ministerie van Financiën als zij alle (in)formele toezichthoudende bevoegdheden aan de minister zou overlaten. Zij geven aan dat het ministerie van Financiën juist erkent dat beide raden, met hun toezichthoudende rol goed functioneren en dat het ministerie juist de toezichthoudende rol van zowel de Raad van Toezicht (AFM) als Raad van Commissarissen (DNB) wil uitbreiden. Dit wordt eveneens bevestigd in de Memorie van Toelichting van het nieuwe wetsvoorstel (Kamerstuk 32 782, nr. 3, vergaderjaar 2010-2011). Een verandering van de huidige toezichthoudende rol (in materiële zin) wordt door beide raden niet ervaren als een legitimiteitverbetering, omdat volgens hen het ministerie van Financiën juist de

toezichthoudende rol van de raden wil versterken. Het eerder aangehaalde wetsvoorstel is hiervan een voorbeeld, aldus de respondenten.

Beide raden hebben geprobeerd de minister ervan te overtuigen dat een Raad van Toezicht dan wel Raad van Commissarissen (met toezichthoudende rol) legitiem is door te verwijzen naar de speciale context waarbinnen de AFM en DNB opereren. Zo noemt de Raad van Toezicht bij het AFM de meerderheidsbelangen van de 'overheid' in de ABN AMRO Bank als reden voor het feit dat de rol van de Raad van Toezicht moet worden versterkt. De Raad van Commissarissen van DNB noemt op haar beurt de internationale context, specifiek de positie van DNB - als onderdeel van het ESCB - als argument voor een Raad van Commissarissen (met toezichthoudende rol). Een schijn van belangenverstrengeling dient te worden voorkomen, aldus de respondenten.

Geconcludeerd kan worden dat zowel de Raad van Toezicht van de AFM als de Raad van Commissarissen van DNB geen legitimiteitverbetering verwachten door direct in te stemmen met de verwachtingen die voortvloeien uit de Kaderwet ZBO's. Als gevolg van de ministeriële verantwoordelijkheid behoort aan de minister de formele toezichthoudende bevoegdheden toe, maar in de ogen van beide raden is een Raad van Toezicht/Commissarissen met een toezichthoudende rol (die in de praktijk het toezicht uitoefent) noodzakelijk om de onafhankelijkheid van het ZBO te waarborgen. Tevens is het ministerie van Financiën tevreden met de huidige toezichthoudende rol van de Raad van Toezicht. Omdat bij beide raden geen verwachte legitimiteitverbetering werd geconstateerd, werd een vorm van weerstand verwacht (volgens het theoretisch kader: *compromisvorming, vermijden, trotseren of manipuleren*). De bevinding dat beide raden hebben gezocht naar een compromis komt daarom overeen met hypothese 2.

Efficiency

Hypothese 3) Naarmate de Raad van Toezicht verwacht dat de institutionele druk leidt tot een efficiencyverbetering voor het ZBO, zal de Raad van Toezicht 'instemmen' met de institutionele druk.

Beide Raden van Toezicht/Commissarissen geven aan dat de huidige toezichthoudende rol van de raad bijdraagt aan de organisatie, maar meer ter waarborging van de onafhankelijkheid dan als bijdrage aan efficiency. Anders dan de Raden van Toezicht uit de vorige cluster spreken beide raden zich minder nadrukkelijk uit over de capaciteiten van hun moederministerie om hun toezichthoudende rol over te kunnen nemen. Alleen de Raad van Toezicht van de AFM betwijfelt of het ministerie, in verband met een tekort aan informatie, de toezichthoudende bevoegdheden

zonder Raad van Toezicht zou kunnen waarmaken. Desalniettemin gaat dit meer ten koste van de legitimiteit van de raad en organisatie dan de efficiency, zoals blijkt uit het interview.

Op basis van deze bevindingen kan geen definitieve conclusie worden getrokken met betrekking tot bovengenoemde hypothese. Bij zowel de Raad van Toezicht van de AFM als de Raad van Commissarissen van DNB lijkt de verwachte efficiencyverbetering niet van invloed te zijn geweest op het handelen van beide raden, aldus kan geen uitspraak worden gedaan over hypothese 3.

Multiplicity

Hypothese 4) Naarmate de druk uitgeoefend door de institutionele bronnen leidt tot eenduidige verwachtingen van de Raad van Toezicht, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

Beide Raden van Toezicht/Commissarissen hebben te maken met dezelfde verwachtingen omtrent hun bevoegdheden en rol. Dit is geen verrassing gezien hun gemeenschappelijke werkveld en het feit dat beide ZBO's (waarvan de Raad van Toezicht/Raad van Commissarissen deel uitmaken) onder de (naar eigen zeggen systeem)verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën vallen.

Zowel de Raad van Toezicht van de AFM als de Raad van Commissarissen van DNB laten zich leiden door de Nederlandse Corporate Governance Code, ook wel de Code Tabaksblat genoemd. De Code heeft eind 2004 een wettelijke verankering gekregen (hij is als gedragscode in de zin van artikel 2:391 lid 4 BW aangewezen). Met ingang van 2005 dienen Nederlandse beursvennootschappen de Code Tabaksblat toe te passen. Deze Code, die uit 21 'principes' en 131 'best-practice'-bepalingen bestaat, gaat uit van het adagium 'comply or explain'. Hoewel deze Code strikt genomen niet is gemaakt voor niet-beursgenoteerde vennootschappen, streven DNB en AFM (uit eigen initiatief) ernaar de voor hen toepasselijke principes en 'best practice'-bepalingen na te leven. Impliciet leidt de code tot bepaalde verwachtingen ten aanzien van de rol en bevoegdheden van beide raden. In de jaarverslagen (2006, 2007, 2008, 2009) van zowel DNB als de AFM wordt aan de code ruimschoots aandacht besteed. Opmerkelijk detail is dat George Möller, de huidige voorzitter Raad van Toezicht van de AFM, in 2003 zitting nam in de commissie-Tabaksblat, die de Nederlandse Corporate Governance Code tot stand bracht. Dit verklaart natuurlijk niet de vrijwillige intentie om aan de code te voldoen, maar geeft wel de verbondenheid tussen de AFM en deze code weer.

In de code wordt van de Raad van Commissarissen een toezichthoudende rol en bevoegdheden verwacht, die volgens de Kaderwet ZBO's de minister toebehoren. Als voorbeeld kan het

vaststellen van de bezoldiging van bestuurders worden genoemd; de Kaderwet ZBO's (art. 14) bepaalt dat de minister de bezoldiging van bestuurders vaststelt, terwijl de Nederlandse Corporate Governance Code stelt dat de Raad van Commissarissen hiervoor verantwoordelijk is (II. 2 Bezoldiging). Dat verwachtingen die voortvloeien uit de Nederlandse Corporate Governance Code doorwerken op de rol en bevoegdheden van de Raad van Toezicht/Commissarissen blijkt uit het eerder aangehaalde wetsvoorstel omtrent de uitbreiding van de taakaanduiding van beide raden. "De wettelijke taakomschrijving van de RvC/RvT wordt uitgebreid [...] op grond van het Burgerlijk Wetboek en de Corporate Governance Code waardoor de RvC/RvT meer dan onder het huidige wettelijke regime, de mogelijkheid krijgt om zijn belangrijke rol als interne toezichthouder ten volle te benutten (Kamerstuk 32 782, nr.3, vergaderjaar 2010-2011).

De verwachtingen voortvloeiend uit bepalingen in de Nederlandse Corporate Governance Code verschillen dus op onderdelen met de bevoegdheidsverdeling van toezichthoudende bevoegdheden zoals verankerd in de Kaderwet ZBO's en de verwachtingen die impliciet voortvloeien uit deze verdeling. Ter waarborging van de ministeriële verantwoordelijkheid behoren toezichthoudende bevoegdheden toe aan de minister en dient de minister één rechtstreekse verbindinglijn te hebben met het ZBO (zonder tussenkomst van een Raad van Toezicht). De bevoegdheden van een Raad van Toezicht dienen niet af te doen aan die van de minister; hij is immers degene die democratisch gecontroleerd wordt, aldus het begeleidingsteam Kaderwet ZBO's (2007). Uit de interviews blijkt het ministerie van Financiën grotendeels op dezelfde lijn te zitten als het ministerie van BZK, waarbij wordt erkend dat de minister de formele toezichtinstrumenten in handen behoort te hebben om door het parlement aangesproken te kunnen worden. Dit wordt ook bevestigd in de toezichtvisie, van het ministerie van Financiën waarin de relatie tussen de minister van Financiën en DNB/AFM voor 2011 tot 2016 wordt beschreven. Daarin erkent het ministerie van Financiën dat (met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid) de minister moet kunnen ingrijpen indien een toezichthouder niet opereert zoals minister en parlement voor ogen stond toen het toezicht aan de toezichthouder werd opgedragen. Het ministerie van Financiën gebruikt een zogeheten 'interventiepiramide', waarin verschillende soorten bevoegdheden ter interventie beschikbaar zijn die in zwaarte toenemen. Onderdeel van deze piramide zijn ondermeer de toezichthoudende bevoegdheden die volgens de Kaderwet ZBO's aan de minister toebehoren (Toezicht op afstand, Ministerie van Financiën, 2011:25). Hierin is een duidelijk verschil waar te nemen met de moederministeries van de COA, RDW en het Kadaster; deze zaten - zo bleek uit interviews en interne documentatie - niet op de Kaderwet ZBO's te wachten.

Geconcludeerd kan worden dat beide raden te maken hebben twee tegengestelde verwachtingen met betrekking tot hun rol dan wel bevoegdheden, namelijk de verwachtingen die voortvloeien uit de Nederlandse Corporate Governance Code en de Kaderwet ZBO's. Uit de interviews en toezichtvisie van het ministerie van Financiën blijkt het ministerie voornemens te handelen in overeenstemming met de Kaderwet ZBO's en zit daarbij op dezelfde lijn met het ministerie van BZK (die de Kaderwet heeft geïnitieerd). Gezien de tegengestelde verwachtingen werd een vorm van weerstand verwacht (volgens het theoretisch kader: *compromisvorming, vermijden, trotseren of manipuleren*). Deze werd ook in de praktijk waargenomen. Het handelen van beide ZBO's komt daarmee overeen met hypothese 4.

Afhankelijkheid

Hypothese 5) Naarmate de Raad van Toezicht meer afhankelijk is van de institutionele bron(nen), zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

Uit de Bankwet (art. 13 lid 3) blijkt dat de leden van de Raad van Commissarissen van DNB worden benoemd door de aandeelhouders uit een voordracht van drie personen door de Raad van Commissarissen. De Staat is enig aandeelhouder van DNB, waarbij de minister van Financiën de Staat vertegenwoordigt als enig aandeelhouder in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (Governance, De Nederlandsche Bank, 15 juni 2011). Aldus worden leden van de Raad van Commissarissen van DNB feitelijk benoemd door de minister van Financiën. De leden van de Raad van Toezicht van de AFM worden eveneens door het ministerie van Financiën benoemd, zo blijkt uit de Statuten van de AFM. Daarbij kan de Raad van Toezicht voor elke benoeming van een lid van de Raad van Toezicht een niet-bindende voordracht bij de Minister van Financiën indienen. De bevoegdheid tot het benoemen van leden van beide raden leidt ertoe dat beide raden afhankelijk zijn van de minister van Financiën (die als gevolg van art. 42 KwZBO verantwoordelijk is voor de implementatie van de Kaderwet ZBO's bij bovengenoemde ZBO's).

De minister van Financiën heeft ook enkele bevoegdheden om in te grijpen bij beide raden, zoals het schorsen en ontslaan van zowel leden van de Raad van Toezicht van de AFM als leden van de Raad van Commissarissen van DNB. Dit leidt tot de conclusie dat beide raden in hoge mate afhankelijk zijn van het ministerie van Financiën.

Anders dan bij het vorige cluster heeft het ministerie van Financiën aangetoond voorstander te zijn van de Kaderwet ZBO's, zoals is beschreven bij 'Multiplicity'. Uit zowel recente wetsvoorstellen (Kamerstuk 32 782, nr. 1, vergaderjaar 2010-2011), de toezichtvisie als de interviews, blijkt het ministerie van Financiën de Kaderwet ZBO's consequent tot uitvoering te

brengen. Dit leidt ertoe dat het ministerie van Financiën naast het ministerie van BZK kan worden gezien als institutionele bron, gezien de hoge afhankelijkheid van beide raden geen of een milde vorm van weerstand, zoals compromisvorming, werd verwacht. De bevindingen komen daarom overeen met hypothese 5.

Wettelijke dwang

Hypothese 8) Naarmate de institutionele druk op de Raad van Toezicht bestaat uit wettelijke dwang, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

In paragraaf 5.2.1 (wettelijke dwang) is eerder geconcludeerd dat verwachtingen voortvloeiend uit de Kaderwet ZBO's zijn te typeren als 'wettelijke dwang', omdat wijzigingen in de bevoegdheidsverdeling tussen Raad van Toezicht en minister via een wijziging van de instellingswetgeving plaatsvinden. De opzet van Kaderwet ZBO's biedt de wetgever de ruimte om via de instellingswet op punten van de Kaderwet af te wijken. Ook de AFM en DNB worden door middel van een wijziging van de instellingswetgeving onder de Kaderwet gebracht en vormen daarop dus geen uitzondering (Kamerstuk 25 268, nr. 63, vergaderjaar 2007-2008). Zoals in het vorige cluster is gebleken, laat het voortraject van de wetgevingswijziging wel ruimte tot onderhandelen. Anders dan bij het vorige cluster blijkt uit interne documenten dat het ministerie van Financiën niet in discussie is gegaan met het ministerie van BZK over de bevoegdheidsverdeling tussen minister en Raden van Toezicht/Commissarissen van de AFM en DNB.

Geconcludeerd kan worden dat verwachtingen voortvloeiend uit de Kaderwet ZBO's zijn te typeren als 'wettelijke dwang', maar wel met mogelijkheden tot uitzonderingen. Volgens de hypothese *zal een Raad van Toezicht bij meer wettelijke dwang minder weerstand bieden tegen de institutionele druk*. Zowel de Raad van Toezicht van de AFM als de Raad van Commissarissen heeft geprobeerd tot een compromis met betrekking tot zijn rol te komen. Het handelen van beide Raden van Toezicht/Commissarissen komt daarom overeen met hypothese 8.

Vrijwillige verspreiding

Hypothese 9) Naarmate meer Raden van Toezicht bij ZBO's voldoen aan de institutionele druk, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk

Zoals aangetoond in paragraaf 5.2.1 (vrijwillige verspreiding) blijkt een Raad van Toezicht/Commissarissen (met formele toezichthoudende bevoegdheden) de 'norm' onder grote

ZBO's. Verwachtingen verankerd in de Kaderwet ZBO's met betrekking tot de verdeling van toezichthoudende bevoegdheden kunnen niet als sociale feiten worden gezien. Dit blijkt eveneens uit de interviews met zowel de Raad van Toezicht van het AFM als de Raad van Commissarissen van DNB. Beide zien een Raad van Toezicht/Commissarissen als een logisch gevolg van de op 'afstand' van het ministerie geplaatste organisatie. Eveneens eerder aangegeven blijkt uit de interviews dat vrijwel alle respondenten (tien van de elf) dat een Raad van Toezicht toezichthoudende bevoegdheden (in materiële zin) in handen behoort te hebben om als 'volwaardige' Raad van Toezicht te kunnen functioneren. Zowel de Raad van Toezicht van de AFM als de Raad van Commissarissen van DNB sluiten zich hierbij aan.

Dit leidt tot de conclusie dat de 'vrijwillige verspreiding' onder de ZBO's beperkt is. Slechts drie Raden van Toezicht (onder de grootste 35 ZBO's) voldoen momenteel grotendeels aan de verwachtingen verankerd in de Kaderwet ZBO's. Vrijwel alle Raden van Toezicht zijn van mening dat een Raad van Toezicht bevoegdheden behoort te hebben die in de Kaderwet aan de minister worden toebedeeld. Vanwege de geringe 'vrijwillige verspreiding' onder de ZBO's werd verwacht dat Raden van Toezicht meer weerstand zouden bieden tegen de Kaderwet ZBO's. De praktijk laat een ander beeld zien, waardoor het handelen van beide Raden van Toezicht/Commissarissen uit dit cluster niet overeenkomt met hypothese 9.

Verbondenheid

Hypothese 10) Naarmate de Raad van Toezicht meer verbonden is met zijn omgeving, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk

De implementatie van de Kaderwet ZBO's bij de AFM en DNB vindt plaats in een context waarbinnen sprake is van weinig verbondenheid tussen ZBO's en hun Raden van Toezicht onderling. Met de overige Raden van Toezicht van ZBO's hebben beide raden echter geen contact, aldus de respondenten. Tevens bleken beide raden weinig tot geen kennis te hebben van de overige Raden van Toezicht van ZBO's en hun bevoegdheden dan wel rol (observatie onderzoeker). De beperkte verbondenheid uit zich eveneens in de hoeveelheid functies die de voorzitters van de Raad van Toezicht/Commissarissen van de AFM en DNB bij andere ZBO's bekleden, namelijk geen. Beide voorzitters zijn wel lid van verschillende Raden van Commissarissen, echter allemaal uit het bedrijfsleven.

Daarentegen blijkt uit de interviews dat de Raad van Toezicht van de AFM en de Raad van Commissarissen van DNB onderling wel contact hebben. Beide Raden van Toezicht/Commissarissen zijn eveneens goed op de hoogte van elkaars bevoegdheden en situatie (observatie onderzoeker). Aangezien bij zowel de Raad van Toezicht van de AFM als de

Raad van Commissarissen van DNB veel van de toezichthoudende bevoegdheden formeel bij de minister liggen is het niet verwonderlijk dat zij dit als 'sociale feiten' zijn gaan zien, immers zij hebben alleen onderling contact waardoor de huidige gang van zaken (waarin de minister formeel enkele toezichthoudende bevoegdheden heeft) wordt bevestigd. Kenmerkend was in dit opzicht de verbazing van één van de respondenten toen duidelijk werd dat sommige Raden van Toezicht formeel alle toezichthoudende bevoegdheden hadden.

In vergelijking met de Raden van Toezicht van de COA, RDW en het Kadaster lijken de Raad van Toezicht van de AFM en de Raad van Commissarissen van DNB meer contact te hebben met hun moederministerie. Dit is niet onderzocht, omdat het onderzoek zich richtte op de verbondenheid tussen ZBO's onderling. Desalniettemin blijken beide raden periodiek betrokken te zijn/worden bij de invulling van het governancemodel van de AFM dan wel DNB, dit in tegenstelling tot de Raden van Toezicht uit het vorige cluster. Deze wederzijdse afhankelijkheid leidt tot coördinatie en afstemming van onderlinge relaties. Illustratief is de uitspraak van één van geïnterviewde raden: "Uiteindelijk is het niet de bedoeling dat er controle op controle plaatsvindt, hetgeen noopt tot een goede afstemming van de bevoegdheden van beide organen [minister en raad]".

Dit leidt tot de conclusie dat zowel de Raad van Commissarissen van DNB als de Raad van Toezicht van de AFM in hoge mate verbonden zijn met elkaar en met het ministerie van Financiën, maar niet tot nauwelijks met de overige ZBO's. Gezien de wederzijdse afhankelijkheid tussen beide raden en het ministerie van Financiën werd naar aanleiding van hypothese 10 een milde vorm van weerstand verwacht, zoals 'compromisvorming'. Daarom zijn deze bevindingen in overeenstemming met deze hypothese.

Onzekerheid

Hypothese 11) Naarmate de omgeving waarin de Raad van Toezicht opereert onzeker is, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

Beide raden hebben een redelijk stabiel beeld van hun toekomstige rol. Uit de interviews blijken de respondenten geen grote veranderingen met betrekking tot hun rol te verwachten. Één van de respondenten omschrijft de gevolgen van de Kaderwet voor de huidige governancestructuur als een "verfijning", waarbij geen grote wijzigingen zullen plaatsvinden. Met het oog op de toekomst van andere ZBO's en hun Raad van Toezicht geeft een respondent aan geen verdere uitholling van de positie van Raden van Toezicht te verwachten, "omdat het ministerie van BZK deze trend niet kan doorzetten". Beide respondenten hebben 'slechts' één toekomstscenario voor ogen.

Opgemerkt moet worden dat het ministerie van Financiën op de Kaderwet ZBO's heeft geanticipeerd door in een eerder stadium de (instellings)wetgeving en de statuten van beide organisaties in grote lijnen overeen te laten komen met de Kaderwet ZBO's. Zowel de Raad van Toezicht van de AFM als de Raad van Commissarissen van DNB ervaren daarom minder onzekerheid dan de Raden van Toezicht uit het vorige cluster, immers is hun rol reeds uitgekristalliseerd.

Geconcludeerd kan worden dat beide raden een relatief stabiel toekomstbeeld hebben, waarbij geen sprake is van onzekerheid. Dit leidt ertoe dat de bevindingen niet in overeenstemming zijn met hypothese 11, immers volgens die hypothese wordt bij weinig onzekerheid veel weerstand van de Raden verwacht.

Grootte

Hypothese 1) Hoe groter het zelfstandige bestuursorgaan waarvan de Raad van Toezicht deel uitmaakt, des te minder weerstand de Raad van Toezicht zal bieden tegen de institutionele druk ter vergroting van diens legitimiteit.

De AFM en DNB zijn relatief kleine ZBO's vergeleken met de andere ZBO's met een Raad van Toezicht/Commissarissen; beide ZBO's hebben een personeelsbestand van 477 respectievelijk 625 FTE (VRD-tellingen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010). Qua FTE is DNB het vijftiende ZBO, gevolgd door de AFM op de zestiende plaats. Opgemerkt moet worden dat in het onderzoek geen indicatie is gevonden dat de grootte van een ZBO bepalend is voor de mate waarin het ZBO van buitenaf onder druk wordt gezet. Daarentegen lijkt de mate waarin de werkzaamheden van het ZBO door een ministerie als politieke gevoelig worden aangemerkt wel van invloed te zijn, echter, dit is niet systematisch onderzocht (valt buiten de scope van dit onderzoek). Het aantal incidenten waarvoor de minister zich heeft aan het parlement heeft moeten verantwoorden lijkt hierin bepalend. Eén van de respondenten noemt dit ook als reden voor het uitbreiden van de formele toezichtinstrumenten van de minister; "De minister is overwegend 'politiek denkend' [...]. Ingegeven door incidenten trekt de minister verschillende bevoegdheden naar zich toe, mede met als doel de Kamer te overtuigen."

5.2.2 Rolverandering

Beide ZBO's zijn nog niet onder de Kaderwet ZBO's geplaatst. Uit interne documentatie blijkt dat het ministerie van Financiën verwacht de concepten voor de benodigde wetswijziging medio 2011 gereed te hebben, om uiteindelijk vanaf 2013 de nieuwe wetten in werking te laten treden. Deze wetswijziging zal echter beperkte gevolgen hebben voor de rol dan wel bevoegdheden van de Raad van Commissarissen van DNB en de Raad van Toezicht van de AFM. Zoals gezegd heeft

het ministerie van Financiën de Kaderwet ZBO's geanticipeerd door in een eerder stadium de wetgeving in grote lijnen overeen te laten komen met de Kaderwet ZBO's. De toekomstige veranderingen gericht op de bevoegdheden en rol van beide raden (mede geïnitieerd door de Kaderwet ZBO's) worden in de interviews getypeerd als een "verfijning" van de huidige governancestructuur. Als gevolg van de implementatie van de Kaderwet ZBO's zal er daarom geen verschuiving plaatsvinden in de toezichthoudende bevoegdheden waarop in dit onderzoek wordt gefocust. De verdeling van deze bevoegdheden (tabel 5.5) komt daarom overeen met de bevoegdheden uit tabel 5.4.

Tabel 5.5 Bevoegdheden Raad van Toezicht na invoering Kaderwet ZBO's

Situatie vóór Kaderwet ZBO's	Benoemen, schorsen, ontslaan van bestuurders	Vaststellen van de bezoldiging / schadeloosstelling	goedkeuren van de jaarrekening	verzoeken om inlichtingen	goedkeuren van het bestuursreglement
De Nederlandsche Bank (ZBO-deel)*	Benoemen: Minister (via KB), aanbeveling Gemeenschappelijke vergadering (RvC + directie) Schorsen en ontslaan: Minister (via KB)	RvC, goedkeuring Minister	Minister	Minister / RvC	Gemeenschappelijke vergadering (RvC + directie)
Autoriteit Financiële Markten*	Benoemen: Minister (via KB), niet-bindende voordracht RvT Schorsen: Minister Ontslaan: Minister (via KB)	RvT, goedkeuring Minister	Minister	Minister / RvT	?

* Beide ZBO's zijn formeel nog niet onder de Kaderwet ZBO's gebracht, desalniettemin wordt geen verandering verwacht in de genoemde bevoegdheden (interne documentatie en interviews).

Ondanks dat het ministerie van Financiën zich heeft voorgenomen om in 2013 beide organisaties formeel onder de Kaderwet ZBO's te brengen, vinden er momenteel wel wijzigingen plaats die van invloed zijn op de rol en bevoegdheden van zowel de Raad van Toezicht van de AFM als de Raad van Commissarissen van DNB.

Als gevolg van het rapport van de commissie-Scheltema heeft de minister van Financiën besloten enkele wetwijzigingen door te voeren ter versterking van de interne governance van de AFM en DNB (Kamerstuk 32 432 nr. 5, vergaderjaar 2009-2010). Uit de interviews blijkt dat dit nieuwe governancemodel in overleg met de Raad van Toezicht van de AFM en de Raad van

Commissarissen van DNB is ontwikkeld. In deze overleggen zijn de gevolgen van de Kaderwet ZBO's voor de rol van beide raden eveneens meegenomen. Beide raden hebben bij de minister aangedrongen op een versterking van hun toezichthoudende rol door een verbreding van hun taak en bevoegdheden. Deze wens is eveneens geconcretiseerd in het Plan van Aanpak voor een cultuurverandering van DNB (Bijlage bij Kamerstuk 32 648 nr. 1, vergaderjaar 2010-2011). Als gevolg van de wetswijziging zal de toezichttaak van beide raden worden verbreed; beide raden zullen naast de huidige bedrijfs- en beheersmatige aspecten ook toezicht gaan uitoefenen op beleidsmatige aspecten (Kamerstuk 32 782, nr.3, vergaderjaar 2010,2011). Daarnaast krijgen beide raden de taken tot het opstellen van profielschetsen ten behoeve van de directie en de Raad van Commissarissen (DNB) en het bestuur en de Raad van Toezicht (AFM) en het opstellen van een functieprofiel bij een te vervullen vacature van de directie/bestuur. Bovendien krijgen beide raden een rol in de beoordeling van de betrouwbaarheid en geschiktheid van leden van de directie en de Raad van Commissarissen van DNB respectievelijk het bestuur en de Raad van Toezicht van de AFM. De uiteindelijke formele bevoegdheid tot het benoemen, schorsen en ontslaan van bestuurders blijft daarentegen bij de minister (Kamerstuk 32 782, nr.3, vergaderjaar 2010-2011). Een duidelijk onderscheid dient te worden gemaakt tussen de toezichthoudende bevoegdheden (die bij de minister liggen) en de toezichthoudende taken (die bij beide raden worden belegd).

Het wetsvoorstel van het ministerie van Financiën wordt door de Raad van Toezicht van de AFM en de Raad van Commissarissen van DNB opgevat als een waarborging (en zelfs versterking) van hun toezichthoudende rol. Opvallend is dat naast de uitbreiding van taken van beide raden, tegelijkertijd de formele bevoegdheden voor de minister van Financiën worden uitgebreid (Kamerstuk 32 648, nr. 1, vergaderjaar 2010-2011). Als gevolg van dezelfde wetswijziging krijgt de minister van Financiën de bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels voor de taakuitoefening van de toezichthouders en de bevoegdheid om randvoorwaarden te stellen aan de begroting van de toezichthouders.

Volgens zowel de Raad van Toezicht van de AFM als de Raad van Commissarissen van DNB moet het 'gebrek' aan formele toezichthoudende bevoegdheden niet worden opgevat als een beperking van hun toezichthoudende rol. Beide raden spreken over een verschil tussen formele bevoegdheden en de uiteindelijke rol die voor hen is weggelegd bij de uitvoering van deze bevoegdheden. Volgens de raden is het niet de bedoeling dat de minister van Financiën zonder tussenkomst van de Raad van Toezicht dergelijke formele bevoegdheden uitoefent; de Raad van Toezicht/Commissarissen geeft de minister een zwaarwegend 'advies', waar in de praktijk niet van wordt afgeweken.

De huidige rol van Raad van Toezicht van de AFM en de Raad van Commissarissen van DNB is te vergelijken met de toekomstige rollen van de Raden van Toezicht uit het vorige cluster, waarbij de minister formeel bij bovengenoemde bevoegdheden ‘de laatste klap’ verzorgt, terwijl in materiële zin de rol van de Raad van Toezicht/Commissarissen gewaarborgd blijft. De versterking van de interne governance van DNB en AFM kan worden geïnterpreteerd als een ‘stapje terug’ van het oorspronkelijke doel van de Kaderwet ZBO’s (geen Raad van Toezicht). Tegen de achterliggende verwachtingen van de Kaderwet ZBO’s wordt de toezichthoudende functie van de Raad van Toezicht/Commissarissen van beide organisaties versterkt door middel van een formele rol in de benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders en uitbreiding van hun toezichtstaak naar beleidsaspecten (in plaats van alleen de bedrijfsvoering en financieel toezicht).

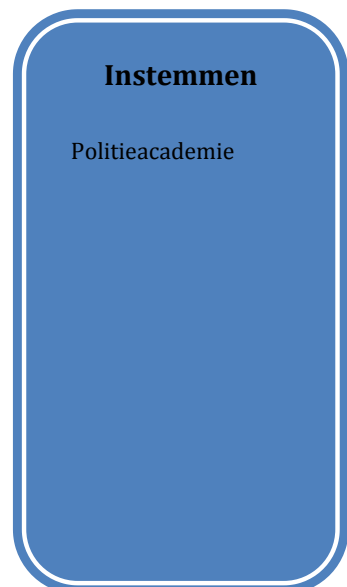
Dit leidt tot de conclusie dat bij de Raad van Toezicht van de AFM en de Raad van Commissarissen de facto geen rolverandering plaatsvindt. De huidige toezichthoudende rol van beide raden blijft gewaarborgd (in materiële zin) en zal in de toekomst zelfs worden versterkt met enkele formele bevoegdheden.

5.4 Instemmen

De Raad van Toezicht van de Politieacademie heeft als enige (van de elf onderzochte Raden van Toezicht) geen weerstand geboden tegen de invoering van de Kaderwet ZBO’s. Treffend voor deze opstelling is volgend citaat uit het interview met één van de leden van de Raad van Toezicht: “De raad heeft zich verder afzijdig gehouden in de discussie over onze bevoegdheden.”

De Politieacademie is het centrum voor opleidingen en kennis van de Nederlandse politie. Het ZBO heeft als publieke taak het waarborgen van het kwaliteitsniveau van opleidingen voor politiepersoneel. De wettelijke bepalingen rond de Politieacademie zijn opgenomen in de Wet op het LSOP en het politieonderwijs. Het ZBO heeft een publiekrechtelijke rechtsvorm met eigen rechtspersoonlijkheid. Gezien de publiekrechtelijke rechtsvorm van de Politieacademie is de hele Kaderwet ZBO’s van toepassing.

De Politieacademie valt sinds eind 2010 onder het ministerie van Veiligheid en Justitie, daarvoor viel de Politieacademie onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Destijds heeft de minister van BZK de Tweede Kamer geïnformeerd voornemens te zijn het ZBO onder werking van de Kaderwet ZBO’s te brengen. Volgens de minister vergde dit een beperkte wetswijziging, die naar verwachting eind 2008 bij de Kamer aanhangig zou worden gemaakt (Kamerstuk 25



268, nr. 49, vergaderjaar 2007-2008). Echter, als gevolg van een rapport van de commissie Lenferink heeft het Kabinet eind 2008 het voornemen uitgesproken om de Politieacademie in de nabije toekomst deel te laten uitmaken van Dienst Concernstaf & Bedrijfsvoering van de Politie. De Politieacademie wordt daardoor onderdeel van de Nationale Politie. Ondanks dit voornemen is het tot op heden onduidelijk welke positie de Politieacademie in het politiebestedel gaat innemen; dit is mede het gevolg van de wens van de Politieacademie om zelfstandig te blijven (Jaarverslag 2008 & 2009, Politieacademie). Dit heeft ertoe geleid dat de aangekondigde 'beperkte wetswijziging' nog niet heeft plaatsgevonden, waardoor de Politieacademie nog niet onder de werking van de Kaderwet ZBO's is gebracht.

Uit de jaarverslagen (2006, 2007, 2008, 2009) blijkt dat de gevolgen van de Kaderwet ZBO's voor de Raad van Toezicht verschillende malen op de agenda van de raadsvergaderingen heeft gestaan. Tevens blijkt uit de jaarverslagen dat ten tijde van de invoering van de Kaderwet ZBO's de Raad van Toezicht jaarlijks contact had met de minister van BZK. Deze contacten gingen over een reeks onderwerpen, waaronder de toepassing van de Kaderwet ZBO's op de Politieacademie en de Raad van Toezicht (Jaarverslag 2008, Politieacademie). Geen van de gesprekken hebben speciaal in het teken gestaan van de gevolgen van de Kaderwet ZBO's voor de Raad van Toezicht, zo licht de respondent toe.

Uit het interview blijkt dat de Raad van Toezicht geen acties heeft ondernomen in de periode waarin de Kaderwet ZBO's tot stand werd gebracht. Pas nadat het parlement de wet formeel had bekrachtigd, wordt de eerste reactie waargenomen. In een brief aan de minister van BZK maakt de Raad van Toezicht zijn zienswijze kenbaar ten aanzien van de consequenties van de Kaderwet voor de uitoefening van toezicht op de academie. Nadat de minister begin 2008 per brief aan de Tweede Kamer heeft laten weten dat hij van plan is de Politieacademie onder de werking van de Kaderwet ZBO's te brengen, heeft de Raad van Toezicht van de Politieacademie de minister naar de consequenties voor de raad gevraagd (Jaarverslag 2008). Tijdens het gesprek heeft de minister aangegeven liever geen Raad van Toezichtmodel bij de Politieacademie te willen, maar hooguit een Raad van Advies, aldus één van de respondenten. Uit het interview blijkt dat de minister uiteindelijk besloot geen grote wijzigingen door te voeren, omdat de manier waarop tot dat moment invulling was gegeven aan de rol- en taakverdeling (tussen Raad van Toezicht, College van Bestuur en minister) naar tevredenheid verliep. Dit wordt bevestigd in het jaarverslag 2008 van de Politieacademie.

Na het overleg met de minister is het onderwerp "Kaderwet ZBO's en de consequenties ervan voor de Raad van Toezicht" van de raadsagenda verdwenen, zoals blijkt uit het Jaarverslag 2009 van de Politieacademie. Uit het interview wordt duidelijk dat de Raad van Toezicht zich verder

afzijdig hield, omdat de discussie over de Kaderwet ZBO's en de bevoegdheden van de Raad een politiek-bestuurlijk vraagstuk was, waarover alleen de minister een politiek besluit kon nemen. Opvallend voor de opstelling van de Raad van Toezicht van de Politieacademie is dat uit het interview blijkt dat de raad de minister niet zou tegenwerken indien zou zijn besloten de Raad van Toezicht om te vormen tot een Raad van Advies. Hierin is de Raad van Toezicht van de Politieacademie uniek, alle andere onderzochte Raden van Toezicht hebben aangegeven wel tegen een dergelijke beslissing te ageren.

Uit het onderzoek blijkt dus dat de Raad van Toezicht van de Politieacademie heeft ingestemd met de Kaderwet ZBO's, deels uit gewoonte en deels als bewuste naleving (zoals in het vervolg van de paragraaf zal blijken). Er zijn geen indicaties gevonden dat de raad heeft onderhandeld met het ministerie over zijn toezichthoudende bevoegdheden. En de raad geeft aan geen contact te hebben gezocht met andere politici dan de minister over de Kaderwet ZBO's.

5.4.1 Conditie invoering Kaderwet ZBO's

De invoering van de Kaderwet ZBO's heeft plaatsgevonden onder verschillende condities. Deze condities zijn onderverdeeld in elf factoren die ieder van invloed zijn op de wijze waarop de Raad van Toezicht van de Politieacademie heeft gereageerd op de invoering van de Kaderwet ZBO's. Omdat de Raad van Toezicht van de Politieacademie als enige geen weerstand heeft geboden tegen de Kaderwet ZBO's worden verschillen verwacht tussen deze condities en de condities waaronder de Kaderwet bij de andere Raden van Toezicht is/wordt ingevoerd.

Consistentie

Hypothese 6) Naarmate de doelen van de Raad van Toezicht overeenkomen met de doelen van de institutionele druk, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

Een duidelijk verschil met de Raden van Toezicht van het tweede en derde cluster zijn de doelen die de Raad van Toezicht van de Politieacademie nastreeft. Uit de verslaggeving (Jaarverslagen 2006, 2007, 2008, 2009) van de Raad van Toezicht blijkt dat de raad veel tijd besteedt aan de advisering van het College van Bestuur (en de minister), bijvoorbeeld met betrekking tot de reorganisatie van het ZBO. Ook ten aanzien van strategievorming dicht de raad zichzelf een belangrijke rol toe; in verschillende raadsvergaderingen wordt bijvoorbeeld veel aandacht besteed aan de positionering van de Politieacademie in het politiebestedel. Deze bevindingen worden bevestigd in het interview met één van de leden van de Raad van Toezicht van de Politieacademie. Volgens de respondent heeft de raad als doel het College van Bestuur over inhoudelijke kwesties te adviseren en te bemiddelen tussen het bestuur en het ministerie. De

respondent spreekt over een “begeleidende, intermediaire rol tussen ZBO en ministerie, waarbij strategie en advisering centraal staan”. Hieruit moet niet geconcludeerd worden dat de Raad van Toezicht geen toezicht houdt. Uit het interview blijkt de Raad van Toezicht van de Politieacademie toezicht te houden met als doel de minister te kunnen inlichten. Uit de onderzochte jaarverslagen (2006, 2007, 2008, 2009) blijkt het accent van het toezicht voornamelijk op de beheer en bedrijfsvoering van het ZBO te liggen. De primaire taken (beleid) komen in mindere mate aan de orde in de raadsvergaderingen. Opvallend is dat de raad het niet als een probleem ervaart om als Raad van Advies verder te gaan.

Als gevolg van deze begeleidende functie heeft de Raad van Toezicht een beperkte rol in de governance van het ZBO, aldus de respondent. De respondent waarschuwt wel dat “hoe meer bevoegdheden de minister heeft, des te zwakker de governance”. Anders dan in de interviews met de Raden van Toezicht uit de vorige twee clusters ziet de respondent de Raad van Toezicht van de Politieacademie niet als buffer tussen de minister en het ZBO.

Geconcludeerd kan worden dat de doelen van de Raad van Toezicht van de Politieacademie overeenkomen met de doelen achterliggend aan de Kaderwet ZBO's. De Raad van Toezicht richt zich voornamelijk op advisering en strategievorming. Met betrekking tot haar toezichtstaken ziet de raad het als zijn rol om de minister te adviseren ten behoeve van zijn toezichthoudende bevoegdheden. De bevinding dat de Raad van Toezicht geen weerstand heeft geboden tegen de invoering van de Kaderwet ZBO's komt daarom in overeenstemming met hypothese 6.

Autonomie

Hypothese 7) Naarmate de Raad van Toezicht verwacht dat handelen in overeenstemming met de institutionele druk de autonomie van de raad en/of het ZBO zal inperken, zal de Raad van Toezicht meer weerstand bieden tegen de institutionele druk.

Ondanks de (nog) onbekende inhoud van het wetsvoorstel dat de Politieacademie onder werking van de Kaderwet ZBO's brengt, verwacht de Raad van Toezicht van de Politieacademie niet dat de Kaderwet ZBO's directe gevolgen zal hebben hun (zelfstandige beslissingsbevoegdheden). Volgens de respondent is de huidige bevoegdheidsverdeling tussen raad en minister in lijn met de Kaderwet ZBO's, waardoor de toepassing van de Kaderwet ZBO's niet zal leiden tot grote veranderingen. Uit tabel 5.6 (op de volgende pagina) inderdaad af te leiden dat de raad in de situatie vóór implementatie van de Kaderwet ZBO's geen toezichthoudende bevoegdheden heeft, waardoor een herverdeling van bevoegdheden als gevolg van de Kaderwet ZBO's niet nodig is.

De minister van BZK onderschrijft dit ook in een brief naar de Tweede Kamer: “De aanpassing van de regeling over de Politieacademie aan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen vergt een beperkte wetswijziging.” (Kamerstuk 25 268, nr. 49, vergaderjaar 2007-2008). Uit het interview blijkt dat de Raad van Toezicht van de Politieacademie zich afzijdig heeft gehouden in de discussie over de Kaderwet ZBO's en hun bevoegdheden, mede omdat de Kaderwet ZBO's geen gevolgen heeft voor de bevoegdheden van de raad.

Tabel 5.6 Bevoegdheden Raad van Toezicht na invoering Kaderwet ZBO's

Situatie vóór Kaderwet ZBO's	Benoemen, schorsen, ontslaan van bestuurders	Vaststellen van de bezoldiging / schadeloosstelling	goedkeuren van de jaarrekening	verzoeken om inlichtingen	goedkeuren van het bestuursreglement
Politieacademie	Minister (via KB), advies RvT	Minister	Minister, advies RvT	Minister / RvT	Minister, advies RvT

Geconcludeerd kan worden dat de implementatie van de Kaderwet ZBO's niet van invloed is op het aantal toezichthoudende bevoegdheden van de Raad van Toezicht van de Politieacademie. Als gevolg van deze bevinding werd verwacht dat de Raad van Toezicht zou *instemmen* met de consequenties van de Kaderwet ZBO's, zoals is waargenomen. Daarmee heeft de Raad van Toezicht gehandeld in overeenstemming met hypothese 7.

Legitimiteit

Hypothese 2) Naarmate de Raad van Toezicht verwacht dat de institutionele druk leidt tot een vergroting van hun legitimiteit, zal de Raad van Toezicht 'instemmen' met de institutionele druk.

De Raad van Toezicht van de Politieacademie ervaart de bestuurlijke inrichting van de organisatie als een “politiek-bestuurlijk vraagstuk, waarbij de minister moet beslissen”. Dit is een belangrijke verklaring waarom de Raad van Toezicht van de Politieacademie geen weerstand heeft geboden. Deze opvatting verschilt van die van de Raden van Toezicht uit de vorige clusters. Als gevolg van hun zelfstandigheid behoorde volgens hen de minister zich niet te bemoeien met de dagelijkse praktijk van de organisatie.

Uit de interviews blijkt dat de minister van BZK in een gesprek met leden van de raad heeft aangegeven bij voorkeur geen Raad van Toezichtmodel voor de Politieacademie te willen. Daarnaast wijst de respondent op de huidige trend waarin de minister (in plaats van een Raad

van Toezicht) toezichthoudende bevoegdheden gaat uitoefenen. In het interview wordt geconcludeerd dat deze ontwikkelingen ertoe leiden dat een raad zonder toezichthoudende bevoegdheden beter wordt geaccepteerd door het moederministerie. Volgens de respondent geldt dat niet voor elk ministerie. Uit het onderzoek blijkt dat dit alleen geldt voor het ministerie en Financiën en het ministerie van BZK.

Evenals de Raad van Toezicht/Commissarissen van de AFM en DNB vindt de Raad van Toezicht van de Politieacademie het logisch dat de minister formeel de toezichthoudende bevoegdheden heeft, omdat de minister als eindverantwoordelijke optreedt. Volgens de respondent hoort de minister daarom bevoegdheden te hebben om in te grijpen als het ZBO er zelf niet meer uitkomt. Hierin is een duidelijk onderscheid zichtbaar met de Raden van Toezicht van de COA, RDW en het Kadaster; volgens hen is de verantwoordelijkheid van de minister beperkt tot systeemverantwoordelijkheid. In hun ogen is de Raad van Toezicht verantwoordelijk voor eventuele incidenten en daarom behoort de raad toezichthoudende bevoegdheden te hebben om als buffer te kunnen optreden tussen het ZBO en de minister.

Enige nuance is wel op zijn plaats. Vanuit het governance-oogpunt vindt de Raad van Toezicht van de Politieacademie dat een Raad van Toezicht idealiter over toezichthoudende bevoegdheden moet beschikken. Een Raad van Toezicht is niet nodig als de organisatie onderdeel is van het departement; een Raad van Advies is dan voldoende, aldus de respondent. Een Raad van Toezicht die de minister adviseert met betrekking tot zijn toezichthoudende bevoegdheden ervaart de respondent wel als legitiem. Desalniettemin zou de Raad van Toezicht van de Politieacademie zich niet verzetten als de minister de raad zou omvormen tot een Raad van Advies, omdat dit volgens de respondent een politiek vraagstuk betreft.

Geconcludeerd kan worden dat de Raad van Toezicht van de Politieacademie een verbetering van zijn legitimiteit verwacht door de consequenties van de implementatie van de Kaderwet ZBO's te volgen. De raad verwacht meer geaccepteerd te worden door het moederministerie en vindt het logisch dat de minister formeel de toezichthoudende bevoegdheden naar zich toe trekt, omdat de minister als eindverantwoordelijke optreedt. Tevens zag de raad de bestuurlijke inrichting van het ZBO als een politiek vraagstuk, waarin hij geen rol behoort te spelen. Volgens de hypothese werd geen weerstand verwacht, de praktijk bevestigt de hypothese.

Efficiency

Hypothese 3) Naarmate de Raad van Toezicht verwacht dat de institutionele druk leidt tot een efficiencyverbetering voor het ZBO, zal de Raad van Toezicht 'instemmen' met de institutionele druk.

Uit de interviews blijkt dat de Raad van Toezicht van de Politieacademie hoopt dat met de komst van de Kaderwet ZBO's een duidelijke scheiding ontstaat tussen de taken en bevoegdheden van de Raad van Toezicht en minister. In de huidige situatie is het verschil tussen intern en extern toezicht onduidelijk, aldus de respondent. De respondent licht toe dat deze onduidelijkheid ertoe leidt dat toezicht op toezicht plaatsvindt: "In de huidige situatie wordt vaak dubbel werk gedaan, waardoor het onduidelijk is wie waarover gaat". Het College van Bestuur overlegt namelijk afzonderlijk met de minister en met de Raad van Toezicht. Volgens de respondent is het voorgekomen dat met de één afspraken worden gemaakt, die na overleg met de ander weer moeten worden veranderd.

Volgens het geïnterviewde lid van de Raad van Toezicht kunnen dit soort misverstanden en dubbel werk met de komst van de Kaderwet ZBO's worden voorkomen, mits het ministerie daadwerkelijk ook invulling gaat geven aan de toegewezen bevoegdheden. Uit het interview blijkt dat de Raad van Toezicht van de Politieacademie (evenals van de COA, RDW en het Kadaster) twijfelt over de vraag of binnen het ministerie voldoende capaciteiten aanwezig zijn om deze rol waar te maken. Volgens de respondent vindt het toezicht op hoog niveau plaats. Gezien de huidige salarismogelijkheden binnen het ministerie twijfelt de respondent of op deze plaatsen de juiste mensen met deskundigheid en kwaliteit geworven kunnen worden.

Geconcludeerd kan worden dat de Raad van Toezicht van de Politieacademie een efficiencyverbetering verwacht indien het ZBO onder de Kaderwet ZBO's wordt gebracht, omdat dit leidt tot een heldere scheiding (die nu ontbreekt) tussen taken en bevoegdheden van de Raad van Toezicht en minister. Wel betwijfelt de raad of het ministerie uiteindelijk de toezichthoudende bevoegdheden waar kan maken. Als gevolg van de verwachte efficiencyverbetering komt het handelen van de raad overeen met hypothese 3.

Multiplicity

Hypothese 4) Naarmate de druk uitgeoefend door de institutionele bronnen leidt tot eenduidige verwachtingen van de Raad van Toezicht, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

Anders dan de andere Raden van Toezicht heeft de Raad van Toezicht van de Politieacademie wel te maken met eenduidige verwachtingen over zijn rol en bevoegdheden. Eerder is geconcludeerd dat het ministerie van BZK (samen met het ministerie van Financiën) kan worden gezien als de feitelijke institutionele bron. De Politieacademie viel tot en met 2010 onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK. Ondanks dat de Politieacademie sindsdien is

'overgeheveld' naar het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het ZBO nog steeds formele banden (via de instellingswet) met het ministerie van BZK.

Uit de interviews blijkt de Raad van Toezicht van de Politieacademie niet te maken te hebben met andere verwachtingen over zijn rol dan die voortvloeien uit de Kaderwet ZBO's (de verdeling van toezichthoudende bevoegdheden aan de minister ter waarborging van zijn ministeriële verantwoordelijkheid). Verder blijkt uit een interview met een lid van de raad dat de minister van BZK deze verwachtingen in onderlinge gesprekken met de raad verder heeft geëxpliciteerd. De toenmalige minister van BZK heeft aan de voorzitter dan de Raad van Toezicht van de Politieacademie aangegeven geen Raad van Toezicht te willen, aldus de respondent. In hetzelfde gesprek heeft de minister aangegeven de huidige verhoudingen tussen het College van Bestuur, Raad van Toezicht en minister te willen bestendigen; dus zou er sprake blijven van een Raad van Toezicht die de minister adviseert op de uitvoering van de toezichthoudende bevoegdheden. Zoals eerder gezegd komen de verwachtingen geuit door het ministerie van BZK overeen met de verwachtingen achterliggend aan de Kaderwet ZBO's. Hierin is een duidelijk verschil waar te nemen met de Raden van Toezicht van de COA, RDW en het Kadaster; immers deze raden hadden te maken met drie verschillende verwachtingen met betrekking tot hun rol en bevoegdheden

Geconcludeerd kan worden dat de Raad van Toezicht van de Politieacademie te maken had met eenduidige verwachtingen over zijn rol en bevoegdheden. Op basis van deze eenduidige verwachtingen wordt van de Raad van Toezicht weinig tot geen weerstand verwacht. Het *instemmen* van de raad met de consequenties van de Kaderwet ZBO's is aldus in overeenstemming met hypothese 4.

Afhankelijkheid

Hypothese 5) Naarmate de Raad van Toezicht meer afhankelijk is van de institutionele bron(nen), zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

Uit de instellingswet (art. 9 lid 1 Wet op het LSOP en het politieonderwijs) van de Politieacademie blijkt dat leden van Raden van Toezicht worden benoemd bij Koninklijk Besluit, op voordracht van de minister van BZK en in overeenstemming met de minister van Veiligheid & Justitie (V&J). De Raad van Toezicht heeft geen voordracht mogelijkheid. Evenals bij de andere Raden van Toezicht uit de vorige cluster heeft de minister van BZK (in overeenstemming met de minister van Veiligheid & Justitie) verschillende instrumenten om in te grijpen binnen de Raad van Toezicht, zoals via het ontslaan en schorsen van leden van de raad (art. 9 lid 1 Wet op het

LSOP en het politieonderwijs). Ondanks dat de Politieacademie nu onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van V&J valt, leidt de huidige instellingswet ertoe dat beide ministeries invloed kunnen uitoefenen op de Raad van Toezicht. Daaruit kan worden opgemaakt dat de Raad van Toezicht in hoge mate afhankelijk is van zowel het ministerie van BZK als V&J. Opgemerkt moet worden dat de Politieacademie pas sinds 2010 onder het ministerie van V&J valt, waardoor de discussies omtrent de gevolgen van de Kaderwet ZBO's nog met het ministerie van BZK (de feitelijke institutionele bron) hebben plaatsgevonden; dit blijkt ook uit het interview.

Geconcludeerd kan worden dat de Raad van Toezicht van de Politieacademie in hoge mate afhankelijk is van het ministerie van BZK en sinds 2010 ook van het ministerie van Veiligheid & Justitie. Gezien deze afhankelijkheid werd geen weerstand van de Raad van Toezicht verwacht, wat overeenkomt met de uitkomsten van dit onderzoek. Het handelen van de Raad van Toezicht van de Politieacademie komt daarom overeen met hypothese 5.

Wettelijke dwang

Hypothese 8) Naarmate de institutionele druk op de Raad van Toezicht bestaat uit wettelijke dwang, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

In paragraaf 5.2.1 (wettelijke dwang) is eerder geconcludeerd dat verwachtingen voortvloeiend uit de Kaderwet ZBO's zijn te typeren als 'wettelijke dwang', omdat wijzigingen in de bevoegdheidsverdeling tussen Raad van Toezicht en minister via een wijziging van de instellingswetgeving plaatsvinden. De opzet van Kaderwet ZBO's biedt de wetgever de ruimte om via de instellingswet op punten van de Kaderwet af te wijken. Ook de Politieacademie wordt door middel van een wijziging van de instellingswetgeving onder de Kaderwet gebracht en vormt daarop dus geen uitzondering (Kamerstuk 25 268, nr. 49, vergaderjaar 2007-2008) op de andere ZBO's. Anders dan bij de raden uit de vorige clusters heeft de Raad van Toezicht van de Politieacademie geen mogelijkheden gehad om via het moederministerie afwijkingen op de Kaderwet ZBO's te realiseren; dit hield verband met het feit dat het ZBO destijds onder het ministerie van BZK, de initiator van de Kaderwet ZBO's, viel. Uit interne documentatie bleek dat het ministerie van BZK er veel aan gelegen was om de Politieacademie volledig (zonder uitzonderingen) onder de Kaderwet ZBO's te brengen. Eventuele uitzonderingen zouden door andere ministeries worden aangegrepen om hetzelfde te doen; de Politieacademie diende zodoende als voorbeeld (in de ogen van het ministerie van BZK).

Geconcludeerd kan worden dat verwachtingen voortvloeiend uit de Kaderwet ZBO's zijn te typeren als 'wettelijke dwang'. Voor de Politieacademie was in het voortraject van de wetswijziging geen ruimte om te onderhandelen, omdat het ZBO onder de initiator van de Kaderwet ZBO's viel en zodoende een voorbeeldfunctie vervulde. Als gevolg van deze bevindingen werd geen weerstand verwacht. Het handelen van de Raad van Toezicht van de Politieacademie komt daarom overeen met hypothese 8.

Vrijwillige verspreiding

Hypothese 9) Naarmate meer Raden van Toezicht bij ZBO's voldoen aan de institutionele druk, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

In paragraaf 5.2.1 (vrijwillige verspreiding) is eerder geconcludeerd dat een Raad van Toezicht onder grote ZBO's als 'normaal' wordt gezien. Dit blijkt ook uit het interview met een lid van de Raad van Toezicht van de Politieacademie. Verwachtingen achterliggend aan de Kaderwet ZBO's kunnen echter niet als 'sociale feiten' worden gezien. Ondanks deze beperkte verspreiding blijkt uit het interview dat de respondent besloten heeft de consequenties van de Kaderwet ZBO's te accepteren, mede omdat de inrichting van het ZBO een politiek vraagstuk betreft waarover de minister behoorde te beslissen.

Dit leidt tot de conclusie dat de 'vrijwillige verspreiding' onder de ZBO's beperkt is. Vrijwel alle Raden van Toezicht zijn van mening dat een ZBO een Raad van Toezicht met toezichthoudende bevoegdheden behoort te hebben. Gezien de beperkte 'vrijwillige verspreiding' werd een vorm van weerstand verwacht. Het handelen van de Raad van Toezicht van de Politieacademie is daarom niet in overeenstemming met hypothese 9.

Verbondenheid

Hypothese 10) Naarmate de Raad van Toezicht meer verbonden is met zijn omgeving, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

De Raad van Toezicht van de Politieacademie blijkt weinig contact te hebben met andere ZBO's en/of de Raden van Toezicht die daarvan deel uitmaken, zoals blijkt uit het interview. Opgemerkt moet worden dat de voorzitter van de Politieacademie, tevens als voorzitter is opgetreden van de Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer (Ruimte in het Bos, Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer, 10 september 2009). Deze commissie heeft de doeltreffendheid en doelmatigheid van Staatsbosbeheer geëvalueerd, waarbij het functioneren van de Raad van Toezicht ook is onderzocht. Dit duidt op een grotere verbondenheid tussen de leden van de Raad

van Toezicht van de Politieacademie en de Raad van Toezicht van Staatsbosbeheer, dan met andere ZBO's en hun Raad van Toezicht. Dit contact is echter beperkt gebleven tot het onderzoek. Tijdens het interview bleek dat de respondent beter op de hoogte van de situatie van de Raad van Toezicht bij Staatsbosbeheer was, dan van de situatie bij andere Raden van Toezicht van ZBO's (observatie onderzoeker).

De beperkte verbondenheid tussen de Raad van Toezicht van de Politieacademie met andere raden van ZBO's blijkt eveneens uit de het feit dat de voorzitter van de raad niet tevens functies heeft vervuld bij andere ZBO's; wel bekleedde de voorzitter enkele functies in het bestuur dan wel Raad van Commissarissen van een aantal andere 'soort' instellingen (Samenstelling Raad van Commissarissen, Alliander, 20 juni 2011).

Uit het interview blijkt dat de Raad van Toezicht van de Politieacademie (overigens net als de Raad van Toezicht/Commissarissen van de AFM en DNB) geregeld contact heeft met het moederministerie (destijds BZK, nu Veiligheid en Justitie). Dit is niet verwonderlijk, gezien de eerder aangehaalde intermediaire functie die de raad zichzelf toedicht. Tevens leidt het aantal formele toezichthoudende bevoegdheden (waarbij de raad de minister adviseert) eveneens tot geregeld contact. In vergelijking met de Raden van Toezicht van de COA, RDW en Kadaster is de Raad van Toezicht van de Politieacademie meer verbonden met de directe omgeving.

Geconcludeerd kan worden dat de Raad van Toezicht in dit cluster beperkt verbonden is met andere ZBO's (en hun Raden van Toezicht). De raad heeft nauwelijks contact met andere leden van Raden van Toezicht bij ZBO's en de voorzitter van de raad bekleedt geen functies bij andere ZBO's. Deze bevindingen voorspellen een vorm van weerstand van de Raad van Toezicht, waardoor hypothese 10 niet wordt bevestigd.

Onzekerheid

Hypothese 11) Naarmate de omgeving waarin de Raad van Toezicht opereert onzeker is, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.

Uit het onderzoek blijkt dat de mate waarin de Raad van Toezicht haar omgeving als onzeker ervaart ook van invloed op de wijze waarop de raad heeft gereageerd op de Kaderwet ZBO's. Het geïnterviewde lid van de Raad van Toezicht van de Politieacademie geeft aan dat de afgelopen jaren de toekomst van de Politieacademie onzeker is geworden in verband met de oprichting van de Nationale Politie. Ook uit de jaarverslagen van de Politieacademie (2008, 2009) blijkt deze onzekerheid. Mede aan de hand van de adviezen van de commissie Lenferink sprak het kabinet in 2008 het voornemen uit om de Politieacademie in de nabije toekomst deel te laten uitmaken van Dienst Concernstaf & Bedrijfsvoering van de Politie. De Politieacademie wordt

daardoor onderdeel van de Nationale Politie. Ondanks dit voornemen is tot op heden nog onduidelijk welke positie de Politieacademie in het politiebestedel gaat innemen. Dit is mede het gevolg van de eigen wensen van de Politieacademie om zelfstandig te blijven).

De onzekere positie van de Politieacademie heeft ook zijn weerslag op de toekomstige rol en positie van de Raad van Toezicht, aldus de respondent. Het is onduidelijk of de Politieacademie in de toekomst überhaupt nog een Raad van Toezicht zal hebben. De respondent acht de kans groot dat de Raad van Toezicht wordt omgevormd tot een Raad van Advies. Meerdere scenario's zijn daarin mogelijk, aldus de respondent.

Dit leidt tot de conclusie dat de Raad van Toezicht uit dit cluster onzeker is over de toekomstige rol van de Raad van Toezicht. Gezien deze onzekerheid werd geen weerstand verwacht, en dus zijn de bevindingen in overeenstemming met hypothese 11.

Grootte

Hypothese 1) Hoe groter het zelfstandige bestuursorgaan waarvan de Raad van Toezicht deel uitmaakt, des te minder weerstand de Raad van Toezicht zal bieden tegen de institutionele druk ter vergroting van diens legitimiteit.

De Politieacademie is een relatief groot ZBO. Qua FTE is de Politieacademie het op zes na grootste ZBO, vergelijkbaar met de COA, RDW en Kadaster (VRD-tellingen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010). Gezien het feit dat de Politieacademie een relatief grote ZBO is, was de verwachting uitgesproken in bovengenoemde hypothese dat er weinig tot geen weerstand zou optreden; aldus komen de bevindingen overeen met hypothese 1. Evenals bij de vorige clusters moet bij deze bevindingen wel een kanttekening worden geplaatst. Er is geen indicatie gevonden dat de grootte van een ZBO van invloed is op de mate waarin de organisatie onder druk wordt gezet; de veronderstelling achter deze hypothese onjuist.

5.4.2 Rolverandering

De Politieacademie is nog niet onder de werking van de Kaderwet ZBO's gebracht. Zoals eerder aangeven leidt de onduidelijkheid rondom de toekomstige positie van de Politieacademie in het politiebestedel tot vertraging. Wanneer de wetswijziging, die de Politieacademie (al dan niet als onderdeel van de Nationale Politie) onder de Kaderwet ZBO's moet brengen, gaat plaatsvinden is tot op heden onbekend, evenals de inhoud van dit wetsvoorstel. In een brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer worden bij de Politieacademie geen uitzonderingen op de Kaderwet ZBO's voorgesteld, waardoor verondersteld kan worden dat de gehele Kaderwet ZBO's van toepassing zal zijn op het ZBO (Kamerstuk 25 268, nr. 49, vergaderjaar 2007-2008).

Met betrekking tot de toezichthoudende bevoegdheden zal de Kaderwet ZBO's beperkte gevolgen hebben voor de Raad van Toezicht van de Politieacademie. Uit het onderzoek is gebleken dat de raad namelijk geen formele toezichthoudende bevoegdheden heeft. De Raad van Toezicht wordt echter wel betrokken bij de toezichthoudende bevoegdheden die formeel bij de minister liggen, aldus de respondent. Volgens deze vervult de Raad van Toezicht van de Politieacademie hierin een adviserende functie; uiteindelijk liggen de interveniërende bevoegdheden bij de minister. De functie van deze raad is niet te vergelijken met die van de Raden van Toezicht uit het vorige cluster, omdat deze laatsten in de praktijk feitelijk de toezichthoudende bevoegdheden (gaan) uitoefenen.

Bij de huidige rol van de Raad van Toezicht van de Politieacademie behoort 'toezicht' wel tot het takenpakket, maar uit de interviews en jaarverslagen (2006, 2007, 2008 en 2009) blijkt dat de raad zich voornamelijk richt op strategievorming en advisering. Hierin is een duidelijk verschil waar te nemen met de andere Raden van Toezicht. In hoeverre de Kaderwet ZBO's zal leiden tot een rolverandering van de Raad van Toezicht van de Politieacademie is onduidelijk. De minister van BZK heeft in 2008 aangegeven geen rolverandering te willen, omdat de manier waarop tot dat moment invulling was gegeven aan de bestaande rol- en taakverdeling (tussen Raad van Toezicht, College van Bestuur en minister) naar tevredenheid verliep. Dit duidt erop dat de Raad van Toezicht niet zal worden gedwongen van rol te veranderen (mede omdat de rolopvatting in lijn ligt met de Kaderwet ZBO's). Echter politieke wisselingen en de overheveling van de Politieacademie naar het ministerie van V&J kunnen voor een andere situatie zorgen. Tot op heden is dit niet gebleken, zoals blijkt uit interviews en interne documenten. Zelf verwacht de Raad van Toezicht alleen een wijziging in bezetting van de raad. Momenteel zijn de leden van de raad voornamelijk afkomstig uit de beroepspraktijk, in de toekomst zal dit veranderen in een mix van stakeholders, aldus de respondent.

Er kan dus niet worden gesproken over een rolverandering van de Raad van Toezicht van de Politieacademie. Dit is ook niet verwonderlijk, aangezien de raad zowel formeel (toezichthoudende bevoegdheden) als qua eigen rolopvatting voldoet aan de verwachtingen achterliggend aan de Kaderwet ZBO's. Hierin verschilt de rolopvatting van de Raad van Toezicht van de Politieacademie van die van de Raden van Toezicht uit de vorige clusters, omdat de laatstgenoemden een meer toezichthoudende rol hebben. De Raden van Toezicht van de AFM, COA, RDW, Kadaster en de Raad van Commissarissen van DNB hebben deze toezichthoudende rol in materiële zin weten te waarborgen. De Raad van Toezicht van de Politieacademie dicht zichzelf meer een adviserende, strategievormende rol toe.

5.5 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat Raden van Toezicht op verschillende wijze hebben gereageerd op de druk op hun rol en bevoegdheden als gevolg van de Kaderwet ZBO's. Opgemerkt moet worden dat de Raden van Toezicht van Staatsbosbeheer, TNO, Nederlands Fonds voor Podiumkunsten, Fonds voor Cultuurparticipatie en CIZ geen druk hebben ervaren gericht op hun rol en bevoegdheden. Logischerwijs is bij deze Raden van Toezicht geen reactie waargenomen, Uiteindelijk heeft de Kaderwet ZBO's alleen gevolgen voor de rol (en bevoegdheden) van de Raden van Toezicht COA, RDW, Kadaster, AFM, DNB en Politieacademie. Met uitzondering van de Raad van Toezicht van de Politieacademie hebben deze Raden van Toezicht hiertegen weerstand geboden. De Raden van Toezicht van de RDW, Kadaster en COA hebben geprobeerd de druk te vermijden, terwijl de Raad van Toezicht van de AFM en de Raad van Commissarissen van DNB hebben geprobeerd druk te kanaliseren door tot een compromis te komen

Verschiedende factoren zijn van invloed gebleken op de wijze waarop Raden van Toezicht zijn omgegaan met de druk tot een rolverandering als gevolg van de Kaderwet ZBO's. In het hoofdstuk zijn de opgestelde hypothesen bevestigd of juist ontkracht door de waargenomen reacties (*vermijden, compromisvorming* dan wel *instemmen*) per factor te vergelijken met de veronderstellingen uit de hypothesen. In tabel 5.7 is hiervan een overzicht gegeven.

Tabel 5.7 Overzicht getoetste hypothesen

	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Totaal
Grootte				
Legitimiteit				
Efficiency		n.v.t.		
Multiplicity				
Afhankelijkheid				
Consistentie				
Autonomie				
Wettelijke dwang				
Vrijwillige verspreiding				
Onzekerheid				
Verbondenheid				

Een groene 'aanduiding' betekent dat de hypothese in dat cluster is bevestigd, bij een rode 'aanduiding' is de hypothese juist ontkracht. Als bij meer dan de helft (2 van de 3) van de clusters de hypothesen met betrekking tot de factor wordt bevestigd, dan wordt in het onderzoek de hypothese als bevestigd beschouwd. Opgemerkt moet worden dat in cluster drie

de factor *efficiency* op geen manier van invloed is gebleken op de wijze waarop Raden van Toezicht hebben gereageerd op de Kaderwet ZBO's; dit is aangegeven met 'n.v.t.'.

Op basis van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de hypothesen met betrekking tot de factoren: *legitimiteit, efficiency, multiplicity, afhankelijkheid, consistentie, autonomie en onzekerheid* worden bevestigd. Met uitzondering van *onzekerheid* blijken de veronderstellingen uit het theoretisch kader overeen te komen met de waargenomen reacties van de Raden van Toezicht in alle drie de clusters. Dit vereist daarom geen verdere toelichting. De hypothese met betrekking tot *onzekerheid* is in cluster 3 (AFM en DNB) niet bevestigd, omdat beide Raden van Toezicht/Commissarissen een lage mate van onzekerheid ervaren en dus werd verondersteld dat beide raden meer weerstand zouden bieden tegen de Kaderwet ZBO's (*trotseren of manipuleren* in plaats van *compromisvorming*). In de discussie in het volgende hoofdstuk wordt hierop verder ingegaan.

De hypothesen met betrekking tot *grootte, vrijwillige verspreiding en verbondenheid* worden op basis van het onderzoek ontkracht. Dit heeft deels met de opzet van het onderzoek te maken, maar ook deels met het feit dat bepaalde elementen uit de theorie niet op blijken te gaan in de bijzondere context waarin ZBO's opereren. Ook hierop wordt in de discussie verder ingegaan.

6. Conclusie

In dit slothoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord, waarbij de vraag hoe Raden van Toezicht van ZBO's zijn omgegaan met de druk tot een rolverandering als gevolg van de Kaderwet ZBO's centraal staat. Allereerst vindt de beantwoording van de deelvragen plaats (paragraaf 6.1), wat uitmondt in de beantwoording van de hoofdvraag (paragraaf 6.2). Vervolgens wordt in de 'Discussie' teruggeblikt op het onderzoek (paragraaf 6.3). Ter afsluiting van het hoofdstuk en deze scriptie worden een aantal aanbevelingen gedaan (paragraaf 6.4).

6.1 Antwoord op de deelvragen

Het onderzoek telt drie deelvragen. In deze paragraaf wordt per deelvraag ingegaan op de uitkomsten.

1. Welke verwachtingen vloeien voort uit de Kaderwet ZBO's met betrekking tot een rolverandering van Raden van Toezicht van ZBO's?

De Kaderwet ZBO's voorziet de minister van een minimumpakket aan bevoegdheden ter waarborging van zijn ministeriële verantwoordelijkheid. Daarmee komt de toezichthoudende rol en bijbehorende bevoegdheden, zoals beslissingsbevoegdheden met betrekking tot de rechtspositie van het bestuur en het goedkeuren van specifieke besluiten, bij de minister in plaats van een Raad van Toezicht te liggen. Als gevolg van de Kaderwet ZBO's is een afzonderlijk geregelde toezichthouder - zoals een Raad van Toezicht - dikwijls niet meer nodig, omdat de Kaderwet ZBO's de verantwoording van het ZBO aan de minister regelt.

Ondanks dat de Kaderwet ZBO's geen regelingen bevat die het gebruik van een Raad van Toezicht verbiedt of de vormgeving ervan bepaald, worden wel verwachtingen als gevolg van de nieuwe bevoegdheidsverdeling geëxpliciteerd door de initiator van de Kaderwet ZBO's (het ministerie van BZK). De taken van een Raad van Toezicht van ZBO's dienen bij voorkeur beperkt te blijven tot advisering; een Raad van Toezicht is een goed fenomeen als klankbord voor een directie. Van Raden van Toezicht wordt een raadgevende in plaats van toezichthoudende rol verwacht. Opgemerkt moet worden dat gedurende de implementatie van de Kaderwet ZBO's een verandering in deze verwachting heeft plaatsgevonden. Naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State (2009) mag een Raad van Toezicht (nog steeds) niet worden voorzien van zelfstandige toezichthoudende bevoegdheden, maar mag de raad met betrekking tot financieel toezicht wel worden voorzien van geclausuleerde (goedkeuring/instemming)bevoegdheden. Desalniettemin behoudt de minister te allen tijde de mogelijkheid om een Raad van Toezicht te passeren en blijft géén Raad van Toezicht de voorkeur hebben.

De Kaderwet ZBO's is tot op heden slechts bij twee ZBO's met een Raad van Toezicht geïmplementeerd, namelijk de COA en Raad voor Accreditatie. In de situatie voor de implementatie van de Kaderwet ZBO's blijken de Raden van Toezicht van Staatsbosbeheer, TNO, Nederlands Fonds voor Podiumkunsten, DNB, COA, Fonds voor Cultuurparticipatie, RDW, Kadaster, CIZ en AFM te beschikken over een toezichthoudende rol (dan wel gecombineerd met een raadgevende rol) met de daarbij behorende bevoegdheden. De Raad van Toezicht van de Politieacademie is hierop de enige uitzondering. Van de overige Raden van Toezicht wordt dus een verandering in bevoegdheden en rol verwacht.

2. Op welke wijze hebben de Raden van Toezicht van ZBO's sinds 2006 gereageerd op de druk tot een rolverandering als gevolg van Kaderwet ZBO's?

Ondanks de verwachte druk tot een rolverandering hebben de Raden van Toezicht van Staatsbosbeheer, TNO, Nederlands Fonds voor Podiumkunsten, Fonds voor Cultuurparticipatie en CIZ geen druk hebben ervaren gericht op hun rol en bevoegdheden, waardoor uiteindelijk de Kaderwet ZBO's alleen gevolgen heeft voor de rol (en bevoegdheden) van de Raden van Toezicht COA, RDW, Kadaster, AFM, DNB en Politieacademie. Met uitzondering van de Raad van Toezicht van de Politieacademie hebben deze Raden van Toezicht hiertegen weerstand geboden. Bij Raden van Toezicht die geen druk hebben ervaren is geen reactie waargenomen.

De Raden van Toezicht van de COA, RDW en Kadaster hebben geprobeerd de formele verschuiving van toezichthoudende bevoegdheden naar de minister te vermijden door via het moederministerie een uitzonderingspositie te bewerkstelligen. Het ministerie van BZK (in haar coördinerende rol) heeft dit tegengehouden, waardoor de implementatie van de Kaderwet ZBO's uiteindelijk ertoe leidt dat de toezichthoudende bevoegdheden van de Raden van Toezicht (van AFM, DNB, RDW, Kadaster, COA, Politieacademie) waarnodig in formele zin gewijzigd zijn dan wel worden gewijzigd. De minister krijgt/heeft bij deze ZBO's de toezichthoudende bevoegdheden 'op papier' in handen, waarmee hij in formele zin instrumenten heeft om rechtstreeks in te grijpen bij het ZBO.

Als gevolg van de geboden weerstand leidt de formele herverdeling van toezichthoudende bevoegdheden van Raad van Toezicht naar minister niet tot een 'echte' rolverandering (in materiële zin) van de Raden van Toezicht. Ondanks dat de Raden van Toezicht van de COA, RDW en Kadaster de formele herverdeling van bevoegdheden aan de minister niet hebben tegen kunnen houden, hebben de gesprekken met moederministerie ertoe geleid dat de toezichthoudende rol van deze Raden van Toezicht gewaarborgd blijft. Hetzelfde resultaat geldt voor de Raad van Toezicht van de AFM en Raad van Commissarissen van DNB. Beide raden hebben geprobeerd de gevolgen van de Kaderwet ZBO's op hun rol te kanaliseren door zich te

richten op een compromis; de bevoegdheden van de minister worden in formele zin (in lijn met de Kaderwet ZBO's) versterkt, terwijl tegelijkertijd de toezichthoudende rol (in materiële zin) van beide raden blijft gewaarborgd. De weerstand geboden door deze Raden van Toezicht (COA, RDW, Kadaster, AFM, DNB) heeft zich niet doorgezet tot het openlijk aanvallen of manipuleren van de Kaderwet ZBO's, maar heeft zich voornamelijk intern afgespeeld, tussen de moederministeries en de ZBO's. De politieke verhoudingen zijn daarmee gerespecteerd. Wel zijn door de COA, RDW en Kadasters elementen van dergelijke strategieën waargenomen, maar dit heeft zich niet doorgezet tot een grootschalig verzet geïnitieerd vanuit de Raden van Toezicht zelf.

Slechts één Raad van Toezicht (van de Politieacademie) heeft geen weerstand geboden door in te stemmen met de Kaderwet ZBO's. Enerzijds uit gewoonte (de raad heeft dus geen toezichthoudende rol en bevoegdheden), anderzijds uit de bewuste keuze tot naleving van de Kaderwet ZBO's. De Raad van Toezicht van de Politieacademie heeft zicht afzijdig gehouden van de discussies omtrent de Kaderwet ZBO's en hun bevoegdheden.

3. Welke factoren zijn van invloed op de wijze waarop Raden van Toezicht van ZBO's sinds 2006 hebben gereageerd op druk tot een rolverandering als gevolg van de Kaderwet ZBO's?

De wijze waarop de Raden van Toezicht zijn omgegaan met de Kaderwet ZBO's is niet gebaseerd op toeval, maar blijkt afhankelijk van acht factoren gebaseerd op het theoretisch model van Oliver (1991). Één van de belangrijkste factoren betreft de mate waarin Raden van Toezicht beslissingsbevoegdheden verliezen met betrekking tot de rechtspositie van het bestuur en het goedkeuren van specifieke besluiten. De meeste weerstand in het onderzoek (*vermijden*) wordt waargenomen indien vóór de invoering van de Kaderwet ZBO's dergelijke bevoegdheden aan de Raad van Toezicht (COA, RDW, Kadaster) waren toebedeeld en ze als gevolg van de Kaderwet ZBO's deze bevoegdheden aan de minister (in hun ogen) 'verliezen'. Dit gaat ten koste van de autonomie van de Raden van Toezicht. Daartegenover wordt geen weerstand (*instemmen*) waargenomen bij de Raad van Toezicht van de Politieacademie, mede omdat daar geen verandering in bevoegdheden plaatsvindt. Bij de Raad van Toezicht van de AFM en de Raad van Commissarissen van DNB blijven de gevolgen voor de autonomie beperkt, waardoor beide raden een milde vorm van weerstand (*compromisvorming*) hebben geboden tegen de Kaderwet ZBO's. Deze bevindingen bevestigen de veronderstellingen die voortvloeien uit het model van Oliver (1991) en in het theoretisch kader zijn gebruikt.

De ervaren legitimiteitverbetering door in te stemmen met de Kaderwet ZBO's blijkt ook van invloed op het handelen van de Raden van Toezicht. De Raden van Toezicht van de COA, RDW en

Kadaster hebben meer weerstand (*vermijden*) geboden dan de andere raden, omdat in hun ogen het moederministerie de aanwezigheid van een toezichthoudende Raad van Toezicht (met formele bevoegdheden) als legitiem beschouwt. Het opgeven van deze rol en daarbij behorende bevoegdheden zou mede daarom niet tot een legitimiteitverbetering leiden. Met betrekking tot de rol bleek dit ook het geval bij de Raad van Toezicht van de AFM en Raad van Commissarissen van DNB, maar niet ten aanzien van de bevoegdheden. Volgens het ministerie van Financiën behoort de minister de toezichthoudende bevoegdheden in handen te hebben, zodoende ontstond een compromis. Het theoretisch model van Oliver (1991) voorspelt een brede *range* aan strategieën (zowel *compromisvorming*, *vermijden*, *trotseren* als *manipuleren*) indien Raden van Toezicht geen legitimiteitverbetering verwachten, waardoor het handelen van de Raden van Toezicht (AFM, DNB, Kadaster, COA en RDW) overeenkomt met de veronderstellingen uit het model van Oliver (1991). De Raad van Toezicht van de Politieacademie voorzag wel een legitimiteitverbetering, omdat het moederministerie (BZK) duidelijk heeft aangegeven de raad niet van toezichthoudende bevoegdheden te willen voorzien (en zelfs liever een Raad van Adviesmodel wenst te hanteren). Oliver (1991) voorspelt dat de raad in dit geval zal *instemmen* met de Kaderwet ZBO's, zoals is waargenomen.

Ook is een verband waargenomen tussen mate waarin de doelen van Raden van Toezicht overeenkomen met die van de Kaderwet ZBO's en de wijze waarop Raden van Toezicht omgaan met de Kaderwet ZBO's. Zoals uiteengezet is een raadgevende rol vanuit de Kaderwet ZBO's gewenst. Bij de Raden van Toezicht (COA, RDW, Kadaster, AFM, DNB) die juist een toezichthoudende rol of een combinatie van beiden nastreefden, werd meer weerstand waargenomen (*vermijden* en *compromisvorming*) dan bij Raad van Toezicht van de Politieacademie (*instemmen*) die een raadgevende rol als doel had. Dit komt overeen met de veronderstellingen uit het theoretisch kader, waardoor de hypothese met betrekking tot de factor *consistentie* in alle drie de cluster wordt bevestigd.

Een vierde verklarende factor betreft de mate waarin Raden van Toezicht te maken hebben met eenduidige verwachtingen (in overeenstemming met de Kaderwet ZBO's) over hun rol. De Raden van Toezicht die de meeste weerstand hebben geboden (COA, RDW en Kadaster), hebben te maken met de meeste tegengestelde verwachtingen gericht op hun rol. Bij de AFM en DNB is sprake van twee verschillende verwachtingen, waardoor een compromis valt te verklaren. Bij alle raden (COA, RDW, Kadaster, AFM en DNB) waarbij geen eenduidige verwachtingen zijn waargenomen, hebben de tegengestelde verwachtingen ruimte geboden om tegen de Kaderwet ZBO's in te gaan. Enkel bij de Raad van Toezicht van de Politieacademie was sprake van eenduidige verwachtingen ten aanzien van hun rol, wat mede heeft geresulteerd in het *instemmen* met de Kaderwet ZBO's. Indien sprake is van tegengestelde verwachtingen zijn

volgens het theoretisch model van Oliver (1991) meerdere strategieën mogelijk (zowel *compromisvorming*, *vermijden*, *trotseren* als *manipuleren*), waardoor het handelen van de Raden van Toezicht overeenkomt met de veronderstellingen uit het model van Oliver (1991).

Het handelen van de Raden van Toezicht wordt ook bepaald door de mate waarin zij afhankelijk zijn van de (feitelijke) institutionele bron. Alle Raden van Toezicht zijn in hoge mate afhankelijk van hun moederministerie, omdat alleen het moederministerie instrumenten heeft om in te grijpen binnen een Raad van Toezicht. Uit het onderzoek blijken echter 'alleen' de ministeries van BZK en Financiën de Kaderwet ZBO's consequent tot uitvoering te willen brengen, waarbij het ministerie van BZK een coördinerende rol vertolkt. Feitelijk kunnen alleen zij als institutionele bronnen worden aangemerkt. Bij Raden van Toezicht (van de COA, RDW en Kadaster) die slechts beperkt afhankelijk zijn van deze institutionele bron(nen) is een 'sterkere' vorm van weerstand waargenomen (*vermijden*), dan bij de overige raden van de Politieacademie en de AFM en DNB (respectievelijk *instemmen* en *compromisvorming*) die wel afhankelijk zijn van de ministeries van BZK en Financiën. Oliver (1991) voorspelt in een situatie van afhankelijkheid twee strategieën, namelijk *instemmen* en *compromisvorming*. Zodoende valt de al dan niet waargenomen weerstand, in overeenstemming met het theoretisch model van Oliver (1991), te verklaren.

De ervaren efficiencyverbetering door in te stemmen met de Kaderwet ZBO's blijkt ook van invloed op de wijze waarop Raden van Toezicht omgaan met de Kaderwet ZBO's. Als enige Raad van Toezicht verwacht de raad van de Politieacademie dat de invoering van de Kaderwet ZBO's kan leiden tot een efficiencyverbetering. De Raad van Toezicht van de Politieacademie stemt mede met de Kaderwet in, omdat de raad hoopt dat de invoering van de Kaderwet ZBO's leidt tot een heldere scheiding (die op dit moment ontbreekt) tussen de taken van de Raad van Toezicht en het ministerie. Daartegenover voorzien de andere Raden van Toezicht (COA, RDW en Kadaster) geen efficiencyverbetering, omdat zij verwachten dat het ministerie de bevoegdheden niet waar kan maken; wat uiteindelijk ten koste zal gaan van de prestaties van hun ZBO. Mede daarom hebben deze raden meer weerstand (*compromisvorming* en *vermijden*) geboden tegen de Kaderwet ZBO's. Dit komt overeen met de door Oliver (1991) voorspelde strategieën (zowel *compromisvorming*, *vermijden*, *trotseren* als *manipuleren*) indien Raden van Toezicht geen efficiencyverbetering verwachten.

Ook is een verband gevonden tussen het handelen van Raden van Toezicht en het feit dat verwachtingen rondom de bevoegdheden en rol van Raden van Toezicht wettelijk zijn verankerd in de Kaderwet ZBO's. De druk vanuit de Kaderwet ZBO's wordt getypeerd als 'wettelijke dwang', maar het voortraject van de instellingswetswijziging, benodigd om een ZBO onder de

Kaderwet ZBO's te brengen, biedt sommige Raden van Toezicht ruimte om weerstand te bieden. Alleen voor de Politieacademie was in dit voortraject geen ruimte om te onderhandelen, waardoor zij hebben ingestemd met de Kaderwet ZBO's. Daartegenover hadden de andere Raden van Toezicht (AFM, DNB, COA, RDW, Kadaster) deze mogelijkheid wel, zodat zij meer weerstand hebben geboden tegen de Kaderwet ZBO's. Volgens het theoretisch model van Oliver (1991) is de kans het grootst dat Raden van Toezicht zullen *instemmen* met de Kaderwet ZBO's, omdat het om een vorm van wettelijke dwang gaat. Daarmee wordt door Oliver (1991) overigens niet de strategieën *compromisvorming* en *vermijden* uitgesloten, waardoor deze bevindingen de veronderstellingen van Oliver (1991) bevestigen.

De laatste verklarende factor voor de waargenomen strategische reacties van Raden van Toezicht betreft de ervaren onzekerheid door de Raden van Toezicht. Op basis van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat alle Raden van Toezicht te maken hebben met onzekerheid (die gedurende het proces wel is afgenomen). Tijdens de invoering van de Kaderwet ZBO's was het voor hen onduidelijk welke gevolgen de wet zou hebben op hun rol en bevoegdheden. Gezien de aanwezige onzekerheid werd op basis van het theoretisch model van Oliver (1991) geen of slechts een beperkte vorm van weerstand verwacht (*instemmen*, *compromisvorming* en *vermijden*), zoals is waargenomen bij de Politieacademie, RDW, COA en Kadaster. Anders dan bij de overige Raden van Toezicht die weerstand hebben geboden, heeft de Raad van Toezicht van de Kadaster als enige nog geen duidelijkheid over hun toekomstige rol. Dit leidt ertoe dat zij voor hen bekende regelingen met andere Raden van Toezicht willen imiteren. Opgemerkt moet worden dat bij de Raad van Toezicht van de AFM en Raad van Commissarissen van DNB op basis van het theoretisch model van Oliver (1991) de meeste weerstand (*trotseren* en *manipuleren*) werd verwacht, aangezien zij de minste onzekerheid hebben ervaren. Dit is niet waargenomen. In de discussie (paragraaf 6.3) wordt hier uitgebreid op ingegaan.

In het onderzoek werd ook verondersteld dat de mate waarin andere Raden van Toezicht al volgens de verwachtingen voortvloeiend uit de Kaderwet ZBO's opereren, de mate waarin Raden van Toezicht onderling met elkaar verbonden zijn en de omvang van het ZBO's waarvan Raden van Toezicht deel uitmaken van invloed is op de wijze waarop Raden van Toezicht reageren. Dit is echter niet waargenomen, waardoor drie hypothesen (met betrekking tot de factoren *vrijwillige verspreiding*, *verbondenheid* en *grootte*) zijn weerlegd. Dit heeft deels met de opzet van het onderzoek te maken, maar ook deels omdat bepaalde elementen vanuit de gebruikte theorie niet opgaan in de bijzondere context waarin ZBO's opereren. Ook hierop wordt in de discussie (paragraaf 6.3) uitgebreid ingegaan.

6.2 Antwoord op de hoofdvraag

De hoofdvraag luidde: *Hoe zijn de Raden van Toezicht van ZBO's sinds 2006 omgegaan met de druk tot een rolverandering als gevolg van de Kaderwet ZBO's?* De Kaderwet ZBO's voorziet de minister van een minimumpakket aan bevoegdheden ter waarborging van zijn ministeriële verantwoordelijkheid. Ondanks dat de Kaderwet ZBO's geen regelingen bevat die het gebruik van een Raad van Toezicht verbiedt of de vormgeving ervan bepaald, worden wel verwachtingen als gevolg van de nieuwe bevoegdheidsverdeling geëxpliciteerd door de initiator van de Kaderwet ZBO's. De taken van een Raad van Toezicht van ZBO's dienen bij voorkeur beperkt te blijven tot advisering. Daarmee komt de toezichthoudende rol en bijbehorende bevoegdheden bij de minister in plaats van Raad van Toezicht te liggen.

Het merendeel van de Raden van Toezicht blijken echter te beschikken over een toezichthoudende rol (dan wel gecombineerd met een raadgevende rol) met de daarbij behorende bevoegdheden, waardoor vanuit de Kaderwet ZBO's druk is uitgegaan tot het veranderen van hun rol en bevoegdheden. Daarentegen heeft een deel van de Raden van Toezicht tot op heden dergelijke druk niet ervaren. Enerzijds omdat sommige ZBO's niet onder de Kaderwet ZBO's vallen, anderzijds omdat de Kaderwet ZBO's niet overal consequent wordt uitgevoerd. Met uitzondering van een enkele Raad van Toezicht hebben de Raden van Toezicht tegen de gevolgen van de Kaderwet ZBO's voor hun rol en bevoegdheden weerstand geboden, waarbij sommige Raden van Toezicht (tevergeefs) hebben geprobeerd de formele verschuiving van toezichthoudende bevoegdheden naar de minister te vermijden en andere Raden van Toezicht de gevolgen van de Kaderwet ZBO's op hun rol hebben geprobeerd te kanaliseren door zich te richten op een compromis.

De wijze waarop de Raden van Toezicht zijn omgegaan met de Kaderwet ZBO's is niet gebaseerd op toeval, maar blijkt afhankelijk van acht factoren gebaseerd op het theoretisch model van Oliver (1991). Allereerst blijkt de mate waarin de Kaderwet ZBO's de autonomie van Raden van Toezicht beperkt positief van invloed op de waargenomen weerstand (*autonomie*). Ten tweede bieden Raden van Toezicht meer weerstand wanneer zij verwachten dat de Kaderwet ZBO's hun legitimiteit niet zal verbeteren (*legitimiteit*). Ten derde verzetten Raden van Toezicht zich meer tegen de Kaderwet ZBO's zodra deze conflicteren met hun eigen doelen (*consistentie*). Ten vierde bieden de Raden van Toezicht meer weerstand naarmate zij te maken hebben met andere tegengestelde verwachtingen (*multiplicity*). Ten vijfde verzetten Raden van Toezicht die niet afhankelijk zijn van de institutionele bron zich meer actief, dan de raden die wel afhankelijk zijn (*afhankelijkheid*). Ten zesde bieden Raden van Toezicht minder weerstand, naarmate zij verwachten dat de Kaderwet ZBO's positieve gevolgen heeft voor de prestaties van het ZBO (*efficiency*). Ten zevende leidt de wettelijke verankering van verwachtingen in de Kaderwet

ZBO's tot minder weerstand van Raden van Toezicht (*wettelijke dwang*). Als laatste verzetten Raden van Toezicht zich minder indien zij onzeker zijn over hun toekomst (*onzekerheid*). Hiermee worden acht van de elf hypothesen uit het theoretisch kader bevestigd, namelijk met betrekking tot de factoren *legitimititeit, autonomie, multiplicity, efficiency, afhankelijkheid, consistentie, wettelijke dwang* en *onzekerheid*.

Uiteindelijk leidt de Kaderwet ZBO's ertoe dat de Kamer de mogelijkheid heeft om de minister (via zijn ministeriële verantwoordelijkheid en daarbij behorende minimumpakket aan bevoegdheden) aan te spreken op het functioneren van een ZBO. In dit kader lijkt de doelstelling van Kaderwet ZBO's in eerste instantie behaald, in formele zin heeft/krijgt de minister de toezichthoudende bevoegdheden zodat de Kamer hem hierop kan aanspreken. Als gevolg van geboden weerstand hebben Raden van Toezicht echter hun (toezichthoudende) rol weten te waarborgen. Dit betekent dat de minister niet zonder 'tussenkoms' van een Raad van Toezicht zomaar kan ingrijpen in een ZBO, immers blijkt uit het onderzoek dat Raden van Toezicht hun toezichthoudende rol niet hebben veranderd en zich daarmee nog steeds 'baas in eigen huis' voelen. De Kamer heeft dus wel de mogelijkheid om de minister aan te spreken via zijn ministeriële verantwoordelijkheid, maar als gevolg van de geboden discretionaire ruimte die Raden van Toezicht hebben gekregen van hun moederministeries, is het passeren van Raden van Toezicht vooralsnog onmogelijk. Als gevolg van deze discretionaire ruimte zal het functioneren van deze Raden van Toezicht (meer) achter de gesloten deuren van de ZBO's plaatsvinden.

6.3 Discussie

De afgelopen vijf maanden hebben grotendeels in het teken gestaan van deze scriptie met daarin de vraag hoe Raden van Toezicht van ZBO's zijn omgegaan met de druk tot een rolverandering als gevolg van de Kaderwet ZBO's. Ter beantwoording van deze vraag heb ik een aantal stappen genomen die uiteindelijk hebben geleid tot het antwoord van de centrale onderzoeksvraag in dit hoofdstuk. Tegelijkertijd heeft elke stap bijgedragen aan het leerproces wat een (beginnend) onderzoeker moet doorlopen. In deze paragraaf reflecteer ik op het onderzoek, waarbij ik in ga op de implicaties ervan.

In het onderzoek worden drie hypothesen weerlegd, namelijk met betrekking tot de factoren *grootte, vrijwillige verspreiding* en *verbondenheid*. Dit heeft deels met de opzet van het onderzoek te maken, maar ook deels omdat bepaalde elementen vanuit de gebruikte theorie niet opgaan in de bijzondere context waarin ZBO's opereren.

In het onderzoek werd verondersteld dat grote ZBO's waarvan de Raden van Toezicht deel uitmaken meer druk van buitenaf zouden ervaren, waardoor Raden van Toezicht minder weerstand zouden bieden tegen de gevolgen van Kaderwet ZBO's voor hun rol. Deze

veronderstelling blijkt onjuist. In het onderzoek is gekozen om omvang van ZBO's te operationaliseren met FTE; op zich geen verkeerde keuze, omdat departementen op dezelfde wijze de omvang van ZBO's bepalen, waardoor zij met dezelfde 'bril' als ik naar de omvang van ZBO's kijken. Een mogelijke verklaring waarom de omvang van ZBO's uiteindelijk niet van invloed is gebleken op het handelen van Raden van Toezicht is dat de Kaderwet ZBO's als doelstelling heeft het primaat van de politiek te herstellen. De Kaderwet ZBO's moet onder andere de ministeriële verantwoordelijkheid waarborgen, zodat de minister democratisch gecontroleerd kan worden door de Kamer en de minister rechtsreeks kan ingrijpen bij een ZBO. In het verlengde hiervan zijn indicaties waargenomen dat ZBO's met politieke gevoelige taken meer druk van de Kaderwet ZBO's ervaren, omdat de Kamer en het ministerie zelf op deze ZBO's meer grip willen hebben (de Kaderwet ZBO's geeft hen deze grip). Dit kan erop duiden dat in de context waarin ZBO's opereren de mate waarin organisaties 'zichtbaar' zijn voornamelijk wordt bepaald door de aandacht die zij van de politiek krijgen. Een relatief grote organisatie (bijvoorbeeld TNO) kan grotendeels op de achtergrond opereren, terwijl een relatief kleine organisatie (bijvoorbeeld de AFM die zeven maal kleiner is dan TNO) meer in de politieke en publieke belangstelling staat. Dit is echter niet meegenomen in het onderzoek en moet daarom worden gezien als een mogelijke veronderstelling voor eventueel vervolgonderzoek.

Een tweede veronderstelling die is weerlegd betreft dat naarmate Raden van Toezicht meer zijn verbonden met hun omgeving, de Raden van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk. Deze veronderstelling is gebaseerd op de theorie van Oliver (1991), waarin wordt bepleit dat actoren die sterk met elkaar verbonden zijn eerder institutionele waarden en normen (zoals verankerd in de Kaderwet ZBO's) als 'sociale feiten' zullen zien. Tevens leidt deze verbondenheid tot coördinatie en afstemming van onderlinge relaties, waardoor actoren eerder zullen instemmen of tot een compromis zullen proberen te komen. Enerzijds is het weerleggen van deze hypothese mogelijk te wijten aan de opzet van het onderzoek. Het onderzoek is namelijk enkel gericht op de verbondenheid tussen Raden van Toezicht van ZBO's onderling. Hierdoor wordt de verbondenheid tussen ZBO's (waarvan de Raden van Toezicht deel uitmaken) en de rest van de omgeving niet meegenomen. In het onderzoek (bij de cases AFM en DNB) zijn indicaties waargenomen dat een minder nauwe operationalisatie van het begrip 'verbondenheid' tot een bevestiging van deze hypothese had kunnen leiden. Verbondenheid gaat verder dan tussen ZBO's onderling, maar heeft ook betrekking op de rest van de omgeving (zoals met het moederministerie). Anderzijds moet in ogenschouw worden genomen dat ZBO's moeilijk te vergelijken zijn met 'normale' organisaties waar de theorie van Oliver (1991) zich op richt. De noemer zelfstandige bestuursorganen is namelijk niet gebaseerd op het 'soort' werkzaamheden dat de organisaties verrichten. Integendeel, veel ZBO's uit het onderzoek zijn monopolisten die opereren in een eigen context en omgeving, waardoor 'sociale feiten' voor de

één niet opgaan voor de ander. Deze bevinding kan erop duiden dat de theorie van Oliver (1991) met betrekking tot de factor *verbondenheid* in de speciale context waarin ZBO's opereren niet opgaat.

In het onderzoek is ook de hypothese "*Naarmate meer Raden van Toezicht bij ZBO's voldoen aan de institutionele druk, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.*" weerlegd. Als gevolg van het beperkte aantal Raden van Toezicht die voldoen aan de Kaderwet ZBO's, werd van de Raden van Toezicht meer weerstand verwacht dan is waargenomen. Volgens Oliver (1991) worden de verwachtingen (bijvoorbeeld zoals verankerd in de Kaderwet ZBO's) bij een beperkte vrijwillige verspreiding minder snel als 'sociale feiten' gezien. Deze veronderstelling komt overeen met de bevindingen uit het onderzoek; een Raad van Toezicht 'hoort' volgens de Raden van Toezicht toezichthoudende bevoegdheden te hebben. Desalniettemin blijft de waargenomen weerstand beperkt. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de factor 'Vrijwillige verspreiding' anders ingevuld moet worden ten aanzien van ZBO's. Ondanks de beperkte waargenomen weerstand, lijkt de veronderstelling van Oliver (1991) plausibel. De verklaring moet dan ook worden gezocht in de opzet van het theoretisch model van Oliver (1991). Het model omvat een combinatie van factoren die allemaal tegelijkertijd van invloed kunnen zijn op het strategisch reacties van actoren. Deze combinatie leidt ertoe dat factoren strategische reacties uitsluiten, terwijl andere factoren juist deze strategische reacties veronderstellen. Een voorbeeld uit het onderzoek kan dit illustreren. De institutionele druk vanuit de Kaderwet ZBO's wordt in het onderzoek getypeerd als wettelijke dwang, aldus wordt verwacht dat Raden van Toezicht zullen *instemmen* en ten hoogste de druk zullen *vermijden*. Daartegenover blijkt dat een beperkte aantal Raden van Toezicht reeds voldoen aan eisen van de Kaderwet ZBO's, waardoor juist wordt verwacht dat Raden van Toezicht meer weerstand zullen bieden, namelijk de druk *trotseren* of *manipuleren*. Aldus, indien sprake is van wettelijke dwang gecombineerd met een beperkte vrijwillige verspreiding spreken de veronderstellingen van Oliver (1991) elkaar tegen.

In het theoretisch model van Oliver (1991) zijn meerdere factoren te onderscheiden die elkaar kunnen tegenspreken. Daarom is het belangrijk om onderscheid aan te brengen in de mate waarin een factor van invloed is op de strategische reactie in de desbetreffende casus. De mate van invloed is namelijk niet evenredig verdeeld over de tien factoren die Oliver (1991) aanhaalt; het kan zijn dat de ene factor zwaarder weegt dan de ander. Met betrekking tot de Kaderwet ZBO's hebben andere factoren, voornamelijk *wettelijke dwang* en *autonomie*, meer invloed op de strategische reacties dan de andere factoren. Bovengenoemde kanttekening bij het model van Oliver (1991) is volgens mij ook de verklaring waarom de hypothese met betrekking 'onzekerheid' in cluster 3 (AFM en DNB) is weerlegd. Dezelfde redenering verklaart ook waarom

bij de factoren *multiplicity*, *legitimiteit* en *efficiency*, waarbij het theoretisch model van Oliver (1991) *compromisvorming*, *vermijden*, *trotseren* of *manipuleren* voorspelt, niet meer weerstand van Raden van Toezicht is waargenomen.

Ondanks dat in het onderzoek de hypothese “*Naarmate de institutionele druk op de Raad van Toezicht bestaat uit wettelijke dwang, zal de Raad van Toezicht minder weerstand bieden tegen de institutionele druk.*” is bevestigd, wil ik nog wel een slotopmerking plaatsen met betrekking tot het model van Oliver (1991). Volgens het theoretisch model van Oliver (1991) is de kans het grootst dat Raden van Toezicht zullen *instemmen* met de Kaderwet ZBO's, omdat het om een vorm van wettelijke dwang gaat. Daarmee wordt door Oliver (1991) overigens niet de strategieën *compromisvorming* en *vermijden* uitgesloten, maar wel minder waarschijnlijk geacht. Naar aanleiding van het onderzoek acht ik deze kansen bij ZBO's (en daarmee Raden van Toezicht) echter gelijk. In de context waarin ZBO's opereren worden zij rechtsreeks betrokken bij de wetgeving omtrent hun organisatie en taak. ZBO's en daarmee Raden van Toezicht hebben periodiek contact met het moederministerie, waardoor zij meer mogelijkheden hebben dan private organisaties om zich te bemoeien met het wetsontwerp. In sommige gevallen worden zij zelfs geconsulteerd, bijvoorbeeld bij de AFM en DNB. Dit biedt ruimte voor strategieën als *compromisvorming* en *vermijden*.

Tot slot wil ik ingaan op enkele beperkingen van dit onderzoek. Zoals gezegd hebben de afgelopen vijf maanden grotendeels in het teken gestaan van deze scriptie. Als gevolg van dit beperkte tijds kader en eigen (ingeschatte) mogelijkheden heb ik enkele suboptimale keuzes moeten maken. Allereerst is gekozen voor een afbakening in tijd door de situatie vanaf 2006 tot nu te onderzoeken, terwijl de Kaderwet ZBO's een langere geschiedenis kent (wel pas in 2007 van kracht gegaan). Dit betreft een pragmatische keuze, omdat leden van Raden van Toezicht voor een beperkte tijd (vaak vier jaar) worden benoemd. Uit het vooronderzoek bleek dat bijna alle Raden van Toezicht gedurende een tijdsbestek van vijftien jaar meerdere malen van leden zijn veranderd. Wellicht had het onderzoek tot andere resultaten geleid, indien was gekozen voor een andere afbakening in tijd.

Een tweede opmerking wil ik plaatsen bij de beschreven 'rolverandering' van Raden van Toezicht. In het onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen twee rollen, namelijk toezichthoudende en raadgevende rollen. In ogenschouw moet worden genomen dat de 'rol' van een Raad van Toezicht een meervoudig begrip betreft. Deze tweedeling is een vereenvoudigde weergave; in de literatuur zijn verschillende differentiaties te vinden, bijvoorbeeld door Conforth (2003). Een differentiatie zou een meer nauwkeurige weergave van de huidige rol opvatting(en) van Raden van Toezicht hebben gegeven, echter was dit niet het doel van het

onderzoek. Het onderzoek is gericht op de strategische reacties van Raden van Toezicht op de druk tot een rolverandering. In dat kader heeft de Kaderwet ZBO's enkel gevolgen voor toezichthoudende rol en bevoegdheden van Raden van Toezicht.

Mijn derde opmerking heeft betrekking op de beantwoording van de hoofdvraag. In het onderzoek zijn uiteindelijk elf cases geselecteerd en onderzocht, waardoor de beantwoording van de hoofdvraag niet moet worden opgevat als een algemene uitspraak over 'alle' Raden van Toezicht van ZBO's. Daarnaast moeten veel ZBO eigenlijk als 'uniek' worden gezien, omdat zij ieder opereren in een specifieke context die moeilijk met elkaar te vergelijken zijn. Graag had ik meer cases onderzocht, echter waren niet alle Raden van Toezicht bereid deel te nemen aan het onderzoek.

Doordat gekozen is voor een meervoudige casestudie (elf cases) is dit ten koste gegaan van de breedte van het onderzoek. De beschrijving van de strategische reacties moet daarom niet worden gezien als een allesomvattende beschrijving van de wijze waarop Raden van Toezicht zijn omgegaan met de Kaderwet ZBO's, wel geeft het een goed beeld van de mate waarin Raden van Toezicht weerstand hebben geboden tegen de Kaderwet ZBO's met daarbij voorbeelden hoe deze weerstand zich heeft geuit.

Als laatste wil ik opmerken dat het onderwerp van deze scriptie door veel respondenten als 'politiek gevoelig' wordt ervaren. Dit brengt het risico met zich mee dat respondenten sociaal wenselijke antwoorden hebben gegeven. In de methodologische verantwoording is ingegaan op de maatregelen die ik heb genomen om dit te voorkomen. Desalniettemin blijft dit risico wel bestaan. Het gevaar op sociaal wenselijke antwoorden zou groter zijn geweest als ik alleen de secretarissen van Raden van Toezicht had geïnterviewd. Tijdens het contact met hen bleken zij voorzichtiger te antwoorden dan voorzitters van Raden van Toezicht. Uiteindelijk heb ik tien voorzitters, één vicevoorzitter en één secretaris van Raden van Toezicht gesproken.

6.4 Aanbevelingen

Naar aanleiding van het onderzoek wil ik graag twee aanbevelingen doen met betrekking tot de maatschappelijke relevantie van het onderzoek en drie aanbevelingen met betrekking tot de wetenschappelijke relevantie.

Geconcludeerd is dat als gevolg van de Kaderwet ZBO's in formele zin toezichthoudende bevoegdheden bij de minister liggen / komen te liggen in plaats van bij Raden van Toezicht (ter waarborging van zijn ministeriële verantwoordelijkheid). Daarentegen blijken géén van de Raden van Toezicht hun toezichthoudende rol te hebben gewijzigd, omdat vakministeries hen de discretionaire ruimte bieden om deze rol te behouden; Raden van Toezicht voelen zich nog

steeds 'baas is eigen huis'. Als gevolg van de Kaderwet ZBO's heeft de Kamer dus wel mogelijkheden verworven om de minister aan te spreken, omdat in formele zin de minister over instrumenten beschikt om zijn ministeriële verantwoordelijkheid waar te maken. Desalniettemin wensen Raden van Toezicht (met hun toezichthoudende bevoegdheden in materiële zin) niet door de minister gepasseerd te worden, waardoor een Raad van Toezicht een 'sta-in-de-weg' blijft in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid. Om staatsrechtelijk een zuiver model te creëren schiet de huidige uitvoering van Kaderwet ZBO's te kort. Het ministerie van BZK zal in haar coördinerende rol moeten pleiten voor een daadwerkelijke rolverandering van Raden van Toezicht, omdat zij nu alsnog op de stoel van de minister zitten en rechtstreeks ingrijpen van de minister beperken. Gezien de vertragingen van de implementatie van de Kaderwet ZBO's heeft het ministerie van BZK hiertoe voldoende tijd en mogelijkheden, aangezien afspraken tussen ministeries en Raden van Toezicht nog niet zijn geformaliseerd (met uitzondering van de COA en Raad van Accreditatie).

Let wel, bovenstaande aanbeveling geldt voornamelijk voor degenen die staatsrechtelijke argumenten boven praktische argumenten plaatsen. Het is niet bewezen dat Raden van Toezicht slecht werk leveren en in het onderzoek zijn indicaties gevonden dat Raden van Toezicht juist een positieve bijdrage leveren aan de prestaties van ZBO's. Het toebedelen van toezichthoudende bevoegdheden aan de minister zou feitelijk ertoe moeten leiden dat het ministerie (extern) toezicht gaat houden op het ZBO. Velen twifelen of ministeries deze rol vanwege een gebrek aan tijd, deskundigheid en onafhankelijkheid kunnen waarmaken. Geïnspireerd door een interview met oud-SG, waarin de respondent pleit dat een Raad van Toezicht meer doet dan de respondent als SG destijds deed (als toezichthouder op een ZBO), zou het interessant zijn om de toegevoegde waarde als 'toezichthouder' van Raad van Toezicht in vergelijking met het ministerie te onderzoeken. Indien zou blijken dat een Raad van Toezicht (met bevoegdheden) in vergelijking met een ministerie inderdaad leidt tot betere prestaties van een ZBO, dan kan worden afgevraagd of de wetgever er verstandig aandoet om staatsrechtelijke principes (zoals ministeriële verantwoordelijkheid) dusdanig smal te definiëren dat het goede ontwikkelingen tegengaat.

Vanuit wetenschappelijk oogpunt is het interessant om naast deze elf cases hetzelfde onderzoek met andere Raden van Toezicht van ZBO's te verrichten. Deze herhaling draagt bij aan de betrouwbaarheid waarmee de veronderstellingen uit het theoretisch kader zijn getoetst en zal leiden tot een completer beeld van de wijze waarop Raden van Toezicht van ZBO's zijn omgegaan met de Kaderwet ZBO's, immers is het moeilijk om met betrekking tot ZBO's algemene uitspraken te doen.

Indien wordt gekozen om hetzelfde onderzoek nogmaals te verrichten wordt aanbevolen om de toevoeging van Goodstein (1994) aan het theoretisch model van Oliver (1991) anders in te vullen. Uit het onderzoek blijkt dat de omvang van het ZBO (waarvan de Raad van Toezicht) deel uitmaakt niet van invloed is de strategische reacties van Raden van Toezicht. Daarentegen zijn indicaties waargenomen dat de mate van politieke gevoeligheid hierop wel van invloed is. Deze veronderstelling zou in eventueel vervolgonderzoek kunnen worden bevestigd dan wel verworpen.

Mijn laatste aanbeveling heeft betrekking op de trage implementatie van de Kaderwet ZBO's, met name bij ZBO's met een Raad van Toezicht. In het onderzoek zijn indicaties waargenomen dat de aanwezigheid van een Raad van Toezicht hierop van invloed is. Een definitieve verklaring voor de trage implementatie van de Kaderwet ZBO's kon in dit onderzoek niet worden geven, mede omdat dit geen onderdeel uitmaakte van het onderzoek en daarom niet is meegenomen. In een vervolgonderzoek zou de implementatie van de Kaderwet ZBO's wel kunnen worden onderzocht en wellicht kunnen leiden tot een verklaring van de waargenomen vertragingen.

Literatuur

Algemene Rekenkamer. (2008). *Kaders voor toezicht en verantwoording*. [rapport]. Den Haag.

Algemene Rekenkamer. (2009). *Verslagen van raden van toezicht vergeleken*. [rapport]. Den Haag.

Algemene Rekenkamer. (2009). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5. Terugblik 2009*. [rapport]. Den Haag.

Cashore, B. & Vertinsky, I. (2000). Policy networks and firm behaviours: Governance systems and firm responses to external demands for sustainable forest management. *Policy Sciences*, 33, 1-30

Carpenter, V.L. & Feroz, E.H. (2001). Institutional theory and accounting rule choice; an analysis of four US state government's decisions to adopt generally accepted accounting principles. *Accounting, Organization and Society*, 26, 565-596.

Clemens, B.W. & Douglas, T.J. (2005). Understanding strategic responses to institutional pressures. *Journal of Business Research*, 58, 1205-1213

Clemens, B., Bamford, C.E. & Douglas, T.J. (2008). Choosing Strategic Responses to Address Emerging Environmental Regulations: Size, Perceived Influence and Uncertainty. *Business Strategy and the Environment*, 17, 493-511

Commissie Gerritse. (2007). *ZBO's binnen Kaders. Rapportage op de hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's*. Den Haag, augustus 2007.

Conforth, C. (2003). *The Governance of Public and Non-Profit Organisations. What do boards do?*. Londen. Routledge.

DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48 (2), 147-160.

Eijlander, P. (1999). Zelfstandig bestuur: maatschappelijke verantwoording of bestuurlijk toezicht. *Regelmaat*, 1999 (1), 31-38.

Etherington, L.D. & Richardson, A.J. (1994). Institutional Pressures on University Accounting Education in Canada. *Contemporary Accounting Research*, 10, 141-162

Goodstein, J.D. (1994). Institutional pressures and strategic responsiveness; employer involvement in work-family issues. *Academy of Management Journal*, 37 (2), 350-382

- Groot, A.D. de (1994). Methodologie. *Grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen*. Assen. Koninklijke Van Gorcum.
- Ingram, P. & Simons, T. (1995). Institutional and Resource Dependence Determinants of Responsiveness to Work-Family Issues. *Academy of Management Journal*, 38 (5), 1466-1482
- Jamali, D. (2010). MNCs and International Accountability Standards Through an Institutional Lens: Evidence of Symbolic Conformity or Decoupling. *Journal of Business Ethics*, 95, 617-640
- Johansson, S. (2003). Independent movement or government subcontractor? Strategic responses of voluntary organisations to institutional processes. *Financial Accountability & Management*, 19 (3), 209-224
- Klehe, U. (2004). Choosing how to choose: institutional pressures affecting the adoption of personal selections procedures. *International journal of selection and assessment*, 12 (4), 327-342.
- Luursema, M.A., Van Twist, M.J.W., Beemer, F.A., Timmerman, R.M., Gronheid, F. (2003). *Toekomst voor raden van toezicht*. Berenschot Foundation. Assen. Koninklijke Van Gorcum.
- Meyer, J.W. & Scott, W.R. (1992). *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. London, Sage publications.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organisations; Formal structure as myth and ceremony. In: Meyer, J.W. & Scott, W.R. (red.). *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. London, Sage publications. [pp. 21-44]
- Ministerie van Financiën. (2010). *Brede heroverwegingen Rapport 19: Bedrijfsvoering*. [rapport]. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *ZBO-register*. [http://almanak.zboregister.overheid.nl/sites/min_bzk2/overzicht.php?sortby=abc]. 31 maart 2011.
- Montfort, C.J. van., (2005). Wetgeving en codificatie van toezicht en verantwoording bij hybride organisaties. *Bestuurskunde*, 2005 (3), 4-12.
- Montfort, C.J. van., (2010). Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand: Een terugblik en een blik in de toekomst. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2010 (1), 6-20.
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *The Academy of Management Review*, 1991 (1), 145-179.

- Oliver, C. (1997). Sustainable competitive advantage; combining institutional and resource-based views. *Strategic Management Journal*, 1997 (9), 697-713
- Pache, A. & Santos, F. (2010). When Worlds Collide: The Internal Dynamics of Organizational Responses to Conflicting Institutional Demands. *Academy of Management Review*, 35 (3), 455-476
- Pfeffer, J. & Salancik, G.R. (1978). *The external control of organizations. A resource dependence perspective*. New York. Harper & Row.
- Peij, S.C., Koelewijn, K., Munsters, R., Manen, J.A. van., Abma, R., Reumkens, H., ... Hermens, C.L.M. (2002). *Handboek Corporate Governance*. Deventer. Kluwer.
- Rijksoverheid. *Zelfstandige Bestuursorganen*.
[<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/zelfstandige-bestuursorganen>]. 10 december 2010.
- Scott, W. R. (1987). *Organizations: Rational, natural, and open systems*. New Jersey. Prentice-Hall.
- Scott, W.R. (2008). Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. *Theory and Society*, 37 (5), 427-442.
- Scott, W.R. & Orr, R.J. (2008). Institutional exceptions on global projects: a process model. *Journal of International Business Studies*, 39, 562-588.
- Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Lemma.
- Schillemans, T. & Thiel, S. van (2009). Onbekend en onbemind: beeldvorming over zelfstandige bestuurs-organen. *Bestuurswetenschappen*, 63(6), 53-72
- Thiel, S. van, & Buuren, A. van., (2001). Ontwikkelingen van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's uit de mode?. *Bestuurswetenschappen*, 2001 (5), 386-404.
- Thiel, S. van (2001). Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen; uniformiteit of verscheidenheid?. *Bestuurswetenschappen*, 2001 (2), 189-193.
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum. Coutinho.
- Thiel, S. van (2009a). Aansturing van zelfstandige bestuursorganen (deel 1). *Openbaar Bestuur*, 2009 (2), 22-24.

Thiel, S. van (2009b). Raad van toezicht bij zelfstandige bestuursorganen (deel 3). *Openbaar Bestuur*, 2009 (4). 7-9.

Thiel, S. van (2010). Zelfstandige bestuursorganen en de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. In R. Andeweg & J. Thomassen (red.). *Democratie doorgelicht*. Leiden/Amsterdam: Leiden/Amsterdam University Press. [pp. 457-475].

Verhoest, K., Peters, G., Bouckaert, G. & Verschuere, B. (2004). The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. *Public Administration and Development*, 24, 101-118

Yesilkagit, K. & Van Thiel, S. (2008). Political Influence and Bureaucratic Autonomy. *Public Organizational Review*, 8, 137-153

Bijlage I Lijst van respondenten

Één van de leden van de Raad van Toezicht van het Fonds voor Cultuurparticipatie

Één van de leden van de Raad van Toezicht van de AFM

Één van de leden van de Raad van Toezicht van het Nederlands Fonds voor Podiumkunsten

Één van de leden van de Raad van Commissarissen en één Divisiedirecteur van DNB

Één van de leden van de Raad van Toezicht van de RDW

Één van de leden van de Raad van Toezicht van CIZ

Één van de leden van de Raad van Toezicht van het COA

Één van de leden van de Raad van Toezicht van TNO

Één van de leden van de Raad van Toezicht van de Politieacademie

Één van de leden van de Raad van Toezicht van het Kadaster

Één van de leden van de Raad van Toezicht van Staatsbosbeheer

Een oud-voorzitter van de Raad van Toezicht van het Kadaster

Een oud-beleidsadviseur van het Ministerie van Financiën

Een afdelingshoofd van het Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bijlage II Lijst van documenten

Algemeen

- Kamerstuk 27 426, nr. 3, vergaderjaar 2000-2001
- Kamerstuk 27 426, nr. 4, vergaderjaar 2000-2001
- Kamerstuk 27 426, nr. 60, vergaderjaar 2001-2002
- Kamerstuk 27 426, nr. A, vergaderjaar 2004-2005
- Kamerstuk 27 426, nr. E, vergaderjaar 2005-2006
- Kamerstuk 21 042, nr. 15, vergaderjaar 1994-1995
- Kamerstuk 24 130, nr. 3, vergaderjaar 1994-1995
- Kamerstuk 24 130, nr. 5, vergaderjaar 1994-1995
- Kamerstuk 24 130, nr. 11, vergaderjaar 1994-1995
- Kamerstuk 25 268, nr. 63, vergaderjaar 2007-2008
- Staatscourant 1996, nr. 177
- Staatsblad 2006, nr. 587
- Handelingen 2006-2007, nr. 4, Eerste Kamer
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie. Leeswijzer Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen.
[<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2002/05/14/leeswijzer/leeswijzerkaderwetzbo.pdf>]. 1 april 2007
- ZBO-register. [<http://almanak.zboregister.overheid.nl/>]. 30 juni 2001.
- Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's. ZBO's Binnen Kaders.
[<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/09/12/rapportage-van-het-begeleidingsteam-kaderwet-zelfstandige-bestuursorganen-zbo-s/zbosbinnenkaders.pdf>]. 23 augustus 2007.
- Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties. Handvestgroep Publiek Verantwoorden. oktober 2005
- VRD-tellingen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010

TNO

- Kamerstuk 25 268, nr. 50, vergaderjaar 2007-2008
- TNO-wet
- Reglement TNO Raad van Toezicht, 15 december 2010
- TNO, Jaarverslag 2006
- TNO, Jaarverslag 2007
- TNO, Jaarverslag 2008
- TNO, Jaarverslag 2009

Nederlands Fonds voor Podiumkunsten

- Kamerstuk 31 482 nr. 16, vergaderjaar 2008-2009
- Bijlage bij Kamerstuk 31 482 nr. 16, vergaderjaar 2008-2009
- Wet op het specifiek cultuurbeleid

- Statuten Stichting Nederlands Fonds voor Podiumkunsten, 1 november 2007
- Visitatierapport 2010 Cultuurfondsen en sectorinstituten, 23 december 2010
- Nederlands Fonds voor Podiumkunsten Jaarverslag 2009
- Kamerstuk 25 268, nr. 50, vergaderjaar 2007-2008
- Programmteam Cultural Governance, Kunst & Zaken. (2006). *Code Cultural Governance. Pas toe of leg uit.*

Fonds voor Cultuurparticipatie

- Kamerstuk 31 482 nr. 16, vergaderjaar 2008-2009
- Bijlage bij Kamerstuk 31 482 nr. 16, vergaderjaar 2008-2009
- Wet op het specifiek cultuurbeleid
- Statuten Stichting Fonds voor Cultuurparticipatie, 1 januari 2009
- Visitatierapport 2010 Cultuurfondsen en sectorinstituten, 23 december 2010
- Fonds voor Cultuurparticipatie, Jaarverslag 2008
- Fonds voor Cultuurparticipatie, Jaarverslag 2009
- Programmafonds Cultuurparticipatie; Een basismodel, 29 januari 2008
- Kamerstuk 25 268, nr. 50, vergaderjaar 2007-2008
- Programmteam Cultural Governance, Kunst & Zaken. (2006). *Code Cultural Governance. Pas toe of leg uit.*

CIZ

- Kamerstuk 25 268, nr. 57, vergaderjaar 2007-2008
- Kamerstuk 30 597, nr. 15, vergaderjaar 2007-2008
- Kamerstuk 30 597, nr. 116, vergaderjaar 2009-2010
- Kamerstuk 26 631, nr. 95, vergaderjaar 2003-2004
- CIZ, Jaarverslag 2006
- CIZ, Jaarverslag 2007
- CIZ, Jaarverslag 2008
- CIZ, Jaarverslag 2009

Staatsbosbeheer

- Kamerstuk 25268, nr. 48, vergaderjaar 2007-2008
- Staatsbosbeheer, Jaarverslag 2006
- Staatsbosbeheer, Jaarverslag 2007
- Staatsbosbeheer, Jaarverslag 2008
- Staatsbosbeheer, Jaarverslag 2009
- Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer. Ruimte in het Bos! Staatsbosbeheer als maatschappelijke organisatie. 10 september 2009
- Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer

DNB

- Kamerstuk 32 782, nr. 1, vergaderjaar 2010-2011
- Kamerstuk 32 782, nr. 2, vergaderjaar 2010-2011
- Kamerstuk 32 782, nr. 3, vergaderjaar 2010-2011
- Kamerstuk 32 782, nr. 4, vergaderjaar 2010-2011

- Kamerstuk 25 268, nr. 56, vergaderjaar 2007-2008
- Kamerstuk 32 648, nr. 1, vergaderjaar 2010-2011
- Kamerstuk 32 432, nr. 5, vergaderjaar 2009-2010
- De Nederlandse corporate governance code.
[http://www.commissiecorporategovernance.nl/page/downloads/Dec_2008_Code_NL.pdf]. 2005
- DNB. Raad van Commissarissen. [http://www.dnb.nl/binaries/RVC%20nl_tcm46-185323.pdf]. 11 juni 2011
- DNB. Raad van Commissarissen en Bankraad. [<http://www.dnb.nl/over-dnb/organisatie/raad-van-commissarissen-en-bankraad/index.jsp>]. 15 juni 2011
- DNB. Governance. [<http://www.dnb.nl/over-dnb/organisatie/governance/index.jsp>]. 15 juni 2011
- Bijlage bij Kamerstuk 32 648 nr. 1, vergaderjaar 2010-2011: Uitvoering Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB
- Bijlage bij Kamerstuk 32 648 nr. 1, vergaderjaar 2010-2011: Toezicht op afstand
- Bijlage bij Kamerstuk 32 648 nr. 1, vergaderjaar 2010-2011: Wettelijke bevoegdheden en overleggen binnen de interventiepiramide en lopende versterkingen in de governance van DNB en de AFM
- Bijlage bij Kamerstuk 32 648 nr. 1, vergaderjaar 2010-2011: Toezichtarrangement met de toezichthouders op de financiële markten
- DNB, Jaarverslag 2006
- DNB, Jaarverslag 2007
- DNB, Jaarverslag 2008
- DNB, Jaarverslag 2009
- Bankwet
- Statuten De Nederlandsche Bank, 13 maart 2007
- Ministerie van Financiën. Doelmatigheid en doeltreffendheid van de toezichthouders DNB en de AFM. 1 augustus 2010

AFM

- Kamerstuk 32 782, nr. 1, vergaderjaar 2010-2011
- Kamerstuk 32 782, nr. 2, vergaderjaar 2010-2011
- Kamerstuk 32 782, nr. 3, vergaderjaar 2010-2011
- Kamerstuk 32 782, nr. 4, vergaderjaar 2010-2011
- Kamerstuk 32 432 nr. 5, vergaderjaar 2009-2010
- Kamerstuk 25 268, nr. 56, vergaderjaar 2007-2008
- De Nederlandse Corporate Governance code.
[http://www.commissiecorporategovernance.nl/page/downloads/Dec_2008_Code_NL.pdf]. 2005
- Bijlage bij Kamerstuk 32 648 nr. 1, vergaderjaar 2010-2011
- Bijlage bij Kamerstuk 32 648 nr. 1, vergaderjaar 2010-2011: Toezicht op afstand
- Bijlage bij Kamerstuk 32 648 nr. 1, vergaderjaar 2010-2011: Wettelijke bevoegdheden en overleggen binnen de interventiepiramide en lopende versterkingen in de governance van DNB en de AFM
- Bijlage bij Kamerstuk 32 648 nr. 1, vergaderjaar 2010-2011: Toezichtarrangement met de toezichthouders op de financiële markten
- Kamerstuk 32 648, nr. 1, vergaderjaar 2010-2011

- AFM, Jaarverslag 2006
- AFM, Jaarverslag 2007
- AFM, Jaarverslag 2008
- AFM, Jaarverslag 2009
- Wet op het Financieel Toezicht
- Statuten Stichting Autoriteit Financiële Markten, 31 mei 2006
- Ministerie van Financiën. Doelmatigheid en doeltreffendheid van de toezichthouders DNB en de AFM. 1 augustus 2010

RDW

- RDW, Jaarverslag 2006
- RDW, Jaarverslag 2007
- RDW, Jaarverslag 2008
- RDW, Jaarverslag 2009
- Verslag van de visitatie van de RDW, november 2003
Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Mededeling Kaderwet zelfstandige bestuursorganisaties. 19 november 2007
- Rapportage Raad van Toezicht RDW 2008
- PWC. Derde evaluatie verzelfstandiging RDW. 20 januari 2011
- Wegenverkeerswet 1994
- Kamerstuk 25 268, nr. 47, vergaderjaar 2007-2008
- Bijlage bij Kamerstuk 25 268, nr. 47, vergaderjaar 2007-2008

Kadaster

- Verslag van de tweede visitatie van het Kadaster, oktober 2008
- Verslag van de tweede visitatie van het Kadaster, november 2002
- Kadaster, Jaarverslag 2006
- Kadaster, Jaarverslag 2007
- Kadaster, Jaarverslag 2008
- Kadaster, Jaarverslag 2009
- Organisatiewet Kadaster
- Gecorrigeerd Stenogram Eerste Kamer, 37^{ste} vergadering, 2005-2006
- PWC. Derde evaluatie Kadaster. 9 augustus 2010
- Kamerstuk 25 268, nr. 52, vergaderjaar 2007-2008

COA

- Staatsblad 2010, nr. 203
- Kamerstuk 32 205, nr. 1, vergaderjaar 2009-2010
- Kamerstuk 32 205, nr. 2, vergaderjaar 2009-2010
- Kamerstuk 32 205, nr. 3, vergaderjaar 2009-2010
- Kamerstuk 32 205, nr. 4, vergaderjaar 2009-2010
- Kamerstuk 32 205, nr. 5, vergaderjaar 2009-2010
- Kamerstuk 32 205, nr. 6, vergaderjaar 2009-2010
- Kamerstuk 32 205, nr. A, vergaderjaar 2009-2010

- Verslag van de visitatie van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, september 2002
- COA, Jaarverslag 2006
- COA, Jaarverslag 2007
- COA, Jaarverslag 2008
- COA, Jaarverslag 2009
- Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Politieacademie

- Alliander. Samenstelling Raad van Commissarissen.[<http://www.alliander.com/nl/alliander/over-alliander/corporate-governance/raad-van-commissarissen/samenstelling-raad-van-commissarissen.htm>]. 20 juni 2011.
- Kamerstuk 25 268, nr. 49, vergaderjaar 2007-2008
- Politieacademie, Jaarverslag 2006
- Politieacademie, Jaarverslag 2007
- Politieacademie, Jaarverslag 2008
- Politieacademie, Jaarverslag 2009
- Wet op het LSOP en het politieonderwijs

Niet-openbare documenten

- E-mailverkeer tussen ministeries
- Advies BZK vormgeving Raad van Toezicht COA
- Beleidslijn Zelfstandige Bestuursorganen
- Beschrijving proces wetswijziging COA
- Notitie wetsvoorstel COA n.a.v. advies Raad van State
- Diverse Nota's
- Interne Memo's van ministerie van BZK
- Conceptwetsvoorstellen

Bijlage III Interviewvragen

De interviewvragen zijn afgeleid uit het theoretisch kader. In paragraaf 2.5 zijn de theoretische variabelen geoperationaliseerd, waarbij een verbinding is gelegd tussen theorie en empirie. Onderstaande tabel geeft de koppeling tussen de vragen uit de interviewhandleiding (Bijlage IV) en de daarbij gemeten theoretische variabele (Hoofdstuk 2). De variabelen die uitsluitend via de documentenanalyse worden gemeten komen logischerwijs niet terug in de interviewhandleiding.

Theoretische variabelen	Interviewvraag
Strategische reactie	5, 5a, 5b, 5c, 5d, 5e, 6, 7
Grootte	Documentenanalyse
Legitimiteitsverbetering	4, 9, 10
Multiplicity	Documentenanalyse
Afhankelijkheid	1, 1a, 1b
Overeenkomstige doelen	11
Autonomie	8
Wettelijke dwang	Documentenanalyse
Vrijwillige verspreiding	Documentenanalyse
Onzekerheid	12, 12a
Verbondenheid	2, 3
Efficiencyverbetering	4

Bijlage IV Interviewhandleiding

Deze interviewhandleiding wordt gebruikt voor de interviews met leden van Raden van Toezicht bij ZBO's. 'Optionele' vragen worden alleen gesteld als deze informatie tijdens de documentenanalyse niet is gevonden.

1. Intro

Tijdens mijn afstudeerstage bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doe ik onderzoek naar de (gewenste) rol van raden van toezicht bij ZBO's. Specifiek richt het onderzoek zich op de wijze waarop raden van toezicht hebben gereageerd op de Kaderwet ZBO's en de aanbevelingen van de commissie Gerritse, waarin enkele bevoegdheden worden toebedeeld aan de minister in plaats van aan de Raad van Toezicht. Volgens de Kaderwet ZBO's behoren de volgende bevoegdheden toe aan de minister; *goedkeuren van het bestuursreglement; benoemen, schorsen en ontslaan van bestuurders; meldpunt van nevenfuncties; het vaststellen van de bezoldiging / schadeloosstelling; verzoeken om inlichtingen; goedkeuren van de jaarrekening*. Ik ben geïnteresseerd in hoe de raden met deze verwachtingen (zijn) om(ge)gaan.

Ondanks dat de Kaderwet ZBO's bovenstaande bevoegdheden niet bepaald voor ZBO's met private rechtspersoonlijkheid (zoals DNB), is in de meest recente beleidslijn de voorkeur uitgesproken dat bij privaatrechtelijke ZBO's de bevoegdheden; *benoemen, schorsen en ontslaan van bestuurders; vaststellen van de bezoldiging / schadeloosstelling; verzoeken om inlichtingen; goedkeuren van de jaarrekening*, aan de minister toebehoren.

In totaliteit zal het interview 30 minuten duren. Van het interview zal ik een verslag maken. Dit verslag zal ik, ter verificatie, u toesturen. De resultaten van het interview zullen geanonimiseerd worden verwerkt in de scriptie. De scriptie schrijf ik op persoonlijke titel.

Indien u een vraag onduidelijk vindt, dan kunt u dat aangeven zodat ik de vraag extra kan toelichten.

Is voor u alles duidelijk?

2. Vragen

Alvorens we beginnen met het inhoudelijke deel van het interview, zal ik eerst enkele ‘informatieve’ vragen stellen. Op deze vragen kunt u kort, in enkele zinnen, antwoorden.

2.1 Informatieve vragen

[1. Optioneel] Ik heb geen bestuursreglement van het –ZBO– kunnen vinden. Waar kan ik dit vinden?

Indien het bestuursreglement niet beschikbaar is.

[1a. Optioneel] Op welke wijze worden leden van de Raad van Toezicht benoemd dan wel herbenoemd?

[1b. Optioneel] Welke ingrijpmogelijkheden heeft de minister bij eventuele taakverwaarlozing door de Raad van Toezicht bij het –ZBO–?

[2. Optioneel] Van hoeveel andere Raden van Toezicht bent u / is de voorzitter lid?

3. Hoe vaak hebt u en andere leden van de raad contact met andere (leden van) Raden van Toezicht van ZBO's?

2.2 Inhoudelijke vragen

Dit waren de ‘informatieve’ vragen. Nu volgt het inhoudelijke deel van het interview. In mijn inleiding heb ik enkele bevoegdheden opgesomd die volgens de Kaderwet ZBO's aan de minister toebehoren; *goedkeuren van het bestuursreglement; benoemen, schorsen en ontslaan van bestuurders; meldpunt van nevenfuncties; het vaststellen van de bezoldiging / schadeloosstelling; verzoeken om inlichtingen; goedkeuren van de jaarrekening.*

4. Wat vindt u van de (her)verdeling van bovengenoemde bevoegdheden aan de minister in plaats van Raad van Toezicht door de Kaderwet ZBO's?

5. Welke acties heeft uw Raad van Toezicht sindsdien ondernomen (bij ‘negatief’ antwoord op vraag 4: ‘om dit te voorkomen’)?

[Vervolg vraag 5a.] Hoe is door uw Raad van Toezicht verder gereageerd op de invoering van de Kaderwet ZBO's?

[Vervolg vraag 5b.] En in de periode waarin de Kaderwet ZBO's voor het eerst ter sprake kwam?

[Controlevraag 5c.] Heeft u of andere leden van uw raad contact gezocht met politici over deze kwestie?

[Controlevraag 5d.] Heeft u of andere leden van uw raad contact gezocht met de media over deze kwestie?

[Controlevraag 5e.] Heeft u of andere leden van uw raad contact gezocht met één van de ministeries over deze kwestie?

[6. Optioneel] Welke van bovengenoemde bevoegdheden behoren op dit moment **formeel** tot de Raad van Toezicht van –ZBO-?

7. Welke van bovengenoemde bevoegdheden worden in de praktijk door de Raad van Toezicht – ZBO- uitgeoefend?

8. In welke mate heeft de Kaderwet ZBO's gevolgen (gehad) voor het aantal beslissingsbevoegdheden van uw Raad van Toezicht?

9. Verwacht u dat wanneer uw Raad van Toezicht deze bevoegdheden aan de minister overlaat uw Raad van Toezicht meer wordt geaccepteerd door het ministerie ('eigen' ministerie en/of ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)?

10. Verwacht u dat wanneer uw Raad van Toezicht deze bevoegdheden aan de minister overlaat het vertrouwen in uw Raad van Toezicht toeneemt?

11. Welk doel heeft de Raad van Toezicht van –ZBO-?

12. Welke rol ziet u weggelegd voor Raden van Toezicht bij zelfstandige bestuursorganen in de toekomst?

[12a. Vervolgvrage] Welke andere scenario's ziet u daarin mogelijk?

3. Afsluiting

Dit waren al mijn vragen. Zogezegd zal ik een interviewverslag maken en dit per mail u toesturen. Mocht u daarin onjuistheden aantreffen, dan hoor ik dat graag. Bedankt voor uw medewerking.