

Verlag Vide bijeenkomst 30-09-2014

“Hoe kunnen interne en externe toezichthouders elkaar versterken?”

Locatie: SER, Den Haag. Verslag: Simone Groen (Algemene Rekenkamer en Universiteit Utrecht)

Danielle Haenen (bestuurslid Vide, directeur Bestuurszaken van de SER) opent de bijeenkomst en heet de externe en interne toezichthouders die zijn uitgenodigd om tijdens deze bijeenkomst commentaar te leveren, van harte welkom. Ook de Vide leden die aan deze bijeenkomst deelnemen worden van harte welkom geheten. Gelet op het thema is de verwachting dat het een boeiende discussie kan opleveren. Geschetst wordt hoe het programma voor deze middag er uit ziet.

- 1) Prof. dr. Mark Bovens (WRR): Samenvatting WRR-rapport *Van Tweeluik naar Driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties.*

Bestuurders van semipublieke instellingen moet hun interne tegenkracht ('checks and balances') beter organiseren om nieuwe incidenten te voorkomen. Dit was tevens een van de aanbevelingen van de Commissie Halsema. Als intern toezicht niet op orde is, komt extern toezicht te laat. Dit WRR-rapport vormt een complement op het WRR-rapport over extern toezicht uit 2013.

In de loop van de afgelopen decennia hebben de van oudsher veel voorkomende verenigingsvormen plaatsgemaakt voor stichtingen, waardoor de 'leden' als oorspronkelijk georganiseerde tegenspraak uit beeld verdwenen. Bovendien hebben semipublieke instellingen geen aandeelhoudersvergadering, zoals in de private sector het geval is. Tenslotte is er in semipublieke sectoren schaalvergroting opgetreden in deze sectoren en de trend om naast publieke diensten ook private activiteiten te ontwikkelen (hybridisering). Het gevolg is dat de omvang, complexiteit en risico's groter zijn geworden in de semipublieke sector, terwijl het aantal 'ogen' dat meekijkt niet mee is gegroeid. Al met al heeft dit geleid tot een situatie waarin de borging van de financiële stabiliteit van deze organisaties en de verankering van hun maatschappelijke meerwaarde risico loopt.

De WRR stelt in haar rapport dat hiervoor verschillende oplossingsrichtingen zijn, zoals collegiaal bestuur, versterking van Raden van Toezicht en door inschakeling van 'derde partijen'.

- Collegiaal bestuur zorgt ervoor dat bestuurders elkaar scherp kunnen houden.
- De versterking van Raden van Toezicht is belangrijk, omdat zij op dit moment een aantal risico's lopen. Ten eerste is hun informatievoorziening over het algemeen nog sterk afhankelijk van de Raad van Bestuur en hebben zij per definitie een informatie-achterstand op bestuurders. Ten tweede hebben Raden van Toezicht op dit moment een beperkte maatschappelijke legitimiteit, terwijl er wordt verondersteld dat zij maatschappelijke belangen borgen. Ten derde is er reden tot zorg over de krappe markt van publieke toezichthouders.
- De inschakeling van derde partijen zou kunnen helpen bij het scherp houden van de Raad van Toezicht en de Raad van Bestuur (om als het ware het gat op te vullen van de aandeelhouders, zoals dat in de private sector bestaat). De WRR draagt een aantal optionele partijen aan, die ofwel op het gebied van financiën en de kwaliteit van werkprocessen expertise hebben, ofwel op het gebied van maatschappelijke legitimiteit een meerwaarde

hebben. Er zijn lichtere en zwaardere vormen denkbaar (van recht op consultatie of advies tot inlichtingenplicht, enquêterecht en instemmingsrecht). Voorbeelden zijn de interne controller of risk manager, maatschappelijk belanghebbenden (d.w.z. maatschappelijke adviesraden, cliëntenraden, of Raden van maatschappelijke belanghebbenden), ledenraad/Algemene ledenvergadering (bij verenigingsvorm), of een Raad van maatschappelijke aandeelhouders (bij vennootschapsconstructie).

Semipublieke instellingen zouden publieke verantwoording (o.a. in jaarverslag) moeten afleggen over hun interne checks and balances. Daarnaast zouden brancheorganisaties een rol kunnen spelen bij het stimuleren van de organisatie van tegenspraak, bijvoorbeeld door de rol van 'derde partijen' op te nemen in branchecodes en daarop te visiteren. Daarnaast zouden externe toezichthouders druk kunnen zetten door criteria op te nemen in hun toezichtkaders voor goed (georganiseerd) intern toezicht. Tenslotte zou het kabinet een 'good governance'-kader kunnen opstellen, met daarin basisnormen voor de interne governance binnen semipublieke instellingen.

2) Dr. Meike Bokhorst (WRR): Relatie intern-extern toezicht. Taboe of blinde vlek?

Over de relatie tussen intern en extern toezicht is nog weinig bekend. Er wordt weinig tot geen aandacht aan besteed in toezichtkaders en –visies van toezichthouders en in handboeken en onderzoeken van wetenschappers. In het Tijdschrift voor Toezicht is er slechts één artikel over gepubliceerd (door De Ridder, artikel met de titel Proxytoezicht).

Bij een Vide-bijeenkomst over intern toezicht in februari dit jaar was wel al gebleken dat: de relatie tussen intern en extern toezicht beter kan en beter moet, extern toezicht eerder in gesprek moet met intern toezicht en er veel terughoudendheid te bespeuren is bij het contact tussen interne en externe toezichthouders.

Schuivende praktijk

In de praktijk lijken er op dit moment ontwikkelingen gaande die de relatie tussen intern en extern toezicht doen veranderen. In het banktoezicht wordt door DNB en de AFM een geschiktheidstoets afgenomen bij commissarissen van financiële instellingen. In het onderwijs wordt de verhouding tussen intern en extern toezicht versterkt doordat de minister en staatssecretaris willen regelen dat de Raad van Toezicht een meldingsplicht krijgt richting de inspectie op het moment dat er zorgen zijn over de interne kwaliteit of over misstanden. In de volkshuisvesting zijn er ook ontwikkelingen gaande, zoals wettelijke kwaliteitseisen voor RvT's, de ontslagbevoegdheid van de minister en het verplicht toezien op publiek belang door RvT's.

De relatie tussen intern en extern toezicht is op verschillende manieren vorm te geven. Dat kan op het sectorale of organisatorische niveau en dat kan met behulp van lichte of zwaardere interventies. Zie ook het bijgevoegde kwadrant.

Vormgeving relatie intern en extern toezicht



Er zijn drie typen vragen over de relatie tussen intern en extern toezicht:

- Empirisch: wat is de aard, frequentie, fase van contact tussen intern en extern toezicht?
- Evaluatief: wanneer ontbrak het aan (goed) contact en was het wel nodig?
- Normatief: wat zijn (in)effectieve en (on)wenselijke vormen van samenloop en samenwerking van toezicht?

Bijdrage WRR aan discussie

De WRR heeft tot nu toe twee rapporten gepubliceerd die bijdragen aan de kennis over deze relatie tussen intern en extern toezicht:

- Rapport: *Toezen op publieke belangen* (2013)

Dit rapport pleit voor een governance benadering door middel van een krachtenveldanalyse om erachter te komen welke rol het externe toezicht zou moeten spelen. Ook pleit dit rapport voor meer aandacht voor de reflectieve functie van het externe toezicht, waarbij toezichthouders knelpunten en systeemfalen in de sector signaleren en agenderen bij beleidsmakers. Dat kan bijvoorbeeld door jaarlijks een staat van de sector op te maken of periodiek een wetgevingsbrief uit te brengen.

- Rapport: *Van tweeluik naar driehoeken* (2014)

Dit rapport pleit voor voorwaardelijke zelfregulering bij het op orde brengen van interne checks and balances bij instellingen. Als eerste zijn raden van bestuur en toezicht aan zet om het interne weerwerk te versterken, zo nodig gestimuleerd door de branche- en beroepsorganisaties. Als dat niet afdoende is, kan de externe toezichthouder en zo nodig de minister druk uitoefenen door tegenmacht binnen instellingen te normeren en te beoordelen.

- ...Mogelijk vervolgproduct over de relatie tussen intern en extern toezicht in nabije toekomst?

Het is belangrijk dat over de relatie intern-extern toezicht komende tijd presentaties, papers en eventueel een policy brief worden ontwikkeld.

3) Discussie o.l.v. prof. dr. Cor van Montfort (WRR, Universiteit van Tilburg, Algemene Rekenkamer)

Panel:

Interne toezichthouders bij semipublieke instellingen:

- Dhr. Schonewille (o.m. Commissaris en Voorzitter Audit Committee Woonkracht10, Zwijndrecht en Lid Raad van Toezicht HWW Zorg, Den Haag),
- Mevr. Doorewaard (o.m. Lid Raad van Toezicht Staatsbosbeheer en s'Heerenloo),
- Dhr. Van Leeuwen (o.m. Lid Raad van Commissarissen Stadgenoot en voorzitter RvC Vivare),
- Dhr. Erents (o.m. voormalig interim-bestuurder van Vestia, interim-bestuursvoorzitter van Rochdale en voormalig directeur-bestuurder van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw WSW).

Externe toezichthouders:

- Dhr. Jonk (Inspectie vh Onderwijs, sectormanager PO en SO),
- Mevr. Ligthart (IGZ, somatische zorg)

Eerste ronde: Introductie ervaringen relatie intern en extern toezicht

Dhr. Schonewille: Geeft aan dat hij als interne toezichthouder wel degelijk behoefte heeft aan input van externe toezichthouders. Echter, de directie heeft weerstand tegen direct contact tussen de raad

van toezicht en de externe toezichthouder. De bestuurder heeft een informatieplicht richting de externe toezichthouder en niet de interne toezichthouder. Verder geeft hij aan dat er vanuit de externe toezichthouder wel schriftelijk contact is met de interne toezichthouder (toezichtbrieven worden aan de raad van toezicht rechtstreeks geadresseerd).

Mevr. Doorewaard: is 'boos' over het feit dat oplossingen voor het voorkomen van incidenten worden gezocht in het toezicht. Doorewaard geeft aan dat er ook in profit organisaties, waar wel aandeelhouders zijn als derde partij, incidenten en zonnekoninggedrag voorkomen. Collegiaal bestuur ziet zij daarentegen als een belangrijke factor om te voorkomen dat bestuurders naast hun schoenen gaan lopen. Een andere oplossing zou *vrijwillige toetsing* kunnen zijn. Dat wil zeggen dat bestuurders zich laten auditen op hun capaciteiten en daar vervolgens een stempel voor krijgen (zelf is mevr. Doorewaard hiermee bezig in de zorgsector). Wat haar eigen ervaring met de relatie tussen intern en extern toezicht betreft geeft ze verder aan dat ze weinig contact heeft met de externe toezichthouder. De RvT leest wel de verslagen die ze van het bestuur krijgen doorgestuurd. Aan de hand van die verslagen checkt ze of die congruent zijn met haar eigen beeld van de organisatie. Als dat niet het geval is, dán zou ze contact opnemen met het bestuur of extern toezichthouder. Maar in principe ligt het primaat bij de bestuurder. Tenslotte is Doorewaard van mening van een kwaliteitscommissie zeer belangrijk is om te hebben als intern toezichthouder.

Dhr. Van Leeuwen: Is het er mee eens dat er meer contact zou moeten zijn tussen intern en extern toezicht. Als intern toezichthouder ervaart hij inspectie-onderzoek als waardevol. In de woningcorporatie waar hij toezichthouder is hebben ze de externe toezichthouder, het CFV, uitgenodigd om toelichting te geven op de conclusies uit de toezichtbrief die ze hebben ontvangen. De reden was dat ze niet tevreden waren met de uitleg van de toezichthouder over de vraag waarom de corporatie onder verscherpt toezicht was geplaatst. Van Leeuwen noemt vervolgens dat Hans de Hoog een interessant boek heeft geschreven ('De Toezichthouder', 2013) met veel praktijkvoorbeelden van falend toezicht. Bij een andere semi-publieke instelling waar Van Leeuwen toezichthouder is, is het contact tussen intern en extern toezicht beter, maar daar zit het bestuur dan wel bij.

Dhr. Everts: De scheiding tussen bestuur en toezicht is belangrijk. Het interne toezicht is er niet om het bestuur te compenseren, beide hebben andere taken. Extern toezicht moet de moed hebben om ook te handhaven. Everts vraagt aandacht voor de rol van de externe accountant in de verhouding intern-extern toezicht. Wat belangrijk is bij contact tussen intern en extern toezicht is dat er open over gecommuniceerd wordt en dat het bestuur erbij wordt betrokken. Dan kun je inderdaad eens het CFV uitnodigen om te vragen hoe zij (financiële) risico's bepalen en weet je beter wat je aan elkaar hebt als toezichthouders onderling. Everts merkt verder op dat het zo kan zijn dat zelfs als alle externe toezichthouders positief gestemd zijn over het functioneren van een organisatie, het toch nog mis kan zijn (daarop moet de interne toezichthouder bedacht zijn). Tenslotte, wat collegiaal bestuur betreft, vertelt Everts dat woningcorporatie Rochedale een duaal bestuur had ten tijde van het incident. Problemen hangen dus toch ook samen met de cultuur in de board room en de karakters van bestuurders.

Tweede ronde: Zou intern toezicht (structureel) in gesprek moeten gaan met externe toezichthouders?

Mevr. Doorewaard: Dat zou een positieve ontwikkeling zijn. Doorewaard geeft aan dat ze dat ook zal gaan doen. Uit eigen ervaring vertelt ze dat op het moment dat er zich een crisissituatie voordeed in de organisatie waar zij intern toezichthouder is, zij door de Raad van Bestuur dagelijks op de hoogte werd gebracht over de stand van zaken. Bovendien was de Raad van Toezicht altijd op de hoogte van

het contact dat de organisatie met de inspectie had. Het primaat ligt in zo'n situatie wel bij de bestuurders. Er werd wel een extra vergadering met de Raad van Toezicht belegd en achteraf is er uitgebreid geëvalueerd. Doorewaard geeft aan dat het destijds niet in haar op kwam om rechtstreeks contact op te nemen met de inspectie. Dat zou in haar ogen ook wantrouwen hebben opgewekt en zou overbodig zijn geweest.

Dhr. Schonewille: Vraagt zich af waarom het logisch is dat als de Raad van Toezicht contact heeft met de inspectie, de accountant of de controller de bestuurders daar altijd bij zou moeten zijn. Als interne toezichthouder wil Schonewille volledige vrijheid in informatievoorziening. Je zou bijvoorbeeld periodiek overleg moeten kunnen hebben met de inspectie/accountant/controller of andere partijen om af te tasten of er aanleiding is tot onrust. Dat aftasten is al een nuttig proces op zich. Bij grote veranderingen in of om de organisatie is het sowieso belangrijk om dergelijke gesprekken te hebben vanuit retrospectief als evaluatiefunctie.

Dhr. Jonk: Wat je ziet is dat intern toezicht nog jong is en zich de laatste jaren enorm aan het ontwikkelen is. Raden van Toezicht in het primair en voortgezet onderwijs zijn doorgaans nog weinig professioneel. De rol van besturen in scholen is ook aan het ontwikkelen. De Inspectie v/h Onderwijs komt interne toezichthouders momenteel vooral tegen bij escalatie van problemen. Volgens Jonk kan hier ook een oorzaak van het taboe omtrent het contact tussen intern en extern toezicht door worden verklaard: doorgaans wordt dit beschouwd als een interventie. Jonk ziet (structureel) direct contact tussen raden van toezicht en de inspectie als risicovol, omdat dan de neiging ontstaat om individuele bestuurders te beoordelen en daar onderling over te praten. Dat is volgens Jonk geen goed plan. Nu is het ook zo dat als een raad van toezicht met hem contact opneemt om onvrede over het bestuur te uiten, dat hij dan aangeeft dat het de taak van de raad van toezicht zelf is om dat op te lossen.

Mevr. Ligthart: Ook de IGZ heeft alleen contact met Raden van Toezicht als interventie, dus als onderdeel van de escalatieladder. Er zijn immers maar 200 tot 250 inspecteurs op 120.000 adressen in de zorg. Als een RvT contact zoekt met de IGZ over een governance probleem zal de IGZ altijd een gesprek aangaan met het bestuur en zelfs ook met de medische adviesraad en staf erbij.

Ronde 3: Is er wel eens frictie tussen het belang dat de Raad van Toezicht vertegenwoordigt en het belang dat de inspectie vertegenwoordigt?

Dhr. Jonk: De ervaring is dat raden van toezicht er ook voor het publieke belang zijn, niet alleen voor het organisatiebelang. Het is wel zo dat een RvT andere waarnemingen heeft dan de inspectie en dat de definitie van 'publieke belang' bij intern en extern toezicht anders kan zijn.

Mevr. Ligthart: Herkent zich ook niet in de stelling dat interne en externe toezichthouders andere belangen dienen, althans niet in grote mate. Op dit moment zijn er grote transities in de zorg gaande. Interne en externe toezichthouders zien daarbij andere dimensies door andere achtergronden.

Dhr. Erents: Opvallend is dat in de woningcorporatiesector door externe toezichthouders vooral toezicht wordt gehouden op financiën en niet op de kwaliteit van de volkshuisvesting. Er is een totaal gebrek aan kwaliteitskaders. Het is belangrijk dat hierover meer wordt gesproken. De Raad van Toezicht heeft wat het toezicht op het gebied van de kwaliteit van de volkshuisvesting betreft (onderhoud, klachtenafhandeling etc.) nu een belangrijk gat op te vullen.

Ronde 4: Wat is eigenlijk goed bestuur? En welke rol speelt de externe toezichthouder daarin?

Dhr. Jonk: Ziet in dat de Inspectie van het Onderwijs daarin een rol heeft. De inspectie is er immers voor de bevordering van de kwaliteit van de sector. Tegelijkertijd is volgens Jonk terughoudendheid

geboden als het gaat om het beoordelen van bestuurders. De inspectie richt zich bij het stimuleren van 'goed bestuur' niet zozeer op individuele organisaties, maar meer op regionaal of sectoraal niveau.

Mevr. Ligthart: Als het gaat om goed bestuur is de insteek van de IGZ vooral gericht op de systemische vraagstukken die erachter liggen. Zijn de randvoorwaarden goed? Is er een kwaliteitscommissie? Spreekt de RvT wel eens met de medische staf en de cliëntenraad? Dat soort vragen. Besturen zelf is het werk van bestuurders.

Dhr. Jonk: De ervaring van Jonk is dat diversiteit in de samenstelling van de RvT en het bestuur ook belangrijk is en dat mensen niet te lang op dezelfde plek blijven zitten.

Mevr. Doorewaard: Belangrijk is het versterken van de kwaliteit van het primaire proces. In de zorg was de IGZ altijd incident-gestuurd, terwijl hun toezicht nu meer systeem-gestuurd is. Het voordeel is dat daardoor meer oog is voor het totaal, de checks and balances, feedback-loops en de vraag of de goede indicatoren worden gebruikt.

Mevr. Ligthart: In principe kijkt de IGZ niet naar financiën, maar naar kwaliteit van de zorg. Financiële jaarverslagen worden overigens wel in de gaten gehouden. De kwaliteitsindicatoren die de IGZ gebruikt in de somatische zorg (o.a. ziekenhuizen) worden opgesteld in samenwerking met het veld.

Dhr. Jonk: De Inspectie van het Onderwijs kijkt als enige externe toezichthouder zowel naar kwaliteit als naar financieel management. Het is belangrijk om die twee in balans te bezien.

Ronde 5: Opmerkingen uit de zaal

- Volgens een van de vragenstellers zou je de relatie tussen intern en extern toezicht kunnen opdelen in drie soorten contact:
 - Toezicht op toezicht (controle)
 - Informatie-uitwisseling, communicatie en afstemming
 - Stimuleren van verbetering, reflectie en leerprocessen
- Op de vraag hoe deze drie soorten contact samen kunnen gaan wordt vanuit de zaal geantwoord dat daarbij een leraar/docent als voorbeeld dient: die deelt ook op sommige momenten rapportcijfers uit en is op andere momenten leerlingen aan het begeleiden etc.
- Interessant is dat bijvoorbeeld ziekenhuizen vrijwillig bepaalde kwaliteitscertificaten willen behalen. Daarmee worden die ziekenhuizen verplicht om structurele interne audits uit te voeren. Dit is een vorm van zelfregulering.
 - Een toezichtonderzoeker geeft aan dat zij te horen krijgt dat toezichthouders ermee worstelen dat ze enerzijds meer naar het systeem van checks and balances geacht worden te kijken, maar tegelijkertijd vooral gericht moeten zijn op gedrag van bestuurders en interne toezichthouders en dus juist niet op bestaande (formele) structuren. Ook wordt er volgens haar te weinig aandacht besteed aan prospectieve analyses door toezichthouders.
 - Een persoon uit de zaal geeft aan dat hij het taalgebruik bij de bijeenkomst opvallend vindt. Het gaat volgens hem uit van slecht functionerende bestuurders, zoals blijkt uit termen als weerwerk en tegenkracht. Hij vindt dit een te negatieve kijk. Als suggestie geeft hij aan dat een meer constructieve blik, in termen van 'leerwerk' dit zou kunnen oplossen. Wat kunnen toezichthouders en bestuurders van elkaar leren?