



# Van incident naar preventie



## Beperking en versterking van de relatie tussen intern en extern toezicht

Meike Bokhorst<sup>1</sup>

### Inhoud

1.	Intern en extern toezicht in elkaars vaarwater	2
2.	Onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden	4
3.	Terughoudendheid in direct contact tussen toezichthouders	8
4.	Behoeftte aan wederzijds leren bij toezichthouders	10
5.	Onderbelichte schakel in stelsel van checks and balances	11
6.	Mogelijke vormgeving van de relaties tussen toezichthouders	15
7.	Leerprocessen en normontwikkeling op sectorniveau	17
8.	Leren van ervaringen uit de financiële sector	18
9.	Conclusie: Beperk relatie op organisatieniveau en versterk op sectorniveau	19
	Literatuurlijst	22

1. Meike Bokhorst is senior wetenschappelijk medewerker van de WRR. De brief is geschreven met medewerking van de raadsleden Mark Bovens, André Knottnerus en Arnoud Boot en in afstemming met de raad en staf van de WRR. Met dank aan externe gesprekspartners en commentatoren Joep Beckers (NZA), Vic van den Broek (IvhO), Jacqueline Conemans (BZK), Daphne de Groot (VenJ), Goos Minderman (VU), Cor van Montfort (AR), Leonie Schakel (NZA), Frederique Six (VU) en Johan van den Tweel (IvhO). Deze policy brief bouwt voort op de WRR-rapporten 'Toezien op publieke belangen' en 'Van tweeluik naar driehoeken' en op verschillende presentaties en discussiebijeenkomsten die naar aanleiding daarvan gehouden zijn over de relatie tussen intern en extern toezicht:
- 30 september 2014: gezamenlijke bijeenkomst WRR en Vide (beroepsvereniging voor toezichthouders) bij de SER over de relatie tussen intern en extern toezicht;
  - 6 oktober 2014: Presentatie Bokhorst over intern en extern toezicht voor leeratelier NSOB in Den Haag;
  - 27 oktober 2014: Presentatie Bokhorst bij de Futura corporaties in Tilburg op een thema-avond met hun commissarissen en directeuren;
  - 28 oktober 2014: Presentatie Bokhorst voor onderzoekersnetwerk Vide;
  - 4 november 2014: Presentatie Bokhorst en Van Montfort op een conferentie over de "Kennisagenda Rijksinspecties" van de Inspectieraad;
  - 3 februari 2015: gezamenlijke bijeenkomst WRR en het Platform Innovatie in Toezicht (PIT) bij de WRR met vijftig commissarissen en leden van raden van toezicht vooral uit de semipublieke sector;
  - 21 april 2015: Presentatie Bokhorst en Van Montfort bij Vide congres Toezicht en wetenschap.



## Colofon

WRR-Policy Briefs zijn korte publicaties waarin wordt gereflecteerd op een actueel beleidsthema vanuit de wetenschappelijke kennis van de WRR.

Oktober 2015, nr. 3

Uitgever: WRR

Redactie: WRR

Ontwerp en vormgeving: cimon communicatie

ISSN: 2352-1392

Deze publicatie graag citeren als:

Bokhorst, A.M. (2015) 'Van incident naar preventie. Beperking en versterking van de relatie tussen intern en extern toezicht' WRR-Policy Brief, nr. 3 Oktober 2015, Den Haag: WRR

## SAMENVATTING

Interne en externe toezichthouders in de semipublieke sector zijn de laatste jaren in elkaars vaarwater terechtgekomen. Mede naar aanleiding van incidenten (bij onder meer

Amarantis, Vestia en Meavita) stelt de wetgever tegenwoordig strengere eisen aan interne toezichthouders en het externe toezicht daarop. Ook heeft de wetgever de mogelijkheden tot interventie van het externe toezicht in het interne toezicht vergroot. Maar niet elke vorm van contact tussen intern en extern toezicht is wenselijk. De vraag is: *Welke beperking is nodig en welke versterking is mogelijk in de relatie tussen intern en extern toezicht?*

Interne en externe toezichthouders dienen incident gedreven toezichtrelaties op *organisatieniveau* om te vormen tot preventie en kwaliteit gedreven leerprocessen op sectorniveau. De WRR pleit in deze policy brief voor een duidelijker markering van verantwoordelijkheden en voor terughoudendheid in het directe contact tussen interne en externe toezichthouders. Op organisatieniveau kan direct contact tussen interne en externe toezichthouders makkelijk leiden tot rolvermenging en spanningen. Zolang er geen sprake is van dreigende misstanden, dienen interne en externe toezichthouders terughoudend te zijn met direct contact. Onder normale omstandigheden is de interne bestuurder het aanspreekpunt voor de externe toezichthouder en alleen bij dreigende misstanden en crisissituaties dient er ook contact te zijn met de interne toezichthouder.

Waar de WRR voor pleit, is meer contact op *regio- of sectorniveau* tussen interne toezichthouders (en hun organisaties) enerzijds en externe toezichthouders (en hun organisaties) anderzijds. Zij kunnen in gezamenlijk overleg het voortouw nemen om de ontwikkeling van normen, reflectie en leerprocessen te stimuleren om incidenten te voorkomen. Bovendien kan de semipublieke sector leren van de goede en slechte ervaringen uit andere sectoren waar de laatste jaren al meer ervaring is opgedaan met intensivering van de relatie, zoals in de financiële sector.

# 1

## INTERN EN EXTERN TOEZICHT IN ELKAARS VAARWATER

Intern en extern toezicht zijn de afgelopen tijd steeds meer in elkaars vaarwater terecht gekomen. Zo is door een veranderende rolopvatting het domein van het intern toezicht (de raad van toezicht) verbreed van financiën en bedrijfsvoering naar

integriteit, risicomanagement en kwaliteit. Ook bij externe toezichthouders (inspecties en marktautoriteiten) is door de aangescherpte taakopdracht een verschuiving opgetreden, waardoor zij meer dan voorheen kijken naar risico's op het gebied van de interne governance, risicobeheersing, cultuur en het gedrag. Die verschuivingen roepen de vraag op hoe intern en extern toezicht zich tot elkaar verhouden en wie waarvoor verantwoordelijk is.

Politiek en samenleving hebben hooggespannen verwachtingen van intern en extern toezicht in de semipublieke sector, maar worden door incidenten zoals bij Vestia, Meavita en ROC Leiden geregeld teleurgesteld. Politici en burgers willen dat toezichthouders zo tijdig en stevig mogelijk ingrijpen bij misstanden, maar ook dat toezicht efficiënt is en zo min mogelijk lasten veroorzaakt (WRR 2013). Ondanks de vooruitgang die toezichthouders boeken met efficiënte toezichtstijlen blijft het voor externe toezichthouders lastig om dicht bij de instellingen te komen. Zo is het voor de ruim 500 medewerkers van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), onder wie ruim 150 inspecteurs, moeilijk om toe te zien op 40.000 zorginstellingen en 1,3 miljoen zorgverleners (IGZ 2014: 9). Mede door de grote afstand tot instellingen en het grotendeels papieren toezicht blijft voor externe toezichthouders een deel van de risico's buiten beeld. Ook voor interne toezichthouders is het soms moeilijk om voldoende onafhankelijke en vergelijkende informatie in te winnen over het functioneren en presteren van het bestuur en de organisatie. Leden van raden van toezicht hebben, afhankelijk van de grootte van de instelling, maar een paar uur per week of maand beschikbaar om hun taak uit te oefenen. Mede door de informatieachterstand, beperkte tijdsbesteding en de complexiteit van organisaties ontstaan blinde vlekken bij interne toezichthouders.

Interne en externe toezichthouders zeggen elkaar nauwelijks te spreken of pas als het te laat is en misstanden al zijn geschied (Bokhorst 2015). Zo sprak een interne toezichthouder onlangs op een Vide-toezichtcongres openhartig over de eigen ervaringen met een reeks van incidenten. De raden van toezicht waarvan deze toezichthouder lid was, hadden een gebrek aan risicobewustzijn en waren te terughoudend bij het bieden van weerwerk tegen de bestuurders. Maar ook verbaasde deze toezichthouder zich erover, dat er ondanks alle incidenten geen contact was geweest tussen inspecties en de raden van toezicht. Op het directe contact tussen intern en extern toezicht in de semipublieke sector rust een taboe, zeker als dat buiten de bestuurders omgaat.

Het beperkte vermogen van interne en externe toezichthouders om misstanden in de semipublieke sector te voorkomen, heeft verschillende ministers ertoe aangezet de voorwaarden te scheppen om de relatie tussen intern en extern toezicht te versterken. In de sectoren gezondheidszorg, onderwijs en wonen zijn inmiddels strengere eisen gesteld aan interne toezichthouders en aan het externe toezicht daarop (Ministerie van VenJ 2013, VWS 2013, OCW 2013, W&R 2012). Zo mogen interne toezichthouders wettelijk maximaal vijf toezichtfuncties combineren, worden ze opgenomen in toezichthoudersregisters, onderworpen aan accreditatie of geschiktheidstoetsen en kunnen ze aansprakelijk gesteld worden voor schade door onbehoorlijke taakvervulling en faillissement. Interne toezichthouders in het onderwijs en bij woningcorporaties krijgen een meldplicht bij de externe toezichthouder voor vermoedens van ongeregeldheden. Omgekeerd moet de externe toezichthouder de interne toezichthouder van dezelfde informatie voorzien als de bestuurder (Ministerie van EZ 2014: 9).

Doelstelling van deze policy brief is het doordenken van de verschuivende relatie tussen interne toezichthouders (raden van toezicht) en externe toezichthouders (inspecties en marktautoriteiten) in de semipublieke sector (onderwijs, wonen en zorg). De brief laat zien welke mogelijkheden er zijn om de relatie tussen intern en extern toezicht te versterken. Maar de brief gaat ook in op de noodzaak van begrenzing van de relatie, omdat interne en externe toezichthouders geen communicerende vaten zijn, maar verschillende rollen vervullen en gescheiden verantwoordelijkheden hebben. De kunst is om de noodzaak tot beperking en de wens tot versterking met elkaar te verenigen. De kernvraag is: *Welke beperking is nodig en welke versterking is mogelijk in de relatie tussen intern en extern toezicht?*

Om die vraag te beantwoorden gaan we eerst in op de wens van de wetgever tot versterking van de relatie tussen intern en extern toezicht en de noodzaak volgens wetgevingsadviseurs om de relatie te beperken omwille van een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Daarna beschrijven we enerzijds de terughoudendheid bij toezichthouders zelf in het directe contact en anderzijds de behoefte aan kennisuitwisseling en wederzijds leren. Vervolgens analyseren we welke functie de onderlinge relatie kan vervullen en brengen we in beeld welke mogelijkheden er zijn om de relatie tussen interne en externe toezichthouders vorm te geven (door middel van informatie-uitwisseling, leerprocessen en toezicht op toezicht). Vervolgens laten we zien welke vormgeving van deze relatie past bij de toezichtdoelen van het bewaken van de financiële houdbaarheid van de dienstverlener, de kwaliteit van de dienstverlening en de maatschappelijke legitimiteit voor de dienstafnemers. Tot slot geven we aan wat noodzakelijke begrenzingen en mogelijke innovaties zijn van de relatie tussen intern en extern toezicht. Interne en externe toezichthouders dienen incident gedreven toezichtrelaties op organisatieniveau om te

vormen tot preventie en kwaliteit gedreven leerprocessen op sectorniveau. Onder normale omstandigheden is de interne bestuurder het aanspreekpunt voor de externe toezichthouder en alleen bij dreigende misstanden en crisissituaties dient er ook contact te zijn met de interne toezichthouder. Wel kunnen interne en externe toezichthouders op sectorniveau meer kennis uitwisselen, normen ontwikkelen en leerprocessen organiseren om incidenten te voorkomen.

## 2

### ONDUIDELIJKE VERDELING VAN VERANTWOORDELIJKHEDEN

Wat de taken en bevoegdheden van toezichthouders zijn en hoe de verantwoordelijkheden tussen intern en extern toezicht zijn verdeeld, is diffuus en onduidelijk, aldus de maatschappelijke commissie 'Behoorlijk Bestuur' (2013: 14). In

het rapport 'Een lastig gesprek' (2013) stelt de commissie dat de overheid niet altijd duidelijk heeft gemaakt wat de te behartigen publieke belangen zijn en hoe conflicterende belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Daardoor is de maatschappelijke taakopdracht voor semipublieke instellingen onduidelijk. Het toezicht is in elke sector weer anders georganiseerd en vaak verdeeld over veel verschillende publieke en private organisaties. Het is de taak van ministers om de verschillende vormen van toezicht door te lichten en de taken en bevoegdheden te verduidelijken. Het zou volgens de commissie helpen als het externe toezicht op financiën en kwaliteit meer wordt geïntegreerd, zoals bij de Inspectie voor het Onderwijs, en niet bij afzonderlijke toezichthouders wordt belegd, zoals bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Interne toezichthouders zouden onafhankelijk van de bestuurders informatie moeten inwinnen door regelmatig te spreken met stakeholders en met de externe toezichthou-der.

In een reactie op het rapport beaamt het kabinet dat de interactie tussen interne en externe toezichthouders moet worden versterkt en dat interne toezichthouders onafhankelijk van de bestuurder informatie moeten inwinnen (Ministerie van EZ 2014: 9). Het kabinet Rutte II heeft in het regeerakkoord als doel gesteld om tot een samenhangende aanpak te komen op het terrein van ordening, sturing en toezicht om de prestaties van semipublieke instellingen te vergroten. De ministeriële commissie Vernieuwing Publieke Belangen voert dat uit door het wegnemen van onberedeneerde verschillen tussen sectoren in de vormgeving van de bestuursstructuur. De werkzaamheden van de ministeriële commissie zijn inmiddels afgerond, maar van een samenhangende aanpak en een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden op het gebied van het interne en externe toezicht lijkt nog geen sprake.

“Interne toezichthouders dienen primair het publieke belang en de dienstverlening aan de burger, niet de instelling”, aldus de ministeriële commissie Vernieuwing Publieke Belangen in de slotbrief aan de Tweede Kamer (Ministerie van EZ 2014: 8). De Kamerbrief is op te vatten als kabinetsstandpunt met gedeelde uitgangspunten over de governance-inrichting van de semipublieke sector en dient als leidraad bij de ontwikkeling en harmonisatie van toekomstige sectorale wetgeving. Maar de minister van Veiligheid en Justitie (2013) legde in een wijzigingsvoorstel voor het Burgerlijk Wetboek het tegenovergestelde vast, namelijk dat “bestuurders en toezichthouders zich bij de vervulling van hun taak moeten richten naar het belang van de rechtspersoon en de met die rechtspersoon verbonden organisatie.”

Daarmee lijkt de Rijksoverheid tegenstrijdige signalen af te geven aan interne toezichthouders over de belangen die ze primair moeten dienen, terwijl er volgens de commissie Behoorlijk bestuur nu juist meer duidelijkheid over de taakopdracht nodig is. De Raad van State (2015 a: 4 en b) constateert bovendien in meerdere adviezen dat het standpunt van de ministeriële commissie op gespannen voet staat met het rechtspersonenrecht: “Als een interne toezichthouder zich niet primair kan richten op het belang van de rechtspersoon, komt bovendien zijn relatie met het bestuur van de rechtspersoon en de stakeholders onder druk te staan. Het risico bestaat immers dat zij verschillende belangen dienen, waardoor het bestuur en de interne toezichthouder elkaar kunnen gaan tegenwerken. Bijvoorbeeld doordat het bestuur de interne toezichthouder niet volledig informeert, wat ten koste zal gaan van zijn controlerende taak. De bevoegdheden van de interne toezichthouder zijn overigens ook niet afgestemd op die situatie.”

Onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de interne toezichthouder ontstaat bijvoorbeeld bij de voorgenomen wettelijke meldplicht van interne aan externe toezichthouders, die de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en voor Wonen en Rijksdienst willen opleggen. Dergelijke voorstellen ondermijnen volgens de Raad van State de eigen functie van de raad van toezicht bij onderwijsinstellingen en woningcorporaties. De overheid kan er ook voor kiezen om de publieke taak te laten uitvoeren door een publiekrechtelijk orgaan of om subsidie- of bekostigingsvoorwaarden te stellen ter controle van de besteding van publieke middelen (Raad van State 2015a: 4). Of en wanneer de interne toezichthouder zich tot de externe toezichthouder wendt, dient volgens de Raad van State aan de interne toezichthouder te worden overgelaten en dient niet bij wettelijk voorschrift te worden vastgelegd (Raad van State 2015b: punt 7).

De minister van OCW beaamt, in reactie op het advies, dat de interne toezichthouder allereerst het belang van de instelling voorop moet stellen en dat de inspectie de verantwoordelijkheid van de interne toezichthouder moet respecteren. Toch houdt de minister van OCW net als die van W&R vast aan een meldplicht voor mogelijke risicovolle

ontwikkelingen bij instellingen.<sup>2</sup> In de gezondheidszorg is er geen meldplicht en ziet de minister af van wettelijke maatregelen. Daar heeft de Inspectie voor de gezondheidzorg (IGZ) de taak gekregen om de naleving van de zorgbrede governance-code “prominent te gebruiken in haar reguliere toezicht en te hanteren als sectorbrede veldnorm” (VWS 2015: 5). Die code is uitgebreid met een toezichthouderregister en een verplichte accreditatie voor interne toezichthouders. Ook in een dergelijk systeem van co-regulering is een duidelijke demarcatie van verantwoordelijkheden tussen toezichthouders van belang (Timmer 2011, Van der Voort 2013).

De kritiek van de Raad van State laat zien dat de wetgever niet lichtvaardig maatregelen moet nemen om de relatie tussen intern en extern toezicht te versterken en de gevolgen van voorgenomen maatregelen beter moet doordenken. Het zou wenselijk zijn dat de sectorale wetgevers - maar ook de interne en externe toezichthouders zelf - zich eerst duidelijk en liefst gezamenlijk uitspreken over de gewenste verdeling van verantwoordelijkheden en vervolgens hun relatie samenhangend vormgeven (zie ook VTW 2014). Op basis van de literatuur zijn in algemene zin de volgende belangen, verantwoordelijkheden en rollen te onderscheiden (zie ook WRR 2013, WRR 2014, Boot 2014, Groot 2014, Minderman 2014), zie de tabel:

Interne toezichthouder (ziet toe op het instellingsbelang, dat publieke belangen en belangen van direct betrokkenen omvat)	Externe toezichthouder (ziet toe op publieke belangen in brede zin)
<p>- Als werkgever van bestuurders zorgen voor evenwichtige en diverse samenstelling van het bestuur, stimulering van een responsieve bestuurscultuur (ontwikkeling, beoordeling, beloning) en bewaking van integer gedrag (schorsing en ontslag).</p>	<p>- Als toezichthouder namens de minister of vanuit eigen mandaat wetgeving handhaven en toezien op uitvoering van wettelijke taken (nalevings- en uitvoeringstoezicht).</p>

2. Ministerie van OCW (2015) Wetsvoorstel in verband met versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen p. 15 en 26-31. Zie ook voor een uitwerking van de meldplicht bij woningcorporaties: [www.ilent.nl/onderwerpen/autoriteitwoningcorporaties/meldingen\\_en\\_vragen/meldingen\\_ongewone\\_omstandigheden\\_door\\_raden\\_van\\_toezicht/index.aspx](http://www.ilent.nl/onderwerpen/autoriteitwoningcorporaties/meldingen_en_vragen/meldingen_ongewone_omstandigheden_door_raden_van_toezicht/index.aspx)



- Als financiële toezichthouder controleren dat de financiën, de bedrijfsvoering en het risicomanagement op orde zijn (auditcommissie).

- Als kwaliteitsbewaker kwaliteitsontwikkeling van de dienstverlening monitoren (kwaliteitscommissie).

- Als koersbewaker de langetermijnstrategie vaststellen, het beleid daaraan toetsen en het draagvlak daarvoor bewaken (strategiebewaking).

- Als draagvlakbewaker erop toezien dat dienstverlening aansluit bij de behoeften van de dienstafnemers en zorgen voor interne checks and balances (stakeholdersbeleid, omgevingsbewustzijn, lokale inbedding).

- Als financiële toezichthouder controleren of aan de bekostigingsvoorwaarden is voldaan en financiële risico's onderkend worden.

- Als kwaliteitstoezichthouder prestatieafspraken en kwaliteitseisen bewaken en stimuleren (kwaliteitsnormen ontwikkelen, kwaliteitsgegevens openbaar maken, bekostiging laten intrekken).

- Als reflectieve toezichthouder systeemrisico's signaleren en agenderen en knelpunten in wetgeving terugkoppelen (systeemverantwoordelijkheid).

- Als borger van publieke belangen toezien op maatschappelijke taak, legitimiteit en governance (effectief en passend stelsel van checks and balances).

### 3

#### TERUGHOUDENDHEID IN DIRECT CONTACT TUSSEN TOEZICHTHOUDERS

nog meer terughoudendheid van toezichthouders om met elkaar te spreken. Als externe toezichthouders vooral gericht zijn op voorkomen en opsporen van risico's en misstanden, dan kan dat een open communicatie met interne toezichthouders belemmeren en in de organisatie een angstcultuur bevorderen (Gold 2015: 4).

Het vroegtijdig en preventief uitwisselen van meldingen en signalen tussen interne en externe toezichthouders op organisatieniveau is omgeven met spanningen en dilemma's. Ten eerste kan bij contact al snel een ongewenste rolvermenging optreden. De externe toezichthouder spreekt primair met de verantwoordelijke bestuurders, waarbij de interne

Wettelijke maatregelen om de relatie tussen intern en extern toezicht te versterken zijn bedoeld om misstanden vroegtijdig te signaleren en te voorkomen, maar kunnen in de praktijk leiden tot een minder open relatie tussen intern bestuur en toezicht en dus tot

toezichthouder hoogstens aanwezig is als toehoorder. Alleen bij misstanden spreekt de externe toezichthouder soms ook met de voorzitter van de raad van toezicht. Een (periodiek) gesprek van de externe toezichthouder met de raad van toezicht is bij de meeste instellingen ongebruikelijk. Interne en externe toezichthouders kunnen niet vrijblijvend informatie en adviezen uitwisselen, aangezien interne toezichthouders daarmee al snel het gevoel krijgen dat ze hun vertrouwensrelatie met de bestuurders en de professionals van de instelling op het spel zetten. Binnen de instellingen moeten mensen vrijuit met elkaar kunnen praten over risico's en (bijna-) fouten (het zogenoemde *blame free reporting*), om daar maximaal van te kunnen leren (DEGAS 2010). Bij de woningcorporaties leidde het contact tussen interne en externe toezichthouders bovendien tot rolvermenging en verzwakking van het toezicht op het gebruik van riskante financiële producten zoals derivaten (Parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties 2014: 161).

Ten tweede kunnen interne en externe toezichthouders een verschillende invulling geven aan de term 'publieke belangen' en verschillende opvattingen hebben over welke publieke, sectorale en organisatiebelangen zij in welke situatie moeten laten prevaleren. Die belangen kunnen botsen en onderling strijdig zijn, zoals bij schaalvergroting, fusies en het opheffen dan wel redden van (onderdelen van) organisaties. Zo vechten in krimpgebieden kleine scholen om hun voortbestaan, het behoud van eigen identiteit en geografische bereikbaarheid, terwijl vanuit het publieke oogpunt van financiële houdbaarheid opheffing of fusie wenselijk kan zijn. Omgekeerd halen woningcorporaties, onderwijs- en zorginstellingen onrendabele diensten weg uit kleine dorpen, terwijl dit vanuit het publieke belang van toegankelijkheid, leefbaarheid en sociale cohesie ongewenst kan zijn.

Ook bij grote instellingen kunnen instellingsbelangen (concurrentie om marktaandeel, exclusieve dienstverlening, groei en reputatie) botsen met sectorale en publieke belangen (kwaliteit, toegankelijkheid, betaalbaarheid van dienstverlening en efficiënte verdeling van schaarse publieke middelen). Zo kunnen grote instellingen langer dan wellicht maatschappelijk wenselijk is, vasthouden aan riskante of niet levensvatbare projecten waar onevenredig veel publieke middelen heen gaan. Niet elk ziekenhuis kan hartinterventies doen en niet elke middelbare school kan een (Engelstalige) vwo-afdeling hebben, ook al is dat nog zo goed voor de reputatie. De externe toezichthouder moet instellingen ook tegen elkaar beschermen. Illustratief is de val van onderwijsmoloch Amarantis, die eerst met een agressieve groeistrategie leerlingen weghaalde van andere onderwijsinstellingen. Vervolgens moesten diezelfde instellingen meebetalen aan de redding van Amarantis om de continuïteit van de dienstverlening niet in gevaar te brengen (Chin-A-Fat et al. 2013, Commissies onderzoek financiële problematiek Amarantis I en II 2012 en 2013). De recente redding van ROC Leiden leert dat er nog altijd onderwijsinstellingen zijn die 'too big to fail' zijn.

Dergelijke spanningen en dilemma's maken duidelijk dat de belangenafweging niet eenduidig is en dat intern en extern toezicht niet zonder meer in elkaars verlengde liggen. Reflectieve toezichthouders zouden met elkaar normen kunnen ontwikkelen in de omgang met die spanningen en dilemma's en de structurele knelpunten bij de wetgever kunnen agenderen.

## 4

### BEHOEFTE AAN WEDERZIJDIG LEREN BIJ TOEZICHTHOUDERS

Hoewel interne en externe toezichthouders terughoudend zijn in het directe contact, willen ze wel meer kennis uitwisselen en van elkaar leren. Er is bij interne toezichthouders behoefte om te leren van de deskundigheid van externe toezichthouders, die overzicht

hebben over 'de staat van de sector' en inzicht in de goede en slechte voorbeelden op gebied van bestuur en toezicht (Bokhorst 2015, WRR 2013: 150). Het gaat dan niet om zware maatregelen maar om lichte 'interventies', zoals stimuleren van professionalisering, delen en uitwisselen van kennis en goede en minder goede ervaringen, en leren van elkaars fouten en successen.

Ook externe toezichthouders hebben behoefte om hun kennis te delen en bij te dragen aan de normontwikkeling en professionalisering van het interne toezicht. Onder invloed van bezuinigingen, vermindering van toezichtlasten en stimulering van innovatieve toezichtstrategieën (zoals systeem- en risicogericht toezicht) moeten externe toezichthouders ook meer kunnen voortbouwen op het interne toezicht (WRR 2013: 47). Problemen die interne toezichthouders tijdig aanpakken, hoeft de externe toezichthouder immers niet op te pakken (Kersies en Van Essen 2012: 264).<sup>3</sup> Inspecties zoals de IGZ en de Inspectie voor het Onderwijs buigen zich sinds kort over de vraag hoe ze de interne governance van instellingen kunnen beoordelen en stimuleren. De toezichtkaders besteden daar tot dusver nog weinig aandacht aan (WRR 2014: 77).

Interne en externe toezichthouders zouden elkaars kennistekorten en blinde vlekken kunnen tegengaan door het uitwisselen van informatie en organiseren van leerprocessen op sectorniveau om incidenten te voorkomen. Als interne toezichthouders hun ervaringen

- 
3. Toezichthoogleraar Ko de Ridder (2013) noemt dit proxy-toezicht (het overnemen van taken van de externe toezichthouder door de interne) en noemt drie voorwaarden waaraan moet worden voldaan wil dit levensvatbaar zijn. De interne instantie die in het bijzonder het publieke belang binnen de organisatie behartigt, moet een duidelijk omschreven taak hebben, de proxy-toezichthouder moet zich publiekelijk verantwoorden over de wijze waarop het publieke belang is behartigd en het werk van de proxy-toezichthouder dient ondersteund te worden door een sterke tweedelijns toezichthouder.

en dilemma's delen, krijgen externe toezichthouders meer gevoel voor de toezichtpraktijk in instellingen. Als externe toezichthouders hun overzicht over en inzicht in de sector delen, kunnen raden van toezicht zich beter spiegelen aan instellingen elders. Interne en externe toezichthouders kunnen een dergelijke invulling van hun relatie benutten om elkaar weerwerk te geven en reflectie te bieden.

## 5 ONDERBELICHTE SCHAKEL IN STELSEL VAN CHECKS AND BALANCES

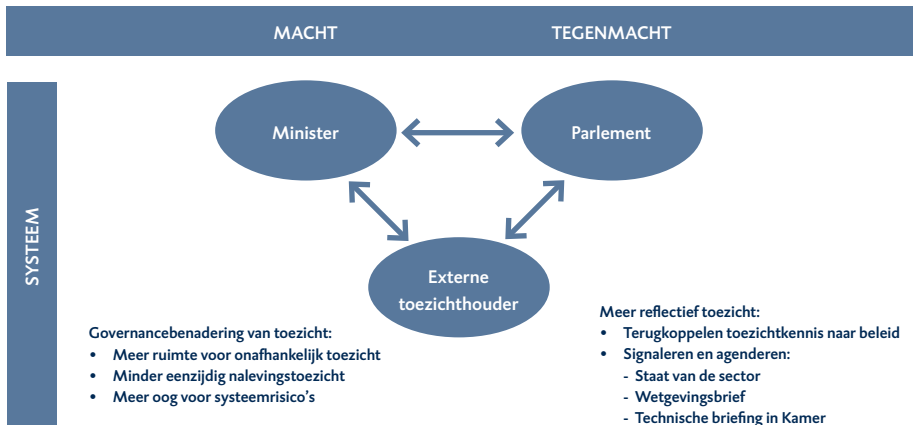
Ondanks het feit dat de relatie tussen intern en extern toezicht aan het verschuiven is en spanningen kent, is die relatie *onderbelicht* in de wetenschappelijke literatuur. Welke vormgeving en toepassing van de relatie tussen intern en extern toezicht effectief en

passend zijn, is een empirische en normatieve vraag die om academische reflectie vraagt. Toch zijn er maar weinig artikelen over geschreven of onderzoeken naar verricht. Zo is er in het Tijdschrift voor Toezicht maar één artikel over verschenen (De Ridder 2013). In de internationale literatuur is veel geschreven over 'corporate governance', 'principal-agent relations' en 'common agency problems', maar die concepten passen niet goed op het unieke, hybride karakter van het Nederlandse middenveld met zijn autonome stichtingen en verenigingen en veelheid aan publieke en private toezichthouders.<sup>4</sup>

De WRR heeft in zijn rapporten over toezicht de relatie tussen intern en extern toezicht geagendeerd. 'Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht' (2013) gaat over het externe overheidstoezicht in het politiek-bestuurlijke krachtenveld op systeem- of macroniveau. De WRR hield een pleidooi voor een governance-benadering van toezicht die minder eenzijdig gericht is op nalevingstoezicht in opdracht van de minister en die meer ruimte biedt voor onafhankelijk toezicht met oog voor systeemrisico's. Externe toezichthouders kunnen op deze manier meer voortbouwen op intern, privaat en decentraal toezicht. Vanuit hun reflectieve rol kunnen zij toezichtkennis terugkoppelen naar het beleid en knelpunten agenderen in een jaarlijkse staat van de sector, thematische onderzoeken, wetgevingsbrieven en technische briefings aan de Tweede Kamer (WRR 2013: 154-5), zie figuur 1.

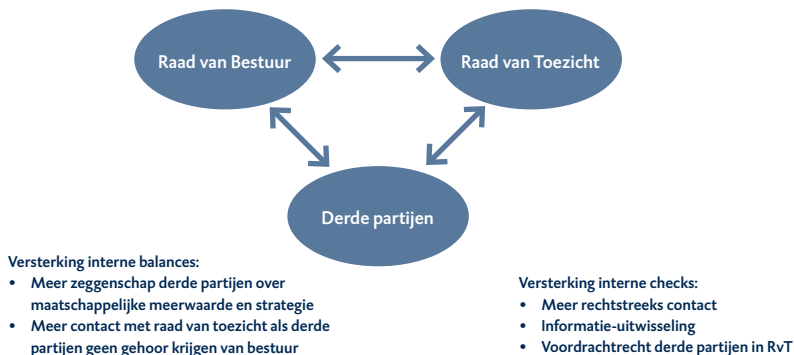
---

4. Zie ook: Hart, H. (1995) 'Corporate governance: some theory and implications' *The Economic Journal*, volume 105, 430, 678-689. Milward, H.B. and K.G. Provan (2000) 'Governing the hollow state', *Journal of public administration research and theory*, 10, 2, 359-379. Dixit, A., G. Grossman, E. Helpman (1999) *Common agency and coordination: general theory and application to tax policy*.



**Figuur 1 - Mogelijkheden tot versterking van het machtsevenwicht tussen minister, parlement en externe toezichthouder**

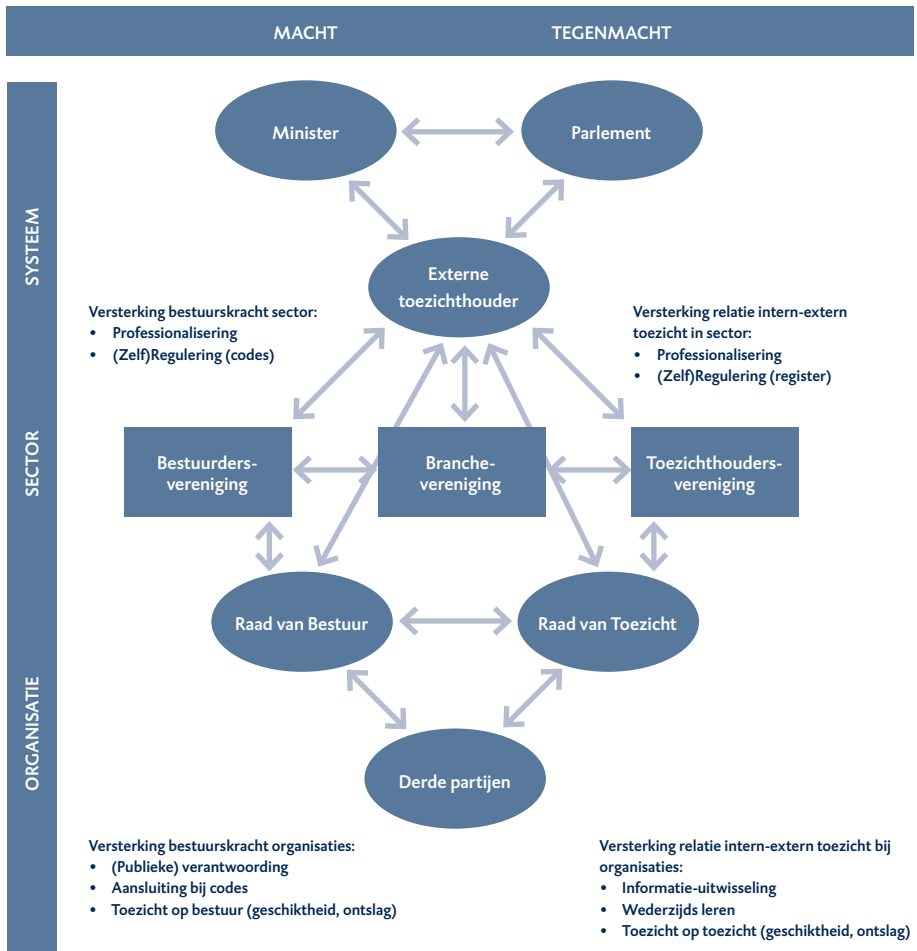
In 'Van Tweeluik naar Driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties' (2014) keek de WRR naar interne macht en tegenmacht op het microniveau van organisaties. De WRR pleitte voor versterking van de interne checks and balances bij het bewaken van de financiële houdbaarheid van de dienstverlener, de kwaliteit van de dienstverlening en de maatschappelijke meerwaarde voor de dienstafnemers, zie figuur 2. De raad van toezicht zou meer intern weerwerk moeten bieden door onafhankelijk van het bestuur informatie te verzamelen bij verschillende derde partijen, zoals werknemers en dienstafnemers. Omgekeerd zouden die derde partijen, wanneer ze onvoldoende invloed kunnen uitoefenen op de raad van bestuur of daar geen gehoor krijgen, rechtstreeks contact moeten kunnen opnemen met de raad van toezicht. Ook zouden werknemers en cliënten een lid moeten kunnen voordragen voor de raad van toezicht. Interne bestuurders en toezichthouders zijn als eerste aan zet om interne checks and balances te versterken. Maar als die onvoldoende voortgang boeken, kan de externe toezichthouder criteria voor effectieve en passende checks and balances opnemen in het toezichtkader aan de hand waarvan de toezichthouder instellingen kan beoordelen (WRR 2014: 77-78).



Figuur 2 - Mogelijkheden tot versterking van het machts-evenwicht tussen raad van bestuur, raad van toezicht en derde partijen

Een onderbelichte schakel in het stelsel van externe checks and balances is de relatie tussen het externe toezicht op systeem- of macroniveau en het interne toezicht op organisatie- of microniveau. Ministers pleiten in beleidsbrieven over goed bestuur en toezicht in het onderwijs, de zorg en de sociale huisvesting vooral voor versterking van de bestuurskracht van de interne bestuurders door te professionaliseren en door normontwikkeling via branchecodes te stimuleren. Organisaties worden gestimuleerd om zich publiek te verantwoorden en zich aan te sluiten bij branchecodes. In het verlengde van de versterking van de bestuurskracht pleiten ministers ook voor versterking van de relatie tussen intern en extern toezicht. Zoals de raad van toezicht een 'last resort' is voor derde partijen zoals medezeggenschapsraden die geen gehoor krijgen bij het bestuur, zo kan de externe toezichthouder een last resort zijn voor raden van toezicht die het bestuur niet kunnen corrigeren (Ministerie van OCW 2015: 15).

De relatie tussen extern en intern toezicht is op verschillende manieren vorm te geven, zie figuur 3. Dat kan op het sectorale niveau, door in overleg met de beroepsverenigingen voor toezichthouders te werken aan professionalisering en zelfregulering. Maar dat is ook mogelijk op organisatieniveau, door het uitwisselen van informatie, het organiseren van leerprocessen of het houden van toezicht op toezicht.



**Figuur 3 - Mogelijkheden tot versterking van het machtsevenwicht tussen externe toezichthouder en intern bestuur en toezicht op organisatie- en sectorniveau**

In beide eerdergenoemde WRR-rapporten werd de onderbelichte relatie tussen intern en extern toezicht geagendeerd. Het belang waar het interne toezicht zich primair op richt bepaalt volgens de WRR in belangrijke mate hoe het externe toezicht zich moet verhouden tot het interne toezicht, en of het interne toezicht een plaats toekomt in de toezichtketen gericht op het publiek belang (WRR 2013: 129). Het vormgeven van de relatie tussen

intern en extern toezicht past bij de reflectieve rol van de externe toezichthouder, die ervoor moet zorgen dat hij tijdig de juiste signalen opvangt en systeemrisico's agendeert. Interne en externe toezichthouders kunnen elkaar helpen hun werk beter te doen door zich te spiegelen aan elkaar, van elkaar te leren en te fungeren als elkaars 'vreemde ogen' of 'tegenwicht'. In Bewijzen van goede dienstverlening (2004) heeft de WRR vijf principes uitgewerkt voor het versterken van checks and balances in de semipublieke sector:

- 1 kennisallianties;
- 2 investeren in variëteit en innovatieve praktijken;
- 3 organiseren van actieve tegenkrachten;
- 4 gerichte maatschappelijke verantwoording;
- 5 samenhangend, sober en selectief toezicht.

Deze principes zijn ook toepasbaar op de relatie tussen intern en extern toezicht in het stelsel van checks and balances. Toezichthouders kunnen kennis uitwisselen om knelpunten in de toezichtpraktijk op te sporen, onderling goede en slechte voorbeelden en benchmarkgegevens delen, ervaring uitwisselen over hoe ze effectief tegenkracht kunnen uitoefenen en organiseren in organisaties, werken aan maatschappelijke verantwoording en toezicht op toezicht reserveren voor misstanden. De vraag is, welke mogelijkheden er zijn om die relatie en principes vorm te geven.

## 6

### MOGELIJKE VORMGEVING VAN DE RELATIES TUSSEN TOEZICHTHOUDERS

De relaties tussen intern en extern toezicht kunnen, afhankelijk van de doelstelling, op een lichte, informele of zwaardere, formele manier zijn vormgegeven. Het kan een relatie zijn op het niveau van de sector of juist op dat van individuele organisaties. We schetsen hier

eerst de mogelijkheden en gaan daarna in op de vraag welke relaties (on)wenselijk zijn. De relatie van extern naar intern toezicht ziet er anders uit dan de relatie van intern naar extern toezicht. Een lichte interventie in de relatie van extern naar intern toezicht is bijvoorbeeld het uitwisselen van informatie of een (periodiek) gesprek. Een zwaardere interventie is het uitvoeren van een geschiktheidstoets voor commissarissen (zoals bij banken en woningcorporaties) of het instellen van verscherpt toezicht. Op het niveau van de sector kan de externe toezichthouder professionalisering stimuleren en structurele knelpunten in de governance agenderen en onderzoeken. Een zwaardere interventie op sectorniveau is het handhaven van veldnormen (zoals de IGZ doet) en het voorschrijven van taken of instrumenten van raden van toezicht (zoals bij woningcorporaties). Zie de bijgevoegde kwadranten in figuur 4, waarin de mogelijke relaties schematisch in beeld zijn gebracht.





Figuur 4 - Mogelijke vormgeving van relaties van extern naar intern toezicht

Ook interne toezichthouders kunnen hun relatie met de externe toezichthouder intensiveren, zie figuur 5. Op organisatieniveau kunnen raden van toezicht inspectiegegevens opvragen of advies vragen aan de externe toezichthouder. Een zwaardere interventie op organisatieniveau is het doen van een melding bij de inspectie of verregaande transparantie tonen door instellingsaudits of certificatie te laten uitvoeren door externen. Een lichte interventie op sectorniveau is het laten uitvoeren van benchmarks en het verzamelen van goede governance-voorbeelden (zoals de Handvestgroep Publiek Verantwoorden). Een zwaardere sectorale interventie is het publiceren van visitaties en het handhaven van een branchecode voor goed bestuur en toezicht. De externe toezichthouder kan daarbij ook een rol spelen en dit soort informatie benutten in het eigen risicogerichte toezicht.



Figuur 5 - Mogelijke vormgeving van de relaties van intern naar extern toezicht

Er zijn kortom allerlei innovaties in de relatie tussen intern en extern toezicht mogelijk, maar niet alle relaties in de kwadranten zijn wenselijk. Er zijn daarom ook begrenzingen nodig. De vraag is welke mogelijke vormgeving van de relatie tussen intern en extern toezicht (on)wenselijk en (in)effectief is.

## 7 LEERPROCESSEN EN NORMONTWIKKELING OP SECTORNIVEAU

De vormgeving van de relatie tussen intern en extern toezicht moet passen bij de na te streven doelen van toezichthouders: het bewaken van de financiële houdbaarheid van de dienstverlener, de kwaliteit van de dienstverlening en de maatschappelijke legitimiteit voor de dienstafnemers en burgers. Hoe eenduidiger en concreter de doelen zijn die instellingen moeten realiseren, hoe meer gericht en verplichtend de interventies in de relatie tussen intern en extern toezicht kunnen zijn. Omdat sprake is van publieke middelen, heeft de externe toezichthouder namens de overheid het recht en de plicht om (handhavend) toezicht uit te oefenen als instellingen onverantwoorde risico's nemen die de continuïteit van de dienstverlening op het spel zetten (zoals onlangs nog bij de redding van ROC Leiden). Bij kwaliteitsbewaking is al meer discussie mogelijk over de aard en meetbaarheid van indicatoren en zijn lichtere en vrijwillige interventies zoals het uitwisselen en openbaar maken van prestatie-informatie zinvol. Bij het bewaken van maatschappelijke legitimiteit voor dienstafnemers gaat het erom, dat bestuurders hun maatschappelijke strategie en taken ontwikkelen en uitvoeren in samenspraak met dienstafnemers. Cliënten, leerlingen en bewoners moeten gehoord worden en moeten bij geen gehoor kunnen aankloppen bij de interne toezichthouder. Hoe diffuser en kwalitatiever de toezichtdoelen zijn, hoe meer het organiseren van wederzijdse leerprocessen en het uitwisselen van kennis tussen interne en externe toezichthouders voor de hand ligt.

Overigens zijn de drie onderscheiden doelstellingen van het bewaken van financiën, kwaliteit en maatschappelijke legitimiteit nauw met elkaar verbonden. Wanneer de maatschappelijke taak en doelgroep bij bestuurders uit beeld verdwijnen, kunnen ook de financiën en de kwaliteit van dienstverlening in gevaar komen, zoals pijnlijk duidelijk werd in recente parlementaire onderzoeken. Te weinig oog voor maatschappelijke legitimiteit kan leiden tot doorgesloten ondernemerschap of eenzijdig rendementsdenken bij zowel individuele werknemers als organisaties (zoals bij Vestia en het Slotervaartziekenhuis). Om dit soort sluimerende systeem- en cultuurrisico's tijdig op te sporen of te voorkomen, zouden reflectieve interne en externe toezichthouders op sectoraal niveau meer van elkaar kunnen leren en kennis kunnen uitwisselen.

## LEREN VAN ERVARINGEN UIT DE FINANCIËLE SECTOR

Bij het vormgeven van de relatie tussen interne en externe toezichthouders op sectorniveau is een valkuil dat die relatie te hecht wordt (risico van inkapseling) of juist te hiërarchisch en geformaliseerd door allerlei vormen van

extern toezicht op intern toezicht te stapelen. Om het evenwicht te bewaken kan de semipublieke sector leren van de goede en slechte voorbeelden van andere sectoren waar deze relatie al meer is beproefd. In de financiële sector is de relatie tussen interne en externe toezichthouders in de afgelopen jaren sterk geïntensiveerd en is contact tussen toezichthouders veel gebruikelijker. Ook is er meer onderzoek verricht naar de valkuilen in de relatie en naar de relatieve meerwaarde van intern en extern toezicht ten opzichte van elkaar (De Waal, Rink, en Stoker 2015).

Zeker nu instrumenten uit de financiële sector, zoals de geschiktheidstoetsen voor commissarissen worden overgenomen in de semipublieke sector (vooral bij de woningcorporaties), is het zinvol om van de ervaringen te leren. Zo zijn interne en externe toezichthouders in de financiële sector verwickeld in rechtszaken over grensconflicten op het gebied van de aanstelling, geschiktheidsbeoordelingen en hertoetsing van bestuurders, zoals onlangs bij DeltaLloyd (Chin-A-Fo en Hensen 2015: 3). Wanneer de wetgever onvoldoende duidelijk is over de verantwoordelijkheidsverdeling, komen dit soort zaken bij de rechter terecht en zijn er vaak alleen maar verliezers (NRC Handelsblad 2015). Ook is er kritiek op de manier waarop het onderzoeken, beoordelen en (her)toetsen van bestuurders en commissarissen op betrouwbaarheid en geschiktheid nu allemaal op het bord van één toezichthouder liggen.<sup>5</sup> Geschiktheidsbeoordelingen kunnen grote gevolgen hebben voor de reputatie van mensen en dienen daarom met veel waarborgen omkleed te zijn.

Een meer leergericht voorbeeld van de relatie tussen intern en extern toezicht is het onderzoek van DNB naar de effectiviteit van het interne toezicht van onder meer pensioenfondsen in de vorm van visitatie (DNB 2013 Sectorbrief Onderzoek Intern Toezicht). In een sectorbrief koppelt DNB terug wat de belangrijkste bevindingen en conclusies uit de visitaties waren, beschrijft goede en slechte praktijkvoorbeelden en

---

5. [www.volkskrant.nl/opinie/wie-er-bij-dnb-uitligt-kan-het-wel-schudden~a3838782/](http://www.volkskrant.nl/opinie/wie-er-bij-dnb-uitligt-kan-het-wel-schudden~a3838782/). Beter zou het volgens Herman van Gunsteren zijn om de voordracht tot hertoetsing van DNB te laten uitgaan, maar de beslissing omtrent geschiktheid en betrouwbaarheid zelf bij een onafhankelijke instelling onder te brengen: "Dat geeft minder ruimte voor beschuldigingen van rancune en incompetentie. Het bevrijdt bestuurders van financiële instellingen en medewerkers van DNB uit de kleffe houdgreep die ze thans aan elkaar bindt." En: Chin-A-Fo, H. en Ch. Hensen (2015) 'Delta Lloyd versus toezichthouder DNB: het is hard tegen hard. Boete Waarom was Delta Lloyd de enige verzekeraar die op deze grote schaal rentederivaten heeft verkocht?' NRC Handelsblad, 28 januari 2015, p. 4.

gaat in op de eigen toezichtinspanningen om de effectiviteit van het intern toezicht te verbeteren. Zo heeft DNB een denktank van vertegenwoordigers uit de sector opgericht met als doel het ontwikkelen van ideeën en werkwijzen die het visitatieproces verbeteren. Mochten dergelijke sectorbrieven te weinig effect hebben, dan kan DNB ook structurele knelpunten agenderen in wetgevingsbrieven. Externe toezichthouders kunnen sector- en wetgevingsbrieven benutten om kansen en knelpunten in de relatie tussen intern en extern toezicht te agenderen.

## 9

### CONCLUSIE: BEPERK RELATIE OP ORGANISATIENIVEAU EN VERSTERK OP SECTORNIVEAU

De wetgever werkt in de sectoren wonen, onderwijs en zorg aan de versterking van de relatie tussen interne toezichthouders en externe toezichthouders om misstanden te voorkomen of op te sporen. Raden van toezicht en inspecties dan wel

marktautoriteiten komen daardoor steeds meer in elkaars vaarwater. De WRR pleit voor duidelijkere markering van verantwoordelijkheden en voor terughoudendheid in het directe contact tussen interne en externe toezichthouders. Wel is er bij interne en externe toezichthouders behoefte aan versterking van de relatie op sectorniveau, zodat zij meer kunnen leren van elkaars inzichten en praktijken. In deze policy brief heeft de WRR de mogelijkheden geschetst voor versterking van de relatie op het niveau van de sector, maar ook gewezen op de noodzaak van beperking van de relatie op het niveau van individuele organisaties.

Het in samenspraak met sectororganisaties vormgeven van de relatie tussen intern en extern toezicht past bij de door de WRR bepleite reflectieve functie van toezicht (WRR 2013: 150). Door kennis uit te wisselen kunnen interne en externe toezichthouders elkaars blinde vlekken beperken en wordt een onderbelichte schakel in het stelsel van externe checks and balances ingevuld. De toezichtkaders van externe toezichthouders zouden zich duidelijker kunnen uitspreken over welke relaties tussen intern en extern toezicht passend en effectief zijn. Samen met interne toezichthouders kunnen zij verkennen welke innovaties wenselijk zijn en welke begrenzingen nodig zijn op het gebied van onderlinge informatie-uitwisseling, leerprocessen en extern toezicht op intern toezicht. Daartoe dienen de volgende suggesties:

#### *Wees terughoudend met relaties op organisatieniveau*

Wettelijke maatregelen om de relatie tussen intern en extern toezicht te versterken, zijn bedoeld om misstanden te voorkomen dan wel tijdig te signaleren, maar kunnen in de praktijk leiden tot nog meer terughoudendheid van toezichthouders om met elkaar te spreken. Te zware en verplichtende relaties tussen intern en extern toezicht kunnen

bovendien een belemmering vormen om te leren omgaan met dilemma's en fouten binnen instellingen. Onder normale omstandigheden is de interne bestuurder het aanspreekpunt voor de externe toezichthouder en alleen bij crisissituaties dient er ook contact te zijn met de interne toezichthouder. Intensivering van de relatie tussen intern en extern toezicht op organisatieniveau kan leiden tot te grote wederzijdse betrokkenheid en te geringe afstand, waardoor rollen ongewenst vermengd raken. Lichte en vrijwillige relaties op regio- of sectorniveau tussen organisaties van toezichthouders gericht op normontwikkeling en leerprocessen zijn in eerste instantie passender. Zware en verplichtende relaties passen meer bij instellingen met een verhoogd risico op misstanden. Dat sluit ook aan bij het idee van de interventiepiramide, waarbij zware interventies pas aan de orde zijn wanneer lichte interventies niet blijken te werken (WRR 2013: 59).

### *Organiseer wederzijdse leerprocessen op sectorniveau*

Uit gesprekken met interne en externe toezichthouders blijkt dat er behoefte is aan kennisuitwisseling en het stimuleren van leerprocessen op sectorniveau zonder dat al te zeer te willen formaliseren. Bij het bewaken van de financiële houdbaarheid van semipublieke instellingen zijn harde, kwantitatieve toezichtcriteria te formuleren, is dus ook het succes of falen van interne governance het meest aantoonbaar te maken en kan extern toezicht op intern toezicht zinvol en nodig zijn. Bij het versterken van de kwaliteit van dienstverlening en de maatschappelijke legitimiteit voor dienstafnemers zijn de criteria vaak minder eenduidig en is toezicht op toezicht houden lastiger. Hoe minder eenduidig en meetbaar de toezichttaken zijn, des te geïnformeerder, professioneler en innovatiever de interne en externe toezichthouders moeten zijn om toezicht te houden. Daarom is bij de meer kwalitatieve toezichttaken het uitwisselen van kennis en het organiseren van leerprocessen tussen interne en externe toezichthouders passend en zinvol. Overheidstoezichthouders en verenigingen van interne toezichthouders (VTOI, VTW en NVTZ) kunnen die taak samen oppakken. Bij Vide (beroepsvereniging voor externe toezichthouders) en het Platform Innovatie Toezicht (beroepsvereniging voor interne toezichthouders) is daar al een begin mee gemaakt. Naast het organiseren van bijeenkomsten gericht op kennisuitwisseling kunnen toezichthouders ook gezamenlijk casusanalyse uitvoeren bij (bijna) fouten, trainingen volgen en deskundigheid bevorderen.

Kortom, beweeg van incident gedreven toezichtrelaties op organisatieniveau naar preventie en kwaliteit gedreven leerprocessen tussen interne en externe toezichthouders op sectorniveau (zie figuur 6).



Figuur 6 - Beweeg van incident gedreven toezichtrelaties op organisatieniveau naar preventie en kwaliteit gedreven leerprocessen tussen interne en externe toezichhouders op sectorniveau

# LITERATUURLIJST

- Bokhorst, A.M. (2015)** Verslag WRR-PIT bijeenkomst over de relatie tussen intern en extern toezicht. Te raadplegen via: [www.wrr.nl/bureau/staf/article/verantwoord-publiek-middenveld](http://www.wrr.nl/bureau/staf/article/verantwoord-publiek-middenveld).
- Boot, A.W.A. (2014)** ‘Realisme rond rol commissarissen nodig’, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 88 (5, mei), 164-165
- Chin-A-Fat, L... [et al.] (2013)** *Amarantis. Het verhaal achter een vertraagde val*. NSOB i.o.v. de Commissie Financiële Problematiek Amarantis.
- Chin-A-Fo, H. en Ch. Hensen (2015)** Een toezichthouder die bijt, *NRC Handelsblad* 4 augustus.
- Commissie Behoorlijk Bestuur / Commissie Halsema (2013)** *Een lastig gesprek*, [S.l.]: Commissie Behoorlijk Bestuur.
- Commissie Governance, Handhaving en Codes / Commissie Hooge (2013)** *Voldoende... En nu naar goed! De praktijk van goed bestuur in het mbo, Evaluatie van de code ‘Goed bestuur in de bve-sector’, eindrapport*, [S.l.]: Commissie Governance, Handhaving en Codes.
- Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties / Commissie Hoekstra (2012)** *Eindrapportage*, 17 december.
- Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis I / Commissie Van Rijn (2012)** *Autonomie verplicht. Rapport onderzoek financiële problematiek Amarantis*, Den Haag 3 december.
- Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis II / Commissie Halsema (2013)** *Niet onwettig, wel onwenselijk. Rapport vervolgonderzoek financiële problematiek Amarantis*, Den Haag 14 februari.
- Gold, A., E. Huijsman, Ph. Wallage (2015)** *Leren van fouten: Een eerste verkenning bij accountantsorganisaties*, VU Amsterdam.
- Groot, T. (2014)** ‘De kwaliteit van toezicht’, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 88 (11, november), 428-429.
- Gunsteren, H. van (2015)** Wie er bij dnb uitligt kan het wel schudden. *De Volkskrant* [www.volkskrant.nl/ opinie/wie-er-bij-dnb-uitligt-kan-het-wel-schudden-a3838782/](http://www.volkskrant.nl/ opinie/wie-er-bij-dnb-uitligt-kan-het-wel-schudden-a3838782/).
- Kerssies, A. en H. van Essen (2012)** ‘Randvoorwaarden voor goed intern toezicht in woningcorporaties. In Minderman (red.) Waar is de raad van toezicht? Deel II, Den Haag: Boom Lemma, p. 251-267.
- Minderman, G. (2015)** Speech over toezicht in de semipublieke sector
- Ministerie van Economische Zaken (2014)** Borging publieke belangen in de semipublieke sector. Brief regering d.d. 28 november 2014. Kamerstukken II 33822-4.

- Ministerie van OCW (2013)** Kamerbrief versterking bestuurskracht onderwijs, 19 april 2013, Kamerstukken ii 2013-2014, 33 495, nr. 10.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013)** Aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders in semipublieke sectoren, 12 november 2013, Kamerstukken ii 2013-2014, 33 750 vi 31.
- Ministerie van VWS (2013)** Kamerbrief Goed bestuur in de zorg, 19 september 2013, Kamerstukken ii 2013-2014, 32 012, nr. 15.
- Ministerie van W&R (2012)** Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, Kamerstukken i 2011-2012, 32 769, nr. a.
- Ridder, K. de (2013)** 'Proxy-toezicht' Tijdschrift voor Toezicht 2013 (4) 1, p. 23-40).
- Tweede kamer (2011-2012)** Kamerstukken II 33149, nr. 8.
- Tweede Kamer (2014-2015)** Kamerstukken II 33 606, nr. 4.
- VTW (2014)** Reactie VTW op conceptnovelle Herzieningswet toegelaten instellingen, brief aan minister Blok 4 maart 2014, Zie ook [www.aedes.nl/content/artikelen/corporatiestelsel/woningwet/vtw---straks-voert-ministerie-als-externe-toezicht.xml](http://www.aedes.nl/content/artikelen/corporatiestelsel/woningwet/vtw---straks-voert-ministerie-als-externe-toezicht.xml), <http://www.aedes.nl/binaries/downloads/woningwet/reacties-andere-partijen/20140304-reactie-vtw-op-concept-novelle--4-maart-2.pdf>
- WRR (2013)** Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2014)** Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke instellingen, Amsterdam: Amsterdam University Press.