

Interne toezichthouders terughoudend over relatie met externe toezichthouder

Verslag WRR-PIT bijeenkomst 3 februari 2015

Door Meike Bokhorst

Leden van raden van toezicht hebben behoefte aan informatie-uitwisseling en het organiseren van leerprocessen met externe toezichthouders, maar pleiten voor terughoudendheid in het directe contact tussen extern en intern toezicht. Dat blijkt uit de discussiebijeenkomst over de relatie tussen intern en extern toezicht die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en het Platform Innovatie Toezicht (PIT) op dinsdag 3 februari 2015 bij de WRR organiseerden voor vijftig interne en externe toezichthouders. Aanleidingen voor de discussie zijn onder meer de gedeelde verantwoordelijkheid voor publieke belangen en de aanscherping van het toezichtbeleid waardoor externe toezichthouders dichterbij de huid van het interne toezicht kruipen.

Innovaties en begrenzingen in relatie tussen intern en extern toezicht

Meike Bokhorst (wetenschappelijk medewerker WRR) geeft aan dat de WRR in twee recente rapporten aandacht heeft besteed aan extern en intern toezicht (*Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht uit 2013 en Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties uit 2014*). Daaruit kwam onder meer naar voren dat de relatie tussen intern en extern toezicht doordenking behoeft. De vraag is welke relaties tussen intern en extern toezicht (in)effectief en (on)wenselijk zijn bij het bewaken van risico's en publieke belangen. De laatste jaren is er een verschuiving in het toezichtbeleid en de praktijk opgetreden waardoor in allerlei sectoren het externe toezicht dichterbij de huid gekropen is van het interne toezicht. Voorbeelden zijn de geschiktheidstoetsen van DNB en AFM voor commissarissen, de meldplicht van raden van toezicht aan inspecties en de verplichte accreditatie en register voor interne toezichthouders in de zorg. De WRR wil weten welke innovaties en begrenzingen nodig zijn op het gebied van informatie-uitwisseling, leren en toezicht op toezicht. In hoeverre hindert het verschil in perspectief en belang tussen intern en extern toezicht een wederkerige relatie?

Het perspectief van de externe toezichthouders

Joke de Vries (hoofdinspecteur verpleging en langdurige zorg bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg) stelt dat de IGZ zich richt op de raad van bestuur en niet op de raad van toezicht. De vraag is of de raad van bestuur in control is. De raad van toezicht komt pas in beeld als er iets niet goed gaat en het bestuur niet in control is. De IGZ praat dus het liefst zo min mogelijk met de raad van toezicht. De governance van instellingen werd tot nu toe alleen onderzocht als er signalen waren dat zich daar risico's voordeden of als een onderwerp voor een thematisch toezichtonderzoek. De IGZ vervult een politiefunctie bij misstanden, dus is het lastig voor een raad van toezicht om informatie met de inspectie te delen. Een interne toezichthouder kan anoniem signalen delen, maar als de inspectie besluit

om op te treden wordt die informatie toch openbaar. De vraag is hoe ver interne en externe toezichthouders moeten gaan in hun contacten. Wie is waar voor verantwoordelijk en hoe geef je die verantwoordelijkheid vorm? De Vries betwijfelt of toezicht houden op intern toezicht wel de taak van een inspectie moet zijn.

Vic van den Broek d'Obrenan (coördinerend inspecteur Inspectie voor het Onderwijs) beaamt dat het bestuur het belangrijkste aanspreekpunt is voor de inspectie en dat die alleen optreedt als er indicaties zijn van misstanden. De raad van toezicht heeft als model pas relatief kort zijn intrede gedaan in het funderend onderwijs en werkt nog niet overal goed. De inspectie wil vanuit het gemeenschappelijke publieke belang van goed onderwijs wel bijdragen aan de professionalisering van het interne toezicht en onderneemt verschillende acties om raden van toezicht te informeren over het externe toezicht. De inspectie heeft plannen om de raad van toezicht rechtstreeks van alle relevante informatie te voorzien, maar daarvoor zou de interne toezichthouder ook naar de bestuurder kunnen gaan.

Discussieronde over relatie van intern naar extern toezicht

Vervolgens gaan de deelnemers aan tafels voor de groepsdiscussies. De eerste ronde gaat over de vraag welke ervaring interne toezichthouders hebben met de inspectie? Wat wil intern van extern? Aan welke informatie is behoefte? Contacten tussen raden van toezicht en externe toezichthouders zijn niet gebruikelijk. In de praktijk is er veel terughoudendheid om op de externe toezichthouder af te stappen. De inspectie wordt eerder als boeman dan als bondgenoot gezien. Bij interne toezichthouders in de zorg speelt bijvoorbeeld de vrees dat er meteen een rood vlaggetje omhoog gaat als ze contact opnemen met de inspectie. Bij problemen zal de inspectie vragen wat de raad van toezicht daar zelf aan gedaan heeft. Bij een onbevredigend antwoord wordt de raad van toezicht zelf ook object van onderzoek.

Toch vinden sommige interne toezichthouders dit wederzijdse egeltjesgedrag jammer, omdat beide toezichthouders zich bewust zouden moeten zijn van de gedeelde publieke belangen en ook baat hebben bij kennisuitwisseling. Zo hebben leden van raden van toezicht vaak behoefte aan informatie uit zoveel mogelijk bronnen, dus ook van de inspectie. Interne toezichthouders moeten daar zelf binnen hun organisatie actief achterheen en hebben een haalplicht. Sommige interne toezichthouders zouden aanwezig willen zijn als toehoorder of gesprekspartner bij een gesprek met de inspectie en het bestuur over de context van een rapport of over de langetermijnontwikkeling van de instelling. De interne toezichthouders kunnen daar het initiatief in nemen en zich door hun bestuur laten uitnodigen bij zo'n gesprek. Anderen denken dat de discussie niet beter wordt als de raad van toezicht ook met de externe toezichthouder gaat praten.

Gezocht zou kunnen worden naar het inbouwen van prikkels in de relatie tussen intern en extern toezicht zonder dat het contact direct leidt tot escalatie. De externe toezichthouder zou een interventieladder moeten hebben om te voorkomen dat te zware middelen worden ingezet. De externe toezichthouder is geen adviseur. Maar bij interne toezichthouders is er wel behoefte om met de externe toezichthouder als expert te sparren en goede voorbeelden uit te wisselen. Dit soort trainingen, kennisuitwisselingen en normontwikkeling voor goed toezicht zouden brancheverenigingen samen met externe toezichthouders kunnen organiseren. Bestuurders en interne toezichthouders zouden ook zelf elkaar kunnen evalueren en benchmarks kunnen uitvoeren. Van die kennis kan de externe toezichthouder dan weer gebruik maken.

Discussieronde over relatie van extern naar intern toezicht

De tweede discussieronde gaat over de vraag wat extern toezicht van intern toezicht kan vragen. In hoeverre mag de externe toezichthouder toezicht houden op het interne toezicht? Is er behoefte aan regulier contact? Hoe kunnen toezichthouders omgaan met verschillen van

inzicht? De externe toezichthouders willen dat interne toezichthouders gerechtvaardigd vertrouwen hebben in hun raden van bestuur en dat ze rolvast zijn. Ze zijn terughoudend in het leggen van contact met raden van toezicht. Het bestuur is het aanspreekpunt voor de externe toezichthouder. Het is belangrijk om rollen en verantwoordelijkheden goed gescheiden te houden. Landelijke bijeenkomsten met verenigingen van toezichthouders kunnen wel zinvol zijn.

De interne toezichthouders willen geen vooruitgeschoven post van de externe toezichthouder worden. Het is belangrijk dat raden van toezicht een open kanaal naar en een vertrouwensband met de raad van bestuur hebben. Raad van bestuur en toezicht zijn beiden vertegenwoordigers van de instelling. Het contact met de externe toezichthouder zou zoveel mogelijk via het bestuur moeten verlopen en alleen in nood via het interne toezicht. Als er toch contact is tussen intern en extern toezicht zou de bestuurder daarbij aanwezig moeten zijn en in ieder geval daarvan op de hoogte moeten zijn.

De vraag is vooral voor welk probleem het contact tussen intern en extern toezicht precies een oplossing is. Het politieke antwoord is dat een reeks van incidenten in de semipublieke sector de Kamer, ministers en externe toezicht ertoe heeft gedwongen om het publieke belang centraler te stellen en het toezicht aan te scherpen. Maar het uitgangspunt van de ministeriële commissie Vernieuwing Publieke Belangen dat interne toezichthouders er zijn voor het publieke belang en niet voor de instelling vinden sommigen te ver doorgeschoten. Intern en extern toezicht dienen complementair te zijn en niet inwisselbaar. Zowel het bestuur als de raad van toezicht is aanspreekbaar op de wettelijke taak en het is met name aan de interne toezichthouder om verschillende belangen af te wegen. Er zijn ook verschillende, soms conflicterende (publieke) belangen zeker in tijden van bezuinigingen en bij fusies. De financiële continuïteit is in eerste instantie een organisatiebelang en de continuïteit van dienstverlening is een publiek belang. Maar die twee belangen kunnen ook met elkaar verbonden zijn. Zo houdt de IvhO bijvoorbeeld ook toezicht op de financiële continuïteit van alle publiek bekostigde instelling.

Algemene conclusies

Algemene conclusie is dat het lastig is om algemene uitspraken of aanbevelingen te doen over de relatie tussen intern en extern toezicht, omdat die relatie per sector en per toezichthouder verschilt. Instellingen hebben vaak ook met meerdere externe toezichthouders te maken. Er is wel behoefte aan informatie-uitwisseling en het organiseren van leerprocessen op het niveau van de sector, maar men is terughoudend met het stapelen van toezicht op toezicht. De relatie moet niet te zeer worden geformaliseerd. Zowel interne als externe toezichthouders dienen hun bestaande instrumenten beter te benutten voordat ze nieuwe instrumenten optuigen. Het gaat in de relatie vooral om leren en niet om afrekenen. Het contact dient zoveel mogelijk op sectorniveau en zo min mogelijk op organisatieniveau te worden georganiseerd. Hier ligt een taak weggelegd voor de brancheorganisaties en de verenigingen van toezichthouders.