

Peer-reviewed artikel

De plaats van het interne toezicht in de praktijk van het externe toezicht

Leonie Schakel en Annemiek Stoopendaal*

Politici en wetenschappers zijn het er al jaren over eens dat extern toezicht en intern toezicht kunnen verbeteren wanneer zij elkaar zouden aanvullen en versterken. Toch spreken interne en externe toezichthouders elkaar zelden. Dit artikel brengt de plaats van het interne toezicht in de praktijk van extern toezichthouders in kaart. Uit het onderzoek blijkt dat interne toezichthouders zich gestaag een plek verwerven in de toezichtpraktijk van externe toezichthouders, maar structureel beleid is nog schaars. Door inzichten uit de literatuur en de praktijk van de externe toezichthouders is het mogelijk de keuzes die gemaakt worden in het vormgeven van de relatie tussen intern en extern toezicht beter te onderbouwen.

Inleiding

Al enige jaren is een trend zichtbaar waarbij externe toezichthouders zich meer dan voorheen richten op de governance van ondertoezichtgestelden.¹ Externe toezichthouders, met name in de sectoren wonen, zorg en onderwijs, krijgen vanuit de politiek de opdracht om

zich te richten op het stimuleren van goed bestuur en toezicht, en er worden regels opgesteld die ertoe zouden moeten leiden dat extern en intern toezicht elkaar kunnen versterken of aanvullen. Externe toezichthouders zouden beperkter toezicht kunnen houden, als het interne toezicht door de raden van toezicht voldoende sterk is.²

Externe toezichthouders zijn op zoek gegaan naar manieren om invulling te geven aan deze politieke opdracht. Vanuit de behoefte om ideeën uit te wisselen, werd het onderwerp ‘*Inventarisatie van de wijze waarop intern toezicht (Raden van Commissarissen e.d.) en dat van [externe] toezichthouders elkaar kunnen versterken*’ in 2013 geagendeerd tijdens het Markttoezichthoudersberaad.³ Maar informatie over het onderwerp bleek schaars: de wetenschappelijke literatuur bood weinig aanknopingspunten en empirische ervaringsbeschrijvingen ontbraken vrijwel geheel. Het concreet vormgeven van een relatie tussen extern en intern toezicht blijkt niet makkelijk. Nu, vier jaar later, beschikken nog weinig toezichthouders over een uitgekristalliseerd beleid op dit terrein. Toezichthouders zijn nog zoekende hoe de relatie vormgegeven kan worden. Dit artikel brengt een reconstructie van deze zoektocht en de ervaringen van toezichthouders daarmee in beeld.

Dit artikel beoogt een bijdrage te leveren aan de kennis over de relatie tussen extern en intern toezicht vanuit

* Mr. drs. L.A. Schakel is promovenda bij de Erasmus School of Health Policy & Management (ESHPM), Erasmus Universiteit Rotterdam en senior beleidsmedewerker bij de Nederlandse Zorgautoriteit Dr. A.M.V. Stoopendaal is universitair docent bij de Erasmus School of Health Policy & Management (ESHPM), Erasmus Universiteit Rotterdam. De auteurs danken de respondenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek. De auteurs danken tevens prof. dr. R.A. Bal en de leden van het onderzoeksprogramma Modern Toezicht voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1. A.M. Bokhorst, *Van incident naar preventie. Beperking en versterking van de relatie tussen intern en extern toezicht*, WRR-Policy Brief nr. 3, Den Haag: WRR 2015, p. 4.

2. Zie bijvoorbeeld Sector Onderwijs: *Kamerstukken II 2010/11*, 31524, 88, par. 4.2; *Kamerstukken II 2015/16*, 34251, 44. Sector wonen: *Kamerstukken II 2010/11*, 32769, 3; *Kamerstukken II 2015/16*, 33966, 155. Sector Zorg: *Kamerstukken II 2011/12*, 33149, 8; *Kamerstukken II 2015/16*, 32012, 35.

3. Het Markttoezichthoudersberaad bestaat uit de ACM, AFM, CBP, DNB, Kansspelautoriteit en NZa. Zie voor de agenda van 2013 bijvoorbeeld <www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/11362/Agenda-Markttoezichthoudersberaad-2013/>, geraadpleegd op 20 juni 2017.

het perspectief van de externe toezichthouderspraktijk⁴ en tracht een brug te slaan tussen theorie en praktijk over dit onderwerp. Voor de beantwoording van de vraag welke visies ten aanzien van de relatie tussen extern en intern toezicht worden uitgedragen in de wetenschappelijke literatuur en in beleidsstukken, zijn een literatuurstudie en een documentenanalyse uitgevoerd. Uit deze analyse blijkt een gedeelde verwachting van wetenschappers en politici dat extern en intern toezicht elkaar kunnen versterken en aanvullen, maar blijkt tevens dat weinig bekend is over deze relatie in de praktijk. De vraag hoe de relatie tussen het interne en externe toezicht in de praktijk gestalte krijgt, is onderzocht door een analyse van beleidsdocumenten waarin externe toezichthouders hebben neergelegd wat hun visie is op de relatie met het interne toezicht en door in interviews met externe toezichthouders te vragen hoe zij het interne toezicht bij hun toezichtpraktijk betrekken.⁵ Door wetenschappelijke kennis, politieke verwachtingen en praktijkervaringen bij elkaar te brengen draagt het artikel bij aan verdere theorievorming aangaande de relatie tussen extern en intern toezicht en is het mogelijk de keuzes die gemaakt worden in het vormgeven van de relatie tussen intern en extern toezicht beter te onderbouwen.

Theoretische noties

6 In de wetenschappelijke literatuur is de relatie tussen extern en intern toezicht op het niveau van de toezichtpraktijk geen veelbesproken onderwerp. Waar het al aan de orde komt, wordt vaak geconstateerd dat nadere verdieping op zijn plaats zou zijn. Bovendien wordt het debat soms vertroebeld omdat niet altijd expliciet wordt gemaakt welke toezichthouder, welke verantwoordelijkheid of toezichttaken wordt toebedeeld wanneer over de relatie tussen extern en intern toezicht wordt gesproken. Om een heldere bijdrage aan het debat te kunnen leveren, worden in dit artikel daarom drie varianten onderscheiden hoe de relatie tussen extern en intern toezicht vanuit het perspectief van de externe toezichthouder kan worden vormgegeven. Bij het bespreken van de literatuur, beleidsstukken en praktijkervaringen zullen we steeds aangeven waar de gevonden relatie binnen het kader van deze drie varianten geplaatst kan worden. De eerste variant betreft het substitutiemodel: de interne toezichthouder vervangt de externe toezichthouder. Deze laatste trekt zich geheel terug en is niet langer zelf verantwoordelijk. In deze variant heeft het interne toezicht geen plaats in het externe toezicht, maar dat maakt contact tussen beide toezichthouders niet overbodig. Zij

4. Het perspectief van de interne toezichthouder is beschreven door L. Schakel, 'Interaction between state supervisors and supervisory boards, Cooperation in case of incidents in healthcare provision', in: J. Boertjens, M. Mikkers, W. Sauter en P. Vincke, *Healthcare Fraud, Corruption and Waste in Europe: National and Academic Perspectives*, Den Haag: Eleven International Publishing 2017.
5. De volgende externe toezichthouders zijn geïnterviewd: AFM, de Belastingdienst, DNB, IGZ, ILT, NVWA, NZa en de Onderwijsinspectie.

kunnen afstemming zoeken op die gebieden waar de taken en belangen elkaar raken. Vanuit overheidsperspectief gaat het daarbij niet uitsluitend over de vraag of de interne of externe toezichthouder verantwoordelijk is, maar ook om de vraag of het totale toezicht voldoet.⁶ Bij de tweede variant vult het interne toezicht het externe toezicht aan. De externe toezichthouder behoudt volledig zijn verantwoordelijkheid, maar maakt waar mogelijk bij het eigen toezicht gebruik van werk dat door een interne toezichthouder is verricht, zodat toezichttaken niet dubbel worden uitgevoerd.

Ten slotte kunnen intern en extern toezicht elkaar versterken, bijvoorbeeld door het delen van informatie ten behoeve van de eigen toezichttaak of door reflectie op elkaars toezicht. Ieder houdt de eigen verantwoordelijkheid en verricht de eigen taken – ook als dat betekent dat toezichttaken dubbel worden uitgevoerd. In schema zien de drie varianten er uit als weergegeven in Tabel 1. In de literatuur verdiept met name De Ridder zich in de vraag in hoeverre er een vruchtbare wisselwerking mogelijk is tussen extern en intern toezicht. Hij heeft onderzocht onder welke voorwaarden interne toezichthouders een publiek belang,⁷ een toezichttaak⁸ of een specifiek belang⁹ binnen een organisatie zouden kunnen internaliseren. Internaliseren wil zeggen dat het bestuur van een organisatie zodanig wordt vormgegeven dat de desbetreffende taken of belangen systematisch worden meegewogen in de besluitvorming binnen de organisatie. Concreet betekent het dat een interne toezichthouder in het bijzonder wordt belast met de behartiging van het belang dat de externe toezichthouder voorstaat. Indien (een deel van) de toezichttaak verschuift van buiten naar binnen, van externe toezichthouder naar interne toezichthouder, dan noemt De Ridder dit 'proxytoezicht'. De veronderstelling daarbij is dat de externe toezichthouder zich (althans in zekere mate) kan terugtrekken omdat het desbetreffende belang binnen de organisatie van de ondertoezichtgestelde wordt geborgd. Wanneer een externe toezichthouder zich daadwerkelijk terugtrekt, is sprake van het hierboven onderscheiden substitutiemodel: het interne toezicht vervangt het externe toezicht. Trekt de externe toezichthouder zich slechts 'in zekere mate' terug, dan lijkt De Ridder eerder te doelen op de hierboven onderscheiden tweede variant: de variant waarin intern toezicht het externe toezicht aanvult.

Deze definitie van proxytoezicht raakt aan de definitie van systeemtoezicht. Bij systeemtoezicht maakt het externe toezicht gebruik van de bedrijfsprocessen of kwaliteit- en veiligheidssystemen van ondertoezichtge-

6. Zie ook J. Legemaate, K. Grit, E. Plomp, M. de Die, H. van de Bovenkamp, T. Broer, R. Bouwman, M. Bomhoff, R. Friele en R. Bal, *Thematische wetsevaluatie. Bestuursrechtelijk toezicht op kwaliteit van zorg*, Den Haag: ZonMw 2013, p. 63.
7. J. de Ridder, 'Proxytoezicht', *TvT* 2013, nr. 1, p. 23. Zie ook L. Schakel, A. Stoopendaal en R. Bal, 'Publieke belangen in de zorg: wie borgt ze, wie vult ze in?', *TvT* 2016, nr. 2.
8. De Ridder 2013, p. 26.
9. De Ridder 2013, p. 39.

stelden.¹⁰ Bestuurders en interne toezichthouders zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de output van hun organisatie, waarbij zij zorgdragen voor compliant gedrag, passende procedures en een passende cultuur. Bij systeemtoezicht is de veronderstelling dat als organisaties deze verantwoordelijkheid waarmaken, het externe toezicht op de naleving beperkt kan worden tot toezicht op (de werking van) het zelf opgezette 'systeem'.¹¹ De externe toezichthouder beoordeelt dan of processen, strategieën en procedures die gericht zijn op het borgen van maatschappelijke belangen, aanwezig zijn en goed werken.¹² Bij proxytoezicht zou de externe toezichthouder niet kijken naar het *systeem*, maar naar de mate waarin de *interne toezichthouder* in staat is om bepaalde belangen te borgen.

Verscheidene auteurs zien ruimte voor een relatie waarbij extern en intern toezicht elkaar aanvullen of versterken, ieder vanuit de eigen doelstelling, positie en expertise.¹³ De wijze waarop dit zou kunnen, is het meest uitgewerkt door de WRR.¹⁴ De WRR constateert dat interne en externe toezichthouders elkaar kunnen 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'. 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.¹⁵ Terwijl in de praktijk de externe toezichthouder het interne toezicht bij (dreigende) misstanden nogal eens passeert,¹⁶ concludeert de WRR dat contact tussen intern en extern toezicht juist dan aangewezen kan zijn.¹⁷ Daarnaast kunnen externe en interne toezichthouders gezamenlijk op sectorniveau misstanden trachten te voorkomen door het samen ontwikkelen van normen, reflectie en leerprocessen.

Deze voorbeelden van de WRR betreffen met name wijzen waarop intern en extern toezicht elkaar kunnen versterken, zoals wij hebben onderscheiden bij de derde variant in Tabel 1. Dat de WRR met name voorbeelden van 'versterken' noemt, past bij de visie van de WRR dat interne en externe toezichthouders geen 'communicerende vaten' zijn omdat zij verschillende rollen vervullen en gescheiden verantwoordelijkheden hebben.¹⁸ Het is hiermee helder dat de WRR geen substitutiemodel – variant 1, in Tabel 1 – voorstaat waarbij het intern toezicht het externe toezicht vervangt. Het gebruik van de woorden 'communicerende vaten' suggereert dat de WRR van mening is dat intern en extern toezicht elkaar ook niet zouden kunnen aanvullen zoals omschreven in de tweede variant van Tabel 1. Maar omdat zij dit motiveren door te wijzen op de gescheiden verantwoordelijkheden, en deze tweede variant in Tabel 1 ook uitgaat van gescheiden verantwoordelijkheden, sluit de WRR een dergelijke relatie mogelijk toch niet uit.

Voorwaarden

Extern en intern toezicht kunnen elkaar alleen *aanvullen of versterken* als ieders taken duidelijk zijn omschreven.¹⁹ Verschillende malen wordt echter geconstateerd dat de verdeling van taken tussen intern en extern toezicht niet helder is, noch in welke mate deze taken complementair zijn.²⁰ Zou de interne toezichthouder publieke belangen *overnemen* in de zin van proxytoezicht, dan moet bovendien de interne toezichthouder zich publiekelijk verantwoorden over de wijze waarop hij het publieke belang behartigt en moet zijn werk worden ondersteund door een sterke externe toezichthouder.²¹

De Ridder verwacht overigens dat proxytoezicht moeilijk zal zijn te verwezenlijken omdat bij het besturen van een organisatie de kernfunctie van die organisatie centraal staat, terwijl proxytoezicht veronderstelt dat een specifiek belang in die afweging voorrang krijgt boven andere belangen. Daar komt bij dat proxytoezicht moeilijk te verwezenlijken zal zijn omdat wij eerder lieten zien dat publieke belangen zich niet makkelijk en eenduidig laten definiëren en vastleggen. Publieke belangen zijn contextafhankelijk en kunnen verschillen in de tijd en naar omstandigheid.²² Wij verwachten daarom ook niet dat een interne toezichthouder de verantwoordelijkheid voor een publiek belang kan overnemen, maar dat door beide toezichthouders wel een zinnig debat zou kunnen worden gevoerd over welke toezichthouder welk publiek belang borgt.²³

Andere voorwaarden die in de literatuur worden genoemd betreffen, ten eerste, het vereiste van maatwerk. Zou een externe toezichthouder het interne toezicht bij zijn werk betrekken, dan dient dat te passen bij

10. M. de Bree, 'Hoe landelijke inspectiediensten omgaan met systeemtoezicht', *TvT* 2010, nr. 3, p. 51.
11. A. Stoopendaal, M. de Bree, F. Keuter en P. Robben, 'Systeemtoezicht in de Nederlandse gezondheidszorg. Een experimentele innovatie van toezicht', *TvT* 2014, nr. 2, p. 27.
12. De Bree 2010, p. 51.
13. A.G. Minderman, *Waar is de raad van toezicht? Deel I, Het interne toezicht in Nederlandse non-profitorganisaties*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012, p. 70-73; R. Goodijk, *Falend toezicht in semipublieke organisaties? Zoeken naar verklaringen*, Assen: Van Gorcum 2012, p. 11; A.T. Ottow, 'Ontwikkelingen in het toezicht', in: A.G. Mein, C.G. van Wingerde, A.T. Ottow, S.G. van der Lecq, K. de Ridder, R. Pollmann, K. Raaijmakers en J. Blenkens, *Toezicht door private partijen: Panacee voor alle kwalen?*, Rotterdam: Erasmus Instituut Toezicht & Compliance 2009, p. 17.
14. Bokhorst 2015.
15. Bokhorst 2015, p. 16. Met 'misstanden' doelt de WRR op incidenten zoals financiële debacles rond woningcorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen, gevaarlijke situaties in de chemische industrie, incidenten met de kwaliteit en veiligheid van gezondheidszorg, vermeende diploma-fraude in het onderwijs, financiële instellingen in nood en voedselincidenten.
16. Goodijk 2012, p. 11.
17. Bokhorst 2015, p. 6.

18. Bokhorst 2015, p. 5.
19. Goodijk 2012, p. 11.
20. Goodijk 2012, p. 11; zie ook F. Halsema, M. Februari, M. van Kalleveen en D. Terpstra, *Een lastig gesprek, Advies commissie behoorlijk bestuur*, Den Haag: Commissie behoorlijk bestuur 2013, p. 13.
21. De Ridder 2013, p. 40.
22. Schakel e.a. 2016, p. 23 en 27.
23. Schakel e.a. 2016.

Tabel 1 *Relaties tussen extern en intern toezicht*

Relatie tussen extern en intern toezicht	Intern toezicht neemt verantwoordelijkheid over van extern toezicht	Intern toezicht neemt uitvoering van toezichttaken over van extern toezicht	Intern en extern toezicht wisselen informatie uit en reflecteren op elkaars werk
Variant 1 Intern toezicht vervangt extern toezicht (Substitutiemodel)	Ja	Ja	Nee
Variant 2 Intern toezicht vult extern toezicht aan (is complementair)	Nee	Ja	Ja
Variant 3 Intern en extern toezicht versterken elkaar	Nee	Nee	Ja

de omstandigheden in de betrokken markt, de aard van de risico's en de kenmerken van de ondertoezichtgestelde.²⁴ Ten tweede dient de keuze om intern toezicht te betrekken met voldoende rechtswaARBorgen te worden omkleed, zodat de externe toezichthouder zijn keuze voor deze toezichtstijl legitimeert en zijn onafhankelijkheid behoudt.²⁵ Ten slotte wordt erop gewezen dat de externe toezichthouder zich rekenschap moet geven van de relatie tussen het bestuur en de interne toezichthouder. Deze relatie komt mogelijk onder spanning bij contacten tussen het interne en externe toezicht. Het zou interne toezichthouders het gevoel kunnen geven dat ze hun vertrouwensrelatie met de bestuurders en de professionals van de instelling op het spel zetten als zij in contact treden met externe toezichthouders.²⁶

Methoden

Om de relatie tussen intern en extern toezicht in de praktijk te onderzoeken hebben we twee methoden gebruikt: documentenanalyses en interviews.

Aan de hand van twee documentenanalyses is de visie van de overheid op de relatie tussen intern en extern toezicht in beeld gebracht. De eerste analyse betreft documenten van ministeries en overkoepelende overheidsorganen als de Algemene Rekenkamer, de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving en de Raad van State. Deze documenten geven de beleidscontext aan. Voor de informatie van de ministeries zijn alle Kamerstukken, en Kamervragen met antwoord van de Eerste Kamer, Tweede Kamer, en Verenigde Vergadering binnen de periode 1 januari 2010 t/m 12 juni 2017 verzameld waarin de woorden 'intern toezicht' – waaronder ook bijvoorbeeld de woorden 'interne toezicht' of 'interne toezichthouder' – voorkwamen. Deze zoekactie leverde 846 gepubliceerde documenten op. Vervolgens zijn alle documenten doorgenomen en hebben we die docu-

menten eruit gefilterd waarin uitspraken worden gedaan over een relatie tussen intern en extern toezicht; en/of het borgen van publieke belangen door interne toezichthouders. Deze zoekactie leverde 49 relevante documenten op. De documenten van overheidsorganen zoals de Algemene Rekenkamer zijn verzameld door raadpleging van hun website. Hierbij is geen limiet gesteld aan de onderzochte periode.

De tweede analyse betreft de beleidsdocumenten van de onderzochte externe toezichthouders. Deze documenten zijn eveneens verzameld door raadpleging van de websites van de betreffende externe toezichthouders, waarbij gezocht is naar documenten die de visie van externe toezichthouders op (het betrekken van) interne toezichthouders in de eigen toezichtpraktijk beschrijven. De websites zijn doorzocht door het volgen van logische paden²⁷ en door gebruik te maken van de zoekfunctie. Bij het gebruik van de zoekfunctie is gezocht op de woorden intern toezicht, raad (raden) van toezicht, raad (raden) van commissarissen, en goed bestuur en is via de sneeuwbal methode op relevante links doorgeklikt. Hierbij is geen limiet gesteld aan de onderzochte periode.

Daarnaast zijn semigestructureerde interviews gehouden met in totaal tien medewerkers van acht externe toezichthouders. Het betreft medewerkers van de Autoriteit Financiële Markten, de Belastingdienst, De Nederlandse Bank, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de Nederlandse Zorgautoriteit en de Inspectie van het Onderwijs. Deze acht zijn als volgt geselecteerd. Ten eerste is een lijst opgesteld van alle Nederlandse, landelijk actieve overheidstoezichthouders die toezicht houden op private organisaties op basis van wettelijke bevoegdheden tot toezicht en handhaving. Hieruit is een doelgerichte

24. Ottow 2009, p. 17-18.

25. Ottow 2009, p. 17-18; Schakel 2017, p. 124-125.

26. Bokhorst 2015, p. 9-10; Schakel 2017, p. 128-129.

27. Een voorbeeld van een logisch pad betreft: <www.ilent.nl/onderwerpen/autoriteitwoningcorporaties/financieel_toezicht/governance_toezicht/>. Op de website van ILT is onder 'autoriteit woningcorporaties' een tabblad naar 'toezicht' geplaatst. Onder 'toezicht' staat een korte toelichting die verwijst naar informatie over toezicht op de kwaliteit van het bestuur en het interne toezicht, met daarbij een link naar 'governancetoezicht' en naar de Contourennota onder de link 'Aw: governance centraal in toezicht op woningcorporaties'.

steekproef gekozen om te interviewen, namelijk de externe toezichthouders die werkzaam zijn in een sector waarover in de politiek veel discussie is geweest met betrekking tot de relatie tussen intern en extern toezicht. Dit betreft de toezichthouders in de sectoren wonen, zorg, onderwijs en financiële markten. Tevens zijn twee medewerkers van externe toezichthouders geïnterviewd waarbij juist vrijwel geen politieke discussie over de verhouding tussen intern en extern toezicht gaande is. Dit betreft de Belastingdienst en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Bij het verzoek om het interview te mogen houden is gevraagd naar de medewerker(s) die het meest op de hoogte is/zijn van de verhoudingen tussen de betreffende externe toezichthouder en interne toezichthouders (hierna: de deskundige).

In het verzoek voor het interview was opgenomen dat in beginsel in het artikel niet te herleiden zal zijn welke organisatie welke uitspraak heeft gedaan, tenzij respondenten aangeven dat dit geen probleem is en het noemen van de namen van de organisatie meerwaarde heeft voor het artikel. Na het opstellen van het artikel waren de auteurs van mening dat het noemen van namen de tekst verduidelijkt. Daarom is een member check gedaan.²⁸ Aan de respondenten is gevraagd te reageren op zowel de verslagen van de interviews, als de concepttekst van dit artikel, met het verzoek of zij op de voorgestelde wijze genoemd mochten worden. Met uitzondering van één respondent hebben respondenten hier toestemming voor gegeven. Drie van hen hebben verzocht een of enkele woorden in citaten aan te passen. Omdat dit de boodschap van de betreffende tekst niet veranderde, heeft de auteur de voorgestelde wijzigingen doorgevoerd. Het citaat van de respondent die geen toestemming gaf, is uit de tekst verwijderd.

Politiek en beleid: een documentenanalyse

Voor de analyse van rijksbrede overheidsdocumenten en voor de analyse van documenten van de onderzochte externe toezichthouders is geïnventariseerd welke uitspraken in de gevonden documenten worden gedaan over de relatie tussen extern en intern toezicht.

Analyse van rijksbrede overheidsdocumenten

Het voert in dit artikel te ver om op alle gevonden documenten uitvoerig in te gaan. Daarom worden hierna de documenten besproken die het meest expliciet ingaan op de relatie tussen extern en intern toezicht om zo een samengevat overzicht van standpunten van verschillende instanties binnen de rijksoverheid op dit terrein te kunnen presenteren. Uit de bestudeerde documenten blijkt dat bewindslieden en parlement het debat over de relatie tussen extern en interne toezicht met name voeren in de sectoren onderwijs, zorg en wonen. Soms

debatteren zij ook over de wijze waarop intern toezicht versterkt kan worden in andere sectoren – bijvoorbeeld door het wettelijk toekennen van meer goedkeuring-rechten aan interne toezichthouders in de financiële sector²⁹ – maar dit debat gaat vrijwel nooit over de vraag hoe het externe en het interne toezicht *elkaar* kunnen aanvullen of versterken.

Al in 2008 constateert de Algemene Rekenkamer dat verschillende ministers ‘uitruil’ verwachten tussen intern en extern toezicht.³⁰ In de onderwijs-, zorg- en woningsector verwachten de ministers dat externe toezichthouders gebruik kunnen maken van het werk van interne toezichthouders. Wanneer de externe toezichthouder constateert dat het interne toezicht goed geregeld is, dan zou dit kunnen leiden tot vermindering van extern toezicht. De Algemene Rekenkamer deelt deze redenering, onder de voorwaarde dat het oordeel van de interne toezichthouder onafhankelijk is, gebaseerd is op betrouwbare informatie en transparante beoordelingscriteria en dat het bestuur is beoordeeld op voor de minister relevante onderdelen.³¹

In 2014 heeft de Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen zich uitgelaten over de samenwerking tussen intern en extern toezicht.³² Deze commissie, tot stand gekomen naar aanleiding van verschillende incidenten in de semipublieke sector, stelt vast dat veel van deze incidenten voorkomen hadden kunnen worden als onder meer de sturing op publieke belangen beter en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en semipublieke instellingen scherper was geweest.³³ ‘Versterking van *governance* en toezicht’ is een van de speerpunten uit het standpunt om het functioneren van de semipublieke sector te verbeteren. De commissie maakt dit onder meer concreet door aan te bevelen dat externe toezichthouders de interne toezichthouder meer bij het toezicht betrekken om zo voldoende zicht te krijgen op wat er binnen instellingen gebeurt. Toezicht zou volgens de commissie effectiever worden door het versterken van de interactie tussen interne en externe toezichthouders door een plicht in te stellen voor externe toezichthouders om interne toezichthouders van dezelfde informatie te voorzien als de bestuurder en een plicht voor interne toezichthouders om ongeregeldheden te melden bij externe toezichthouders.³⁴

Om het externe toezicht effectiever en efficiënter vorm te geven is inmiddels voor de sector wonen een dergelijke meldplicht voor interne toezichthouders ingevoerd.³⁵ De interne toezichthouder dient (dreigende) proble-

28. Zie bijvoorbeeld D. Mortelmans, *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*, Leuven/Den Haag: Acco 2013, p. 484-485.

29. Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2011/12*, 33182, 3.

30. Algemene Rekenkamer, *Goed bestuur in uitvoering. De praktijk van onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zorgorganisaties en samenwerkingsverbanden*, Den Haag: RS-drukkerij 2008, p. 31.

31. Algemene Rekenkamer 2008, p. 31.

32. *Kamerstukken II 2014/15*, 33822, 4.

33. *Kamerstukken II 2014/15*, 33822, 4, p. 1.

34. *Kamerstukken II 2014/15*, 33822, 4, p. 7-8.

35. Art. 29 van het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting.

men³⁶ die niet binnen de corporatie zelf kunnen worden opgelost, en die nog niet door de bestuurder zijn gemeld, te melden aan de Autoriteit woningcorporaties. In de sector onderwijs leidde het voorstel tot het invoeren van een dergelijke meldplicht overigens tot discussie en is de plicht door een amendement weer uit het wetsvoorstel Versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen geschrapt.³⁷

Ook in andere sectoren zijn de standpunten van de Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen nader uitgewerkt. Zo stelt in 2016 de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de relatie tussen extern en intern toezicht dat het bestuur voor de externe toezichthouder het eerste aanspreekpunt is, maar dat er risicovolle situaties kunnen zijn waarin de externe toezichthouder in contact treedt met de interne toezichthouder, bijvoorbeeld om zich ervan te vergewissen of de waarschuwendende signalen die het externe toezicht aan de bestuurders heeft afgegeven ook aan hen zijn doorgegeven. Tevens stelt de minister dat externe toezichthouders verwachten dat interne toezichthouders bij hen problemen melden die binnen de organisatie zelf niet worden opgelost, maar zij verplicht hen daar niet toe.³⁸

Analyse van beleidsdocumenten van externe toezichthouders

Van de geïnterviewde externe toezichthouders – AFM, de Belastingdienst, DNB, IGZ, ILT, NVWA, NZa en de Onderwijsinspectie – is nagegaan of zij beleidsdocumenten hebben gepubliceerd waarin zij hebben neergelegd wat hun visie is op de relatie met het interne toezicht. Indien zij beleid hebben geformuleerd zijn deze beleidsstukken geanalyseerd om na te gaan welk type relatie zij in hun beleid voorschrijven of nastreven.

Van de onderzochte externe toezichthouders hebben de Belastingdienst, de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), de Autoriteit woningcorporaties (Aw) en de Inspectie van het Onderwijs (Onderwijsinspectie) zich in hun beleid uitgelaten over de relatie met het interne toezicht. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandse Bank (DNB) hebben hierover geen beleidsstukken gepubliceerd.³⁹

De Aw, ondergebracht bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), voert als enige een beleid dat als uitgangspunt neemt dat het interne toezicht het toezicht

door de Aw kan aanvullen en dat gericht is op het versterken van *elkaars* toezicht. De Aw ziet (onder meer) toe op de kwaliteit van bestuurders en het interne toezicht van woningcorporaties en voert ‘audits’ uit naar de beheersing van de risico’s in de governance bij woningcorporaties.⁴⁰ In de ‘Contouren van het toezicht door de Autoriteit woningcorporaties’ stelt de Aw dat zij met het interne toezicht in gesprek gaat om een beeld te krijgen van het functioneren van het bestuur en de interne toezichthouder.⁴¹ Op deze wijze kan het interne toezicht de informatiepositie van de Aw versterken. De Aw stelt tevens dat zij de interne toezichthouder zal informeren als bij haar informatie bekend is die relevant is voor de werkzaamheden van de raad en als zij voornemens is (toezicht)maatregelen te treffen.⁴² Op deze wijze kan de Aw de informatiepositie van de interne toezichthouder versterken. De Aw geeft in de Contouren van het toezicht aan dat als zij door een beoordeling van het werk van de intern toezichthouder meer kan steunen op de kwaliteit van de governance, de toezichtlast af kan nemen.⁴³

De Belastingdienst en de Onderwijsinspectie voeren beide beleid dat ervan uitgaat dat intern toezicht het eigen toezicht kan aanvullen en versterken. Dat zij uitgaan van complementariteit blijkt voor de Belastingdienst uit het hanteren van de richtlijn bij het toezicht op organisaties om in het verticale toezicht (zo veel mogelijk) gebruik te maken van het interne toezicht.⁴⁴ Voor de Onderwijsinspectie blijkt dit uit het Toezichtkader hoger onderwijs september 2014 waarin zij aangeeft dat als de interne toezichthouder bij een ernstig incident actief optreedt en laat blijken ‘in control’ te zijn, de Onderwijsinspectie terughoudend zal zijn.⁴⁵ Daarnaast zien beide toezichthouders een mogelijkheid om het eigen toezicht te versterken door in gesprek te gaan met interne toezichthouders. Voor de Belastingdienst kunnen deze gesprekken bijdragen aan de actuele informatie die zij nodig hebben over de transparantie, de fiscale strategie en beheersing van organisaties in het kader van horizontaal toezicht.⁴⁶ De Onderwijsinspectie kan met de interne toezichthouder in gesprek gaan om zich een beter beeld te vormen van problemen die zich bij een ondertoezichtgestelde voordoen.⁴⁷

40. Art. 25 lid 2 en art. 30 lid 3 Woningwet.

41. Autoriteit woningcorporaties, *Contouren van het toezicht door de Autoriteit woningcorporaties*, september 2016, p. 32.

42. <www.ilent.nl/onderwerpen/autoriteitwoningcorporaties/meldingen_en_vragen/meldingen_ongewone_omstandigheden_door_raden_van_toezicht/index.aspx>, geraadpleegd op 22 maart 2016.

43. Aw 2016, p. 32.

44. <belastingdienst-in-beeld.nl/over-de-belastingdienst/hoe-werken-we/>, geraadpleegd op 22 juli 2016.

45. Onderwijsinspectie, *Toezichtkader hoger onderwijs*, september 2014, p. 15.

46. Bij horizontaal toezicht maakt de Belastingdienst met het bestuur van organisaties afspraken over het verkrijgen van actuele informatie. Naast het bestuur is de interne toezichthouder een van de sleutelfunctionarissen die de Belastingdienst voorziet van deze informatie. Belastingdienst, *Leidraad Toezicht Grote Ondernemingen*, april 2013, p. 19.

47. Onderwijsinspectie 2014, p. 11 en 15.

Tabel 2 Relatie tussen extern en intern toezicht in het beleid van externe toezichthouders

Relatie tussen extern en intern toezicht	Belastingdienst	Aw en Onderwijsinspectie	IGZ en NZa
Variant 1 Intern toezicht vervangt extern toezicht (Substitutiemodel)	Nee	Nee	Nee
Variant 2 Intern toezicht vult extern toezicht aan (is complementair)	Ja	Ja	Ja
Variant 3 Intern en extern toezicht versterken elkaar	Ja, intern toezicht en extern toezicht versterken elkaar	Intern toezicht versterkt extern toezicht	Nee

IGZ en NZa⁴⁸ hanteren een beleid dat uitgaat van complementariteit. Dit blijkt uit het door IGZ en NZa gezamenlijk opgestelde kader 'Toezicht op goed bestuur voor bestuurders en toezichthouders in de zorg'.⁴⁹ In dit toezichtkader stellen zij dat als goed bestuur en goed intern toezicht bij hen het vertrouwen wekken dat een organisatie het publiek belang goed behartigt, het externe toezicht terughoudender kan zijn. Als bestuurders zich toetsbaar opstellen en zich aantoonbaar inspannen om te voldoen aan de voorwaarden voor goed bestuur zoals geformuleerd in het kader, dan geeft dat de NZa en IGZ gefundeerd vertrouwen en stemmen zij de toezichtstrategie daarop af.⁵⁰ Het toezichtkader bevat geen beleid dat erop gericht is dat extern en intern toezicht elkaar versterken.

De gevonden relaties in het beleid van de externe toezichthouders laten zich samenvatten zoals is weergegeven in Tabel 2.

De praktijkervaring van de externe toezichthouder

In de interviews stond de plaats van het interne toezicht in de toezichtpraktijk van de respondent centraal. De interviews waren gericht op het verwerven van inzicht hoe externe toezichthouders in de praktijk vormgeven aan de relatie met het interne toezicht, wat de ervaringen zijn en of een relatie met het interne toezicht er daadwerkelijk aan bijdraagt dat het externe toezicht wordt aangevuld of versterkt.

Alle respondenten van externe toezichthoudende instanties geven aan dat zij zich in toenemende mate beraden op de relatie tussen het interne toezicht en het eigen toezicht. Hoewel de een op dit gebied meer ervaring heeft

dan de ander, vinden vrijwel alle respondenten het nog lastig hoe en wanneer het interne toezicht een plaats kan krijgen in het eigen toezicht. Dit geldt ook als zij al beleid hierover geformuleerd hebben. Verschillende respondenten dachten een aantal jaren geleden nog niet na over een relatie tussen extern en intern toezicht. Maatschappelijke ontwikkelingen als internationalisering en groei van bedrijven en de toegenomen aandacht in het maatschappelijk debat voor de rol van interne toezichthouders na een aantal grote incidenten leidde ertoe dat zij dat wel zijn gaan doen. In de interviews is expliciet gevraagd te reflecteren op de relatie tussen intern en extern toezicht bij (1) incidenten; (2) controles in het kader van nalevings- of uitvoeringstoezicht; en (3) het vormgeven van publieke belangen. Hierna worden de toezichtpraktijken aan de hand van deze drie situaties kort besproken.

1. Contact bij incidenten

Voor alle respondenten is bij incidenten het bestuur het eerste aanspreekpunt, tenzij het incident het bestuur zélf betreft. Drie externe toezichthouders hebben in het verleden interne toezichthouders aangesproken op slecht functioneren van een bestuur, omdat zij als werkgever van het bestuur dienen te zorgen voor een goed functionerend bestuur. Zo geeft een van deze respondenten aan:

'Als het gaat over handelen van de organisatie is het toch in eerste instantie aan de raad van bestuur om die verantwoordelijkheid te nemen. Als het gaat óver de raad van bestuur, dan is die verantwoordelijkheid eerder bij de RvT.' (deskundige NZa)

Bij een incident dat een ander onderdeel van de organisatie dan het bestuur betreft, spreken vier toezichthouders naast het bestuur soms ook met de interne toezichthouder. Zij doen dit bijvoorbeeld om het belang van het gesprek te benadrukken en met het doel dat de bij de organisatie benodigde veranderingen sneller worden doorgevoerd. Ook komt het voor dat besturen er zelf voor kiezen om (een afvaardiging van) de interne toezichthouder mee te nemen naar een gesprek met de externe toezichthouder.

48. IGZ ziet toe op de kwaliteit en veiligheid van zorg. De NZa houdt toezicht op de toegankelijkheid, transparantie van kwaliteit en betaalbaarheid van zorg.

49. IGZ & NZa, *Toezicht op goed bestuur, Voor bestuurders en toezichthouders in de zorg*, juli 2016.

50. IGZ & NZa 2016, p. 16.

Drie respondenten geven het interne toezicht een rol bij het optreden bij incidenten op een wijze die de uitvoering van de eigen toezichttaak aanvult. Zij corrigeren dan niet zelf de ondertoezichtgestelde, maar laten dat aan de interne toezichthouder en vragen hem hierover te rapporteren.

‘En daar heeft de inspectie toen gezegd: we laten het los. We gaan daar niet bovenop zitten. Toch vertrouwen. Er is achteraf door de interne toezichthouder terug gerapporteerd.’ (deskundige Onderwijsinspectie)

Uit dit citaat blijkt dat de externe toezichthouder zijn toezichtlast vermindert en meer afstand neemt op het moment dat hij zich rekenschap geeft van het actief optreden van de interne toezichthouder. Respondenten zien het interne toezicht nooit als een substituut voor het eigen toezicht en zullen zich er altijd zelf van vergewissen dat het belang geborgd is c.q. de taak wordt uitgevoerd.

Gevraagd naar de visie van externe toezichthouders op een meldplicht bij incidenten voor interne toezichthouders, zoals voorgesteld door de Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen en ingevoerd in de sector wonen, blijkt dat het zelden voorkomt dat interne toezichthouders een incident melden bij de externe toezichthouder. De meeste externe toezichthouders verwachten dat ook niet van een interne toezichthouder, omdat zij vinden dat dit de verantwoordelijkheid van het bestuur is. Enkele respondenten stellen dat zij wel een melding van interne toezichthouders verwachten wanneer er sprake is van een conflict tussen het bestuur en de interne toezichthouder. In die gevallen zou de interne toezichthouder, met medeweten van de bestuurder, contact kunnen opnemen met de externe toezichthouder. Een van de respondenten wijst erop dat juist in deze situaties winst kan worden behaald wanneer beide toezichthouders goede contacten hebben opgebouwd. Een situatie waarin beide toezichthouders handelen vanuit een goede relatie waarbij zij weten wat zij voor elkaar kunnen betekenen als zich een incident voordoet, verdient zijns inziens de voorkeur boven een wettelijke plicht tot melden.

2. Contact bij controles in het kader van nalevings- of uitvoeringstoezicht

Waar bij incidentgedreven toezicht de externe toezichthouder niet actief op zoek is, maar passief ‘wacht’ tot hij door een extern signaal wordt geconfronteerd met een ongewenst voorval bij een ondertoezichtgestelde, gaat bij nalevings- of uitvoeringstoezicht de externe toezichthouder (periodiek) actief op zoek naar de mate waarin een ondertoezichtgestelde de wet naleeft (nalevingstoezicht) of publieke taken goed uitvoert (uitvoeringstoezicht).⁵¹

51. Zie voor de definities van nalevings- en uitvoeringstoezicht: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*, Den Haag 2005, p. 14.

Vijf externe toezichthouders geven het interne toezicht een rol bij nalevings- of uitvoeringstoezicht. Zij betrekken – bijvoorbeeld in een jaarlijks gesprek – het interne toezicht om een beter beeld te krijgen van het functioneren van de ondertoezichtgestelde en om een relatie op te bouwen zodat contact makkelijk gelegd is wanneer er iets aan de hand is. Een van hen geeft aan dat als zij vertrouwen hebben dat de systemen binnen de organisatie goed op orde zijn en zij vertrouwen hebben in de interne toezichthouder, zij de betreffende organisatie minder vaak zullen bezoeken voor een inspectie. De respondent licht toe:

‘Bij reguliere controle en naleving betekent het dat je af en toe naar de woningcorporatie toe gaat. (...) als jij vertrouwt op een systeem dat jou data geeft, of dat nou een RvT is of een ICT-systeem, dan kijk je wel of dat systeem op zich betrouwbaar opereert. Nou dat doen we bij corporaties ook. Als je dan vertrouwen hebt in het systeem, dan kom je er vier jaar niet meer.’ (deskundige ILT/Aw)

Een ander uit de wens om in de toekomst te bekijken waar het externe en interne toezicht elkaar werk uit handen kunnen nemen, zodat toezichtcapaciteit beter kan worden ingezet:

‘Wij blijven uiteindelijk verantwoordelijk voor ons eigen toezicht. Op het moment dat wij signaleren dat zo’n RvC [Raad van Commissarissen] zijn rol pakt, dan zullen wij kijken wat er gebeurt en dat op waarde schatten en eventueel ons toezicht daarop aanpassen. Dat noemen wij responsief handhaven.’ (deskundige Belastingdienst)

Op één uitzondering na heeft geen van de externe toezichthouders beleidsregels wanneer een gesprek met de interne toezichthouder aan de orde zou moeten zijn of wat de inhoud van het gesprek kan of moet zijn. Veelal hangt de keuze voor het al dan niet contact leggen met een interne toezichthouder af van de ervaring van een individuele medewerker van de externe toezichthouder:

‘De een heeft misschien al die ervaring met een RvC, die pakt hem sneller uit de kast om er weer wat mee te doen.’ (deskundige AFM)

Externe toezichthouders maken niet vaak gebruik van verantwoordingsinformatie van interne toezichthouders over hun eigen functioneren of het functioneren van hun organisatie. Twee externe toezichthouders vormen hierop een uitzondering. Zij vragen (verplichte) rapportages van de interne toezichthouders op en gebruiken deze bij het toezicht. Zo vraagt de Aw voor zij op inspectie gaat (onder meer) de commissarissenverslagen en bestuursverslagen op. Aan de hand van deze documentatie vormt de Aw zich een beeld van de onderwerpen die voor de bestuurder van belang zijn, hoe deze onderwerpen zich door de loop van het jaar ontwikkelen en hoe de interne toezichthouder daarop reageert en zijn taak ziet.

Respondenten reageren afwijzend op het voorstel van de Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen dat externe toezichthouders interne toezichthouders van dezelfde informatie voorzien als bestuurders. Respondenten sturen vrijwel nooit stukken rechtstreeks aan interne toezichthouders. Zij verwachten dat bestuurders relevante stukken doorsturen naar interne toezichthouders en willen deze verantwoordelijkheid niet overnemen.

3. Contact bij borging van publieke belangen

Onder contact bij borging van publieke belangen wordt in dit artikel verstaan: een contact tussen externe toezichthouders en (interne toezichthouders van) ondertoezichtgestelden waarbij de vraag centraal staat hoe organisatieoverstijgende, publieke belangen beter geborgd kunnen worden. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. De Onderwijsinspectie spreekt met interne toezichthouders, tezamen met besturen, over het schoolaanbod in bepaalde geografische gebieden waar sprake is van afnemende leerlingenaantallen. Aan de orde in deze gesprekken is welke scholen kunnen fuseren of moeten worden gesloten met behoud van denominatie. Waar het sluiten van scholen duidelijk niet in het belang is van specifieke schoolbesturen of hun toezichthouders, is het vanuit publiek belang wenselijk in deze gevallen tot concentratie te komen. De Onderwijsinspectie verwacht in dit geval door het gesprek aan te gaan met interne toezichthouders een gezamenlijk – publiek – belang te kunnen formuleren waarin de scholen zich kunnen vinden en van daaruit tot een oplossing te komen voor de overcapaciteit in schoolaanbod. Onderwijsinspectie en ondertoezichtgestelden gebruiken de ervaring die zij in dergelijke trajecten opdoen om samen *good practices* te identificeren die in andere regio's kunnen bijdragen aan het oplossen van vergelijkbare problemen.

Ook de AFM voert overleg met interne toezichthouders dat verder gaat dan een gesprek over het functioneren van een individuele organisatie. Zo spreekt de AFM bij een jaarlijkse bijeenkomst met de voorzitters van interne toezichthouders over het toezichtthema 'Klantbelang centraal'. 'Klantbelang centraal' is een van de speerpunten in het toezicht van de AFM, omdat het centraal stellen van het klantbelang de beste kans biedt dat klanten op een eerlijke manier worden behandeld. Voor de AFM betekent 'Klantbelang centraal' bijvoorbeeld dat financiële ondernemingen alleen producten maken die nuttig, kostenefficiënt, veilig en begrijpelijk zijn.⁵² Voor individuele financiële ondernemingen betekent dit dat zij hier tijd en geld voor moeten vrijmaken die zij ook elders hadden kunnen inzetten. Omdat de AFM zich ervan bewust is dat organisatiebelang en publiek belang hier niet per se synchroon lopen, is zij vier jaar geleden gestart met een jaarlijkse bijeenkomst met interne toezichthouders. Door interne toezichthouders bij het thema te betrekken wil de AFM bereiken dat interne toezichthouders hun bestuurder(s) stimuleren en ondersteunen bij het vormgeven van 'Klantbelang centraal'

binnen hun organisatie. De AFM is de reeks bijeenkomsten voorzichtig gestart met zoeken naar wie welke rol kan vervullen zonder op elkaars stoel te gaan zitten, en 'een beetje aan elkaar snuffelen'. In een later jaar hebben zij ervaringen met 'Klantbelang centraal' besproken en kwamen *good practices* op tafel waar anderen door geïnspireerd raakten. Zo komt de AFM elk jaar een stap dichterbij het formuleren van een duidelijker visie op de verwachtingen die zij binnen dit thema van interne toezichthouders heeft, de taakverdeling tussen beide toezichthouders, en – als een taak bij interne toezichthouders ligt – welke informatie zij minimaal moeten krijgen om die rol te kunnen vervullen.

Geen van de andere respondenten betreft interne toezichthouders bij vraagstukken die erop zien hoe publieke belangen beter geborgd kunnen worden. Een van hen wijst er daarom op dat als zij hierover met interne toezichthouders in gesprek zou gaan, zij dit eerder zou doen op het niveau van een branchevereniging van interne toezichthouders, omdat zij die vaker spreekt dan individuele interne toezichthouders.

Discussie en conclusie

Intern toezicht is zich gestaag een plaats aan het veroveren in de praktijk van de externe toezichthouder. Respondenten noemen zes redenen om interne toezichthouders bij het eigen toezicht te betrekken:

Bij incidenten:

1. het versterken van het externe toezicht door te peilen hoe intern toezicht aankijkt tegen het incident en zijn rol vervult;
2. het aanvullen van het externe toezicht door het voorkomen van dubbel werk tussen intern en extern toezicht; corrigeert de interne toezichthouder, dan passen sommige externe toezichthouders hun toezicht aan.

Bij nalevings- en uitvoeringstoezicht:

1. het versterken van het externe toezicht door ervoor te zorgen dat de relatie goed is, zodat de externe toezichthouder als er iets aan de hand is dat ook te horen krijgt;
2. het versterken van het externe toezicht door te peilen hoe intern toezicht aankijkt tegen het functioneren van de eigen instelling.

Bij borgen van publieke belangen die het organisatiebelang overstijgen:

1. het versterken van het externe toezicht door interne toezichthouders te betrekken bij (organisatieoverstijgende) toezichtdoelen, zodat toezichtdoelen beter bereikt kunnen worden;
2. het versterken van het externe (en interne) toezicht door het delen van *good practices*.

52. <www.afm.nl>, geraadpleegd op 27 juni 2017.

In de praktijk blijkt dat het interne toezicht alleen bij incidenten het externe toezicht zowel aanvult als versterkt. Bij nalevings- en uitvoeringstoezicht en het borgen van publieke belangen is de relatie tussen extern en intern toezicht met name gericht op het versterken van het externe toezicht. Gelijk in de literatuur wordt verondersteld beogen de zes doelen bij te dragen aan effectiever en efficiënter toezicht en het verbeteren van het functioneren van de ondertoezichtgestelde sector. De ervaring met interactie tussen extern en intern toezicht is echter zeer gering en geen van de externe toezichthouders houdt bij wat het effect is op ingezette toezichtcapaciteit of het functioneren van de sector. Er kunnen dan ook geen uitspraken worden gedaan of de gewenste resultaten daadwerkelijk worden bereikt.

De substitutie van taken of belangen door interne toezichthouders in de zin van *proxytoezicht* is, conform de verwachting van De Ridder, volgens de respondenten bij hen niet voorgekomen. Respondenten zouden het onwenselijk vinden als interne toezichthouders taken zouden overnemen, voor zover de externe toezichthouder wettelijk verantwoordelijk blijft voor die taken. Immers, de (bij wet opgedragen) taken van externe toezichthouders zijn in de regel niet in zo verregaande mate over te dragen dat daarmee de eigen verantwoordelijkheid voor het volbrengen van die taak zou eindigen.

Met betrekking tot publieke belangen geldt bovendien dat overnemen niet mogelijk is, omdat publieke belangen niet eenduidig zijn te definiëren en bovendien kunnen botsen.⁵³ Met een voorbeeld uit het fusietoezicht in de zorg lieten wij eerder zien dat een fusie die slecht was voor betaalbaarheid en toegankelijkheid van zorg, goed was voor de kwaliteit van diezelfde zorg.⁵⁴ Voor elke uitkomst – wel fuseren, niet fuseren – was een motivering te geven waarbij één publiek belang wél geborgd is en een ander publiek belang risico's loopt. Publieke belangen zijn contextafhankelijk en het is niet mogelijk om voor te schrijven welk publiek belang bij botsing van belangen dient te prevaleren. Een betere borging van publieke belangen zou kunnen bestaan uit het verkennen van meer samenwerking tussen overheid en ondertoezichtgestelden om in gezamenlijkheid het publieke belang te exploreren en na te streven.⁵⁵ Dat dit ook in de praktijk gebeurt, is te zien aan de voorbeelden van de Onderwijsinspectie en de AFM die de samenwerking met interne toezichthouders opzoeken bij het borgen van publieke belangen. De praktijk van deze externe toezichthouders sluit tevens aan bij de beschouwingen in de literatuur dat contact tussen extern en intern toezicht tot doel kan hebben om te reflecteren.⁵⁶

Zowel in de genoemde literatuur als de beleidsstukken van de overheid wordt geconstateerd dat een heldere afbakening van taken van extern en intern toezicht voorwaardelijk is voor het tot stand komen van een relatie tussen beide, maar dat deze heldere afbakening vaak

(nog) ontbreekt. Een aantal toezichthouders heeft beleidsdocumenten uitgebracht waarin zij op hoofdlijnen ingaan op de taken van, en relatie tussen extern en intern toezicht, maar in de praktijk is er nog weinig systematisch beleid waarin keuzes worden onderbouwd.

Respondenten geven aan dat zij het moeilijk vinden om zich een duidelijk beeld te vormen wat de taken die behoren tot 'intern toezicht houden' nu precies in de praktijk behelzen, hoe raden van toezicht hun taken en belangen opvatten, hoe ver zij gaan in hun gesprekken met bestuurders of wat in de praktijk hun invloed op de organisatie is. Hierdoor weten de meeste respondenten vaak niet goed op welk moment in het eigen toezicht het zinvol is om contact te leggen met interne toezichthouders. Als contact achterwege blijft omdat de externe toezichthouder onbekend is met het interne toezicht, dan lijkt nu juist wél contact zoeken de oplossing om te onderzoeken waar er mogelijkheden liggen om elkaars toezicht aan te vullen of te versterken. Door (ook) met een interne toezichthouder te spreken krijgt een externe toezichthouder een beeld van de wijze waarop deze zijn verantwoordelijkheid naar het bestuur c.q. de organisatie organiseert en invult.

Uit onderzoek blijkt ook dat door deze aarzeling van externe toezichthouders mogelijkheden om het eigen toezicht te versterken of aan te vullen kunnen blijven liggen. Zo toonde eerder onderzoek aan dat ook interne toezichthouders interesse hebben om een relatie aan te gaan met externe toezichthouders, tenminste waar het incidenten betreft, maar dat ook zij aarzelen om contact te zoeken met de voor hen onbekende externe toezichthouder.⁵⁷ In het geval zich een incident voordoet, krijgen interne toezichthouders graag de kans om de organisatie bij te sturen, wanneer zij daarmee een (formeel) optreden van de externe toezichthouder kunnen voorkomen of beperken.⁵⁸ Zowel de aarzeling als de interesse om elkaar op te zoeken, is dus wederzijds. Waar het contact over het borgen van publieke belangen betreft, laat het voorbeeld van de AFM zien dat juist door met elkaar in gesprek te gaan, door 'aan elkaar te snuffelen', de relatie tussen beide toezichthouders kan worden verkend en versterkt. Nu respondenten nog grotendeels zoeken hoe zij een relatie met interne toezichthouders kunnen vormgeven en respondenten deze op uiteenlopende wijze invullen, kunnen de in het artikel beschreven ervaringen van de één mogelijk een bron van inspiratie vormen voor de andere externe toezichthouder. Het kan externe toezichthouders helpen bij het beter onderbouwen van keuzes en het vormgeven van meer systematisch beleid.⁵⁹

Ter afsluiting

Dit onderzoek kent enige beperkingen. De documentenanalyse en de interviews leveren slechts een kleine steekproef op en de bevindingen betreffen natuurlijk de visie, kennis en ervaring van een individuele respondent van-

53. Schakel e.a. 2016, p. 23 en 27.

54. Schakel e.a. 2016, p. 23.

55. Schakel e.a. 2016, p. 27.

56. Bokhorst 2015, p. 6.

57. Schakel 2017, p. 129.

58. Schakel 2017, p. 121-122.

59. Zie bijvoorbeeld ook *Kamerstukken II* 2014/15, 33149, 36, Aanbeveling 44.

uit een specifieke toezichthouder. Hoewel de interviews met deskundigen de gelegenheid boden om diep in te gaan op de ervaringen van de betreffende respondent met het betrekken van interne toezichthouders, is niet uit te sluiten dat bij alternatieve onderzoeksmethoden, zoals observatie of casusstudie, wellicht ook andere praktijkvoorbeelden van de relatie tussen de externe en interne toezichthouders naar voren zouden zijn gekomen.

Naast inspiratie voor de toezichtpraktijk vormen de bevindingen een basis voor verder onderzoek. Nadere onderzoeken zouden inzicht kunnen bieden wanneer het werk van de interne toezichthouder voldoende betrouwbaar en relevant is voor het toezicht van de externe toezichthouder. Kennis hierover kan bijdragen aan een beter onderbouwde keuze of het werk van de interne toezichthouder dat van de externe toezichthouder zodanig kan aanvullen dat – waar hij dat heeft beloofd – deze terughoudend kan zijn met het eigen toezicht.