

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The version of the following full text has not yet been defined or was untraceable and may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/87075>

Please be advised that this information was generated on 2019-09-17 and may be subject to change.

Conditie en werking van systeemtoezicht

JAN-KEES HELDERMAN & MARLIES HONINGH

Dr. J.K. Helderman en dr. M.E. Honingh zijn werkzaam als universitair docent aan de opleiding Bestuurskunde van de Radboud Universiteit Nijmegen. De auteurs staan vermeld in alfabetische volgorde.

1 Inleiding¹

.. 18 ..

In de zoektocht naar nieuwe vormen van overheidstoezicht wordt ‘systeemtoezicht’ steeds vaker als een alternatief voor klassiek overheidstoezicht genoemd. Klassiek overheidstoezicht betreft de controle of er aan vergunningsvoorschriften is voldaan, of normen niet worden overschreden, of dat er een minimaal kwaliteitsniveau is behaald. Een dergelijke outputgerichte controle is niet alleen arbeidsintensief, maar er kleven daarnaast ook andere nadelen aan deze klassieke vorm van toezicht. Zo gaat er van klassiek toezicht slechts een geringe stimulus tot leren uit. Bovendien blijven afhankelijkheidsrelaties binnen bedrijfs- en productiesystemen die van belang zijn voor de kwaliteit van de eindproducten en diensten buiten beeld. In tegenstelling tot klassiek outputgericht toezicht, richt systeemtoezicht zich op de interne procedures en borgingssystemen in bedrijven of sectoren die de naleving van regels en normen bewaken. Concreet betekent dit dat in een ideale setting van systeemtoezicht de onder toezicht gestelde met behulp van interne borgingssystemen zelf bewaakt of er aan de regels en normen van de externe toezichthouder is voldaan. Interne borgingssystemen kunnen gericht zijn op het beheersen van risico’s met negatieve externe effecten ten aanzien van veiligheid, economie of milieu (het zogenaamde nalevingstoezicht) of het bewaken van een minimaal kwaliteitsniveau (kwaliteitstoezicht). De externe toezichthouder concentreert zich in systeemtoezicht op het beoordelen en monitoren van de werking, stabiliteit en betrouwbaarheid van de interne borgingssystemen van de onder toezicht gestelde.

Het verminderen van de toezichtlast voor zowel de overheid als de ‘onder toezicht gestelde’ is een belangrijke motivatie geweest voor de overheid om naar nieuwe manieren van toezicht te zoeken (zie KvoT-II, 2005). Wanneer de kwaliteit van zelf-regulerende kwaliteitsborgings- en risicobeheersingsystemen in een specifiek domein op orde is, zou de overheid minder gebruik hoeven te maken van klassiek –

verticaal – toezicht op uitvoering of naleving (ACT-II, 2005). Zo zou met minder toezichtcapaciteit effectiever toezicht kunnen worden uitgeoefend. Bovendien, zo wordt in het rapport van ACT-II verondersteld, stimuleert systeemtoezicht zowel de onder toezicht gestelde als de toezichthouder tot leren. Het is de vraag of, en zo ja in hoeverre en onder welke condities, deze hooggespannen verwachtingen ten aanzien van systeemtoezicht bewaarheid worden. In dit artikel doen wij verslag van bestuurssociologisch onderzoek naar systeemtoezicht in een zestal sectoren (luchtvaart, delfstoffenwinning, vleesverwerkende industrie, financiële dienstverlening, geestelijke gezondheidszorg en voor- en vroegschoolse educatie). De centrale vraag in ons onderzoek luidde: *Onder welke contextuele en institutionele condities is systeemtoezicht een geschikt arrangement voor het uitvoeren van overheidstoezicht?*

Dit artikel is als volgt gestructureerd. In paragraaf twee gaan we in op de maatschappelijke en bestuurlijke context waarbinnen de toenemende aandacht voor systeemtoezicht moet worden begrepen en trachten we systeemtoezicht conceptueel en theoretisch te duiden met behulp van een taxonomie van toezichtregimes. Vervolgens doen we verslag van ons empirisch onderzoek in een zestal sectoren waarin sprake is van systeemtoezicht. We sluiten dit artikel af met conclusies.

2 Systeemtoezicht: een conceptuele analyse

In het afgelopen decennium is de aandacht voor overheidstoezicht sterk toegenomen (Kerseboom e.a., 2007; Mertens, 2006; Leeuw, 2008; Van Montfort, 2008). Goed toezicht maakt onlosmakelijk deel uit van noties van ‘goed bestuur’ en ook voor het rijkstoezicht worden evaluatieve criteria als rechtmatigheid en doelmatigheid belangrijk gevonden (Mertens, 2006).² De nadruk op doelmatig toezicht past binnen het overheidsbrede streven van het terugbrengen van administratieve lasten. De eerste concrete aanzet tot het ontwikkelen van ‘systeemtoezicht’ binnen de rijksoverheid is te vinden in het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht-II (2005). In de door de commissie opgestelde Kaderstellende Visie op Toezicht (KvoT-II) werd de vermindering van de externe toezichtlast voor de onder toezicht gestelde direct gerelateerd aan de kwaliteit van het interne controle- en borgingssysteem van de sector of instelling zelf. Door in het verticale overheidstoezicht gebruik te maken van deze interne borgingssystemen van de onder toezicht gestelden (certificering, kwaliteitscontracten en prestatievergelijking), zou de externe toezichthouders zich kunnen terugtrekken op systeemniveau (ACT-II, 2005). Toezichthouders werden verondersteld zelf invulling te geven aan dit ‘toezicht op

afstand' vanuit de gedachte dat de condities voor 'systeemtoezicht' per sector of branche zouden verschillen.

Door de oprichting van de Inspectieraad in 2006 kwam de ontwikkeling van systeemtoezicht in een stroomversnelling en ontstond er binnen korte tijd een generieke rijksbrede visie op systeemtoezicht. Volgens de Inspectieraad (2007) zouden risicoanalyses en risicomanagement een centrale rol moeten spelen in het werk van de rijksstoezichthouders. Op het moment dat de interne borgingssystemen van de onder toezicht gestelde op orde zijn, en externe toezichthouders in staat waren tot het uitvoeren van betrouwbare risicoanalyses, zou de intensiteit van de externe controle door inspecties en autoriteiten kunnen afnemen aldus de Inspectieraad (2007). De Inspectieraad definieerde systeemtoezicht als volgt: "het toezicht waarbij de opzet, reikwijdte en werking van (kwaliteits)systemen en bedrijfsprocessen bij organisaties wordt vastgesteld. Dit door auditachtige onderzoeken met realitychecks uit te voeren." De Algemene Rekenkamer (2008) voegde daar aan toe dat systeemtoezicht het verticale overheidstoezicht is dat gebruik maakt van interne borgingssystemen binnen organisaties of sectoren. Kwaliteitssystemen en bedrijfsprocessen zijn al dan niet gecertificeerde controlesystemen in specifieke domeinen of ketens. In beide gevallen kan gesproken worden over interne borgingssystemen met een zelfregulerende en zelfdisciplinerende werking die meer of minder bindend kan zijn. De kwaliteit, stabiliteit en betrouwbaarheid van deze interne borgingssystemen en de informatie die zij genereren, worden getoetst aan een vooraf door de toezichthouder opgesteld toetsingskader, vastgelegd in wet- en regelgeving, beleid en inspectierichtlijnen.

•• 20 ••

Toezicht wordt door de Inspectieraad expliciet als een vorm van risicomanagement voorgesteld. De ontwikkeling naar risicogericht toezicht kan gezien worden als antwoord op de toenemende overbelasting van toezichtorganisaties. De veronderstelling is dat door risicodetectie en -beheersing minder arbeidsintensieve inspectie ter plaatse nodig is (Kerseboom e.a., 2007). In het werkprogramma 2008 van de Inspectieraad is zelfs het streven opgenomen om de toezichtlast voor bedrijven en instanties tot en met 2011 met 25% te laten afnemen. In hoeverre en op welke wijze systeemtoezicht ook daadwerkelijk bijdraagt aan een vermindering van de toezichtlast en een groter lerend vermogen van zowel de onder toezicht gestelde als de toezichthouder is echter niet bekend. De 'beleidstheorie' van systeemtoezicht die zich binnen de Inspectieraad en de verschillende Inspecties en Autoriteiten ontwikkelt, zegt vooral iets over de potenties die aan systeemtoezicht worden toegekend. Deze potenties zijn gebaseerd op sectoren waar men al veel ervaring heeft opgedaan met de ontwikkeling van interne borgingssystemen en varianten van systeemtoezicht, zoals de luchtvaart. De vraag blijft of dergelijke borgingssystemen

ook bruikbaar zijn voor extern overheidstoezicht in andere sectoren? Past de methodiek van risicomangement ook bij andere sectoren en wat is de relatie tussen het zelfregulerende vermogen van een sector, de kwaliteit van interne borgingssystemen en systeemtoezicht?

Voordat we antwoord kunnen geven op deze vragen, is het noodzakelijk om systeemtoezicht eerst conceptueel nader te onderzoeken. Op een meer conceptueel en theoretisch niveau vertoont systeemtoezicht opmerkelijke gelijkenissen met de cybernetische variant van de systeemtheorie (Van Gunsteren, 1976; Chadwick, 1978; Kickert, 1979; Kreukels, 1979). De kern van het cybernetische systeemdenken was dat sociale systemen niet (goed genoeg) kunnen worden gecontroleerd door extern opgelegde beheersingsinstrumenten en sturing, maar slechts door sturingssignalen die aansluiten bij de impliciete interne controlesystemen of subsystemen van het te besturen systeem (Van Gunsteren, 1976). De mogelijkheden om systemen van buitenaf te besturen en te controleren werden in het cybernetisch systeemdenken ernstig gerelativeerd. Daar stonden echter tamelijk optimistische verwachtingen ten aanzien van het interne aanpassing- en leervermogen van sociale systemen tegenover. Met het cybernetisch systeemdenken deelt systeemtoezicht het optimisme ten aanzien van het zelfregulerend vermogen van complexe sociale systemen (Argyris & Schön, 1978). Het zelfregulerende vermogen van onder toezicht gestelden moet in het kader van het nalevingstoezicht worden begrepen als de bereidheid en het vermogen tot het beheersen en controleren van de risico's en gevaren die het eigen handelen met zich meebrengt. In relatie tot het uitvoeringstoezicht kan het begrepen worden als de bereidheid en het vermogen van de onder toezicht gestelde om een minimaal kwaliteitsniveau zelf te realiseren en te bewaken.

Om antwoord te kunnen geven op de vraag onder welke contextuele en institutionele condities systeemtoezicht een geschikt arrangement zou kunnen zijn voor het uitvoeren van overheidstoezicht, maken we in navolging van Hood e.a. (2001) onderscheid naar de controlecomponenten van een toezichtregime en de context van het toezichtregime. Toezichtregimes maken deel uit van het besturingsregime van een sector (Mertens, 2006). Een toezichtregime definiëren wij hier als: *een duurzame configuratie van normen, instituties (regels), procedures, organisaties en instrumenten waarbinnen toezichtpraktijken worden uitgeoefend*. Onze voorkeur voor een 'regime' benadering is ingegeven door de behoefte om het gehele complex van institutionele condities, omgevingsfactoren, en handelingspraktijken te kunnen omvatten. In figuur 1 worden de drie controle componenten van de toezichthouder uitgezet tegen drie condities die samen de regime context omvatten.

Figuur 1: Dimensies en componenten van toezichtregimes (gebaseerd op: Hood e.a., 2001)

Controle componenten van systeemtoezicht			
	Informatievergaring	Normering	Gedragsbeïnvloeding
Regime context			
Primaire risico			
Maatschappelijke en politieke risico tolerantie			
Het zelfregulerend vermogen van de sector			

.. 22 ..

Om toezicht uit te kunnen oefenen dient iedere toezichthouder per definitie te beschikken over een minimale capaciteit tot het vergaren van informatie; een minimale capaciteit tot standaardisering en normering; en tot slot, een minimale capaciteit tot beïnvloeden van het gedrag van de onder toezicht gestelde. In de inrichting van toezicht kunnen deze drie controle componenten op verschillende wijze vorm krijgen. Informatie kan actief worden vergaard door toezichthouders tijdens een inspectie, zoals de klassieke inspecties veelal doen, maar informatie kan ook worden aangeleverd door de onder toezicht gestelde op basis van vooraf voorgescreven audit rapport. Systeemtoezicht veronderstelt dat er minder inspectie op locatie plaatsvindt en dat de toezichthouder zich vooral baseert op de door de onder toezicht gestelde aangeleverde informatie. Ook de normeringscomponent kent de nodige variatie. In sommige gevallen is de norm het resultaat van technocratische en systematische analyses van gelijke of vergelijkbare gevallen. In andere gevallen is de norm eerder het resultaat van onderhandelingen met betrokken partijen. Uiteindelijk dient normering uit te monden in een toetsingskader dat door alle betrokken partijen wordt gekend. Het gedrag van de onder toezicht gestelde kan vervolgens met harde of met zachte hand worden beïnvloed. In een 'compliance' achtige setting passen de meer zachte instrumenten van overreding en overleg. In een 'deterrence'-achtige setting passen de hardere instrumenten van sancties als boetes, uitsluiting of 'naming and shaming'.

Bij de analyse van de drie zojuist besproken controle componenten zijn twee zaken van belang. Ten eerste de mate van congruentie tussen de drie controle componenten. Wordt er inderdaad informatie vergaard op die elementen die van belang worden geacht in het toetsingskader en past de wijze van gedragsbeïnvloeding bij de wijze van informatievergaring en de normering in het toetsingskader? Ten tweede,

de mate waarin de drie controlecomponenten aansluiten op de specifieke kenmerken van de context waarin ze effectief moet zijn. Meer specifiek kan onderscheid worden gemaakt naar drie contextuele factoren: de primaire risico's; de maatschappelijke en politieke risico tolerantie; en het zelfregulerend vermogen van de onder toezicht gestelde.

Primaire risico's zijn de te beheersen schadelijke gevolgen (voor veiligheid, gezondheid of milieu) die gepaard kunnen gaan met het handelen van onder toezicht gestelde. Opvallend is het gebruik van de term risico. In de afgelopen jaren is de term risico in de toezichtwereld ingeburgerd geraakt in de zoektocht naar selectiever en doelmatiger toezicht en wordt gebruikt om allerhande sociale problemen en potentieel gevaarlijke situaties aan te duiden. Zo doende zijn tal van sociale problemen en potentieel gevaarlijke situaties getransformeerd in risico's (Sparrow, 2008; Hood e.a., 2001). Risico's laten zich in tegenstelling tot onzekerheid berekenen. Door onzekerheden te transformeren tot risico's worden zij binnen de controlemodus van de toezichthouder gebracht. Die berekening is gebaseerd op de omvang/impact van een gebeurtenis en de kans dat een gebeurtenis zich voordoet (Ale, 2002). Maar voor het gebruik van risicoanalyses in systeemtoezicht dient ook de relatie tussen de effecten van het risico en de risiconemer in ogenschouw te worden genomen. Wanneer het risico direct terugslaat op de risiconemer kan verondersteld worden dat de risiconemer een direct belang heeft bij het vermijden van het risico. Waar die directe relatie niet bestaat zijn de negatieve effecten van risico's makkelijker te externaliseren door de risiconemer. Daarnaast gaat het om de vraag in hoeverre een risico herleidbaar is tot de activiteiten van de risiconemer. Tot slot, bij het vaststellen van primaire risico's moet onderscheid worden gemaakt tussen de schadelijke gevolgen voor (direct) betrokkenen zoals klanten en werknemers en de negatieve externe effecten voor het milieu, de leefomgeving of de economie.

De tweede contextuele factor omvat de maatschappelijke en politieke risicotolerantie. Van belang hierbij is dat de aard van de primaire risico's en de maatschappelijke en politieke risicotolerantie dikwijls uiteen lopen. Denk bijvoorbeeld aan verschillen in de maatschappelijke en politieke aandacht voor: woekerpolissen, taalachterstanden, vliegcrampen, separeercellen en de BSE crisis. De keuze voor een specifiek gedragsbeïnvloedend mechanisme is daarom niet alleen afhankelijk van de directe relatie tussen toezichtobject en de toezichthouder en de aard en impact van het primaire risico, maar ook van politieke en maatschappelijke opvattingen ten aanzien van het risico. Een afnemende politieke of maatschappelijke risicotolerantie gaat dikwijls gepaard met de roep om een strengere overheid (Kerseboom e.a., 2007). Systeemtoezicht kan in die zin worden begrepen als een vorm van geïnstitutionali-

seerd vertrouwen, maar een enkel 'incident' kan er voor zorgen dat dit geïnstitutionaliseerde vertrouwen omslaat in wantrouwen en dan neemt de roep om strenger en direct toezicht weer toe.

De derde contextuele factor die wij, in navolging van Hood e.a.(2001), onderscheiden betreft het zelfregulerend vermogen van de onder toezicht gestelde. Zelfregulering kan in minimale zin worden gedefinieerd als de regulering van een maatschappelijke groep of organisatie die er toe dient door deze groep of organisatie nagestreefde doelen te bereiken (Gosselt e.a., 2009). Regulering is dan op te vatten als de intentionele controle of ordening van het eigen gedrag. In het verlengde daarvan zou men daar het vermijden van risico's aan kunnen toevoegen. Vanuit het verticale toezicht beredeneerd gaat deze definitie nog niet ver genoeg. Daarin gaat het immers om een type van zelfregulering dat tot doel heeft de negatieve externe effecten van het eigen gedrag te voorkomen of, in het geval van uitvoeringstoezicht, om het bereiken van maatschappelijke doelen (Mayntz & Scharpf, 1995). Het zelfregulerend vermogen omschrijven wij als inzicht in de eigen bedrijfsprocessen, in het bijzonder de veiligheids- en borgingssystemen, de aanwezigheid van draagvlak om gezamenlijk regels te stellen en te handhaven en tot slot de capaciteit en bereidheid om maatschappelijke effecten en het streven naar risicoreductie te internaliseren. Hoewel zelfregulering op geheel vrijwillige wijze kan plaats vinden (zuivere zelfregulering) is zij in systeemtoezicht meestal wettelijk geconditioneerd. Wel kan er binnen de schaduw van de toezichtrelatie bij 'verdiend' vertrouwen meer vrijheid worden gegeven aan de onder toezicht gestelde. Vertrouwen door de toezichthouder in dit zelfregulerende vermogen van de onder toezicht gestelde is een preconditione voor systeemtoezicht. Tegelijkertijd is vertrouwen een uitkomst die keer op keer opnieuw moet worden bestendigd.

3 Systeemtoezicht in de praktijk: analyse en resultaten

Voor de beantwoording van onze hoofdvraag hebben we empirisch materiaal verzameld in een zestal sectoren. Deze zes sectoren zijn geselecteerd aan de hand van de volgende vier criteria: Om in aanmerking te komen voor het onderzoek moest er in de desbetreffende sector ten eerste sprake zijn van systeemtoezicht.³ De andere drie criteria hadden tot doel om voldoende contextuele variatie tussen de casus te verkrijgen. Zo hebben we gestreefd naar variatie in de mate van afbakening van systemen; zijn zowel klassieke inspecties als nieuwe autoriteiten in het onderzoek meegenomen; en hebben we zowel casus van nalevingstoezicht als uitvoeringstoezicht in het onderzoek betrokken. Binnen een aantal casus was het noodzakelijk tot

een verdere afbakening te komen zoals binnen de gezondheidszorg, het onderwijs en het toezicht van de VWA. Op basis van deze criteria zijn de volgende zes sectoren en toezichthouders geselecteerd.

Tabel 1: De geselecteerde casus

	Systeemtoezicht ten aanzien van	Type toezicht
Inspectie Verkeer en Waterstaat en toezicht op de luchtvaart (IVW)	Luchtvaart operationele bedrijven	Klassieke inspectie (nalevingtoezicht).
Het Staattoezicht op de Mijnen (SodM)	Verdere afbakening is niet noodzakelijk	Klassieke specialistische inspectie (nalevingtoezicht).
De Voedsel en Warenautoriteit (VWA)	Toezicht op de vleesverwerkende industrie/vleesketen	Hybride toezichthouder (nalevingtoezicht). Komt voort uit een samenvoeging van een aantal klassieke inspecties.
De Autoriteit Financiële Markten (AFM)	Toezicht op financiële dienstverlening door grote financiële instellingen; Toezicht op Maat (ToM)	Nieuwe toezichthouder (nalevingtoezicht).
De Inspectie van het Onderwijs (Ivho)	Toezicht op de voor- en vroegschoolse educatie (VVE)	Klassieke toezichthouder (uitvoeringtoezicht).
Inspectie Gezondheidszorg (IGZ)	Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector (HKZ)-certificatie in de Geestelijke Gezondheidszorg;	Klassieke toezichthouder (uitvoeringtoezicht)

De inrichting van het toezichtregime en de praktijk van toezicht hebben we voor iedere casus onderzocht op basis van interviews en casusspecifieke beleidsdocumenten zoals toezichtrappen. De semi-gestructureerde interviews kende uitsluiten open vragen en waren gebaseerd op een verdere operationalisatie van het hierboven gepresenteerde conceptuele raamwerk. De interviews zijn soms door beide onderzoekers en soms door één van de onderzoekers afgenomen. In iedere casus zijn zowel interviews afgenomen met vertegenwoordigers van toezichthouders en/of inspecties en geïnspecteerd. Vanuit een aantal sectoren kwam van de zijde van de onder toezicht gestelde het uitdrukkelijke verzoek tot het anonimiseren van de resultaten. Omwille van de eenduidigheid is er besloten om dit voor alle sectoren te laten gelden. De resultaten van het empirisch onderzoek zijn aan de hand van het hierboven gepresenteerde conceptuele raamwerk (figuur 1) geanaly-

seerd en worden ook op die wijze gerapporteerd. Voor de interpretatie en lezing van de uitkomsten is het van belang op te merken dat het hier om een verkennende vergelijkende studie gaat.

Hieronder behandelen we de belangrijkste resultaten van ons empirisch onderzoek. We gaan eerst in op de primaire risico's en hun maatschappelijke impact. Deze primaire risico's zijn van invloed op het zelfregulerend vermogen dat wij aantreffen in de desbetreffende sector. Dit zelfregulerend vermogen is op haar beurt weer van invloed op de kwaliteit van het interne borgingssysteem en de kwaliteit van het interne borgingssysteem heeft consequenties voor de toezichtrelatie die wij aantreffen.

Primaire risico's en hun maatschappelijke impact

We zijn het empirisch onderzoek begonnen met de vraag om wat voor een type risico's en afhankelijkheidsrelaties het in de verschillende sectoren gaat. In de luchtvaart en de delfstoffenwinning gaat het om veiligheidsrisico's in een technologisch complexe keten van afhankelijkheden. De directe impact van een ongeval (risico) op betrokkenen (personeel, passagiers en organisatie) en de maatschappelijke impact van eventuele calamiteiten zijn groot. Er is veel specialistische kennis nodig om de risico's in deze sectoren te kunnen detecteren en te beheersen. In de vleessector en de financiële dienstverlening gaat het vooral om risico's die schuilen in onoverzichtelijke en vaak ook complexe marktrelaties. Beide sectoren verschillen bovendien van de luchtvaart en de delfstoffenwinning in de zin dat een eventuele calamiteit hier weliswaar gevolgen heeft voor de consument, maar geen directe fysieke gevolgen hoeft te hebben voor de veroorzaker van het risico (risiconemer). De nadelige gevolgen van een woekerpolis slaan immers niet direct terug op de verkoper van de polis. Wel staan er uiteraard economische gevolgen en reputatieschade op het spel en bovendien is de maatschappelijke risicotolerantie van risico's ten aanzien van voedsel en financiële dienstverlening aanzienlijk afgenomen in de afgelopen jaren. Maar in beide sectoren geldt in tegenstelling tot de luchtvaart en delfstofwinning dat risico's niet gemakkelijk herleidbaar zijn tot risicoveroorzakers.

In de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en de GGZ gaat het om uitvoeringstoezicht en blijkt kwaliteit een moeilijk te objectiveren en te operationaliseren begrip te zijn. In het geval van de VVE speelt bovendien mee dat het om een preventief programma gaat dat zich moeilijk laat toetsen. In tegenstelling tot de luchtvaartveiligheid en delfstofwinning zijn de risico's die verbonden zijn aan VVE-programma's bovendien lastig te identificeren. Op het individuele niveau van een kind kan men weliswaar spreken van een suboptimale benutting van capaciteiten en talent

(dramatischer geformuleerd; een ‘verspeelde’ toekomst), maar die is niet eenvoudig toe te schrijven aan falend onderwijs. Bovendien is het programma bedoeld voor doelgroepjongeren wat maakt dat niet iedere burger in gelijke mate bloot staat aan deze risico’s. Ook in de GGZ gaat het om een bijzondere doelgroep en evenals in het VVE programma speelt ook hier dat niet alle risico’s van kwalitatief slechte zorg goed traceerbaar en objectiveerbaar zijn. Zo komt morbiditeit in ieder ziekenhuis voor en daarmee is de mate waarin dit te wijten aan verwijtbare risico’s of onzorgvuldig medisch handelen moeilijker vast te stellen. Een inhoudelijke kwaliteitsstandaard dat als basis voor het toetsingskader kan dienen, blijkt vaak tot discussies binnen de beroepsgroep te leiden. Zowel bij de VVE als de GGZ blijkt het moeilijk om het uitvoeringstoezicht op de kwaliteit van geleverde diensten binnen de methodiek van het risicomanagement te passen.

Het zelfregulerend vermogen en de kwaliteit van interne borging

De hierboven genoemde kenmerken van de primaire risico’s blijken van invloed te zijn op het zelfregulerend vermogen van onder toezicht gestelden in de onderzochte sectoren. Dat zelfregulerend vermogen heeft op haar beurt weer consequenties voor de kwaliteit van de interne borging. Het belang van veiligheid wordt binnen de luchtvaart breed erkend door iedere organisatie die deel uitmaakt van het luchtvaartstelsel. Luchtvaartveiligheid is bovendien een voorwaarde voor commercieel succes. Zodoende staat veiligheid niet alleen voor de toezichthouder maar zeker ook voor de vliegtuigfabrikant, de operator, luchtverkeersleiding en onderhoudsbedrijven centraal. Alle organisaties in het luchtvaartstelsel zijn zich bewust van deze ketenverantwoordelijkheid en ervaren onderlinge afhankelijkheid in de zorg voor luchtvaartveiligheid. Al vanaf het internationale verdrag van Chicago uit 1944 staat de borging van risico’s hoog op de agenda binnen de luchtvaart. Ook binnen de delfstofwinning is het denken in termen van systeemafhankelijkheden diep geworteld. De directe aanleiding voor het ontwikkelen van interne veiligheidssystemen vormde het Cullen rapport (1991) over de ramp met de Piper Alpha in Schotland, dat ook grotendeels van toepassing bleek te zijn op de Nederlandse situatie. Kenmerkend voor beide sectoren is bovendien dat de ketenverantwoordelijkheid in het gehele systeem aanwezig is. De afbakening van de systeemgrenzen van de luchtvaartsector en delfstofwinning zijn helder.

In de andere vier sectoren bleek de afbakening van het systeem een stuk ingewikkelder te zijn. In de sector van de financiële dienstverlening blijkt de afbakening van het systeem problematisch vanwege het feit dat de financiële markt bij uitstek een internationale markt is terwijl de binnenlandse markt voor financiële dienstverlening juist voor een belangrijk deel bestaat uit kleine onafhankelijke interme-

diairs. Omdat er veel onafhankelijke intermediairs zijn en de diversiteit tussen deze intermediairs groot is, is het zelfregulerend vermogen ook binnen de Nederlandse markt beperkt. Om die reden blijft systeemtoezicht voor de AFM vooralsnog beperkt tot de negen grote financiële instellingen in Nederland. Opvallend is ook dat er weinig wordt samengewerkt door banken op het terrein van interne risicobeheersing. De belangen van de instellingen zijn te individueel en de positie van individuele instellingen is in belangrijke mate afhankelijk van hun marktaandeel. In de vleessector heeft een aantal grote incidenten er toe geleid dat de sector weliswaar doordrongen is van de noodzaak van kwaliteitsregulering en borging, maar dat er veel verschillende interne borgingssystemen bestaan. Dat hangt wederom samen met de grote variatie in de omvang van bedrijven. In de vleesketen zijn kleine ambachtelijke slachterijen opgenomen maar ook zeer grote slachterijen die rond de 600 varkens per uur slachten. In de VVE bleek de afbakening van een systeem van voor- en vroegschoolse educatie als voorportaal van het primair onderwijs problematisch te zijn. Er is bovendien lange tijd getwist over de meerwaarde van deze programma's voor de taalvaardigheid van leerlingen op langere termijn. Het preventieve karakter van het VVE programma leidt tot een voortdurende spanning tussen korte termijn politieke belangen en de lange termijn belangen van het programma. Ook in de GGZ is het denken in termen van systemen, protocollen en behandelrichtlijnen nog nauwelijks ontwikkeld. De sector wordt vooral gekenmerkt door een individualistische behandelcultuur en met name onder de vrijgevestigde psychiaters bestaat een afkeer tegen afspraken op systeemniveau. Daarnaast speelt mee dat ook de GGZ een uiterst diverse sector is; van verslavingszorg en opvang voor dak- en thuislozen tot curatieve psychiatrische zorg.

Tabel 2: Zelfregulering en interne borgingssystemen

De motivatie tot zelfregulering:	
Mogelijkheid tot externaliseren van risico's:	Naarmate de negatieve effecten van risico's makkelijker zijn te externaliseren, neemt de prikkel tot zelfregulering af.
Complexiteit en inzichtelijkheid van de markt:	Naarmate de markt complexer is en minder transparant, neemt de motivatie tot zelfregulering af.
Onderlinge (keten)afhankelijk van binnen het systeem:	Naarmate de (ervaren) ketenafhankelijkheid van en door actoren groter is, neemt de motivatie tot zelfregulering toe.
De kwaliteit van het interne borgingssysteem:	
Afbakening van het systeem:	Wanneer een substantieel deel van het systeem buiten de reikwijdte van het interne borgingssysteem valt, neemt de bruikbaarheid van het borgingssysteem af.

Interne organisatie van het borgingssysteem:	Wanneer het borgingssysteem niet eenduidig en gezaghebbend is georganiseerd binnen de organisatie van de onder toezicht gestelde, neemt de betrouwbaarheid van het systeem af.
Objectieveerbaarheid van normen:	Naarmate normen beter zijn te objectiveren, neemt de kans op het gebruik van een intern borgingssysteem toe.

In tabel 2 vatten we de belangrijkste conclusies ten aanzien van het zelfregulerend vermogen en de kwaliteit van het interne borgingssysteem samen. We kunnen concluderen dat de ontvankelijkheid voor systeemtoezicht en het zelfregulerend vermogen van de onder toezicht gestelde veel te maken hebben met de aard van het product en de onderlinge afhankelijkheden van de bij het productie- of dienstverleningsproces betrokken actoren. Die condities blijken vervolgens van invloed te zijn op de kwaliteit van de interne borgingssystemen waar de externe toezichthouder in systeemtoezicht van gebruik zou moeten maken. Zo zijn er zowel in de luchtvaart als in de delfstoffenwinning interne veiligheidssystemen en standaarden ontwikkeld voor de verschillende technische productieprocessen. In beide sectoren is er al langer sprake van systeemtoezicht, zonder dat dit overigens als zodanig werd benoemd. Daarin speelt ook mee dat in de bij deze sectoren betrokken opleidingen, systeemtheoretisch denken een vaste plaats heeft in de curricula. Opvallend is ook dat in de luchtvaart en de delfstofwinning het interne borgingssysteem eenduidig en gezaghebbend binnen de eigen organisatie is georganiseerd. In de andere sectoren was er van een dergelijke gezaghebbende positie van het interne borgingssysteem geen sprake. Zo is in de GGZ bijvoorbeeld niet de kwaliteitsfunctionaris het aanspreekpunt van de externe toezichthouder (de IGZ), maar de Raad van Bestuur.

De toezichtrelatie

De kwaliteit van de interne borgingssystemen bepaalt in belangrijke mate of de externe toezichthouder hier gebruik van kan maken voor haar eigen toezichttaak. In een ideale setting van systeemtoezicht bewaakt de onder toezicht gestelde zelf via interne borgingssystemen of er aan de regels en normen van de externe toezichthouder is voldaan. De externe toezichthouder concentreert zich dan vervolgens op het beoordelen van de aangeleverde informatie en het monitoren van de werking van deze interne borgingssystemen. In ons onderzoek vonden een dergelijke inrichting van systeemtoezicht en de daarbij passende toezichtrelatie slechts in twee van de zes sectoren aan. De luchtvaart en de delfstoffenwinning voldeden het meest aan de verwachtingen van systeemtoezicht. In beide sectoren krijgt de toezichthouder gegevens aangeleverd van de Safety Assurance manager van de onder toezicht gestelden. In de relatie tussen de externe toezichthouder en de

onder toezicht gestelde bleek vertrouwen een belangrijke rol te spelen, maar dat vertrouwen was vooral gestoeld op de wederzijdse verwachting die men heeft dat men elkaar rechtvaardig behandelt ('just culture'). Aan deze openheid ligt enerzijds het besef ten grondslag dat incidenten vermeden moeten worden en anderzijds dat er geleerd kan worden van incidenten.⁴ Tegelijkertijd passen er in een dergelijke toezichtrelatie juist harde sancties wanneer het vertrouwen wordt geschonden.

Maar ook in deze twee 'best practices' van systeemtoezicht kon niet worden volstaan met een toetsing van het interne borgingssysteem. 'Reality checks' maken onlosmakelijk deel uit van systeemtoezicht, ook waar in principe sprake is van goed functionerende en stabiele borgingssystemen. Veranderende condities binnen organisaties of tussen organisaties (bijvoorbeeld een fusie tussen twee luchtvaartmaatschappijen) maken het bovendien noodzakelijk dat het borgingssysteem keer op keer opnieuw moet worden geanalyseerd en gecontroleerd op haar stabiliteit en betrouwbaarheid.

.. 30 ..

Als gezegd, in de andere sectoren kon minder worden vertrouwd op de interne borgingssystemen van de onder toezicht gestelde. Weliswaar worden openheid ook tussen de financiële instelling en de AFM als een groot goed beschouwd, maar het sterk gejuridificeerde karakter van de toezichtrelatie zorgt vooralsnog voor een sfeer die vooral gekenmerkt wordt door onderling wantrouwen. Ook in de casus van de GGZ bleken zowel de toezichthouder als de onder toezicht gestelde te zoeken naar de juiste toezichtrelatie. De informatievoorziening van de onder toezicht gestelde naar de toezichthouder is nog lang niet op orde en het blijkt vooral ingewikkeld te zijn om tot een door alle partijen geaccepteerd toetsingskader te komen. De strengere opstelling van de IGZ in de afgelopen jaren lijkt vooral te worden veroorzaakt door toenemende externe politieke en maatschappelijke druk en een afnemende politieke en maatschappelijke risicotolerantie. Het gevolg is dat de IGZ zich in een spagaat bevindt. Enerzijds wordt erkend dat systeemtoezicht alleen in onderling overleg kan worden ontwikkeld, maar anderzijds neemt de druk om hardere sancties toe te passen toe.

4 Conclusie en reflectie

In de zoektocht naar rechtvaardig en doelmatig toezicht dient systeemtoezicht zich aan als een alternatief voor klassiek verticaal overheidstoezicht. We hebben laten zien hoe zich in het denken over toezicht in de afgelopen jaren een generieke beleidsvisie of zelfs beleidstheorie over systeemtoezicht heeft ontwikkeld. Hoewel

binnen de Inspectieraad wordt erkend dat de effectiviteit van systeemtoezicht in belangrijke mate afhankelijk is van het zelfregulerende (en zelfdisciplinerende) vermogen van de onder toezicht gestelde, zijn de verwachting ten aanzien van systeemtoezicht hooggespannen. Het gevaar van dergelijke generieke visies is dat de contingente condities waaronder systeemtoezicht effectief kan zijn, uit het oog worden verloren. Uit ons onderzoek blijkt dat de effectiviteit van systeemtoezicht in belangrijke mate afhankelijk is van de belangenconstellaties en afhankelijkheidsrelaties in het systeem dat onder toezicht staat en de daarmee samenhangende kwaliteit, stabiliteit en betrouwbaarheid van het interne borgingssysteem. De directe eigen belangen van de onder toezicht gestelde bij het vermijden van risico's bepalen in belangrijke mate de bereidheid tot zelfregulering. De zorg om de eigen veiligheid lijkt tot een groter risico bewustzijn te leiden dan bijvoorbeeld het gevaar van economische schade of reputatieschade. Ook de afbakening van het systeem speelt daarbij een cruciale rol. Dat wil zeggen, worden de belangrijkste afhankelijkheden ook daadwerkelijk tot het systeem gerekend?

.. 31 ..

In hoeverre leidt systeemtoezicht dan tot lagere toezichtlasten (en voor wie) en leidt systeemtoezicht inderdaad tot een groter lerend vermogen van onder toezicht gestelden en de toezichthouder? De indruk is dat er door systeemtoezicht eerder lasten bijkomen dan afgaan. Dit geldt zowel voor de ontwikkelingskosten als de onderhoudskosten van systeemtoezicht. Systeemtoezicht kent hoge ontwikkelingskosten; er moeten risico's worden geïnventariseerd en geanalyseerd en er moeten procedures en standaarden worden ontwikkeld die werkbaar en betrouwbaar zijn. Systeemtoezicht kan bovendien alleen maar in overleg tussen de onder toezicht gestelde en de toezichthouder ontwikkeld worden. Het gevaar bestaat bovendien dat systeemtoezicht doorslaat en zo bijdraagt aan wat Michael Power ooit de 'audit society' heeft genoemd (Power, 1997). In de vleesverwerkende industrie lijkt zich inmiddels een ware certificatiemarkt te hebben ontwikkeld en ook in de GGZ en de VVE zijn er meerdere certificatieprogramma's in de markt. Van een vermindering van de toezichtlast door systeemtoezicht kan men dan ook niet spreken. Niet aan de zijde van onder toezicht gestelde, maar ook niet bij de toezichthouder.

Systeemtoezicht prikkelt echter wel degelijk tot leren. Het nodigt uit tot het ontwikkelen van kennis over productie- en dienstverleningsprocessen, de afhankelijkheden tussen verschillende schakels in productieketens, de werking van markten en andere besturingsarrangementen en de effectiviteit van beleidsprogramma's. Systeemtoezicht vereist op het meest fundamentele niveau een zoektocht naar de grenzen van systemen, de condities waaronder bedrijven en instellingen werken, hun onderlinge afhankelijkheden, met als doel de vraag te beantwoorden op welke

wijze al deze condities het gedrag van actoren beïnvloeden. De casus van de delfstoffenwinning laat bovendien zien dat systeemtoezicht zich in een relatief korte tijd kan ontwikkelen mits de condities gunstig zijn.

De grootste valkuil voor systeemtoezicht is om het van toepassing op 'alles' te verklaren (vergelijk Power, 2004; 2007). Systeemtoezicht is geen panacee voor alle kwalen van het klassieke toezicht. Niet iedere onzekerheid kan worden getransformeerd tot een risico om zo binnen de controle modus van systeemtoezicht te worden gebracht. Ongeacht het type toezicht dat bestaat geldt bovendien voor alle sectoren dat het aantal incidenten vele malen hoger is dan de incidenten die via de media politieke en maatschappelijke aandacht krijgen. Zo krijgt de luchtvaartinspectie jaarlijks met ongeveer 7000 incidenten te maken binnen haar toezichtdomein waarvan 50 ernstige incidenten waarin de luchtvaartveiligheid acuut in gevaar is geweest. Ondanks een programma van voorschoolse of vroege educatie zullen er leerachterstanden ontstaan bij kwetsbare groepen in de samenleving. De waarde van goed toezicht ligt besloten in haar bijdrage om de kans op verwijtbare of vermijdbare incidenten en calamiteiten te verkleinen. Onder specifieke condities kan systeemtoezicht daar een bijdrage aanleveren.

Literatuur

- .. Ale, B.J.M., Risk assessment practices in The Netherlands, in: *Safety Science* (40), 2002, p. 105-126.
- .. Algemene Rekenkamer, *Bestuur op afstand in beeld. Tien jaar onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar instellingen op afstand van het Rijk*, Den Haag, 2008.
- .. Ambtelijke Commissie Toezicht, *Vertrouwen in onafhankelijkheid*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2000.
- .. Ambtelijke Commissie Toezicht II, *Toezicht naar naleving voor de samenleving*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2005.
- .. Argyris, C. & D.A. Schön, *Organizational learning. A theory of action perspective*, Phillipines, 1978.
- .. Chadwick, G.F., *A systems view on planning. Towards a theory of the urban and regional planning process*, Oxford, 1978.
- .. Commissie-Holtslag, *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*, Den Haag, 1998.
- .. Cullen, W.D., *The public inquiry into the Piper Alpha disaster*, HMSO, London, 1991.

- Gosselt, J., J. van Hoof, M. de Jong, B. Dorbeck-Jung & M. Steehouder, *Horen, zien en verkrijgen? Een onderzoek naar het functioneren van Kijkwijzer en PEGI (Pan European Game Information) ter bescherming van jongeren tegen schadelijke mediabeelden*. Universiteit Twente/ WODC Onderzoek & Beleid, Den Haag, 2008.
- Gunsteren, H. van, *The quest for control. A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, Londen, 1976.
- Helderman, J.K. & M. Honingh, *Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*. Den Haag, 2009.
- Hood, C., H. Rothstein & R. Baldwin, *The Government of risk. Understanding risk regulation regimes*, Oxford, 2001.
- Inspectieraad, *Werkprogramma inspectieraad 2008. Meer effect, minder last*, Den Haag, 2007.
- Kerseboom, J., F. Leeuw & R. Elte, *Een mozaïek van toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie in tien thema*, in: F. Leeuw, J. Kerseboom & R. Elte (red.), *Turven, tellen en toetsen, Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*, Den Haag, 2007.
- Kreukels, A., *Planning en planningproces. Een verkenning van de sociaal-wetenschappelijke theorievorming op basis van ruimtelijke planning*, Utrecht, 1979.
- Kickert, W., *Organisation of decision making. A systems-theoretical approach*, Amsterdam, 1979.
- Leeuw, F.L., *Gedragmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels*, Maastricht, 2008.
- Meijer, A., *Vreemde ogen dwingen. Maatschappelijke controle in de publieke sector*, in: *Bestuurskunde* (14), nr.1, 2005, p. 25-31.
- Mertens, F., *Toezicht in een polycentrische samenleving*, Delft, 2006.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De kaderstellende visie op toezicht*, Den Haag, 2001.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Minder last meer effect. Zes principes van goed toezicht, Kaderstellende visie op toezicht 2005*, Den Haag, 2005.
- Montfort, C. van, *Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*, Den Haag, 2008.
- Power, M., *The audit society*, Oxford, 1979.
- Power, M., *The risk management of everything*, Londen, 2004.
- Power, M., *Organizing uncertainty. Designing a world of risk management*, Oxford, 2007.
- Sparrow, M.K., *The character of harms*, Cambridge, 2008.
- WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening, Rapporten aan de regering nr. 70*, Amsterdam, 2004.

- WRR, *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*, Rapporten aan de regering nr. 83, Amsterdam, 2009.
- Zwamborn, R., *De toezichhoudende professional. De toezichtprofessie bezien vanuit het motief voor toezicht*, in: F. Leeuw, J. Kerseboom & R. Elte (red.), *Turven, tellen en toetsen, Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*, Den Haag, 2007.

Noten

- 1 Dit artikel is gebaseerd op het rapport *Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*. (Helderman & Honingh, 2009). Het onderzoek voor dit rapport is uitgevoerd in opdracht van de Interdepartementale werkgroep Handhaving en Gedrag en het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie. Wij danken de begeleidingscommissie van dit onderzoek en twee anonieme referenten voor hun waardevolle commentaar.
- 2 Het advies van de commissie Holtslag (1998) vormde het begin van een reeks adviezen en nota's over overheidstoezicht. Daarna volgde de Ambtelijke Commissie Toezicht-II, en de Kaderstellende Visie op Toezicht (2001) en Kaderstellende Visie op Toezicht II (2005)
- 3 Al kunnen er verschillende definities van systeemtoezicht in omloop zijn.
- 4 Dit leidde bij het onderzoek naar de crash van het Turkish Airlines toestel op Schiphol (25 februari 2009) tot een opmerkelijk conflict tussen de Onderzoeksraad voor de Veiligheid en het Openbaar Ministerie over de zogenaamde zwarte doos. De Onderzoeksraad claimt het onderzoek naar de zwarte doos om daar zo snel mogelijk lering uit te kunnen trekken voor de veiligheid van de luchtvaart. Omdat in een dergelijk onderzoek vertrouwen nodig is van betrokken partijen wordt rechtsvervolging uitgesloten mits er sprake is van grove nalatigheid of opzet.