

Samenvatting

De laatste tijd wordt ‘systeemtoezicht’ steeds vaker genoemd als een alternatief voor klassiek overheidstoezicht op uitkomsten (output en outcome). Klassiek verticaal overheidstoezicht houdt zich bezig met de vraag of vastgestelde normen niet zijn overschreden, of er aan vergunningsvoorschriften is voldaan en of er een minimaal kwaliteitsniveau is bereikt. Systeemtoezicht concentreert zich niet zozeer op de output en outcome, maar op de bedrijfsprocessen en strategieën die tot die uitkomsten leiden en de interne procedures in bedrijven of sectoren die de naleving van regels en normen bewaken. Om zicht te krijgen op de vraag hoe systeemtoezicht werkt en onder welke condities systeemtoezicht een geschikt arrangement is voor het uitvoeren van overheidstoezicht, werd in deze studie de volgende vraag geformuleerd:

- *Onder welke contextuele en institutionele condities is systeemtoezicht een geschikt arrangement voor het uitvoeren van overheidstoezicht en hoe werkt systeemtoezicht in de praktijk?*

De volgende deelvragen zijn leidend geweest in dit onderzoek:

1. Tegen welke bestuurlijke en maatschappelijke achtergrond kan de opkomst van systeemtoezicht worden begrepen?
2. Wat is systeemtoezicht en waarin onderscheidt systeemtoezicht zich in ideaaltypische zin van verticaal producttoezicht?
3. In hoeverre verschilt de inrichting en werking van systeemtoezicht van klassiek verticaal overheidstoezicht in verschillende sectoren?
4. Wat zijn de effecten en neveneffecten van systeemtoezicht in de onderzochte casus?

Opzet van het onderzoek

In navolging van de Inspectieraad hebben we systeemtoezicht als volgt gedefinieerd. *“Systeemtoezicht is al 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.”* In overeenstemming met de Algemene Rekenkamer (2008) voegden wij hier aan toe dat systeemtoezicht het verticale toezicht is door de overheid dat *gebruik maakt* van interne borgingssystemen binnen organisaties of sectoren. In dit onderzoek hebben we ons specifiek gericht op kwaliteitszorgsystemen en risicobeheersingssystemen of zogenaamde veiligheidsmanagementsystemen. Ons onderzoek kan worden getypeerd als een bestuurssociologisch onderzoek. We beschouwen de inrichting en werking van overheidstoezicht

als onderdeel van het besturingsarrangement in een sector en we hebben onderzocht in welke mate en onder welke condities organisaties in de zes onderzochte sectoren (de onder toezicht gestelden) in staat zijn tot zelfregulering en het realiseren en handhaven van interne borgingssystemen. Vervolgens hebben we onderzocht hoe systeemtoezicht in deze sectoren werkt en wat de consequenties zijn voor de wijze van informatievergaring, het toetsingskader en de gedragsbeïnvloeding door de toezichthouder. Voor het empirisch onderzoek zijn een zestal sectoren geselecteerd waarin sprake is van systeemtoezicht, te weten:

1. Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en toezicht op de luchtvaart;
2. Het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM).
3. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) en het toezicht op financiële dienstverlening door grote financiële instellingen;
4. De Voedsel en Warenautoriteit (VWA) en het toezicht op de vleesverwerkende industrie;
5. De Inspectie van het Onderwijs (IvhO) en het toezicht op de voor- en vroegschoolse educatie (VVE);
6. Inspectie Gezondheidszorg (IGZ) en de Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector (HKZ)-certificatie in de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ);

De zes sectoren verschillen van elkaar ten aanzien van het primaire risico dat geborgd moet worden; de maatschappelijke impact van deze primaire risico's; en de dominante besturingsrelaties in de sector. In de VVE en de GGZ gaat het om uitvoeringstoezicht terwijl het in de andere vier sectoren om nalevingstoezicht gaat.

Vraag 1: Hoe kan de opkomst van systeemtoezicht worden begrepen?

Om zicht te krijgen op de opkomst van systeemtoezicht, hebben we allereerst een reconstructie gemaakt van de opkomst en ontwikkeling van systeemtoezicht in ambtelijke nota's, adviezen en binnen de Inspectieraad (hoofdstuk twee). Vanaf 1998 hebben opeenvolgende kabinetten gewerkt aan een algemeen kader voor overheidstoezicht op uitvoerende organen en instanties. In een tweetal Kaderstellende Visies op Toezicht worden uitgangspunten van goed toezicht ontwikkeld. In de KvoT I uit 2001 lag het accent op de rechtmatigheid van overheidstoezicht. Overheidstoezicht moet voldoen aan de eisen van onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit (KvoT, 2001). In de KvoT II uit 2005 werd naast de rechtmatigheid van het toezicht, ook de doelmatigheid van het toezicht benadrukt. Om de lasten van het toezicht te beperken moet overheidstoezicht selectief en slagvaardig zijn en moet er tussen toezichthouders meer worden samen gewerkt (KvoT, 2005). De nadruk op doelmatigheid paste binnen het overheidsbrede streven van het terugbrengen van administratieve lasten. Binnen de Inspectieraad, waarin alle toezichthouders zijn vertegenwoordigd, komt daarmee steeds meer aandacht voor

systeemtoezicht als een antwoord op de eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid. Op basis van de beleidsreconstructie constateren we dat er inderdaad een generieke beleidstheorie van systeemtoezicht in ontwikkeling is binnen de rijksoverheid. In verschillende ambtelijke notities wordt erkend dat systeemtoezicht in belangrijke mate afhankelijk is van het zelfregulerende vermogen van de onder toezicht gestelde. Maar toch zijn de ‘verwachtingen’ van systeemtoezicht hooggespannen. Zo wordt verwacht dat systeemtoezicht tot een groter lerend vermogen van de onder toezicht gestelde zal leiden en dat systeemtoezicht inderdaad tot een vermindering van de toezichtlast voor bedrijven en instellingen leidt.

Vraag 2: Wat is systeemtoezicht?

In systeemtoezicht concentreert de toezichthouder zich op het beoordelen en monitoren van de werking van interne borgingssystemen. In een ideale setting van systeemtoezicht bewaakt de onder toezicht gestelde zelf via haar interne borgingssysteem of er aan de regels en normen van de toezichthouder is voldaan. Interne borgingssystemen kunnen gericht zijn op het beheersen van mogelijke risico's met negatieve externe effecten (veiligheid, economie, milieu) of het bewaken van een minimaal kwaliteitsniveau.

In de conceptueel theoretische analyse van systeemtoezicht in hoofdstuk drie zijn wij in gegaan op de vraag welke condities nu mogelijk van invloed zijn op de effectiviteit van systeemtoezicht. We onderscheiden een drietal sectorale condities die van belang zijn: de primaire risico's die in de sector moeten worden geborgd, de maatschappelijke en politieke perceptie van die risico's, en de zelfregulerende capaciteiten van de onder toezicht gestelde. Deze zelfregulerende capaciteiten veronderstellen een grote mate van handelingsverantwoordelijkheid en handelingsbekwaamheid van de onder toezicht gestelde. We veronderstellen dat deze op hun beurt gerelateerd zijn aan de belangenconstellaties en afhankelijkheidsrelaties tussen de bij een bepaald risico betrokken actoren. Daarnaast hebben we onderzocht wat systeemtoezicht zou kunnen betekenen voor de wijze van informatievergaring, normering en gedragsbeïnvloeding door de toezichthouder.

Vraag 3: Hoe werkt systeemtoezicht in verschillende sectoren?

We zijn het empirisch onderzoek naar de werking van systeemtoezicht in de zes sectoren 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 technologische complexe risico's in een complexe keten van afhankelijkheden. De directe impact 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 geen directe fysieke gevolgen hoeft te hebben voor de veroorzaker of oorzaak van het risico (risiconemer). Wel staan er uiteraard economische gevolgen en reputatieschade op het spel. In de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en de GGZ lijkt kwaliteit (en daarmee ook uitvoeringstoezicht) een moeilijk te objectiveren en te operationaliseren begrip te zijn. In het geval van de VVE speelt mee dat het om een preventief programma gaat dat zich moeilijk laat toetsen. Bovendien kenmerken deze sectoren zich door het feit dat zij slechts bijzondere groepen treffen.

In technologisch geavanceerde sectoren als de luchtvaartsector en de delfstoffenwinning is het denken in termen van systemen en systeemafhankelijkheden diep geworteld. In beide sectoren is het interne borgingssysteem bovendien eenduidig en gezaghebbend binnen de eigen organisatie georganiseerd. In andere sectoren is het denken in systeemafhankelijkheden een relatief nieuw fenomeen en is de afbakening van het systeem ingewikkeld. In de sector van de financiële dienstverlening blijkt de afbakening van het systeem te stuiten op de beperkingen van de markt die voor een belangrijk deel bestaat uit kleine onafhankelijke intermediairs. In de vleessector doet zich vooralsnog het probleem voor dat er veel verschillende interne borgingssystemen bestaan. In de VVE blijkt er (nog) nauwelijks sprake te zijn van een systeem, en bestaan er twijfels over het sluitend krijgen van een systeem van voor- en vroegschoolse educatie als voorportaal van het primair onderwijs. Opvallend is hoe relatief onbemind het denken in termen van systemen is binnen de geestelijke gezondheidszorg. De professionele autonomie van de behandelende arts is lange tijd het leidende organiserende principe binnen deze sector geweest.

De kunst van systeemtoezicht, vanuit het perspectief van de toezichthouder, is om de onder toezicht gestelde verantwoordelijk maken voor het naleven en bewaken van de norm. Systeemtoezicht is daarom ook gebaat bij objectiveerbare normen die eenduidig kunnen worden geoperationaliseerd. Dat is lang niet altijd goed mogelijk. In de VVE en de GGZ blijkt kwaliteit bijvoorbeeld een moeilijk te objectiveren begrip te zijn en ook in de financiële dienstverlening is er discussie over wat nu precies goede financiële dienstverlening moet zijn. In situaties waarin risico's nog onbekend zijn en er nog geen normen bestaan, kan thematisch toezicht een rol spelen in het detecteren van risico's en het normeren daarvan.

Het begrip ‘just culture’ zoals dat in de luchtvaart wordt gebruikt lijkt een treffende typering te zijn van een ideale toezichtrelatie binnen systeemtoezicht omdat het ook iets zegt over de sanctionering. ‘Just culture’ betekent dat beide partijen (de onder toezicht gestelde en de toezichthouder) verwachten rechtvaardig te worden behandeld door de ander. Meer concreet komt het er op neer dat openheid van de onder toezicht gestelde inderdaad wordt beloond met vertrouwen en minder harde sancties, mits er geen sprake is van grove nalatigheid of moedwillig kwaad doen.

Vraag 4: Wat zijn de effecten en neveneffecten van systeemtoezicht?

Van systeemtoezicht wordt veel verwacht. Wanneer de kwaliteit van zelfregulerende kwaliteitsborg- en risicobeheersingsystemen in een specifiek domein op orde is, zou de overheid minder gebruik hoeven te maken van klassiek – verticaal – toezicht. Zo zou met minder toezichtcapaciteit effectiever toezicht kunnen worden uitgeoefend. Per saldo kunnen we niet spreken van een vermindering van de toezichtlast door systeemtoezicht. We constateren eerder een verschuiving van de toezichtlast van de toezichthouder naar de onder toezicht gestelde. Ook is duidelijk geworden dat de ontwikkelingskosten en de onderhoudskosten van systeemtoezicht hoog zijn. Risico’s moeten worden geïnventariseerd, geanalyseerd en er moeten procedures worden ontwikkeld die werkbaar en betrouwbaar zijn. Systeemtoezicht kan bovendien niet zonder reality checks, ook in die situaties waar interne borgingssystemen hun effectiviteit en betrouwbaarheid in het verleden overtuigend hebben bewezen. Veranderende interne en externe omstandigheden vragen keer op keer om het herijken en controleren van het interne borgingssysteem door de externe toezichthouder.

Dit maakt systeemtoezicht tot een kennis- en arbeidsintensieve vorm van overheidstoezicht. Maar er gaat van systeemtoezicht wel degelijk een leereffect uit. Systeemtoezicht daagt uit tot het ontwikkelen van kennis over productie- en dienstverleningsprocessen, de afhankelijkheden tussen verschillende schakels in productieketens, de werking van markten, de effectiviteit van beleidsprogramma’s.

Centrale vraag: onder welke condities is systeemtoezicht een geschikt arrangement?

Onze conclusie is dat de geschiktheid van sectoren voor systeemtoezicht afhankelijk is van de afhankelijkheidsrelaties en belangenconstellaties van de actoren die betrokken zijn bij de te beheersen risico’s. Daar waar de onder toezicht gestelde een direct eigen belang heeft bij het

beheersen van het risico, zoals in de luchtvaart of de delfstoffenwinning, is de kans op zelfregulering en betrouwbare en effectieve interne borgingssystemen het grootst. Hieronder vatten wij de relatie tussen zelfregulering en de kwaliteit van interne borgingssystemen samen.

De motivatie tot zelfregulering:

<i>Mogelijkheid tot externaliseren van risico's:</i>	Als de negatieve effecten van risico's makkelijker zijn te externaliseren, neemt de prikkel tot zelfregulering af (§4.4).
<i>Afstand tussen risiconemer en risico effecten:</i>	Als de afstand tussen de risiconemer en de effecten groter is, neemt de prikkel tot zelfregulering af (§4.4).
<i>Complexiteit en inzichtelijkheid van de markt:</i>	Als de markt complexer is en minder transparant, neemt de motivatie tot zelfregulering af (§4.3).
<i>Onderlinge (keten)afhankelijk van binnen het systeem:</i>	Als de (ervaren) ketenafhankelijkheid van en door actoren groter is, neemt de motivatie tot zelfregulering toe (§4.5).

De kwaliteit van interne borgingssysteem:

<i>Afbakening van het systeem:</i>	Wanneer een substantieel deel van het systeem buiten de reikwijdte van het interne borgingssysteem valt, neemt de bruikbaarheid van het borgingssysteem af (§5.2).
<i>Interne organisatie van het borgingssysteem:</i>	Wanneer het borgingssysteem niet eenduidig en gezaghebbend is georganiseerd binnen de organisatie van de onder toezicht gestelde, neemt de betrouwbaarheid van het systeem af (§5.2).
<i>Risico analyse en risico indicatoren:</i>	Als de discrepantie tussen risicoanalyse en indicatoren groter is, neemt de kans op schijnveiligheid toe en neemt de bruikbaarheid van het interne borgingssysteem af (§5.4).
<i>Objectiveerbaarheid van normen:</i>	Als normen beter zijn te objectiveren, neemt de kans op het gebruik van een intern borgingssysteem toe (§5.4).

Er moet minimaal een zeker organiserend en zelfregulerend vermogen in een sector of organisatie aanwezig zijn, wil systeemtoezicht zin hebben. Die condities bestaan lang niet overal, zo hebben we in dit onderzoek kunnen vaststellen. Maar systeemtoezicht heeft ook onder minder optimale condities zin. Daar waar men een zeker organiserend vermogen mag verwachten, leidt systeemtoezicht in ieder geval tot een groter lerend vermogen, zowel bij de onder toezicht

gestelde als de toezichthouder. De toegevoegde waarde van systeemtoezicht is vooral dat het de overheid een beter inzicht verschaft in de afhankelijkheidsrelaties en belangenconstellaties rondom de te beheersen risico's.