



Systemtoezicht

Minisymposium VIDE
10 september 2009

Dr. Jan-Kees Helderma & Dr. Marlies Honingh

contact: j.helderma@fm.ru.nl of m.honingh@fm.ru.nl



Wat is systeemtoezicht?

- “*Systeemtoezicht is 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.*” (Inspectieraad)
- “*Systeemtoezicht is het verticale toezicht van de overheid waarbij de opzet, reikwijdte en werking van (kwaliteits)-systemen en bedrijfsprocessen bij organisaties wordt vastgesteld. Dit door auditachtige onderzoeken met realitychecks uit te voeren en **gebruik** te maken van de interne borgingssystemen binnen organisaties of sectoren.*”



Centrale vraag

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

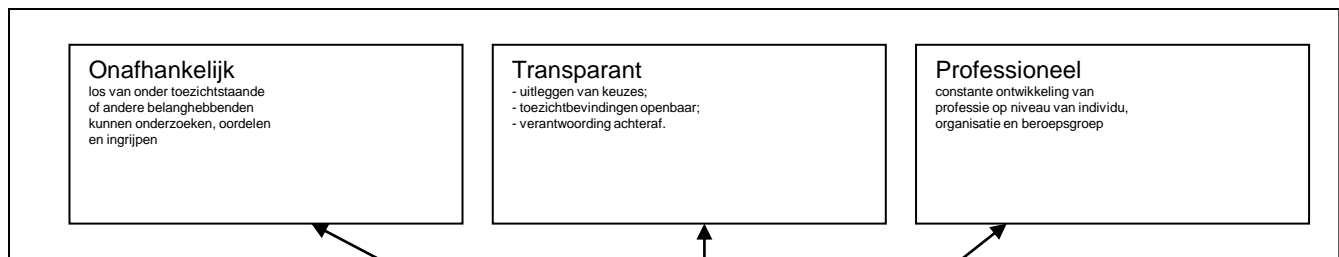
1. Tegen welke bestuurlijke en maatschappelijke achtergrond kan de opkomst van systeemtoezicht worden begrepen?
2. Wat is systeemtoezicht en waarin onderscheidt systeemtoezicht zich in ideaaltypische zin van verticaal producttoezicht?
3. In hoeverre verschilt de inrichting en werking van systeemtoezicht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



Accentverschuivingen in het toezicht

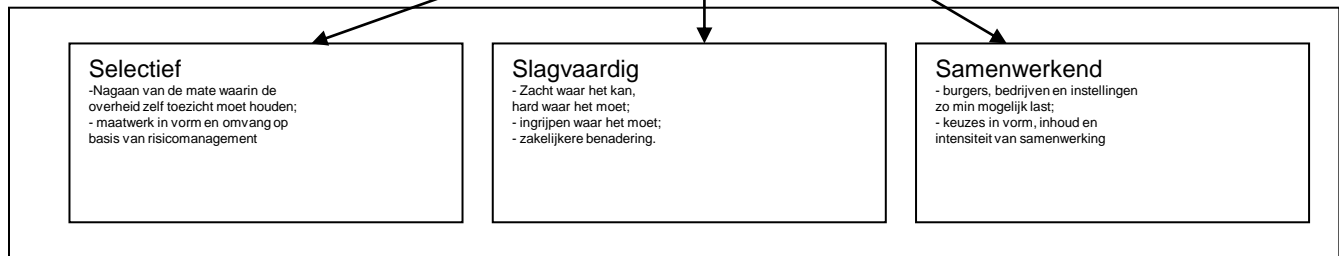
Vernieuwde principes Kaderstellende Visie op Toezicht 2001

rechtmatigheid



Toezicht

doelmatigheid



Nieuwe principes Kaderstellende Visie op Toezicht 2005



Intellectuele affiniteiten van systeemtoezicht

- Cybernetisch systeemdenken
 - Zelfsturende relatief autonome deelsystemen
 - Autopoietische systemen
 - Single-loop en double-loop leren
- De opkomst van de regulerende staat
 - Van producent naar regulator
 - Opkomst van Autoriteiten (marktmeesters)
 - Accent op nalevingstoezicht
- Nieuw Publiek Management
 - Prestatie contracten
 - Prestatie indicatoren
 - Accent op uitvoeringstoezicht / kwaliteit van de uitvoering



Conceptueel schema: : toezichtregimes

Controle componenten van systeemtoezicht

	informatievergaring	normering	gedragsbeïnvloeding
Regime context			
Primaire risico			
Maatschappelijke en politieke preferenties en percepties ten aanzien van een specifiek risico			
Zelfregulerend vermogen van de risico veroorzaker (OTS)			



Empirisch onderzoek; zes casus

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



Vastgestelde variatie en afhankelijkheden

- Aard van de risico's, zichtbaarheid, democratisch
- Maatschappelijke impact van risico's
- Afbakening van systemen, controleerbaarheid
- Aard van het product (technologie)
- Motivatie tot zelfregulering (intern versus extern)
- Belangen van OTS en toezichthouder
- Vertrouwen en openheid tussen toezichthouder en OTS



Conditie voor systeemtoezicht (1)

De motivatie tot zelfregulering

Mogelijkheid tot externaliseren van risico's

Als de negatieve effecten van risico's makkelijker zijn te externaliseren, neemt de prikkel tot zelfregulering af.

Afstand tussen risiconemer en risico effecten

Als de afstand tussen de risiconemer en de effecten groter is, neemt de prikkel tot zelfregulering af.

Complexiteit en inzichtelijkheid van de markt:

Als de markt complexer is en minder transparant, neemt de motivatie tot zelfregulering af.

Onderlinge (keten)afhankelijk van binnen het systeem:

Als de (ervaren) ketenafhankelijkheid van en door actoren groter is, neemt de motivatie tot zelfregulering toe.



Conditie voor systeemtoezicht (2)

De kwaliteit van interne borging

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.
Risicoanalyse en risico indicatoren:	Als de discrepantie tussen risicoanalyse en indicatoren groter is, neemt de kans op schijnveiligheid toe en neemt de bruikbaarheid van het interne borgingssysteem af.
Objectiveerbaarheid van normen:	Als normen beter zijn te objectiveren, neemt de kans op het gebruik van een intern borgingssysteem toe.



Systemtoezicht

Vraagt;

- Dialoog
- Systemdenken
- Inschatting van toezicht
- Regelmatige herijking van gehanteerde systemen

Brengt;

- Verschuiving van toezichtlast, set-up kosten,
- Leereffecten



Tot slot: om over na te denken

“Can we know the risk we face, now or in the future? No we cannot: but yes, we must act as if we do”

(Mary Douglas & Aron Wildavsky, 1983, Risk and Culture. Berkeley: California University Press)

“The policy challenge is put internal control and risk management in its place, in particular to create a legitimate, ‘safe haven’ for the judgement of the individual within an ‘intelligent’ risk management capable of confronting complex systems which may be out of control”

(Michael Power, 2007, Organizing uncertainty: designing a world of risk management. Oxford: Oxford University Press)