



Dik Hermans (l) en Paul van Hal (r) in goed gesprek met elkaar en met interviewster Marjan Hoogendijk.

Toezicht: van inspectie naar helpen verbeteren

Marjan Hoogendijk en Mariët Ebbinge

Rubriek Een goed gesprek

Trefwoorden Overheid, management/organisatie, toezichthouder

Ervoor zorgen dat anderen zich verbeteren, zou een korte omschrijving kunnen zijn van toezicht houden. Deze definitie is redelijk nieuw als je bedenkt dat het houden van toezicht van de overheid op de uitvoering van wetten niet zo lang geleden alleen over controleren en inspecteren ging en niet over het scheppen van verbetermogelijkheden. De evolutie van het begrip toezicht heeft consequenties voor de verhouding tussen de toezichthouder en de zogenaamde uitvoerende instellingen. Het is een subtiel spanningsveld waarin wederzijds vertrouwen het sleutelwoord lijkt te zijn voor succes.

De Directie Toezicht van het ministerie van SZW bestaat bijna vijf jaar. Zij is opgericht om een duidelijke scheiding aan te brengen tussen het beleid van het ministerie en het toezicht op de uitvoering van dat beleid. Paul van Hal is hoofd van de afdeling bestuursorganen die is belast met

het houden van toezicht op alle bestuursorganen, behalve de gemeenten. Het Ctsv is een van de bestuursorganen waar de afdeling van Van Hal toezicht op houdt.

Het Ctsv is op zijn beurt toezichthouder op uitvoerende instanties. Deze instanties zijn of werkzaam op grond van werknemersverzekeringen (WW, WAO, e.d.) of op grond van volksverzekeringen (AOW, Kinderbijslag, Nabestaandenwet, e.d.). Het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv) is de opdrachtgever van de uitvoeringsinstanties (kortweg uvi's genoemd), werkzaam op het gebied van de werknemersverzekeringen. De uitvoeringsinstanties op dit gebied zijn Gak, Cadans, GUO, SFB en USZO. De Sociale verzekeringsbank (SVB) is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de volksverzekeringen. Het Ctsv zal zich binnenkort laten certificeren voor de ISO 9001-norm. Voor de toekomst heeft het plannen om op te gaan voor de Nederlandse Kwaliteitsprijs.

In een goed gesprek spreekt organisatie-adviseur Marjan Hoogendijk met Paul van Hal, hoofd afdeling bestuursorganen Directie Toezicht van het Ministerie van Sociale Zaken en Dik Hermans, voorzitter van de directie van het College toezicht sociale verzekeringen (Ctsv).

Rechtmatigheid en doelmatigheid

De toezichthouder ziet erop toe dat wetten rechtmatig en doelmatig worden uitgevoerd. Dat geldt ook voor het Ctsv dat toezicht houdt op de uitvoering van de sociale verzekeringswetten.

Rechtmatigheid betekent voor het Ctsv dat de uitgaven en ontvangsten, die op grond van sociale verzekeringswetten tot stand komen, in overeenstemming zijn met wet- en regelgeving en dat de wettelijke regels goed worden uitgevoerd.

Doelmatigheid is de mate van effectiviteit en efficiëntie van de interne bedrijfsvoering van de uitvoeringsinstanties, en die van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen de uitvoeringsinstellingen en het Lisv.

Een belangrijk instrument voor het toezicht is risico-analyse. Ontwikkelingen in de maatschappij, wetgeving en uitvoering spelen hierbij een belangrijke rol.

Het Ctsv stelt niet alleen achteraf vast of de uitvoering rechtmatig en doelmatig was, maar wil ook zo veel mogelijk garanties hebben voor de toekomst van de uitvoering. Het Ctsv wil daarom steeds op de hoogte zijn van de ontwikkelingen en risico's in de uitvoering.

Toezicht betekent dat erop wordt toegezien dat een uitvoerende instelling haar activiteiten rechtmatig en doelmatig uitvoert. Eigenlijk zijn rechtmatigheid en doelmatigheid op te vatten als twee kwaliteitsnormen. Was toezichthouden vroeger vooral het toezien op de rechtmatigheid van handelen, nu ontwikkelt het zich steeds meer naar het zichtbaar maken van verbetermogelijkheden van de doelmatigheid van organisaties.

Hoogendijk: 'Toezicht: wat betekent dat voor jullie?'

Van Hal: 'Toezichthouden is zorgen dat het beter wordt. Eigenlijk is het een pedagogisch vak: de Directie Toezicht zorgt ervoor dat anderen zich verbeteren.'

Hermans: 'Toezicht is weten en verbeteren. Weten hoe het gebeurt en erop toezien dat de uitvoering aan de kwaliteitsnormen voldoet.'

Hoogendijk: 'In hoeverre is er sprake van een nieuwe ontwikkeling?'

Hermans: 'Tot aan het begin van de jaren negentig beperkte toezicht zich tot dossiercontrole. We noemden dat kaft-tot-kaft-controle, waarmee bedoeld wordt dat een uitvoerende instelling werd beoordeeld op grond van een aantal vooropgestelde punten. Er werd gewoon afgevinkt of de uitvoering daar aan voldeed.'

Van Hal: 'Vroeger had je alleen maar controleurs. Nu is de rol van de toezichthouder wezenlijk anders. Een belangrijk onderdeel van het toezichthouden van nu is bewustwording. Als toezichthouder moet je ervoor zorgen dat de instelling waar je toezicht op houdt zich verbetert, zonder je daar dan zelf mee te bemoeien.'

Hoogendijk: 'Dat lijkt mij geen gemakkelijke opgave.'

Hermans: 'Je mag nooit in de autonomie van de uitvoerende instelling treden. Het is een evenwichtskunstje.'

Van Hal: 'Soms duurt het lang voor er iets verandert. Af en toe is een tik op de vingers nodig. Maar het grootste gedeelte van toezicht bestaat toch uit het ervoor zorgen dat de instelling haar verantwoording neemt.'

Toezicht en kwaliteitssystemen

Volgens de wet moet een toezichthouder niet alleen de rechtmatigheid van een uitvoerende instelling toetsen, maar ook de doelmatigheid ervan vaststellen en bevorderen. Wat doelmatig is, wordt door de wet (Organisatiewet Sociale Verzekeringen en vooral de Comptabiliteitswet) uitgelegd. Doelmatigheid heeft volgens de Comptabiliteitswet betrekking op organisatie, beheer en beleid.

In de praktijk betekent dit dat de toezichthouder bijzonder geïnteresseerd is in het feit of de uitvoeringsinstantie een kwaliteitssysteem hanteert en zo ja, welk. Uit het kwaliteitssysteem kan de toezichthouder immers afleiden hoe de uitvoeringsinstantie zijn processen bestuurt en of dat doelmatig is en of daarmee de bedoelingen van de wetgever naderbij worden gebracht. Vervolgens kijkt de toezichthouder naar de risico's, die zaken die niet door het kwaliteitssysteem worden afgedekt.

Hoogendijk: 'Heeft de wijze van toezichthouden merkbaar invloed op het streven naar kwaliteit in een uitvoeringsinstantie?'

Van Hal: 'Kwaliteitszorg is inherent aan toezichthouden. Een uitvoerende instelling wil niet elk jaar hetzelfde evaluatierapport overleggen. Zij wil op den duur laten zien dat zij zich heeft verbeterd.'

Hermans: 'Als toezichthouder wil je weten hoe een organisatie haar kwaliteit garandeert. Zo'n organisatie gaat 'vanzelf' een systeem van kwaliteit ontwikkelen. Dat zie je bijvoorbeeld bij het GAK, dat al heel ver is met certificatie. Dit is mede in de hand gewerkt door het systeem van toezichthouden.'

Hoogendijk: 'Wat zijn de grenzen van certificering? Met andere woorden waar houdt het op en begint het toezicht?'

Hermans: 'Certificatie maakt een beperktere vorm van toezicht mogelijk. Doch: voor toezicht is meer nodig dan alleen de invoering van een kwaliteitssysteem. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor het Ctsv, waar wij bezig zijn met een certificatietraject volgens ISO 9001. Het is bloedlink als het ministerie na onze certificatie zegt dat het Ctsv geen toezicht meer nodig heeft. Bij een gecertificeerde organisatie mag je aannemen dat zij de dingen goed doet, maar je weet niet of de juiste dingen worden gedaan. Het risico dat een organisatie niet de juiste dingen doet, moet je door toezicht beperken.'

Van Hal: 'Het gevaar van certificatie kan zijn dat de kwaliteitssystemen te rigide worden. Het Ctsv moet ook na certificatie flexibel genoeg blijven om te kunnen inspelen op veranderingen. Het kan best zijn dat in het certificatiesysteem van het Ctsv nu bepaalde elementen ontbreken die er in de toekomst wel in moeten. De Directie Toezicht zal hier alert op zijn. Bovendien, zoals al eerder gezegd, het kwaliteitssysteem kan niet uitsluiten dat er verkeerde dingen worden gedaan en dat er risico's worden gelopen.'

Hoogendijk: 'Als een uitvoeringsinstantie een kwaliteitssysteem heeft en het blijkt dat dat goed werkt, dan blijven voor de toezichthouder de risico's over om naar te kijken. Hoe gaat dat in zijn werk?'

Van Hal: 'Met betrekkelijk weinig mensen moet de Directie Toezicht behoorlijk grote organisaties als het Ctsv onder de loep nemen. Het betekent dat we heel efficiënt te werk moeten gaan. Een

risico-analyse houdt in dat je je richt op de echte risico's. Niet de dingen controleren die toch wel goed zijn.'

Hermans: 'Het is bulkwerk waar je mee te maken krijgt. Het gaat erom dat je op de goede manier selectief leert kijken. Je moet je als toezichthouder beperken tot de risicovolle aspecten van de uitvoering. Daarbij moet je je bewust zijn dat er iets flink mis kan gaan. Met de sociale verzekeringen zijn grote financiële en maatschappelijke belangen gemoeid. Een goede selectie van risico's bij uitvoerende instellingen is cruciaal, maar lastig. Het is niet zo dat je met toezicht iedere calamiteit op voorhand kunt uitsluiten.'

Nieuwe taakverdeling

Een trend die zich langzaam aftekent in de wereld van toezicht is de ontwikkeling naar een netwerkorganisatie. De keten Directie Toezicht, toezichthoudende instanties en uitvoeringsinstanties bijvoorbeeld werd tot voor kort gekenmerkt door top-down-aansturing. De netwerkorganisatie die nu aan het ontstaan is, vraagt een hele andere taakverdeling: er moet *tezamen* naar oplossingen voor problemen worden gezocht. Het betekent ook dat uitvoeringsinstanties meer eigen verantwoordelijkheid krijgen. Vooralsnog is het een zoeken naar de juiste taakverdeling en is de vorming van een echte netwerkorganisatie een nog niet uitgekomen ideaal.

Hoogendijk: 'Kun je een voorbeeld geven van zaken die anders geregeld dienen te worden tussen toezichthouder en uitvoeringsinstanties?'

Hermans: 'Ja, het is bijvoorbeeld nog niet helemaal uitgekristalliseerd of de wijze waarop wij de doelmatigheid van de uitvoeringsinstanties toetsen, de juiste is. Nu is het zo dat de uitvoeringsinstanties, waar het Ctsv toezicht op houdt, zelf een kwaliteitssysteem mogen ontwikkelen. Wij geven daar geen norm voor, het is de vrije keuze van een uitvoeringsinstantie. Het enige dat wij van de uitvoeringsinstanties verlangen, is dat zij hun kwaliteitssysteem beschrijven en dat ze aangeven wat de resultaten zijn van hun handelen. Wij toetsen dan zowel het systeem als de resultaten. Dit is een vorm van toetsing achteraf. Bij een negatieve bevinding zul je altijd te horen krijgen: ja, maar waarom heb je dat niet voor de toetsing gezegd. Maar als je dat vantevoren vastlegt in een norm zal dat weer worden opgevat als inmenging in de autonomie van de organisatie.'

Van Hal: 'De invoering van een kwaliteitssysteem is volgens mij niet de enige oplossing. Een uitvoeringsinstantie zou dan kunnen zeggen: 'Ik heb een kwaliteitssysteem dus nu is het goed'. Als toezichthouder wil ik namelijk ook weten of de organisatie met meerdere klanten en andere belanghebbenden kan omgaan en of ze alert genoeg is om op veranderingen uit de omgeving te reageren. Dan let je op andere dingen. Het gaat dan meer om de cultuur van een organisatie. Om het nemen van eigen verantwoordelijkheid.'

Hoogendijk: 'Hoe ver moet een uitvoeringsinstantie gaan in het nemen van eigen verantwoordelijkheid?'

Hermans: 'De filosofie van het Ctsv is dat de uitvoeringsinstanties zelf met zogenaamde verantwoordingsinformatie komen. Als het bijvoorbeeld gaat om informatie over het aantal toetredingskeuringen voor de WAO, dan moeten we constateren dat de informatie vanuit de uitvoeringsinstanties de hiervoor verantwoordelijk zijn niet goed is. Daardoor kunnen wij het toezicht niet goed uitoefenen. Het is niet de taak van het Ctsv om die informatie boven tafel te krijgen, vinden wij, dat moeten Lisv en de uitvoeringsinstanties doen. Helaas zijn veel uitvoeringsinstanties nog te veel bureaucratie en te weinig bedrijf om systematisch managementinformatie op te kunnen hoesten. Overigens hebben wij als Ctsv kortgeleden besloten om zelf verantwoordingsinformatie over de doelmatigheid van het Ctsv af te geven aan de Directie Toezicht en aan de uitvoeringsinstanties. Het besluit om dit te gaan doen, heeft heel veel reacties binnen de organisatie opgeroepen. We voelden toen aan den lijve hoe kwetsbaar we ons hiermee maakten en beseffen dus goed wat wij van de uitvoeringsinstanties vragen.'

Hermans: 'Certificatie maakt een beperktere vorm van toezicht mogelijk. Doch: voor toezicht is meer nodig dan alleen de invoering van een kwaliteitssysteem. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor het Ctsv, waar wij bezig zijn met een certificatie traject volgens ISO 9001. Het is bloedlink als het ministerie na onze certificatie zegt dat het Ctsv geen toezicht meer nodig heeft. Bij een gecertificeerde organisatie mag je aannemen dat zij de dingen goed doet, maar je weet niet of de juiste dingen worden gedaan. Het risico dat een organisatie niet de juiste dingen doet, moet je door toezicht beperken.'

Van Hal: 'Het gevaar van certificatie kan zijn dat de kwaliteitssystemen te rigide worden. Het Ctsv moet ook na certificatie flexibel genoeg blijven om te kunnen inspelen op veranderingen. Het kan best zijn dat in het certificatiesysteem van het Ctsv nu bepaalde elementen ontbreken die er in de toekomst wel in moeten. De Directie Toezicht zal hier alert op zijn. Bovendien, zoals al eerder gezegd, het kwaliteitssysteem kan niet uitsluiten dat er verkeerde dingen worden gedaan en dat er risico's worden gelopen.'

Hoogendijk: 'Als een uitvoeringsinstantie een kwaliteitssysteem heeft en het blijkt dat dat goed werkt, dan blijven voor de toezichthouder de risico's over om naar te kijken. Hoe gaat dat in zijn werk?'

Van Hal: 'Met betrekkelijk weinig mensen moet de Directie Toezicht behoorlijk grote organisaties als het Ctsv onder de loep nemen. Het betekent dat we heel efficiënt te werk moeten gaan. Een risico-analyse houdt in dat je je richt op de echte risico's. Niet de dingen controleren die toch wel goed zijn.'

Hermans: 'Het is bulkwerk waar je mee te maken krijgt. Het gaat erom dat je op de goede manier selectief leert kijken. Je moet je als toezichthouder beperken tot de risicovolle aspecten van de uitvoering. Daarbij moet je je bewust zijn dat er iets flink mis kan gaan. Met de sociale verzekeringen zijn grote financiële en maatschappelijke belangen gemoeid. Een goede selectie van risico's bij uitvoerende instellingen is cruciaal, maar lastig. Het is niet zo dat je met toezicht iedere calamiteit op voorhand kunt uitsluiten.'

Hoogendijk: 'Kun je iets meer zeggen over die kwetsbaarheid?'

Hermans: 'Het Ctsv is gehouden aan het openbaar maken van gegevens over de eigen organisatie, maar ook over de organisaties waar het toezicht over heeft. Dit betekent dat het desgevraagd moet rapporteren over bepaalde zaken van zichzelf, maar ook over uitvoeringsinstanties. Door publiciteit, kamervragen en dergelijke, kan het Ctsv of een uitvoeringsinstantie in een negatieve spiraal komen. Zowel het Ctsv als een uitvoeringsinstantie neemt dus altijd risico als het de organisatie transparant maakt en verantwoordingsinformatie afgeeft. De toezichthoudende instantie heeft hierin een belangrijke taak: zij moet ervoor zorgen dat het vertrouwen van de organisatie waar ze toezicht ophoudt niet wordt beschaamd.'

Hoogendijk: 'Als er uit die verantwoordingsinformatie blijkt dat een uitvoeringsinstantie bepaalde taken niet goed uitvoert, hoe moet de toezichthouder dan handelen?'

Van Hal: 'Het dilemma waar je als toezichthouder voor staat is of je slechts fouten moet constateren of dat je ook moet adviseren hoe ze verholpen kunnen worden. Met dat dilemma worstelen we dagelijks. Hoe ver wij als toezichthouder hierin gaan, is afhankelijk van de cultuur van de organisatie waar wij mee te maken hebben.'

Hermans: 'Een toezichthouder moet ook met suggesties voor oplossingen komen, zeker als er meerdere keren achtereen tekortkomingen zijn geconstateerd, anders wordt hij niet serieus genomen. Wat een toezichthouder volgens mij het beste kan doen, is problemen bespreekbaar maken. Als de band met de uitvoeringsinstantie goed is, dan kan hij ook wat verder gaan en adviezen geven. Een toezichthouder weet nu eenmaal heel veel, omdat hij een kijkje heeft kunnen nemen in meerdere organisaties.'

Hoogendijk: 'Als toezichthouder moet je van goede huize komen om adviezen te kunnen geven en tegelijkertijd je onafhankelijkheid te bewaken?'

Hermans: 'Dat klopt, ik denk dat je als toezichthouder een bepaalde positie moet hebben verworven en dat je het vertrouwen moet hebben van de uitvoeringsinstanties. Er moet een zekere autoriteit van de opinie van de toezichthouder uitgaan. Dat bevordert je door de eigen

processen goed te managen en zelf zo min mogelijk fouten te maken. Als het Ctsv fouten maakt, dan wordt het daar door alle uitvoeringsinstanties op afgerekend.'

Van Hal: 'Toezichthouders moeten voor 100% kunnen garanderen dat er niks fout gaat. Dat is onmogelijk!'

Toekomst van de toezichthouder

Een voorzichtige ontwikkeling van ketenorganisatie, met aansturing van bovenaf, naar een netwerkorganisatie, met gedeelde verantwoordelijkheden, is aan de gang. De taakverdeling tussen toezichthouders en instanties waar toezicht op wordt gehouden, verandert mee. Als de ontwikkelingen zich doorzetten, wat betekent dat dan voor de toezichthouder: wordt dat een kwaliteitsmanager in een netwerkorganisatie?

Hoogendijk: 'Hoe zien jullie de rol van de toezichthouder in de toekomst?'

Hermans: 'We zitten nog teveel in de rol van controleur. Maar dat verandert gestaag. In theorie zijn wij al een fase verder: het Ctsv wordt een soort kwaliteitsmanager in een grote netwerkorganisatie die ervoor zorgdraagt dat de rechtmatigheid en de doelmatigheid van uitvoeringsorganisaties verbeteren.'

Van Hal: 'We zitten nu in een overgangsfase. Maar in de toekomst zullen de controle-activiteiten steeds meer naar de verantwoordelijken zelf verschuiven. Natuurlijk blijft een deel van het werk altijd bestaan uit het verzamelen van informatie. Daarnaast komt de nadruk echter meer te liggen op het helpen verbeteren van de instellingen waar je toezicht ophoudt.'

Hoogendijk: 'Het valt mij op dat jullie vrij lang in deze overgangsfase blijven zitten. Kan kwaliteitszorg je geen andere instrumenten bieden, bijvoorbeeld intercollegiale toetsing, om sneller te gaan?'

Van Hal: 'Ik vind niet dat wij langzaam gaan. Je moet goed bedenken dat het hier om een cultuuromslag gaat. St. Exupéry heeft eens gezegd: 'Als je vindt dat mensen een boot moeten gaan bouwen, dan moet je ze geen gereedschappen geven, maar dan moet je ze het verlangen naar de oneindige zee geven.' Kwaliteitszorg is een gereedschap, dat alleen helpt als men ervan doordrongen is dat er veranderingen nodig zijn. En met dat laatste zijn we nu bezig.' ■