

6

Effectgericht toezicht op financiële markten

Stapsgewijs verbeteren bij de AFM

Theodor Kockelkoren¹

Toezicht in zijn algemeenheid, maar zeker op de financiële markten, heeft enorm aan belangstelling gewonnen. Om met toezicht publieke doelen te realiseren valt nog lang niet mee. Dat dat ook zo is op de financiële markten, lezen we tegenwoordig zo ongeveer dagelijks in de krant. De AFM heeft sinds 2006 haar organisatie in stappen omgevormd om zo goed als mogelijk een probleem- en effectgerichte toezichthouder te kunnen zijn. Deze bijdrage begint met een beschrijving van wat hiervoor de aanleiding was en welke strategische keuzes de AFM heeft gemaakt als start van een veranderingsproces. Vervolgens wordt beschreven welke dilemma's de AFM is tegengekomen bij het vormgeven van de veranderingen en hoe zij is omgegaan met deze dilemma's.

Aanleiding en strategische keuzes

De AFM is opgericht in 2002 en gevormd vanuit haar rechtsvoorganger de Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE, opgericht in 1989). Waar bij de STE rond de eeuwwisseling zo'n 60 mensen werkten, werken bij de AFM nu zo'n 550 mensen. De STE hield rond de eeuwwisseling toezicht op de beurs en op zo'n 300 effecteninstellingen op en rondom de beurs. De AFM houdt nu toezicht op meer dan 14 duizend instellingen. Het gaat om een grote verscheidenheid aan instellingen: banken, verzekeraars, intermediairs (zoals hypotheekadviseurs en verzekeringstussenpersonen), beleggingsondernemingen, beleggingsinstellingen, pensioenfondsen en accountantsorganisaties.

¹ Hoewel Theodor Kockelkoren sinds 2008 bestuurder is van de AFM, is deze bijdrage op persoonlijke titel geschreven.

Het feit dat de AFM in een korte tijd tal van nieuwe taken moest opbouwen en zich eigen maken, was voor de AFM de belangrijkste aanleiding om goed over toezicht na te denken en er vooral ook mee te experimenteren. Daarnaast was er het besef dat de eigen effectiviteit verbeterd kon worden in het licht van de snelle veranderingen in de financiële sector en de grote verscheidenheid aan problemen die de AFM tegenkomt. Vervolgens heeft de financiële crisis sinds 2008 de fundamentele problemen in de financiële sector scherper in beeld gebracht.

Strategische keuze 1: probleemgestuurd toezichthouden

Dit heeft de AFM gebracht bij een drietal belangrijke strategische keuzes. De eerste keuze is dat een toezichthouder problemen in de maatschappij moet helpen oplossen en zich niet alleen dient te richten op de letter van wet. Zo geformuleerd wil de AFM probleemgestuurd zijn. Hieruit volgen de twee volgende strategische keuzen die betrekking hebben op *wat* de AFM doet en *hoe* zij dat doet.

Strategische keuze 2: ook problemen voorbij de letter van de wet kunnen worden opgepakt

De tweede strategische keuze geeft aan dat de AFM ook probeert problemen te helpen oplossen als deze niet precies binnen de letter van de wet vallen. Bepalend voor de AFM of een probleem haar aandacht kan krijgen is allereerst of het binnen haar missie valt: 'eerlijke en transparante financiële markten'. Echter, ten tweede zijn ook de opvattingen in de maatschappij van belanghebbenden bij het al dan niet aanpakken van het probleem bepalend of het probleem door de AFM opgepakt kan worden. En ten derde is het ook relevant of de AFM de organisatie, kennis en vaardigheden heeft om het probleem effectief aan te pakken.²

Bij het bepalen of de AFM een probleem wel tot het hare moet rekenen, moeten bovenstaande drie factoren goed afgewogen worden. Een probleem dat evident binnen bijvoorbeeld de Wet op het Financieel Toezicht (Wft) valt, waarvan iedereen het belangrijk vindt dat de AFM het oppakt en waarvoor de AFM de vereiste vaardigheden in huis heeft, zal weinig hoofdbrekens kosten. Het zal zo naar de zogenaamde 'long list' kunnen gaan om tegen andere problemen afgezet te worden en wel of niet geprioriteerd te

² De lezer kan hierin de 'Strategic Triangle' zoals ontwikkeld aan de Kennedy School of Government herkennen. Een uitgebreide beschrijving van dit concept is te vinden in Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

worden. Echter, een probleem dat niet precies binnen de Wft valt en bovendien aan de rand van de missie van de AFM zit, maar waarvan de samenleving vindt dat het bij de taak van de AFM hoort, zal wel voor hoofdbrekens kunnen zorgen.

Hoeveel risico wil en kan de organisatie nemen? Hoeveel risico neemt de AFM bijvoorbeeld als zij nalaat een probleem op te pakken waarvan de samenleving achteraf zegt: hoe kan je dat niet hebben gedaan? Of: hoeveel risico neemt de AFM als zij een probleem oppakt waarvan bijna iedereen op dat moment zegt: 'dat kun je beter niet doen'? Wat dergelijke afwegingen extra lastig maakt is dat iedere organisatie de neiging heeft om de risico's in het heden te zwaar te wegen ten opzichte van risico's die spelen in de onbestemde toekomst. Er wordt bijvoorbeeld snel teveel naar incidenten gekeken die nu gebeuren en inspelen op ieders emoties, terwijl achteraf andere problemen belangrijker bleken te zijn.

Strategische keuze 3: ook andere interventies dan de formele kunnen effectief zijn

De wet beschrijft behalve wat onder toezicht staande instellingen moeten of niet mogen doen, ook welke formele maatregelen een toezichthouder kan nemen. Dat betekent echter niet dat een toezichthouder zich ook alleen van deze maatregelen moet bedienen. Een toezichtaanpak alleen gericht op handhaving is niet noodzakelijk ook de meest effectieve aanpak. De AFM heeft de strategische keuze gemaakt om breed te investeren in het ontwikkelen en toepassen van interventies. De gedachte hierbij is dat de kernvaardigheid van een toezichthouder gedragsbeïnvloeding is, en dat er een scala aan mogelijke interventies bedacht kan worden. Wat telt is welke interventies het meest effect opleveren met de minste middelen. Kaders bij het vormgeven van een beïnvloedingsaanpak zijn de kernwaarden van de AFM: het stimuleren van eigen verantwoordelijkheid van de markt, het zijn van een oriëntatiepunt, doortastend optreden waar nodig, zorgvuldig te werk gaan en doelmatig handelen. Deze waarden kunnen botsen met elkaar. Deze strategische keuze roept, net als de vorige, voor de toezichthouder allerlei vragen op. Welke aanpak is te verkiezen: een sterk doortastende, of één die begint bij de verantwoordelijkheid in de sector neer te leggen?

De strategische keuzes zorgen ervoor dat zowel bij de vraag 'wat gaan we doen?' als bij de vraag 'hoe gaan we het doen?' de organisatie steeds uitgedaagd wordt om tot de beste antwoorden te komen. Er is geen heldere instructie die zegt 'dit moet je oppakken en wel op deze manier'. Zodoende wordt het kritisch denken en de creativiteit gestimuleerd.

In het verlengde van de drie genoemde strategische keuzes heeft de AFM de conclusie getrokken dat de wendbaarheid of flexibiliteit van de organisatie een cruciale vaardigheid is. Zo ontstond het idee dat de AFM een *probleemgestuurde organisatie* moest worden. Inspiratiebron was Malcolm Sparrow (2000) met zijn bedrieglijk eenvoudige motto: 'Vind de belangrijke problemen, los ze op en vertel dat iedereen'.

Het realiseren van dit motto in een toezichtorganisatie met een breed werkterrein, snel bewegende toezichtobjecten én een door een scala aan stakeholders gevormd krachtenveld, is ingewikkeld. De AFM heeft daarover dan ook de nodige jaren gedaan en is nog steeds niet klaar. Misschien is het ook wel de bedoeling dat een organisatie als deze nooit klaar is zich aan te passen. Bij de vormgeving van de organisatie is de AFM tegen een aantal dilemma's, of paradoxen, aangelopen. In deze bijdrage worden de volgende drie besproken:

1. Enerzijds is een organisatie vereist die zich flexibel op wisselende prioriteiten kan richten, anderzijds is er voldoende focus en cohesie tussen activiteiten nodig, en moet de organisatie efficiënt kunnen werken zonder continu tijd te verkwisten aan discussies over prioriteiten en hoe de zaken aan te pakken.
2. Sommige activiteiten zijn bij uitstek doorlopend van aard (zoals toezicht op de beurshandel), of worden afgedwongen door externe factoren (zoals het beoordelen van een vergunningaanvraag) en lenen zich niet of minder voor prioritering;
3. Kan de organisatie het beste gestuurd worden op input, hoeveel capaciteit er op bepaalde prioriteiten gezet wordt, of juist op output, welke resultaten er behaald moet worden?

Dilemma 1: Afweging tussen flexibiliteit en efficiency

De keuze om de organisatie te structureren langs de belangrijkste problemen maakt het belang van deze problemen duidelijk – evenals de noodzaak ze op te lossen. Nu zijn de belangrijkste problemen niet steeds dezelfde door de tijd heen. Het maken van klassieke afdelingen, voor ieder hoofdprobleem één, zou de organisatie opzadelen met een bijna continue noodzaak om te reorganiseren. Nu heeft iedere organisatie een natuurlijke aversie tegen veranderingen, hetgeen zou betekenen dat er een natuurlijke druk zou ontstaan om vast te houden aan de bestaande afdelingen en hoofdproblemen. In de zich ontwikkelende financiële markten zou dit een slechte keuze zijn.

Een andere uiterste zou zijn om alle belangrijke problemen steeds als project te organiseren. De gehele AFM zou dan in feite een projectorganisatie worden. Deze keuze brengt complexiteit en inefficiënties met zich mee. Immers, alle mogelijke problemen zouden moeten concurreren met elkaar: welke wordt geprioriteerd? Wat leidt tot het opzetten van een project, en welke niet? Mensen zouden door de gehele AFM heen op projecten gezet kunnen worden, waarbij in feite steeds een puzzel gelegd moet worden op basis van de beschikbaarheid, de geschiktheid en de voorkeuren van mensen. Nu is het op zich mogelijk processen te organiseren die dit allemaal kunnen bewerkstelligen. De ervaring leert echter dat dit met grotere groepen mensen erg tijdsintensief is. Als de groep te groot wordt begint het prioriterings- en bemensingsproces in feite de energie uit de organisatie op te zuigen. Kortom, een volledige projectorganisatie is ook een slechte keuze.

De afweging tussen enerzijds flexibiliteit en anderzijds efficiency is niet eenvoudig en was voor de AFM wellicht de lastigste. De keuze die de AFM inmiddels heeft gemaakt is dan ook niet van de ene op de andere dag ontstaan, maar in stapjes ontwikkeld. De meespelende factoren komen scherper in beeld als we deze ontwikkeling kort beschouwen.

Startpunt in 2006 was een organisatie die was ingedeeld naar deelverzamelingen van instellingen. Met de komst van een aantal grote nieuwe aandachtsgebieden, was dit model niet meer houdbaar: het werd snel duidelijk dat in die nieuwe gebieden met nieuwe instellingen heel veel aan de hand was in vergelijking tot instellingen die reeds onder toezicht stonden. De capaciteit tussen afdelingen verplaatsen bleek moeizaam en kostbaar. Om toch een grotere mate van flexibiliteit mogelijk te maken werd besloten om een belangrijk deel van de capaciteit van de afdelingen in te zetten in projecten. Deze projecten, initieel zo'n acht, zich uitbreidend tot zo'n twintig, stonden in feite dwars op de bestaande afdelingen.

Deze stap maakte nieuwe processen en taken nodig. Zo was een projectbureau noodzakelijk om effectieve en efficiënte sturing van de projecten door het management mogelijk te maken. Het projectbureau verzorgde namelijk de rapportages en faciliteerde de prioriterings- en de daaruit volgende bemensingsbeslissingen door inzichtelijk te maken wie waar en wanneer aan kon werken. Ook was een strak prioriteringsproces nodig om tot weloverwogen keuzes te komen over wat er opgepakt moest worden. Om de gehele organisatie, met het oog op kwaliteit en legitimiteit, te betrekken bij dit keuzeprocess is een 'bottom up' proces vormgegeven. Daarbij konden alle medewerkers kort beschreven voorstellen voor in een project op te pakken problemen nomineren. Het management maakte uitein-

delijk op basis van deze voorstellen de vereiste keuzes. Om dit proces goed te ondersteunen en coördineren is een afdeling risicoanalyse opgezet, die tevens andere taken verricht, zoals het identificeren van nieuwe ontwikkelingen en mogelijke blinde vlekken in het overzicht dat de AFM van de markt heeft.

Een onbedoeld gevolg van zo'n twintig 'losse' projecten was dat de medewerkers onvoldoende samenhang voelden. Dit belemmerde de samenwerking. Hiermee dreigden de voordelen van een grote focus binnen de projecten op de geprioriteerde problemen voor een deel weer te verdwijnen. Als oplossing hiervoor worden sinds 2009 de meest aan elkaar gerelateerde projecten in thema's geclusterd. Deze thema's hebben ook extern grote zichtbaarheid. Zo is er bijvoorbeeld het thema 'Klantbelang Centraal' dat zich richt op de grote aanbieders en is er een thema 'Kwaliteit Financiële Dienstverlening' dat zich vooral richt op de kleine financiële spelers. Ieder thema heeft een eigen doelstelling en plan.

De thema's hebben de gevoelde onsamenhangendheid weggenomen. Daarnaast werd het zo mogelijk dat prioriteiten per thema gesteld konden worden. Als nu binnen een thema de noodzaak gevoeld wordt de prioriteiten anders te stellen dan kan dit zonder betrokkenheid van de andere thema's. Het is wel nog steeds mogelijk dat het management op basis van de onderliggende problemen en beschikbare informatie afwegingen over thema's maakt. Zo kan de capaciteit van het ene thema neerwaarts worden aangepast zodat binnen een ander thema ruimte ontstaat om een belangrijk probleem op te lossen. Deze afwegingen tussen thema's komen echter minder vaak voor dan de afwegingen die een thema binnen haar eigen grenzen maakt. De creatie van thema's reduceerde dus de hoeveelheid tijd die nodig was voor het maken van prioriteitsafwegingen.

Zoals gezegd werden in 2006 projecten toegevoegd, als het ware horizontaal op de bestaande verticale afdelingsstructuur. Na enige jaren bleek dat een belangrijk deel van de mensen zo'n 'matrixorganisatie' ingewikkeld vonden. Dit was mede een gevolg van het feit dat er onvoldoende duidelijkheid bestond over hoe de prioriteiten van de projecten zich verhielden tot de activiteiten op de afdelingen. Ofschoon mensen een gespecificeerd deel van de tijd beschikbaar hadden voor de afdeling en de projecten, moesten er gedurende de week regelmatig afwegingen gemaakt worden van wat op een bepaald moment voorrang zou moeten krijgen. Niet iedere medewerker vond dit een prettige manier van werken. Daarnaast was de variëteit in afdelingsactiviteiten tussen de afdelingen nogal groot. In 2010 is dan ook de keuze gemaakt de activiteiten in de afdelingen sterk af te bouwen.

Nu werkt het grootste deel van de medewerkers alleen maar in projecten. Een klein deel werkt deels in projecten en deels in een nieuwe afdeling 'Doorlopend Toezicht'. Deze afdeling maakt het mogelijk dat er vaste aanspreekpunten zijn voor de onder toezicht staande instellingen. Ook heeft deze afdeling de taak de grotere, complexe instellingen goed te kennen en de daarbinnen aanwezige risico's te identificeren. Ook worden vragen van instellingen door deze afdelingen beantwoord en kunnen kleine incidenten hier afgehandeld worden. Nu de meeste mensen nog alleen in projecten werkzaam zijn, is de complexiteit van de organisatie en daarmee ook van de aansturing sterk verlaagd. Wellicht nog belangrijker is dat er ook meer rust en overzicht bij medewerkers is ontstaan.

Samen met de creatie van thema's in 2009 heeft het afbouwen van de matrixorganisatie geleid tot een organisatie die én sterk flexibel is (zij kan immers gemakkelijk haar aandacht richten op nieuw opdoemende problemen) én efficiënt (zij besteedt een overzichtelijke hoeveelheid tijd aan het prioriteren en het bemensen van projecten). Bovendien maken de projecten en thema's het kraakhelder waar de AFM mee bezig is en waarom.

Intermezzo: waarom veranderen in stapjes goed werkte

De AFM heeft geprobeerd in stapjes over de tijd een optimale oplossing te vinden voor het dilemma tussen flexibiliteit in focus en efficiency. Deze aanpak had een aantal belangrijke voordelen ten opzichte van het veranderen van de organisatie in één grote stap. Enerzijds kon de organisatie hierdoor wennen aan een op zich radicale verandering, en anderzijds kon 'de oplossing' zich als het ware aanpassen aan de zich opdringende realiteit. Een aantal voorbeelden maakt dit duidelijk.

De organisatie kan wennen

Als gevolg van de ingezette veranderingen was ook de rol van de manager, oorspronkelijk de eerstelijns managementrol, aan forse veranderingen onderhevig. Ook hier deed zich het natuurlijke gegeven voor dat de managers eerst niet mee wilden. Zij wilden zich liever concentreren op 'hun' verticale afdelingen ('de winkeltjes'). Zij vonden dat de projecten beter door de projectleiders getrokken konden worden die dan rechtstreeks rapporteerden aan de hoofden: de managementlaag onder het bestuur waaraan ook de managers rapporteerden.

Terwijl dit gebeurde begonnen managers ook te ervaren dat ze, door hun keuze voor een focus op hun eigen afdelingen, er voor wat betreft het pro-

jectwerk er een beetje bij hingen. Zij begonnen als gevolg hiervan een rol te zoeken als coach van de vaak nog relatief onervaren projectleiders. Zij waren zo wel betrokken, maar hadden in feite geen verantwoordelijkheid. Dit was een onwenselijke situatie, juist omdat het werk in de projecten in toenemende mate het overgrote deel van het toezichtwerk omvatte. De creatie van thema's maakte het mogelijk de managers weer in een verantwoordelijke rol te zetten, doordat zij als 'projectenmanagers' verantwoordelijkheid voor het thema kregen. Zo had ieder thema twee managers die samen met het hoofd in feite de richting en de inhoud van het betreffende thema bepaalden. Dit zagen de managers wel zitten, ofschoon vervolgens 'de winkeltjes' ontbonden werden en iedereen, op een kleiner groepje toezichthouders na, zich volledig op projecten ging richten. Hierbij moet aangetekend worden dat een belangrijk deel van de managers ook nieuw was: in de periode 2006-2011 is meer dan helft van de managers vernieuwd als gevolg van horizontale doorstroming en natuurlijk verloop. Nieuwe mensen in de organisatie zijn in deze periode een belangrijke bron van verandering geweest. In deze periode had de AFM nog relatief veel vacatures. Ook was het verloop in het begin van deze periode relatief hoger (ruim boven de tien procent) dan na de start van de kredietcrisis (ruim onder de tien procent). Er is veel energie gestoken in het opzetten van een goed recruiterings- en selectieproces. De nieuwe mensen pasten zodoende goed in de nieuwe, zich ontwikkelende organisatie. Omgekeerd zorgden de veranderingen ervoor dat een deel van de mensen zijn weggegaan.

De oplossing kon zich aanpassen

Zoals al uitgebreid eerder aangegeven, kon juist de balans tussen flexibiliteit en efficiëntie gevonden worden door te experimenteren. Van te voren een dergelijke balans goed vinden is, gegeven het feit dat er een compleet nieuwe richting werd ingeslagen, erg moeilijk.

Een proces wat deze stapsgewijze verandering bij uitstek goed illustreert is het bemensen van de geprioriteerde projecten. In eerste instantie was dit veel gedoe: het bijhouden waar iedereen mee bezig was, hoeveel tijd er beschikbaar was voor projectenwerk en welke voorkeuren mensen hadden, kostte natuurlijk veel tijd. Al snel bleek dat het onmogelijk was om vast te houden aan de gebruikelijke nauwkeurigheid waarmee de activiteiten en daarmee ook de beschikbare capaciteit werden bijgehouden.

De tijdsinspanning die dit vergde was veel te hoog.

De oplossing werd initieel gezocht in het beperken van het aantal projecten tot niet meer dan twee per persoon en in het versterken van de focus van de afdelingsactiviteiten. Daarnaast werd overgeschakeld op een meer

grofmazige manier van sturen, namelijk voor de helft of hooguit een kwart van iemands tijd in plaats van in tienden van een fte, zoals de gewoonte was. Het tijdschrijven was hierdoor ook voor de bemensing niet meer zo belangrijk. De later gemaakte stap om de afdelingen te ontmantelen en het grootste deel van de mensen alleen in projecten te laten werken, heeft voor een laatste belangrijke vereenvoudiging gezorgd.

Met de verschillende vereenvoudigingen is de verantwoordelijkheid om te bepalen wanneer gedurende een week of maand bepaalde activiteiten uitgevoerd moeten worden, meer bij de medewerker (en waar nodig bij de project-leider) komen te liggen. De ervaring leert dat medewerkers, die in maximaal twee (bij uitzondering drie) projecten actief zijn, dit uitstekend kunnen.

Van lokaal in de AFM naar AFM breed

Zoals getoond, heeft veranderen zonder van te voren precies te weten waar je op uit gaat komen (zonder 'blueprint' dus) voordelen. Het vergt wel dat het management dat deze veranderingen aanstuurt een duidelijk beeld heeft van waar zij naar toe op weg is. Dit is noodzakelijk om een zekere rust te bewaren tussen alle veranderingen en om te voorkomen dat er te sterk zigzaggend richting de horizon wordt gegaan. Een belangrijke randvoorwaarde voor deze aanpak is daarmee dat er continuïteit in het management zit. Ook moet het management een voldoende heldere visie hebben van de plek op de horizon waar ze naar toe wil. Bij de AFM heeft het bovendien geholpen dat er een aantal mensen was die de toegevoegde waarde van de ideeën van Malcolm Sparrow inzagen én zelf ervaring hadden bij firma's waar vergelijkbare organisatiestructuren en -processen hun succes bewezen hadden.

De tot nu toe beschreven veranderingen hebben allemaal plaatsgevonden en zijn verbeterd in ongeveer een derde van de AFM toezichtorganisatie. In 2013 heeft de AFM een volgend veranderingsproces ingezet waar de ideeën, weer in aangepaste vorm, AFM breed werden toegepast. Dit heeft ertoe geleid dat de toezichtorganisatie per januari 2014 is aangepast. Ongetwijfeld zal deze aanpassing er opnieuw voor zorgen dat 'de oplossingen' zich verder aanpassen aan de zich steeds weer opdringende realiteit.

Dilemma 2: Hoe om te gaan met doorlopende versus projectmatige activiteiten?

Het uitgangspunt om steeds de belangrijkste problemen op te lossen en daar dus de beschikbare middelen aan toe te kennen staat op gespannen

voet met activiteiten waar de AFM geen of beperkte vrijheid heeft eigen prioriteiten te stellen. Vanaf 2006 speelde dit dilemma vooral tussen enerzijds de projecten die als het ware 'horizontaal' over de bestaande afdelingen heen lagen en geprioriteerd waren, en anderzijds de doorlopende activiteiten in de afdelingen zoals het beantwoorden van vragen van instellingen, het afhandelen van kleine incidenten en het voeren van periodieke gesprekken met een scala aan instellingen.

In eerste instantie heeft de AFM dit dilemma beperkt aangepakt door voor de doorlopende activiteiten de capaciteit te maximaleren. Zodoende werd voorkomen dat deze doorlopende activiteiten in de bestaande afdelingen steeds voorrang zouden krijgen ten opzichte van nieuwe projecten. Deze aanpak werkte, maar was niet optimaal omdat veel lastige afwegingen bij individuele medewerkers terecht kwamen die niet altijd voldoende ondersteuning ervoeren van hun manager.

In tweede instantie, met het opheffen van de matrixorganisatie in 2010, is een aparte afdeling doorlopend toezicht gecreëerd. In deze afdeling zijn de doorlopende activiteiten ondergebracht. Deze bundeling werd vooraf gegaan door een grondige activiteitenanalyse. Er was vrij precies nagegaan waar in 2010 de tijd typisch aan werd besteed binnen de afdelingen. Dankzij deze analyse kon de keuze gemaakt worden om bepaalde doorlopende activiteiten niet meer te doen en alleen de belangrijke doorlopende activiteiten op te nemen in de nieuwe afdeling. Dit waren in feite drie soorten activiteiten: 1) de grootste en belangrijkste instellingen goed in kaart brengen, waardoor slimme beïnvloeding mogelijk wordt; 2) de risico's binnen deze instellingen inzichtelijk maken; 3) vragen beantwoorden en waar nodig en relevant kleine incidenten afhandelen.

De analyse maakte het mogelijk deze afdeling precies de vereiste capaciteit mee te geven. Om te voorkomen dat er een schisma zou ontstaan tussen mensen die alleen doorlopende dingen doen en mensen die alleen projecten doen, is ervoor gekozen de mensen van de afdeling doorlopend toezicht voor de helft van hun tijd in projecten actief te laten zijn. Zodoende kunnen activiteiten van verschillende projecten gericht op dezelfde instelling ook beter gecoördineerd worden. Ook kan zo kennis over de grote instellingen beter ingezet worden ten bate van het werk in de projecten.

In derde instantie, vanaf 2014, terwijl de AFM het probleemgestuurd werken door de gehele organisatie aan het vormgeven is, komt het dilemma (doorlopend versus projectmatig) in allerlei vormen naar voren. Een prospectus die beoordeeld moet worden levert minder ruimte voor prioritering op. Ook toezicht op de beurshandel leent zich minder voor prioritering. En zo zijn er nog meer voorbeelden. Het management van de eenheden waar-

binnen zowel projectmatige als doorlopende activiteiten plaatsvinden heeft de ruimte gekregen dit dilemma steeds naar bevind van zaken op te lossen. Deze aanpak moet zich nog bewijzen.

Dilemma 3: Sturing op input of output?

Het is een ontdekkingsreis te achterhalen hoe de AFM te sturen zodat de beoogde effecten worden behaald, de vereiste focus aanwezig is en tegelijkertijd goed gebruik wordt gemaakt van de georganiseerde wendbaarheid. Het uitgangspunt van de AFM is om de belangrijkste problemen op te lossen. Echter, het is lang niet eenvoudig de omvang van een probleem voldoende scherp te meten. Beter is het vaak haar bij ruwe benadering inzichtelijk te maken op een overigens kwalitatieve wijze. Het gevolg is dat strakke sturing op effect het risico met zich kan meebrengen dat suboptimale keuzes worden gemaakt of nog erger: de verkeerde dingen gedaan worden. Immers, de organisatie gaat zich dan sterk richten op de dingen die enigszins meetbaar gemaakt kunnen worden, terwijl andere activiteiten belangrijker kunnen zijn.

Het andere uiterste, namelijk volledig sturen op input – hoeveel capaciteit toegewezen wordt aan bepaalde activiteiten – is eveneens ongewenst. Dit heeft het risico dat de nodige focus op effecten wegvalt. Dit wil niet zeggen dat er helemaal niet op input gestuurd moet worden: in feite is het prioriteren van problemen sturen op input. Immers, bij iedere prioriteitsbeslissing wordt aangegeven hoeveel middelen beschikbaar moeten worden gemaakt voor het geprioriteerde probleem.

Hoe de AFM nu stuurt is dan ook een gebalanceerde combinatie van sturing op input door prioritering van problemen, *throughput*, *output* en effecten. Sturen op *throughput* in de context van de projectorganisatie betekent het sturen op het halen van gestelde mijlpalen in de projectplannen. Sturen op *output* betekent sturen op het realiseren van gestelde eindproducten in een project (bijvoorbeeld het uitgevoerd hebben van een bepaald aantal gerichte onderzoeken of het publiceren van een rapport). Sturen op effect betekent het investeren in het doen van effectmetingen en deze als leidraad nemen bij het definiëren van nieuwe projecten, bijsturen van lopende projecten en het prioriteren van problemen.

Literatuur

- Sparrow, M.K. (2000). *The Regulatory Craft*. Washington, D.C.: Brookings Institute Press.