

Big brother



Bert Tieben

*De auteur is beleidsmedewerker bij de SER.
b.tieben@ser.nl*

Soms kan het kabinet verrassend uit de hoek komen. In de nieuwe kaderstellende visie op toezicht kondigt het kabinet een toekomstverkenning aan om tot een “radicale vermindering van het toezicht” te komen. Het gaat om een herordening “die uitgaat van een nog verdere verschuiving van verantwoordelijkheden in

de richting van de samenleving.” Kaderstellend of niet, we lezen dat de opdracht van de verkenning is om “buiten de bestaande kaders te durven denken.” We denken graag even mee.

Big Brother is populair op de televisie en in het openbaar bestuur. Het afgelopen decennium zag de ene na de andere autoriteit het levenslicht, zoals OPTA, NMA, AFM, VWA, ZAO i.o. en CA i.o. En daarmee zijn we er nog lang niet, want ook allerlei inspecties en andere controlediensten houden zich bezig met het uitoefenen van toezicht. Geen wonder dat er vragen rijzen over het aantal toezichthouders in ons land.

De toenemende klachten vanuit politiek en bedrijfsleven over de lastendruk van toezicht geven aan dat het meer dan welkom is dat het kabinet nadenkt over een vermindering van toezicht. De vraag is echter of dat een ‘radicale vermindering’ moet zijn. Toezicht is bij uitstek een instrument voor wat men ‘het borgen van publiek belang’ noemt. Dat schuif je niet zomaar in de schoenen van bedrijven. Die toezichthouders zijn er niet voor niets. Onze markteconomie gedijt bij regels en iemand moet die regels bewaken. Gebeurt dat niet, dan zijn we terug bij Adam Smith die al voorzag dat burgers en bedrijven nooit voor borrelpraat bijeenkomen, maar wel voor prijsopdrijvende afspraken en andere complotten tegen de samenleving.

De samenleving is er dus niet bij gebaat om big brother helemaal af te schaffen. Bij toezicht gaat het om het vinden van de juiste balans. Is er teveel of te weinig toezicht, en wat mag een toezichthouder doen? Sterke bevoegdheden zijn contraproductief want zelf marktverstoring. Toezicht zonder tanden lijkt echter een verspilling van belastinggeld en op belastinggeld wordt toch al niet bekibbeld in de toezichtindustrie. Zo is het budget van de NMA in zes jaar tijd verviervoudigd naar 35 miljoen euro. Andere organisaties groeien minder hard en niet altijd met belastinggeld, zoals de AFM; een verdubbeling van het budget in vier jaar naar 70 miljoen euro in 2006. Deze budgetstijgingen vonden plaats in jaren dat elders in de collectieve sector de broekriem stevig werd aangehaald.

Big brother mag dus wat kosten, maar is het dat ook waard? Deze vraag wordt opvallend genoeg weinig gesteld. Zelfs DNB (zelf een toezichthouder) en CPB, normaal gesproken kruisvaarders voor budgettaire discipline, zwijgen over dit onderwerp. De praktijk van het toezicht is voor economen geen populair vakgebied. Er hangt teveel de geur van recht en bestuurskunde

overheen. Dat is jammer, gezien de belangen die met toezicht zijn gemeoid als sluitstuk van de economische ordening.

Het denkkader voor dit type vraagstukken in de economie is de calculus van het publieke belang (Bovenberg et al., 2003). Achter deze naam gaat een stappenschema schuil dat beleidsmakers de weg moet wijzen langs de valkuilen van marktfalen en overheidsfalen. Complexe free rider problemen rechtvaardigen overheidsinterventie, maar de kosten daarvan moeten worden afgewogen tegen de baten. Dit alles is geen nieuws, maar mijn punt is dat er vaak iets wordt vergeten. De calculus van publiek belang kent een complement, de *public choice* theorie. Dit is meer een calculus van het *eigen* belang in het publieke domein. Buchanan heeft school gemaakt met zijn analyse dat het allocatiemechanisme rondom publieke goederen en diensten verstoord wordt door de invloed van bureaucratische winsten, zogenoemde *rents*. Bureaucraten hebben geen sociale welvaartsfunctie in hun achterhoofd, maar proberen in de eerste plaats de budgetten onder hun controle te maximaliseren (Buchanan, 1975). Dergelijke prikkels kunnen het keurige stappenschema van het publieke belang behoorlijk in de war schoppen. Een voorbeeld.

De kosten-batenanalyse van publieke voorzieningen zoals toezicht staat nog in de kinderschoenen. Het is daarom zeer terecht dat de NMA de kwantificering van de effecten van mededingingstoezicht met de nodige voorzichtigheid presenteert (NMA, 2005). Die effecten worden in de periode 2002-2004 geraamd op 900 miljoen euro. Een deel van deze opbrengst berust echter op toeval door de invloed van grote fusies in een bepaald jaar. De informatiewaarde van het geraamde effect is daarom volgens de NMA beperkt. Het is beter om naar de opbrengsten van het concurrentietoezicht *sec* te kijken, dus zonder de concentraties. Dan zien we de opbrengsten van de NMA groeien van ongeveer 20 miljoen euro in 2002 naar 145 miljoen euro in 2004.

Deze belangrijke kanttekening gaat helaas volledig verloren wanneer de budgetbeheerders de NMA-analyse gebruiken om het beleid te verdedigen. De Tweede Kamer krijgt via de EZ-begroting alleen te horen dat de effecten van de NMA op 900 miljoen euro worden geraamd, zonder het voorbehoud dat de NMA zelf maakt. De sg van EZ Oosterwijk doet hetzelfde in zijn nieuwjaarsartikel in dit blad. Minister Brinkhorst gooit er nog een schepje bovenop en meldt dat de samenleving 1,5 miljard euro rijker is geworden door het optreden van NMA/Dte, een handzame 125 euro per jaar ‘voor een gezin met twee kinderen’.

Zolang politiek en bureaucratie een (eigen)belang hebben om publieke prestaties in een positief daglicht te stellen, vermoed ik dat van een radicale vermindering van toezicht voorlopig geen sprake zal zijn. ■

Literatuur

- Bovenberg, L., Teulings, C. & H. van Dalen (2003) *De Calculus van het Publieke Belang*, Den Haag.
- Buchanan, J.M. (1975) *The limits of liberty*, Chicago, UCP, 156-161.
- Kaderstellende visie op toezicht, Tweede Kamer 2005-2006, 27 831, nr. 15.
- NMA (2005) *Jaarverslag 2004*, Den Haag, 60-63.
- Rijksbegroting 2006 XIII Economische Zaken, Tweede Kamer 2005-2006, 30 300 XIII, nr. 2, 13.
- Smith, A. (1776) *The wealth of nations*, ed. E. Cannan, 1937, 128.
- Speech Minister Brinkhorst op 10 januari 2006, op www.nmanet.nl.