

De architectuur van het toezicht

Veiligheid, het bestrijden van terreur en het toezicht zijn groeisectoren in het economisch leven. Het bedrijfsleven heeft te maken met de Nederlandse Mededingingsautoriteit NMa, de financiële wereld met De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten AFM, de verzekeringswereld met de Verzekeringkamer en KPN met OPTA. Geen uitputtende opsomming van het pluriforme patroon van het toezicht, want op allerlei plekken in de samenleving slaat de toezichtdrift toe, maar voor mijn oogmerk voldoende. Op basis van een positieve grondhouding omtrent nut en noodzaak van een toezichthoudende infrastructuur stel ik de architectuur van het toezicht aan de orde. Het bouwwerk vertoont een fundamenteel gebrek.

Behalve de uitgangspunten, waken tegen misbruik van machtsposities, beschermen van belangen van consumenten, optreden tegen financiële malversaties en het begeleiden van de overgang van een publiek monopolie naar een private marktpartij, onderschrijf ik de onafhankelijkheid van het toezicht. Alle instellingen zijn op afstand van de overheid geplaatst. Daardoor zijn zij geen speelbal van de politiek.

Beslissingen van toezichthoudende autoriteiten leiden van tijd tot tijd tot juridische reacties van ondernemingen, banken en private partijen. Vaak stelt de rechter de klagers in het gelijk. Hieruit moet worden afgeleid dat misplaatste maatregelen worden genomen, ook al is wellicht eerder sprake van een formele dan een inhoudelijke toets door de rechter. Vast staat dat van hoge financiële en maatschappelijke transactiekosten sprake is, indien de toezichthoudende autoriteiten door de rechter worden gecorrigeerd. Daarom moet worden aangenomen dat achter gevoerde procedures een groot aantal gevallen schuil gaat, waarin sprake is van het toebrengen van private en wellicht ook maatschappelijke schade, zonder redelijke rechtvaardiging en terwijl toch wordt afgezien van het juridische steekspel. De vraag komt op of deze lacune in de structuur van het toezicht kan worden opgevuld.

De praktijk van het toezicht toont nog een tweede gebrek. Het groeikarakter van de toezichtsector brengt met zich dat steeds grotere aantallen medewerkers worden aangetrokken. Verscheidene gevaren dreigen. Allereerst slaat ook hier het intellectuele tekort toe als gevolg van het slechte onderwijs. Een uitloper hiervan is het gebrek aan deskundigheid van de materie. Deze situatie werkt een groter gevaar in de hand, namelijk dat van een bureaucratisch fanatisme. Een aspect hiervan is het op een niet-humane wijze hanteren van regelgeving en procedures door lager geplaatsten in de organisatie. Paradoxaal genoeg is gemakkelijk sprake van misbruik van macht. Ik vrees dat normaal wordt, wat vroeger als een uitwas kon worden getypeerd.

In dit verband vestig ik graag de aandacht van dr. A. Docters van Leeuwen op een artikel dat enige tijd geleden onder zijn verantwoordelijkheid in de pers verscheen. De kop van het artikel, voorzien van het logo van de AFM luidt: 'Creditcard duur krediet door hoge rente'. De auteur schildert de creditcard af als een kredietkaart, waarbij voor elke uitgave een rente moet worden betaald van maximaal zestien procent. Deze onjuistheid heeft grote onrust

veroorzaakt bij de miljoenen kaarthouders en schade berokkend aan de creditcardorganisaties. Onderzoek van een van de creditcardorganisaties van de casus leert dat ergens laag in de organisatie van de AFM een medewerker een freelance journalist aan het werk heeft gezet, die onder de paraplu van de toezichthouder de ruimte krijgt onjuiste informatie te verspreiden. De betrokken lagere ambtenaar van de AFM stopt de zaak in de doofpot, in plaats van zijn directie van de gemaakte fout op de hoogte te brengen. Hier wordt het toezicht misbruikt en verkeren goede bedoelingen in hun tegendeel. De muur van ondeskundige, eigenwijze bureaucraten is ondoordringbaar.

Toezichthoudende instellingen zijn ook producenten van interne en wegbereiders van externe regelgeving, waardoor de eigen werkgelegenheid in stand blijft en wordt uitgebreid. De prikkel werkt pervers als de nieuwe regelgeving geen redelijk doel dient. Er dreigt overregulering. De cliënten van de bank *en masse* naar de kantoren laten komen om identificatie wederom vast te leggen, is een schoolvoorbeeld van non-intelligente regelgeving, die hoge transactiekosten veroorzaakt.

Wat te doen? Noodzakelijk is de implementatie van onafhankelijke hoogwaardige expertise, waarop door de potentiële 'slachtoffers' van in het bijzonder NMa, AFM en OPTA een beroep wordt gedaan, al is het slechts in adviserende zin. Verbind aan elk van de instellingen een ombudsachtig orgaan van drie deskundigen. Hun deskundigheid moet verder reiken dan die van de toezichthouders. Zij dienen ook de samenhang van de doeleinden en het instrumentele karakter van de regelgeving in het oog te houden. Hun gezag moet bewerkstelligen dat toezichthouders adviezen van deze colleges ernstig nemen en dat kostbare procedures worden vermeden. Belangrijker is dat de kwaliteit van het toezicht wordt verbeterd door concentratie op hoofdzaken en het verwijderen van ondoordachte regelgeving.

ARNOLD HEERTJE

Emeritus hoogleraar Economie, Universiteit van Amsterdam.