

VIDE Jaarcongres 14 juni 2012

Toezicht in de schaduw van het recht

Inleiding Ronald Gerritse, Bestuursvoorzitter van de AFM

Dames en heren,

Toezicht in de schaduw van het recht. Eerlijk gezegd doet het me wat denken aan psalm 91: veilig in de schaduw van de allerhoogste. Maar dat zal mijn gereformeerde opvoeding zijn. Het is in elk geval een mooi beeld: recht als beschutting, als bescherming. Andere beelden die bij me opkomen, zijn wat *Kafkaesker*. Het beeld van een slagschaduw over een – toch wat -geïntimideerde toezichthouder. Als je het zou schilderen, zijn het donkere wolken boven een klein ventje in een wat leeg, somber landschap. Hij zal wel een pet op hebben en een notitieblok in zijn handen. Hij is dapper aan het werk, daar niet van, maar ondertussen hangt die schaduw daar. De toezichthouder gebukt onder een zwaarmoedig rechtssysteem. Het is een wat dreigend beeld. En het is maar de vraag of de sympathie van mensen uit zou gaan naar die toezichthouder in dat schilderij. Dat kleine ventje, is dat niet vooral de *burger zelf*? Voelen mensen zichzelf niet vooral in de schaduw van van-alles-en-nog-wat? Van systemen, van toezicht, van anonieme arrangementen die hen de wet voorschrijven? En misschien zien mensen in beide – in het toezicht en in de wet - wel gelijkelijk een tegenmacht: het ‘spook en de schaduw’, naar de titel van een nu lang vergeten boek van Vestdijk. Of is al die schaduw toch de bescherming die geboden wordt door rechtstatelijkheid en rechtszekerheid? De schaduw die geen spoken, maar comfort en vertrouwen brengt. Dat zou mooi zijn.

Maar ik zal u met mijn associaties niet vermoeien. De vraag is: staan wij, toezichthouders, werkelijk zo in de schaduw van het recht? En ook als het zo is, is dat dan ongemakkelijk? Zouden we ergens anders willen staan? Of is er buiten de schaduw ook nog dagend *licht*? Ik zal u er wat van mijn gedachten bij geven.

Natuurlijk, toezicht houdt zich niet buiten het recht op. Dat kan niet en dat mag niet. Als toezichthouder handhaven wij de wet. Binnen en op grond van de wet. Zo eenvoudig is het. In ons geval zien we ondermeer toe op de naleving van de Wet op het financieel toezicht (de Wft), de Wet handhaving consumentenbescherming, de Wet toezicht accountantsorganisaties en nog zo wat. Een hele batterij, waarvan de Wft de omvangrijkste is. Maar dat is niet het enige dat we doen. En daarmee is dus lang niet alles gezegd. Toezicht houdt zich niet buiten het recht op, maar toezicht zit ook niet opgesloten in wet of recht.

Financieel toezicht

Laat ik u allereerst kort uitleggen hoe het toezicht op de financiële sector in elkaar steekt. In Nederland kennen we het zogenoemde ‘twin peaks’- model. Als Autoriteit Financiële Markten houden wij toezicht op het gedrag van financiële ondernemingen. Behalve de AFM houdt ook De Nederlandsche Bank (DNB) toezicht op deze sector. DNB houdt prudentieel toezicht. Dat wil zeggen dat zij kijkt of financiële ondernemingen wel aan hun financiële verplichtingen kunnen voldoen, of zij voldoende solide zijn. Wij – de toezichthouders bij de

AFM - kijken naar het optreden van die instellingen op de markt: naar verkoopmethoden, naar advisering en bemiddeling, naar productkenmerken in relatie tot belangen van afnemers, naar de risico's voor tegenpartijen van financiële ondernemingen op die markten. Als je het zou vergelijken met toezicht in het verkeer, zou DNB er toezicht op houden dat de voertuigen en wegen degelijk onderhouden zijn, terwijl de AFM als gedragstoezichthouder controleert of de weggebruikers zich ook aan de verkeersregels houden. DNB checkt de remmen en de ophaalbruggen, wij handhaven de maximumsnelheid.

Om financiële diensten aan te bieden, heb je een vergunning nodig. Maar een vergunning betekent – net als het bezit van een geldig rijbewijs - nog niet dat er geen ongelukken gebeuren, dat niemand uit de bocht vliegt of dat er geen verkeersovertredingen plaatsvinden. Er is de rijweg en er is al het andere beton, er zijn de wetten en de regels, maar er is ook nog zoiets als de rijstijl, de behendigheid, de voorkomendheid, het bumperkleven, de roekeloosheid, kortom het gedrag.

Er is wat dat alles aangaat een formele werkelijkheid en er is het leven van alledag. DNB en AFM hebben naar die beide werkelijkheden te kijken: naar de formele vereisten, die je zou kunnen zien als de eerste waarborgen van een veilige maatschappelijke omgeving, én naar de materiële invulling daarvan door partijen die deelnemen aan het maatschappelijk verkeer, in ons geval aan transacties op de financiële markt. Er zijn de wetstoepassing, de naleving, de handhaving en de geschilbeslechting als uitingen van de 'schaduw van het recht' die bedoeld wordt in de titel van deze bijeenkomst. Maar er is ook duidelijkheid, eerlijkheid, verantwoordelijkheid en zorgvuldigheid – en er zijn onduidelijkheid, oneerlijkheid, onverantwoordelijkheid en onzorgvuldigheid - voorbij het recht als zodanig. Schadelijk gedrag wordt niet uitputtend gedefinieerd door *illegaal* gedrag. Ook voorbij de randen van de wetgeving houdt zich het nodige aan onrecht, leed en schade op. Waar dat nodeloze, of bewust – of door onachtzaamheid - toegebrachte schade is, zal een toezichthouder allicht wakker schrikken: wet of geen wet.

Missie

Onze missie is de bevordering van eerlijke en transparante financiële markten. Wij houden toezicht op de financiële markten in den brede: op sparen, beleggen, verzekeren en lenen. Dat doen we in het belang van de consument en van de belegger. Dat doen we vooral in het belang van de marktpartijen die aan het kortste eind van de machtsverhoudingen in de markt dreigen te trekken. Van partijen die aan het kortste eindje van de zorgplicht trekken. We doen het ook in het belang van een stabiel functioneren van de financiële markt überhaupt. De missie van de AFM – eerlijke producten op transparante markten – staat wat ons betreft vandaag volop in het teken van *te herwinnen vertrouwen*. Ik hoef u niet uit te leggen waarom dat voor een financieel toezichthouder op dit moment belangrijk is. Die opdracht staat niet in de wet. Maar hij bepaalt – en motiveert - wel veel van ons doen en laten.

Omdat wij als toezichthouders niet alle misstanden kunnen aanpakken – bij de AFM werken 500 mensen, tegenover zo'n 500.000 werknemers in de financiële sector - moeten we keuzes maken tussen wat we wel en wat we niet op de radar proberen te krijgen. Dat is nog een hele opgave. Als je niet oppast, eindigt de AFM allicht bij de verzuchting van Joost, de lakei van Olivier B. Bommel te Rommeldam, die in 'De Kwade Inblazingen' van Marten

Toonder zegt: “Men doet wat men kan, en zodoende blijft er heel wat liggen” ... Het is dus kiezen. Kiezen tussen bijna-alles-een-beetje en voldoende aandacht voor prioriteiten. Die prioriteiten stelt niemand voor ons; die prioriteiten zijn aan de toezichthouder zelf. Daarbij zoeken wij het evenwicht tussen het zo goed mogelijk aanpakken van *illegaal* en van *schadelijk* gedrag.

Stel je twee cirkels voor, die elkaar gedeeltelijk overlappen. De ene is de verzameling ‘illegaal gedrag’ en de tweede de verzameling ‘schadelijk gedrag’. Waar ze elkaar overlappen, ontstaat weinig dilemma. Gedrag dat illegaal én schadelijk is, verdient te worden aangepakt. Weinig discussie. Maar waar zet je de schaarse middelen van de toezichthouder in, als je over de twee cirkels als geheel keuzes moet maken? Op het illegale of op het schadelijke? Aan beide kleven wellicht voors en tegens. Aan beide kleven in elk geval risico’s. Wie inzet op het aanpakken van vooral illegaal gedrag, heeft daarbij de wet als duidelijk houvast. Het toezicht staat dan niet alleen in de schaduw van het recht, maar ook in het volle licht van de wet. Daarbuiten daagt toch wat (juridische) schemering, als je niet oppast, en daar liggen natuurlijk ook juridische risico’s. Je zou ervoor terug kunnen schrikken. Maar is een veilige keuze voor het legalistische – regels zijn regels - wat een verantwoordelijk toezichthouder hoort te doen? Is dat wat de wetgever, de samenleving, hem opdraagt? Ik ga maar weer even naar de Wegenverkeerswet. Jagen we op oma die de fietsbel gebruikt ook als er geen weggebruikers gealarmeerd hoeven worden? Dat mag namelijk niet... Of letten we op het dozijn ronkende *Chevrolet Trail Blazers* dat ’s ochtends – af en aan - de basisschool onveilig maakt? De wet of de veiligheid van kinderen...?

Dat dilemma is voor de AFM niet zo’n vraagstuk; in dit dilemma kiest de AFM voor veiligheid. Voor de veiligheid van degenen die de macht niet aan hun kant hebben. Dat wil niet zeggen, natuurlijk, dat een toezichthouder de wet naar willekeur kan toepassen of terzijde kan leggen. Het wil wel zeggen dat een toezichthouder méér is dan handhaver van wet en regelgeving alleen. Hij treedt niet buiten de wet, maar hij kijkt wel *verder* dan de wet.

Overigens: het zou ons als legalistisch toezichthouder – zouden we daarvoor wél willen kiezen - niet eenvoudig afgaan. De wet staat vol met ‘open normen’, zeker de Wet op het financieel toezicht (de Wft). Denk aan redelijkheid en billijkheid, aan goede trouw, aan zorgplicht. Open normen. Sommigen spreken van ‘vage’ normen. En ook daar zou veel over te zeggen zijn. Soms is het eenduidige gebod of het ondubbelzinnige verbod wel zo hanteerbaar. Soms is het gewoon ‘ja of nee’. Maar waar de wetgever kiest voor open normen, komt ook ons eigen hoofd erbij: de eigen afwegingen en de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen en, leuk of niet, van toezichthouders. Open normen laten zich alleen gaandeweg – met beleidsregels, met jurisprudentie, met gedragen normontwikkeling en dus ook met zelfregulering - invullen. Een toezichthouder moet vorm weten te geven aan open normen, hoe dan ook. Dat betekent niet dat de toezichthouder plaatsvervangend ondernemer wordt en *de facto* op diens stoel gaat zitten; het betekent ook niet dat de toezichthouder wetgever, rechter en beul tegelijk is. Het vergt zorgvuldigheid en het vergt verantwoording, door de toezichthouder zelf. Het vraagt waarborgen voor rechtszekerheid en voor een rechtstatelijk optreden van toezichthouders. En het vraagt toetsing door de rechter, waar nodig. Maar het mag het toezicht niet afhouden van een bijdrage aan standaardsetting door feitelijk optreden. Het mag de toezichthouder niet verhinderen te waken voor schadelijke ontwikkelingen die meer zijn dan in de letter van de wet wordt gevangen.

Daar zijn natuurlijk heel veel middelen voor. Een toezichthouder die enig gezag heeft, kan een heel eind komen met overreding. Met overdracht van normen. Met een beroep op verantwoordelijkheid. Met praten en zo nodig met het fronzen van beide wenkbrauwen. Maar hij kan niet in het vaarwater komen van wat *detournement de pouvoir* – een misbruik van gezag of feitelijke bevoegdheden - zou zijn. Een toezichthouder kan verder gaan dan handhaving van de wet alleen, als schadelijk gedrag daar aanleiding toe geeft en onder de voorwaarde dat hij zijn gezag of zijn bevoegdheden niet misbruikt. En hij kan *terug naar de wetgever* als de wet te weinig mogelijkheden biedt om schadelijk gedrag daadwerkelijk te beperken.

Wij vinden, eerlijk gezegd, dat de toezichthouder terug *moet* naar de wetgever als in praktijk blijkt dat de wet tekort schiet. De internationale organisatie van toezichthouders als de AFM (d.i. IOSCO – de International Organization of Securities Commissions) heeft in 2010 een set beginselen van goed toezicht gepubliceerd. Eén daarvan zegt dat een toezichthouder gehouden is de ‘*perimeters of regulation*’ in de gaten te blijven houden, de ‘omtrekken van het toezicht’. Wat gebeurt er net buiten die omtrek? Doen zich ontwikkelingen voor die ten onrechte buiten het bereik van toezichthouder blijven? Bouwen zich buiten het hek geen risico’s op, die je liever voor was geweest? Dat zijn vragen naar omstandigheden buiten het bereik van de wet. Buiten de schaduwen en buiten de spotlights van formele rechten en plichten. Het is de dure opdracht van een toezichthouder – vindt IOSCO, vindt de AFM, vind ik - om aan de bel te trekken als de wet tekort schiet. Daarvoor heeft die toezichthouder welbeschouwd alleen zijn eigen kompas, weliswaar (en meestal) geholpen door de geest van de wet die er al ligt. Maar hij heeft vooral zijn eigen kompas. Zijn eigen informatievergaring, zijn eigen risicoanalyse, zijn eigen oordeelsvorming.

Gaat de toezichthouder dan op de stoel zitten van de politici? Nee, net zo min als hij op de stoel van de ondernemer plaats neemt als hij door overleg en overreding het ondernemingsbeleid tracht te beïnvloeden. De toezichthouder zit ook niet op een Tweede Kamerzetel. Het is aan de regering en aan het parlement om af te wegen en te besluiten. Maar regering en parlement moeten er op kunnen rekenen dat een toezichthouder zich meldt als er omstandigheden zijn die zijn effectiviteit beperken. AFM en DNB hebben dat laatste – het aankloppen bij de politiek - geformaliseerd in de zogeheten ‘*wetgevingsbrief*’ die beide instellingen jaarlijks aan de minister van Financiën sturen. De minister stuurt die wetgevingsbrieven, vergezeld van zijn eigen voornemens, met de stukken voor Prinsjesdag aan de Kamer. Zo is volkomen transparant wat wij als toezichthouder aan verdere ontwikkelingen in het toezicht en aan formeel instrumentarium wenselijk achten. Zo is ook duidelijk wat de minister daarvan vindt. En zo zijn de ‘omtrekken van het toezicht’ periodiek onderwerp van de agenda van de Tweede Kamer.

Effectiviteit

Het gaat ons om de effecten van het toezicht. Misschien is dát de economische rationaliteit die in dit debat thuis hoort. Het moet niet alleen gaan over wat mag of wat moet. Het moet ook gaan om de vraag wat werkt. Wat heeft daadwerkelijk impact op de financiële markt, wat beschermt consumenten en beleggers effectiever, wat maakt de markt veiliger, wat maakt markten transparanter en producten eerlijker? Het zijn vragen naar het doelbereik van toezicht. Daarbij is niet alleen van belang om te bezien of we de beoogde effecten

bereiken, het is ook van belang te kunnen beoordelen of zich geen onwenselijke neven-effecten voordoen. Dat vraagt een meer economische analyse. Het vraagt inzicht in motivaties, in prikkels en in feitelijk gedrag. Het vraagt inzicht in de werking van markten. Het vraagt inzicht in de samenhangen van gedrag met wet- en regelgeving – en met de hiaten daarin. Het vraagt een analyse en een rangschikking van risico's. Het vraagt ook inzicht in de effectiviteit van het eigen handelen. Ik denk niet dat al die afwegingen *tegenover* de juridische overwegingen staan. Ze zijn misschien van een wat andere orde, maar ze horen beide in het domein van toezicht. Ik zou zeggen: economische rationaliteit binnen het raamwerk van het recht. Want dat is het. Economie binnen grenzen. Dat is zelfs de essentie van marktordening en markttoezicht.

We zijn een missiegedreven organisatie. We zijn er niet voor niets, we hebben een opdracht. Wat ons betreft is de stelregel van goed toezicht: *“focus op problemen, repareer ze en vent het uit”*. Het optreden van de AFM is dan ook risicogestuurd en doelgericht. Assertief en communicatief. Dat gaat ver uit boven een juridisch gemotiveerde opstelling. Het toezicht treedt ermee uit de 'schaduw van het recht'. Het treedt ermee in het licht van *'problem solving'* en gedragsbeïnvloeding. Nogmaals: niet buiten het recht, maar uit de schaduw. Met oog voor méér dan regels alleen.

Zo'n opstelling gaat voorbij handhaving van de wet en voorbij correctie door sancties. De wezenlijke veranderingen die de AFM wil helpen bewerkstelligen, beginnen in de bestuurskamers van de financiële wereld. Veranderingen die daaruit voortkomen, moeten blijvend effect hebben en duurzaam zijn. De aanpak van de AFM richt zich daarom niet alleen op ingrijpen als er al grote schade ontstaan is, maar vooral op voorkomen en genezen in een vroeg stadium. We willen niet alleen tijdelijk de symptomen aanpakken. We willen blijvende verandering. Samen met goedwillende partijen in de financiële markt werken we aan structurele veranderingen die het financiële stelsel beter en veiliger maken. Daarbij is een constructieve dialoog – veel en indringend praten - met alle betrokkenen essentieel. We gaan telkens op zoek naar de meest optimale manier van beïnvloeden, formeel en informeel.

Beïnvloeding

Schuld en boete. Misdad en straf. Er zijn mensen die menen dat effectief toezicht in die termen te definiëren is. *“Een toezichthouder die niet gehaat wordt, doet zijn werk niet”*, zei mijn oud-collega Sweder van Wijnbergen vorig jaar in NRC-Handelsblad. Een toezichthouder gaat niet om de tafel zitten om eens te kijken wat er te verbeteren valt. Een toezichthouder raast en tiert. Deelt boetes uit. En nog één, als je niet oppast.

Ik heb er zo mijn gedachten over... De AFM zal niet overal geliefd zijn – kijk maar eens op Twitter - en de toezichthouders van de AFM zou ik geen 'watjes' noemen, maar we geloven – eerlijk gezegd - maar *een beetje* in de effectiviteit van sancties en boetes. De financiële impact van een boete is lang niet altijd groot, ook al kan het gaan om zeer aanzienlijke bedragen. Voor een onderneming is de *imagoschade* van boetes, en vooral van de publicatie daarvan, al gauw veel groter. En boetes corrigeren gedrag dan ook nog maar *met mate*. Voor de betrokkenen komen ze al gauw als mosterd na de maaltijd, zeker als er – ook door juridische procedures - veel tijd verloren gaat tussen overtreding en boete. Boetes zenden vooral waarschuwingen aan *anderen* uit en laten zien dat er een toezichthouder is die oplet en optreedt. De vraag naar de effectiviteit van dat optreden strekt hoe dan ook veel verder

dan die naar de onmiddellijke impact van sancties. In onze ogen is een boete – of andere formele maatregel – lang niet altijd de meest effectieve manier om het gedrag van partijen te beïnvloeden.

Even wat cijfers: tot in 2009 nam het aantal aanwijzingen en boetes van de AFM nog stelselmatig toe. Maar in 2011 zijn ten opzichte van het jaar daarvoor over het geheel minder ‘formele’ en des te meer ‘informele’ maatregelen genomen. Er werden in 2011 drie keer meer ‘normoverdragende’ acties ondernomen – ‘goede gesprekken’ gevoerd en stevige brieven geschreven - dan dat boetes werden opgelegd of andere formele maatregelen werden getroffen (919 informele acties naast 261 formele maatregelen). Die cijfers zijn geen vooraf vastgesteld beleid, maar het is wel de uitkomst van een beleid dat effectiviteit voorop zet, op risico’s stuurt en proactief optreedt.

Wij proberen meer en meer gebruik te maken van gedragswetenschappelijke inzichten om gedrag te beïnvloeden. Wij proberen normnaleving te stimuleren door groepen instellingen open, proactief, systematisch en daarmee effectiever te benaderen. Of partijen normen al dan niet naleven, wordt bepaald door i) hun interne normen en intrinsieke motivaties, ii) de sociale normen van hun omgeving, iii) de mogelijkheden van normnaleving en -overtreding, en iv) de mate van afschrikking door de consequenties van normovertreding. Mensen doen vooral iets omdat ze vinden dat het zo hoort, omdat ze dit gedrag juist vinden of omdat het gebruikelijk is. Beloningen, bonussen en sancties: ze doen er ook toe, maar vooral omdat ze de normatiek mede definiëren. Die hele set van beweegredenen geeft dus ook aanknopingspunten voor beïnvloeding van dat gedrag.

Een voorbeeld: er is de AFM veel aan gelegen dat banken en verzekeraars *de belangen van klanten* weer centraal stellen. Dit betekent dat aanbieders producten aanbieden die van goede kwaliteit zijn en die voldoen aan een reële behoefte van afnemers. Hoewel wij hier vaak geen expliciete wettelijke bevoegdheden hebben, gaan wij regelmatig met de betrokken partijen in gesprek over onderwerpen die hieraan raken. Zo heeft de AFM de banken een jaar of wat terug gevraagd af te zien van het zogeheten ‘dakpensparen’, waarbij de spaarrente van klanten stilletjes aan wordt verlaagd, de volgende klanten met hoger spaargeld weer worden binnengehengeld, om die vervolgens opnieuw naar de lagere spaarrentes te hevelen, en dat dan weer van voren af aan. Dat fenomeen is nu weg. De AFM heeft banken recent gevraagd terughoudend om te gaan met het (onvoorzienbaar) verhogen van de renteopslag die ze hypotheekbezitters in rekening brengen bij hypotheeklen met een variabele rente. We hebben nog zeer onlangs gewaarschuwd voor het aanbod van te complexe (‘synthetische’) *index-trackers* aan consumenten. Niet illegaal, wel schadelijk. Het zijn voorbeelden van interventies die voorbij de gegeven wet- en regelgeving reiken. We hebben niet altijd de wettelijke middelen om deze producten en deze praktijken te weren (volgend jaar wordt dat overigens iets beter), maar we menen dat we hier niettemin een proactieve, overredende en ook waarschuwendende taak hebben. Uit de schaduw van het recht, in het licht van de publiciteit. Om het volgende LegioLease, de volgende woekerpolissen en de volgende hypotheekellende maar voor te zijn.

Hoezeer we het gesprek ook zoeken, we zien niet af van maatregelen als die nodig zijn. Als we zien dat een partij de regels aan zijn laars lapt, zullen wij natuurlijk in actie komen. Dan zijn we minder vriendelijk. En veel van het nijdige ‘getwitter’ over de AFM heeft dan ook zijn

oorsprong in die hoek. De AFM heeft in 2011 meer dan honderd vergunningen van instellingen en financiële dienstverleners ingetrokken en daarmee een reeks van partijen van de markt gehaald die daar niet thuis hoorden. Drie keer meer dan het jaar daarvoor; dertig keer meer dan vijf jaar eerder.

Maar integere, goedwillende partijen zien we als bondgenoten. Daar willen we mee samenwerken. Samen met de sector zelf heeft de AFM een belangrijke taak bij het herstellen van het vertrouwen in de financiële markten. Dat vraagt nog veel en langdurige inspanningen. Van ondernemingen, van de toezichthouder.

Transparantie

Als AFM krijgen wij nogal eens het signaal van bonafide marktpartijen, en zeker van consumenten, dat zijn vaker en eerder gewaarschuwd willen worden voor partijen die niet deugen of voor praktijken die niet door de beugel kunnen. De AFM zou graag, tot op zekere hoogte, gehoor geven aan die oproep. Maar de wetgeving over de communicatie van de AFM heeft twee kanten. We zitten hier wat klem tussen het recht aan de ene en het recht aan de andere kant, zou je kunnen zeggen. Aan de ene kant *moeten* we boetes en lasten publiceren, aan de andere kant hebben we ons te houden aan een strenge *geheimhoudingsplicht* waar het gaat om het feitelijk toezicht. In de afgelopen jaren hebben we geregeld nagedacht over de mogelijkheden en beperkingen van dat wettelijke regime. Het is een discussie die meer toezichthouders bezig houdt.

Als na een overtreding geen formele maatregel wordt genomen, maar bijvoorbeeld met een waarschuwing wordt afgedaan, wordt de overtreding ook niet vanzelf openbaar gemaakt. Daardoor vervalt een mogelijkheid om ook aan andere partijen door feitelijk optreden te laten zien wat de AFM wel en geen geoorloofd gedrag vindt. En de onmogelijkheid daarmee naar buiten te treden is niet alleen het gevolg van de inzet van informele maatregelen. Ook als we vandaag een bedrijf opdragen om misleidende reclame te verwijderen, kunnen we – zo is onze wetsinterpretatie – niet aan consumenten vertellen dat de informatie van gisteren niet deugde.

Moeten we hierover dus, ook bij informele handhaving, niet vaker en openlijker (kunnen) communiceren? Uit de schaduw treden? Een beetje in het licht gaan staan? En hoort in onze gereedschapskist van gedragsbeïnvloeding daarnaast niet ook thuis dat we positieve voorbeelden (*'best practices'*) expliciet benoemen? Tegenover de consumenten die gewaarschuwd willen worden, staan de goedwillende ondernemingen die ons vragen ook *goede voorbeelden* te noemen, vooral als zij de dupe lijken te zijn van publiciteit over misstappen van concurrenten die al gauw de hele sector een slechte naam bezorgen. Het is een begrijpelijke vraag. Toch is dat niet eenvoudig. *'Namen and shamen'* gaat, althans met formele sanctionering, vanzelf. Maar *'famen'* – om een lelijk woord te gebruiken – is een heel tikkeltje lastiger. Is het wel aan een toezichthouder om complimenten uit te delen? Creëer je geen valse verwachtingen of suggereer je niet al gauw meer veiligheid dan gerechtvaardigd is? Is het niet onvermijdbaar willekeurig? Ik vind het geen eenvoudige vragen. Maar deze discussie – over de voors en tegens van *'namen, shamen en famen'* – blijven we graag voeren, ook binnen VIDE-verband.

Voorop in al deze discussies staat de grotere beweging die we willen maken. We moeten naar een systeem dat consumenten en beleggers in staat stelt financiële beslissingen te

nemen die verstandig en in hun belang zijn. Mensen moeten weer kunnen begrijpen wat voor financiële producten ze kopen; en welke ze – gegeven hun mogelijkheden en behoeften - vooral niet moeten kopen. Ze moeten weten of ze een nuttig, veilig en betrouwbaar product afnemen. Financiële markten moeten eerlijk hun werk doen, in dienst van de reële economie en met de belangen van klanten voorop. De AFM draagt daar graag aan bij – binnen de kaders van de wet en met een focus op reële problemen. Vooral door daar op te treden waar de problemen en de risico's het grootst zijn. Maar ook door het licht te werpen op ontwikkelingen die aanmoediging verdienen. Zo'n soort toezichthouder willen we zijn.

Schaduw?

Dames en heren, toezicht houd je niet in de *schaduw* van het recht. Niet als dat minder licht op de zaak werpt. Het recht is geen overhangende boom die toezichthouders in de schaduw stelt. Het recht zet het toezicht in het volle licht, zou ik zeggen. En dat is maar goed ook. Laat toezichthouders vooral heel transparant zijn. Laat toezichthouders vooral uitleggen wat ze uitspoken. Houd ze verantwoordelijk. En vraag ze – andersom - wat er voorbij de reikwijdte van de wet speelt, wat er voorbij de randen van het toezicht opdoemt. Vraag ze een bredere taakopvatting dan de legalistische. Vraag ze verantwoordelijkheid te nemen, *acte de presence* te geven, op de stoep te staan als het nodig is. In de schaduw, in het licht, hoe dan ook.

Dank u wel.