

## Coreferaat van Judith van Erp

(hoogleraar Public Institutions aan de Universiteit van Utrecht)

Gehouden op 3 november 2016 na Van Slingelandt-lezing door Merel van Vroonhoven.

Allereerst mijn waardering voor het feit dat de Vereniging voor Bestuurskunde dit jaar aandacht besteedt aan toezicht. Toezicht op markten is voor bestuurskundigen een steeds belangrijker onderwerp. In de eerste plaats omdat steeds meer publieke taken worden verzelfstandigd, geprivatiseerd of vermarkt. Denk aan de zorgmarkt of de markt voor reïntegratiediensten. Het accent in de publieke taak verschuift dan van beleid maken naar toezicht houden – beleid maakt steeds meer plaats voor regulering; government voor governance. In het scala aan overheidsorganisaties worden toezichthouders daarmee machtiger actoren.

En in de tweede plaats zijn toezichthouders interessant voor bestuurskundigen, omdat ze hun taak uitoefenen op enige afstand van de politiek – er is dus geen directe democratische controle, en er moeten andere, nieuwe vormen van verantwoording worden gevonden. Ook vanwege de afstand tot de politiek is het bijzonder dat Merel van Vroonhoven vandaag juist in de Eerste Kamer spreekt! Toezichthouders moeten enerzijds onafhankelijk zijn van directe politieke beïnvloeding, maar aan de andere kant responsief. De balans tussen het publieke belang, en economische belangen wordt in belangrijke mate door hen gelegd - een geweldig bestuurlijk vraagstuk.

Een derde reden, is ook de reden die Merel van Vroonhoven naar voren brengt: dat markten fundamenteel veranderd zijn door de enorme technologische ontwikkelingen en globalisering van de afgelopen 20 jaar. Dat roept de vraag op of nationale publieke toezichthouders, nog wel betekenisvolle controle kunnen uitoefenen op multinationale ondernemingen en mondiale productieketens, en hoe dat zou moeten – en de vraag welke nieuwe vormen van toezicht zich ontwikkelen, en hoe effectief die zijn. Die vraag staat ook centraal in mijn leerstoel. Vandaar dat ik het erg op prijs stel dat ik hier een reactie mag geven.

MvV heeft de complexiteit waarin toezichthouders opereren zojuist heel beeldend geschetst. Globalisering en technologie hebben ons heel veel gebracht - grotere welvaart en vrijheid, kennis en informatie, culturele verrijking... Maar naast heel veel nieuwe mogelijkheden, ook nieuwe gelegenheden voor criminaliteit en fraude gecreëerd, met grote financiële schade en ongelijkheid, milieuschade, mensenrechtenschendingen, schendingen van privacy. Nieuwe risico's zijn moeilijker te beheersen door de toegenomen wereldwijde verbondenheid, dat blijkt uit de financiële crisis, maar ook uit de paardenvlees affaire: één geslachte pony kan in kleine stukjes terecht komen op het bord van duizenden consumenten in heel Europa.

Dit geeft een enorme urgentie aan het werk van toezichthouders, zoals de AFM. We verwachten dat onze inspecties, markttoezichthouders, en omgevingsdiensten elke mogelijke schade kunnen voorkomen. Tegelijkertijd zijn we maar moeilijk bereid te accepteren dat dit kosten met zich meebrengt en inperking van vrijheid om te ondernemen. De toezichthouder doet of te veel, of te weinig.

Ik wil nog twee zaken toevoegen om te laten zien dat globalisering en technologie de AFM en collega toezichthouders nog voor grotere uitdagingen stelt dan MvV al stelt.

Steeds meer publieke diensten worden geleverd door organisaties die in handen zijn van multinationale investeerders. Verzekeringsmaatschappij Reaal, ooit ontstaan vanuit de katholieke vakbeweging, is sinds een jaar in handen van de Chinese verzekeraar Anbang, en heet nu Vivat. In Rotterdam, waar ik woon, wordt het vuilnis wordt opgehaald door AVR, ook eigendom van Chinese investeerders. In de Utrechtse achterstandswijk Kanaleneiland renoveert woningcorporatie Vesteda sociale woningbouw samen met een Zwitsers-Qatarese investeerder. En in Amsterdam opent binnenkort het eerste ziekenhuis van de Turkse zorggigant Acibadem, die weer voor de helft eigendom is van een Maleisische investeerder.

Natuurlijk moeten al deze ondernemingen zich houden aan het Nederlands wettelijk kader. Maar dat bestaat steeds vaker uit open kwaliteitsnormen, en biedt – terecht – ruimte voor innovatie. Hoe weten we of bij de beslissingen van deze multinationals, het belang van de Nederlandse burger voorop staat? En hoe kan een toezichthouder hen hierop aanspreken?

Toe de Autoriteit Financiële Markten ruim tien jaar geleden werd opgericht wilde de eerste bestuursvoorzitter, Docters van Leeuwen, een autoriteit neerzetten die 'onverbidelijk en onverschrokken' was. Tegelijkertijd kon hij achter de schermen veel bereiken met 'een opgetrokken wenkbrauwgesprek'. Sinds zijn afscheid tien jaar geleden is de wereld in snel tempo veranderd. Om als Nederlandse toezichthouder onverbidelijk en onverschrokken ten strijde te trekken tegen multinationals, dat beeld is niet meer van deze tijd. De vraag is in hoeverre nationale straffen nog hoog genoeg zijn om af te schrikken. De Amerikaanse criminoloog Brandon Garrett stelt dat banken niet alleen too big too fail zijn, maar ook too big to jail.

Tegelijk zijn de mogelijkheden tot informele dialoog (opgetrokken wenkbrauwen) met verantwoordelijke investeerders veel beperkter, als zij zetelen in Qatar of elders. Zal een oproep tot verantwoordelijk gedrag van AFM-voorzitter Merel van Vroonhoven, ook indruk maken op de eigenaar van Reaal, Chairman Wu, die geen Engels spreekt?

Een tweede probleem, dat ook raakt aan de diagnose van Van Vroonhoven, is dat technologie, naast heel veel moois, gelegenheid creëert voor digitale criminaliteit. Niet alleen hacking en cybercrime, maar ook softwarefraude, zoals we zagen bij Volkswagen, en manipulatie van data, zoals in zekere zin gebeurde in de Libor affaire. Traditionele vormen van toezicht, schieten dan tekort. Slimme

software kan immers vaststellen wanneer er een inspectie of test plaatsvindt, en dan de testmodus inschakelen, zoals in de Volkswagen dieselauto's gebeurde. Toezicht moet zich dus niet alleen richten op de data, maar ook op de software die die data produceert.

Bedrijven die gehackt zijn hebben sinds kort een meldplicht. Maar vorige week vertelde Aldo van Eijk, voormalig OvJ en tegenwoordig advocaat voor grote ondernemingen, in het Financieel Dagblad dat hij zijn cliënten adviseert het stil te houden als ze zijn gehackt. Melden levert alleen maar reputatieschade op en misschien zelfs een boete. Hij kreeg veel kritiek, maar ik denk dat hij mag worden geprezen om zijn eerlijkheid. Het is naïef om te denken dat bedrijven uit zichzelf zullen toegeven dat hun beveiliging lek is. Bovendien geeft zo'n meldplicht geen oplossing als bedrijven zelf de hacker zijn.

Het is dus terecht dat de AFM nu investeert in IT-ers en data analisten. Die kunnen helpen overtredingen te detecteren. Maar de Amerikaanse bestuurskundige Dan Carpenter, die lang onderzoek heeft gedaan naar gezaghebbende toezichthouders, zegt dat effectiviteit van toezicht rust op twee pijlers. In de eerste plaats de technische competentie, expertise, en professionaliteit van toezichthouders, die er voor zorgen dat het werk goed wordt uitgevoerd. Toezicht moet slimmer worden. Daarbij horen overigens naast data analisten ook juristen, die gedetecteerde overtredingen, kunnen omzetten in handhavingsbesluiten die bij de rechter stand houden.

Maar technische competentie is volgens Carpenter slechts de helft van het verhaal. Want om veranderingen binnen ondernemingen te realiseren, hebben toezichthouders ook gezag en legitimiteit nodig. Ontwikkelingen binnen markten zijn per definitie complex en onzeker, waarbij innovaties en risico's dicht bij elkaar liggen, en regelgeving vaak achter de feiten aanloopt. Dat maakt handhaving altijd omstreden. Je maakt je niet populair als je innovatie tegenhoudt.

Formele autoriteit is daarvoor niet genoeg. Het wordt belangrijker om gezaghebbend te zijn –de agenda te bepalen. Leiderschap is nodig om tegendraadse beslissingen te nemen en de stakeholders te overtuigen van het belang ervan. De Leidse bestuurskundige Arjen Boin heeft het mooi gezegd: een duurzaam effectieve publieke organisatie wordt niet alleen gewaardeerd om wat zij doet, maar ook voor wat zij is. Een autoriteit te zijn.

Tien jaar geleden was het beeld van zo'n autoriteit: onverbiddelijk en onverschrokken. Dat past niet meer bij deze tijd. In deze netwerksamenleving is luisteren zeker zo'n belangrijker eigenschap geworden. Toezicht moet het meer hebben van de dialoog, verbinden. Anderen mobiliseren, zoals burgers, maatschappelijke organisaties, media. Het netwerk zo organiseren dat daarin verschillende belangen worden gehoord, om het risico op capture te voorkomen.

De AFM zelf heeft daarvoor een heel mooi adagium. Ze wil niet alleen de dingen goed doen, maar ook de goede dingen doen. En wat dat is, die vraag is in mijn ogen nog belangrijker dan hoe je dat organiseert, omdat die eraan vooraf gaat.

Ik ondersteun dan ook van harte het streven van de AFM om slimmer te worden. Maar toezicht moet niet alleen slim zijn, maar ook wijs, om het niet alleen goed te doen, maar ook het goede. Ik wens de voorzitter van de AFM veel wijsheid toe.