

Column

Toeziçht: balanceren tussen wantrouwen en vertrouwen

Maarten Gelderman*

We zouden het soms vergeten, maar Nederland is een land met goede instituties, met een hoge mate van vertrouwen in die instituties en met hoog onderling vertrouwen binnen de samenleving. Ook in internationaal perspectief scoren we daarop goed. Dat vertrouwen vormt de basis voor het functioneren van onze rechtsstaat, het vormt de smeerolie van de economie – formeler: verlaagt de transactiekosten – en levert zo een belangrijke bijdrage aan onze welvaart. Dat vertrouwen heeft de afgelopen jaren echter wel een paar klappen opgelopen, denk aan de toeslagenaffaire en de situatie in Groningen. Goed om eens expliciet stil te staan bij de vraag wat de rol van toezichthouders hier is.

Toeziçhthouders zijn als het op vertrouwen aankomt bijzondere beestjes. Enerzijds zijn zij zelf instituties die het vertrouwen van de samenleving moeten verdienen. Anderzijds hebben zij als taak het vertrouwen van de samenleving in andere instituties te borgen. Naarmate dat de toezichthouder beter lukt, neemt ook het vertrouwen in de toezichthouder toe en is het toezicht effectiever. Het omgekeerde geldt helaas ook. Bij problemen ontstaat al snel de roep om meer toezicht en meer toezicht op toezichthouders; toezicht als uiting van een gebrek aan vertrouwen. We belanden dan in de paradoxale situatie dat meer toezicht met minder vertrouwen gepaard

gaat. De kwaadwillende lezer zou zelfs kunnen constateren dat uit puur eigenbelang toezichthouders erbij gebaat zijn als het vertrouwen binnen de samenleving lager is.

Laten we die kwalijke prikkel even laten voor wat hij is en kijken wat samenleving en toezicht kunnen doen om in ieder geval het vertrouwen in de institutie toezichthouder zo hoog mogelijk te houden. Dan moeten we rekening houden met die kwaadwillende lezer: wees je bewust van het wantrouwen en mitigeer het. Zorg dat er bij de toezichthouder geen ruimte is voor corruptie, zelfverrijking en belangenverstrengeling en zorg dat die schijn ook niet wordt gewekt. Dat betekent dat er beleid moet zijn dat transparant maakt welke loopbaanstappen van en naar onder toezicht staande instellingen wel en welke niet gewenst zijn, dat er heldere grenzen worden gesteld aan privébeleggingen, aan het aannemen van giften, aan de omgang met lobbyisten, en aan inkoop, werving en inhuur. Bij voorkeur is ook de uitwerking van dit beleid zichtbaar en transparant.¹

Het mitigeren van wantrouwen in de motieven van de toezichthouder creëert niet automatisch vertrouwen in de competentie van diezelfde toezichthouder. Daarvoor is meer nodig en dan komen we weer bij een paradox: we moeten erkennen dat de toezichthouder minder kan dan de politiek en de samenleving zouden willen. Niets is slechter voor vertrouwen dan het niet waarmaken van gewekte verwachtingen en dus zal de toezichthouder zichtbaar moeten maken wat toezicht wél en wat toezicht níet vermag. Natuurlijk zou de toezichthouder het liefst de garantie afgeven dat er niets fout gaat, maar in de praktijk is dat niet waar te maken. Een toezichthouder zal altijd werken met een zekere risicotolerantie en

135

* Dr. M. Gelderman is Divisiedirecteur Toezicht Horizontale Functies en Integriteit bij De Nederlandsche Bank. Deze column is geschreven op persoonlijke titel en reflecteert niet noodzakelijkerwijze standpunten van De Nederlandsche Bank. Bij het schrijven van deze column heb ik mij laten inspireren door P.K. Blind, *Building Trust in Government in the Twenty-First Century*, 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007, Vienna, Austria; F.Fukuyama, *Trust*, New York: The Free Press 1995; K.A. Merchant, *Control in Business Organizations*, Boston: Pitman 1985; en verschillende Kwartaalberichten Burgerperspectieven van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

1 Hoe we dat bij DNB doen, is te vinden op: Downloads Integriteit (www.dnb.nl) en Begroting en verantwoording (www.dnb.nl).

doet er goed aan dat ook voor politiek en samenleving zichtbaar te maken. Dat vraagt overigens ook om enige bescheidenheid. Laten we eerlijk zijn, dat dingen fout gaan, is niet per se een falen van de toezichthouder, maar als alles goed gaat, is dat ook zelden enkel en alleen de verdienste van die toezichthouder.

Dat roept wel de vraag op of het effect van toezicht überhaupt te meten valt. Dat staat dan op gespannen voet met de uitgangspunten van wat wel *New Public Management* wordt genoemd, maar is niet zonder precedent. In de managementcontrolliteratuur wordt al heel lang een onderscheid gemaakt tussen *personnel*, *action* en *result controls*. *Result controls* werken wanneer we weten welk resultaat gewenst is, wanneer helder is dat de beoordeelde het resultaat voor een groot deel kan beheersen en wanneer we het resultaat ook nog kunnen meten. Als *result controls* niet werken, zijn *action* en *personnel controls* nodig (en omdat *result controls* vrijwel nooit perfect zijn, zijn deze aanvullingen bijna altijd aan de orde). *Action controls* werken wanneer we weten welke acties gewenst zijn en vast kunnen stellen welke acties worden verricht. *Personnel controls* zijn de ultieme achtervang. Omdat je niet alles kunt dichtregelen en dichtmeten, moet je erop vertrouwen dat zaken goed lopen als je de juiste mensen neerzet met de juiste motivatie.

De verhouding tussen de drie *controls* is situatieafhankelijk. Bij een verkoper zal in sterke mate naar omzet, een *result control*, worden gekeken. In een kerncentrale vertrouw je niet alleen op mensen en resultaten, maar zullen *action controls* een groot gewicht kennen. Bij een arts of een accountant vertrouwen we op een combinatie van opleidingseisen, een beroepscode en nauwkeurige voorschriften, juist omdat het meten van resultaten lastig en potentieel contraproductief is. We willen niet dat de beste chirurg alleen gemakkelijke operaties uitvoert om zo zijn succespercentage op peil te houden. U voelt hem al aankomen, ook voor veel toezichthouders geldt dat het resultaat nauwelijks te meten is en maar beperkt door de toezichthouder zelf wordt beïnvloed. En we willen ook niet dat een toezichthouder een prikkel heeft om bij fouten te wachten met ingrijpen. Daarmee is het gebruik van *personnel* en *action controls* aan de orde. Vertrouwen in hun competentie creëren toezichthouders door zichtbaar te maken dat aan medewerkers integriteitseisen worden gesteld, dat er hoge opleidingseisen zijn, met een belofte dat medewerkers in het belang van de publieke zaak werken (*personnel controls*) en met transparantie over beleid en toezichtmethodologie en *compliance* met regels (*action controls*). De samenleving kan dan zelf vaststellen of zij erop durft te vertrouwen dat mensen, beleid en methodologie het beoogde effect zullen hebben. De toezichthouder kan erop worden afgerekend of ook daadwerkelijk op belofde wijze wordt gewerkt.

Transparantie over de toezichthouder zelf vormt een rode lijn in het bovenstaande. Maar wat te doen met transparantie over het object van toezicht? Moeten we het melden van problemen en incidenten vermijden om wantrouwen niet te voeden? Toezichthouders kunnen

zeker niet alles over iedereen en op ieder moment zeggen. Er is een recht op privacy, bescherming van commerciële belangen en rechtszekerheid. Het eventueel voeden van wantrouwen verdient in die afweging geen plaats, dat voedt slechts het wantrouwen in zowel de toezichthouder als de onder toezicht gestelde. Door wederom zichtbaar te maken welke risico's, problemen en incidenten wel en welke niet gepubliceerd worden en hoe en wanneer, helpen we wantrouwen in zowel competentie als motief van de toezichthouder te mitigeren. En doen we al het bovenstaande al? Ik weet vrijwel zeker van niet. Dat is enerzijds teleurstellend, maar geeft gelukkig ook aan dat er nog voldoende kansen zijn om vertrouwen en daarmee onze rechtsstaat en onze welvaart een extra impuls te geven.