

De nieuwe strengheid

Het zal niemand ontgaan zijn dat er een herwaardering van het toezicht plaatsvindt. Schandalen in onder andere de zorg, de corporatiesector en de financiële markten hebben het vertrouwen van de politiek en het grote publiek in de semipublieke sector aangetast en dat heeft een luide en duidelijke roep om meer toezicht tot gevolg gehad. Ook het vertrouwen van de klant en de burger in beroepen zoals accountants, notarissen en bankiers die traditioneel juist sterk gebaseerd zijn op vertrouwen heeft de afgelopen jaren een flinke deuk opgelopen. En ook hier klinkt de roep om meer en scherper toezicht.

prof. dr. C.J. van Montfort

Als bijzonder hoogleraar 'goed bestuur bij publiek-private arrangementen' verbonden aan de Universiteit van Tilburg en afdelingshoofd van de afdeling 'publiek-private sector' bij de Algemene Rekenkamer. Als senior research fellow verbonden aan het Centrum voor bestuur van de maatschappelijke onderneming bij TiasNimbas, Tilburg.

Het traditionele 'samen komen we er wel uit' en 'schikken en plooiën' waarmee Nederland een zekere naam heeft opgebouwd lijken antieke overblijfselen uit een voorbije tijd geworden.

We zien vanuit Europa strenge richtlijnen ten aanzien van aansprakelijkheid, handhaving of eerlijke concurrentie op ons afkomen. De strenge handhavingscultuur die vanuit de Europese Unie Nederland binnendringt zal zijn weerslag krijgen op de manier waarop wij ons toezicht moeten vormgeven. De komende jaren zullen we een verdere herwaardering van toezicht en verzakelijking van de verhoudingen tussen toezichthouder en onder toezichtgestelde zien. Daarbij zullen raden van commissarissen en raden van toezicht steeds scherper op hun functioneren worden aangesproken en er zullen meer mogelijkheden komen om de leden van deze toezichtorganen te ontslaan of aansprakelijk te stellen.

Maar niet alleen 'Europa' leidt tot een verzakelijking van de verhoudingen. Bij de notarissen, accountants en banken is vooral het geschonden vertrouwen van de samenleving in deze sectoren reden om het toezicht aan te scherpen. Zo zien we in het wetsvoorstel voor de wijziging van de Wet op het notarisambt bijvoorbeeld de opheffing van de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht van de notaris tegenover het Bureau Financieel Toezicht (hierna BFT) en een uitbreiding van de sanctioneringsmogelijkheden voor het BFT.

Ik denk dat de 'nieuwe strengheid' die vanuit verschillende kanten opdoemt zeker kan bijdragen aan een groter vertrouwen van het grote publiek en de klant in (financiële) instellingen en dienstverleners.

Toeziht door niet-autoriteiten

Aan de andere kant moeten we niet alle heil van meer en strenger toezicht verwachten. Er zijn ook andere manieren om instellingen bij de les te houden of te corrigeren als 'het vlees zwak is' of de ambities te grenzeloos zijn. Ik denk daarbij aan televisieprogramma's zoals Radar en Kassa of aan benchmarks van scholen en universiteiten zoals die verschijnen in Trouw en Elsevier. Daarnaast neemt ook het belang toe van wat we 'voice' noemen. Voorbeelden van 'voice' zijn klachten- en bezwaarprocedures en ook bijvoorbeeld klanten-

raadplegingen, opinie- en behoeftenpeilingen of testpanels. Ook websites die de klant in staat stellen een weloverwogen keuze te maken horen in deze categorie. Maar om écht bij te dragen aan een betere dienstverlening zouden deze websites echter niet alleen informatie over prijzen en tarieven moeten geven zoals nu veelal het geval is met betrekking tot de notarissen. Al kan de klant ook in deze sector in toenemende mate beschikken over bijvoorbeeld benchmarkinformatie, klantvriendelijkheid en service, als hij een objectieve vergelijking wil maken tussen kwaliteit, service én prijs van verschillende notarissen moet hij nog steeds over een behoorlijke dosis doorzettingsvermogen beschikken.

Tussenvormen

Ook zijn er allerlei tussenvormen waarbij het steeds minder duidelijk is of het wel gaat om toezicht en verantwoording. Ik denk dan aan monitoring, visitaties, dialogen met belanghebbenden of peer reviews. Dat zijn allemaal vormen waarbij primair het leren en verbeteren centraal staat. Als we het vertrouwen van de burger en de klant in onze publieke én private instellingen willen vergroten moeten we niet alle kaarten op toezicht zetten maar ook ruimte geven aan deze andere vormen van 'checks and balances' en 'prikkel tot presteren' en moeten we het leren van eerder gemaakte fouten mogelijk maken. Brancheverenigingen kunnen in dat leren en verbeteren een belangrijke rol spelen. Zij zullen dan wel het belang van het ambt of van de beroepsgroep als geheel moeten laten prevaleren boven dat van de individuele leden.

Alternatieven voor toezicht

Al is het toezicht nog zo effectief, het kan heel goed zijn af en toe eens na te gaan of we niet hetzelfde effect langs andere wegen zouden kunnen bereiken. We zouden wellicht met z'n allen iets minder snel in de toezichtreflex moeten schieten en wat systematischer moeten stilstaan bij alternatieven die niet uitgaan van méér toezicht, maar van effectieve zelfcorrectie. Daarbij kunnen we denken aan *naming and shaming* (openbaar maken van namen van organisaties die in de fout gaan of slecht presteren), aan aansprakelijkheidswetgeving, aan protocollering, aan meer openheid of bijvoorbeeld het benutten van prikkels tot spontane naleving. Als de voordelen van naleving van wetten en regels groter zijn dan het overtreden ervan zal de kans op naleving toenemen.

Het is vanuit dit perspectief gezien jammer dat de Tweede Kamer zich op 1 februari 2011 heeft uitgesproken tegen het met naam en toenaam publiceren van uitspraken van de tuchtrechter over notarissen.¹

Belang van toezicht

Het is belangrijk goed na te denken over toegevoegde waarde van toezicht als er al heel veel andere kwaliteitsborgingssystemen zijn. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de universiteiten waar heel veel verschillende kwaliteitssystemen over elkaar heen buitelen: onderwijs- en onderzoeksvisitaties, een accrediteringssysteem, intern toezicht in allerlei vormen, onderlinge concurrentie én de externe prestatieijstjes van Elsevier.

Maar ook deze aanvullende instrumenten hebben de afgelopen jaren onder vuur gelegen: stellen de visitaties en peer reviews wel iets voor, zitten organisaties wel met de goede belanghebbenden om tafel en doen ze ook werkelijk iets met de signalen van hun klanten? Ook hier ontstaat een nieuwe strengheid voorbij de mooie

1. Amendement nr. 9 bij wetsvoorstel 32.250

woorden. Geen *window dressing*, maar echt luisteren, echt leren en zichtbaar verbeteren zal het motto voor de komende jaren worden.

Organiseren checks and balances

Het toezichtdebat wordt gedomineerd door *toverwoorden* zoals 'toezicht als last' of 'wildgroei aan toezichthouders', 'toezicht als zelfrijzend bakmeel'. Toverwoorden met een hoge gevoelstemperatuur. Ze zijn bedoeld om enthousiasme dan wel afgrijzen op te roepen. Deze vorm van *framing* van toezicht is heel beeldbepalend en kan belangrijke veranderingen versnellen én tegenhouden, maar maken een zakelijk op argumenten gebaseerd publiek debat soms wel heel lastig.

In veel beleidsstukken over toezicht wordt gepleit voor meer vertrouwen van de toezichthouder in de onder toezichtgestelde. Maar het is met de discussie over toezicht hetzelfde als met het bereiden van een maaltijd: met slechte ingrediënten krijg je nooit een goede maaltijd. De woorden 'vertrouwen' en 'wantrouwen' zijn slechte ingrediënten die een goede en zakelijke discussie over de relatie tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde in de weg zitten. Mijn pleidooi is: probeer deze begrippen eens weg te denken en terug te gaan naar de basisvraag hoe je op een zo efficiënt en effectief mogelijke manier *checks and balances* kunt organiseren die organisaties scherp houden, aanzetten tot presteren en misstanden zoals fraude voorkomen. Dat je daarbij als toezichthouder soms het gesprek aangaat met de onder toezichtstaande en dat die interventies door de toezichthouder niet altijd sancties hoeven te zijn spreekt voor zich; dat is een kwestie van efficiency of effectiviteit en daar hebben we de begrippen vertrouwen en wantrouwen niet bij nodig. 'Informeel toezicht' kan zijn waarde hebben, maar in sectoren die zwaar onder vuur liggen moeten we daar niet teveel op inzetten. Een deskundige en strenge maar rechtvaardige toezichthouder is nodig om het vertrouwen van de burger in de financiële instellingen en dienstverleners weer te herstellen.

Een ander toverwoord dat momenteel aan populariteit wint is 'horizontaal toezicht'. De Belastingdienst maakt er naam mee. In de onlangs verschenen Leidraad horizontaal toezicht MKB (2011) stelt de Belastingdienst dat 'Het doel van horizontaal toezicht is de kwaliteit van de aangiften behouden of verbeteren, door een verbeterde samenwerking en meer afstemming met fiscaal dienstverleners. Door gebruik te maken van de werkzaamheden van de fiscaal dienstverlener wordt de efficiency vergroot, kan de Belastingdienst meer in de actualiteit werken en daardoor sneller zekerheid bieden over een aangifte... De kern bij horizontaal toezicht met fiscaal dienstverleners is dat de Belastingdienst steunt op het werk dat een fiscaal dienstverlener voor zijn klant (de ondernemer) doet. Het toezicht door de Belastingdienst kan daardoor verminderen.' In mijn visie is horizontaal toezicht echter vooral een nieuw verhullend toverwoord dat moet maskeren dat het hier gaat om een simpele efficiency-operatie. Nu is er niets op tegen, in tegendeel, om toezicht efficiënter te organiseren, dat past ook in de nieuwe strengheid. Maar echte horizontalisering betekent dat er macht verschuift van de minister of de toezichthouder naar bijvoorbeeld de klant, burger of patiënt etc. En dat is hier niet het geval.

Resumé

Het notariaat is een van de beroepsgroepen die onder vuur liggen en een forse inhaalslag moeten maken om het vertrouwen van de samenleving in het ambt weer te herstellen. De nieuwe strengheid met strenger toezicht, meer checks and balances, echte horizontalisering, openbaarheid en klanten die op basis van kwaliteit

en prijs hun keuze maken zal ook niet aan deze sector voorbij gaan. Maar laten we niet vergeten dat toezicht en wet- en regelgeving slechts manieren zijn om de zwakte van de mens te corrigeren.

De nieuwe wetgeving zal niet voldoende zijn om het vertrouwen van het grote publiek in het notarisambt te herstellen. Primair moeten we het toch hebben van onze eigen geïnternaliseerde professionele standaarden, beroepsethiek, klantgerichtheid en maatvoering. Brancheverenigingen kunnen daar een belangrijke rol in spelen. Ik sluit mij aan bij de oproep die de President van de Algemene Rekenkamer, Saskia Stuiveling eerder deed in het *Notariaat Magazine* (2010-2): 'Juist een brancheorganisatie moet de regie in handen durven nemen en een proactieve houding aannemen...zij moet niet alleen opkomen voor de belangen van individuele leden, maar vooral ook de belangen van de positie van de beroepsgroep behartigen...het gaat ook om een publieke vertrouwensfunctie en dat schept ook enorme verplichtingen. Mensen hebben de notaris echt nodig, maar door allerlei schandalen en ontwikkelingen in de markt hebben de mensen momenteel het gevoel beduvelde te worden. Het is aan de beroepsorganisatie om dat negatieve imago te bestrijden.'