

Over de kosten en baten van toezicht

Philip Wallage



Ik weet niet hoe het u voor de TV is vergaan. Maar wat een persoonlijke 'drama's' hebben zich tijdens de Elfstedentocht door het ontbreken van voldoende toezicht voorgedaan! In eerste instantie werd Jenita Smit, de als derde geëindigde

dame, bij de finish als nummer vier aangemerkt. Tevens heeft onvoldoende toezicht op het stemmen verschillende deelnemers, waaronder Piet Kleine, nadeel berokkend.

Het schijnt trouwens dat Kleine, onder toezien van het ganse volk, het zicht werd belemmerd door de felle lampen van de draaiende TV-camera's.

Maatschappelijk voegen deze tragedies, die het gevolg zijn van onvoldoende toezicht, naar mijn mening onmiskenbaar 'waarde' toe aan het festijn. Wat blijft er van de tocht der tochten over als geheime stempelposten door buitenaardse satellieten worden vervangen? Het is niet voor niets dat de internationale voetbalbond FIFA het toezicht op de naleving van de buitenspelregel niet elektronisch wil doen plaatsvinden.

Hiermee wil ik aangeven dat het maatschappelijk optimale niveau van toezicht soms kan worden bereikt doordat toezicht 'vrijwel ontbreekt'!

Het viel me op dat 'het houden van toezicht' een onderwerp is dat ook verder in de belangstelling staat. Al in de eerste weken van het prille 1997 kwam de SER met een ontwerpadvies getiteld 'De consument op nieuwe markten'. Zij stelt daarin dat er snel een actief, scherp en onafhankelijk toezicht moet komen op nutsbedrijven op het gebied van energie, openbaar vervoer en telecommunicatie. Dit toezicht moet ervoor waken dat de consument de dupe wordt van het gebrek aan concurrentie in deze sectoren. Toezichthouders moeten de naleving van regels en afspraken waarborgen.² Ook reeds bestaande toezichthouders haalden de pers: 'De Hoge Raad (toezichthouder) heeft het beroep van de Verzekeringskamer (toezichthouder) tegen een onderzoek door de Ondernemingskamer (ook een toezichthouder) in de zaak Vie d'Or verworpen.'³ Ten slotte noem ik de roep van de STE en de Tweede Kamer om het toezicht te versterken op Nederlandse effectenbemiddelaars.⁴

Je kunt je afvragen waardoor deze behoefte wordt veroorzaakt. Worden normen en regels steeds meer overtreden? Worden ze alsmaar verder aangescherpt? Of komt het door de veelheid aan technologische ontwikkelingen, die het toezichthouden in wezen vereenvoudigen? Ik veronderstel dat het de combinatie is van toenemende belangstelling voor toezicht en de technologische ontwikkelingen. Nieuwe technologieën zijn ons maatschappelijk leven behoorlijk aan het wijzigen. Zonder de oorzaken nader te analyseren, betoog ik in deze column dat het houden van toezicht een maatschappelijk optimaal niveau kent.

Prof. Dr. P. Wallage is directeur van KPMG Accountants NV en hoogleraar Accountantscontrole aan de Universiteit van Amsterdam.

Als variabelen die het optimale niveau van toezicht bepalen, noem ik: de kans dat overtre-

dingen plaatsvinden, de impact van de overtre-
ding (negatief), de opbrengst in de zin van
preventieve en corrigerende werking van toe-
zicht, de operationele kosten van toezicht en de
kosten die samenhangen met de vermindering in
'welzijn' door inbreuk op de privacy en het risico
van misbruik. De laatste variabele laat zich
illustreeren aan de hand van ontwikkelingen in de
techniek van het houden van toezicht. 'Camera
ziet burger altijd en overal' luidde een recente
krantekop.⁵ Het bericht betreft de waarschuwing
van de Registratiekamer dat beveiligingscame-
ra's schending van de privacy met zich meebrengen.
Elke opname verschaft informatie waar
iemand zich bevindt, wat voor kleur haar hij
heeft, in wiens gezelschap men vertoeft en hoe
iemand zich gedraagt.

Wat ervan te denken dat in Nederland tienduizenden beveiligingscamera's hangen? Bij het
zwembad en rond de sauna's, bij het wachten op
de metro, het tanken van benzine, in warenhui-
zen, ziekenhuizen, sommige scholen, de snelweg,
crematoria⁶, het voetbalstadion en op de wallen.
Opnamen in het donker, moving detectiesystemen,
en onzichtbaar in lampen verborgen camera's zijn
al geïntroduceerd. Welke intensiteit van toezicht
staat ons te wachten? Registratiesystemen die bij
de geboorte in ledematen worden geplant (achter
de oren) die onze activiteiten 24 uur per dag
waarnemen?

Marginale kosten van toezicht kunnen dus
hoger zijn dan de marginale opbrengsten.
Mogelijke oorzaken zijn de inbreuk die toezicht
op de privacy kan maken en de mogelijkheid van
misbruik van de verkregen informatie. De
genoemde beveiligingscamera's en -technieken
die een individu dag en nacht volgen zijn wat mij
betreft een voorbeeld van (marginale) kosten die
de baten overtreffen. Dergelijk toezicht is be-
klemmend, 'deadly embracing' en demotiverend
met als ultiem gevolg dat de voorspelbaarheid
van menselijk handelen sterk wordt vergroot.
Wie durft nog van regels af te wijken als het
ontdekkingsrisico tot 100% stijgt en sancties in
het vooruitzicht zijn gesteld? Creativiteit en
concurrentie en dus ook nieuwe ontwikkelingen
worden in de kiem gesmoord. Eigen beleids- en
beslissingsruimte is dan niet meer nodig.⁷ Eigen
verantwoordelijkheid verandert in harde, onmis-
kenbare grenzen van goed en kwaad waarbij
'verschillen in gedrag' onmiskenbaar (kunnen)

worden gestraft. Saaiheid die zich vertaalt in
hoge maatschappelijke kosten van toezicht en
verminderd welzijn.

Het optimale niveau van toezicht zal per
object en individu verschillen. Een voorbeeld.
Overtreders van de maximumsnelheid zeggen
soms met onverholen trots dat hun actie in de
gegeven omstandigheden verantwoord was. Dat
andere weggebruikers mogelijk het slachtoffer
worden van hun roekeloos gedrag onderkennen
zij echter wel. Het risico dat ze ongelukken
veroorzaken, vinden dergelijke wegpiraten klein.
De boetes zien zij evenwel als rechtvaardig; het
is de prijs die ze voor het spelen van hun 'spel'
over hebben. Het bepalen van het maatschappe-
lijk optimale (absolute) niveau van toezicht is
hier natuurlijk geen sinecure.

Ik kan mij echter wel een relatieve waardebe-
paling voorstellen. Permanent toezicht door
middel van camera's gericht op snelheidsovertre-
ders laat ongetwijfeld een andere maatschappe-
lijke nutscurve zien dan het continu richten van
camera's op de luchtplaats van een gevangenis.

Natuurlijk wil ik niet betogen dat het houden
van toezicht op zich een kwalijke zaak is. In
tegendeel; onze maatschappij functioneert nu
juist zo aardig omdat we ons - redelijk - houden
aan afspraken die we op democratische wijze met
elkaar hebben gemaakt. Toezicht speelt hierbij
een onmisbare rol. Toezichthouders moeten
kritisch zijn en overtreders aanspreken en niet
terugdeinzen voor het bijsturen of zo nodig
ingrijpen.⁸ Toezicht heeft vooral waarde indien
actie wordt ondernomen als overtredingen of
afwijkingen zijn geconstateerd.

Het houden van toezicht is echter geen doel
op zich. Per object moet worden beoordeeld
hoever het toezicht zich dient uit te strekken. Het
optimum wordt bereikt indien de (maatschappe-
lijke) marginale opbrengsten gelijk zijn aan de
marginale kosten. Kosten (inbreuk op de privacy
en het risico van misbruik) kunnen worden
beperkt door regels voor het houden van toezicht
te formuleren. Zo heeft de Registratiekamer voor
het gebruik van videocamera's de volgende
regels voorgesteld:

- videobeelden maximaal 24 uur te bewaren;
- zorgvuldig gebruik alleen voor het gestelde doel;
- het gebruik van camera's bekend te maken.

Enige flexibiliteit is ingebouwd want op goede gronden kan hier van worden afgeweken. Hoe het ook zij, een toezichthouder moet zich aan regels houden en verantwoording afleggen over het uitgevoerde toezicht. Dit beperkt het risico van misbruik en zodoende de kosten van toezicht.

Nederlanders hebben een hekel aan uitgebreid toezicht op de naleving van wet en regelgeving. Desondanks worden deze in het algemeen gehoorzaam nageleefd.⁹ Houden zo.

NOTEN

1 'Het waken dat een persoon of zaak zich gedraagt of bevindt, dat een handeling geschiedt, overeenkomstig een bepaalde norm; hoede, zorg, controle.' Van Dale, Groot Woordenboek der Nederlandse Taal, Utrecht, 1992.

2 Het Financieele Dagblad, 17 januari 1997.

3 Het Financieele Dagblad, 22 januari 1997.

4 Dit mede naar aanleiding van de ondergang van Nusse Brink en Regio Effekt. Het Financieele Dagblad, 14 januari 1997.

5 NRC Handelsblad, 22 januari 1997.

6 Aldus besloten door de Crematorium Vereniging Nederland na een diefstal van vijftien urnen uit een Utrechts crematorium.

7 Zie L.A. Geelhoed, ESB 1-1-97, die stelt dat een geformuleerd doel (een harde begrotingsnorm) de overheden en sociale partners in hun gedrag disciplineert. Hij pleit voor een licht indicatieve vorm van coördinatie van het financieel-economisch beleid. Oplegging van Brusselse verordeningen werkt dan alleen maar verstikkend, vermindert de welvaarts-groei en belemmert de Europese ondernemingen in de wereldwijde concurrentieslag.

8 Het Nederlands bedrijfstoezicht wijzigt van karakter. De sfeer onder commissarissen is minder formeel, meningen worden geuit en de raad van bestuur krijgt harder tegenspel dan in het verleden. Het Financieele Dagblad, 24 januari 1997.

9 Zeff, S.A., F. van der Wel, K. Camfferman, Company Financial Reporting, North Holland, 1992, p. 345/6.