

# Werken aan productieve spanning tussen toezichhouders en marktpartijen

R. Barth MSc en H. van Beusekom MA MBA\*

De relatie tussen markttoezichhouders en marktpartijen staat regelmatig onder hoogspanning. Er gaat geen week voorbij of *Het Financieele Dagblad* bericht over onenigheid. Dit soort spanning komt voor op alle gebieden waar markttoezichhouders opereren, zoals telecom, energie en financiële markten.

Spanning in de relatie is niet altijd productief. Markttoezichhouders en marktpartijen kunnen verzanden in slepende procedures en cynisme over elkaars motieven. Beide partijen raken belangrijke zaken uit het oog, zoals het adresseren van lastige dilemma's die de goede werking van de markt in de weg staan.

We willen met dit artikel een voorzet geven voor een meer productieve relatie tussen toezichhouders en marktpartijen. Dit artikel bevat drie onderdelen:

1. een korte analyse van de oorzaken van de spanning in de relatie tussen markttoezichhouders en marktpartijen;
2. twee raamwerken waarmee je de spanning in de relatie kan beoordelen; en
3. praktische aanbevelingen om de relatie te verbeteren.

## 1. Een korte analyse van de oorzaken van de spanning in de relatie

Marktpartijen vinden hun toezichhouder onvoorspelbaar. 'Je denkt dat je een goede relatie hebt, je werkt tijdenlang aan openheid en vertrouwen, en opeens ploft er een explosieve brief op je mat'. Toezichhouders vinden marktpartijen onvoorspelbaar: 'Je krijgt tijdenlang signalen dat alles goed gaat, je begint de instelling te vertrouwen en vervolgens gebeurt er weer een fiks incident dat je vertrouwen beschaamt.' Voor beide partijen voelt de toezichtrelatie als het maken van een stap vooruit en dan weer een of twee terug.

We zien vijf verschillen die leiden tot spanning tussen toezichhouders en marktpartijen:

- a. *Vershil in belangen.* Belangentegenstellingen zijn de bestaansredenen van het toezicht. Als er geen belangentegenstelling is, dan hoeft er ook geen toezicht te zijn. Spanning ontstaat wanneer belangen groot én tegengesteld zijn. Spanning is dus ingebakken in de relatie tussen toezichhouder en marktpartij.
- b. *Vershil in middelen.* Toezichhouders en marktpartijen hebben naast verschillende belangen ook andere middelen om elkaar te beïnvloeden. Toezichhouders raken marktpartijen door aanwijzingen te geven, boetes op te leggen of de publiciteit op te zoeken. De

slagkracht is afhankelijk van de striktheid van de wet, de kwaliteit van de toezichhouder en het maatschappelijke draagvlak voor ingrijpen. Maar ook een marktpartij heeft invloed op de verhoudingen. Zij bestrijdt de toezichhouder door besluiten aan te vechten, in de publiciteit de toezichhouder te verzwakken of door bij de politiek te lobbyen voor aanpassingen van de regels.

- c. *Vershil in informatiepositie.* Toezichhouders houden met weinig mensen toezicht op veel marktpartijen. De informatie die een toezichhouder ziet is een fractie van de totale beschikbare informatie. Toezichhouders zijn afhankelijk van instellingen om aan waardevolle informatie voor hun toezicht te komen. Zelfs als je alles mag vragen, dan nog moet je wel weten wat je moet vragen. Marktpartijen hebben aan de andere kant vaak beperkt inzicht hoe een toezichhouder opereert en wat zijn drijfveren zijn. Meestal zien marktpartijen de toezichtorganisatie als een 'black box'.
- d. *Vershil in visie op de maatschappij.* Toezichhouders en marktpartijen hebben verschillende opvattingen over wat een maatschappelijk wenselijke uitkomst is. Is het acceptabel als financiële instellingen winst maken als gevolg van asymmetrische informatie of inertie? Hebben bedrijven de maatschappelijke plicht zo goed mogelijk voor hun klanten te zorgen? Tot waar reikt de individuele verantwoordelijkheid van de consument?
- e. *Vershil in cultuur.* Toezichhouders en marktpartijen zijn als olie en azijn in een dressing, het scheidt zich vanzelf als je het even laat staan. Het zijn mensen met andere drijfveren en ander gedrag. Weinig toezichhouders hebben ooit een commerciële functie gehad en weinig commerciële talenten willen ooit toezichhouder worden. Het gevolg is dat beide groepen zich moeilijk in elkaar kunnen verplaatsen. Het gedrag van de ander ziet er 'raar' of onvoorspelbaar uit en dat kan spanningen flink vergroten.

\* Robbert Barth en Hanzo van Beusekom werken bij Clear Conduct. Clear Conduct is een strategisch adviesbureau dat complexe problemen aanpakt op het gebied van toezicht, gedrag en risicomanagement. Zie [www.clearconduct.nl](http://www.clearconduct.nl). Ze zijn beiden strateeg, toezichhouder en leidinggevende geweest bij de Autoriteit Financiële Markten. Robbert en Hanzo zijn te bereiken via [robbert@clearconduct.nl](mailto:robbert@clearconduct.nl) en [hanzo@clearconduct.nl](mailto:hanzo@clearconduct.nl).

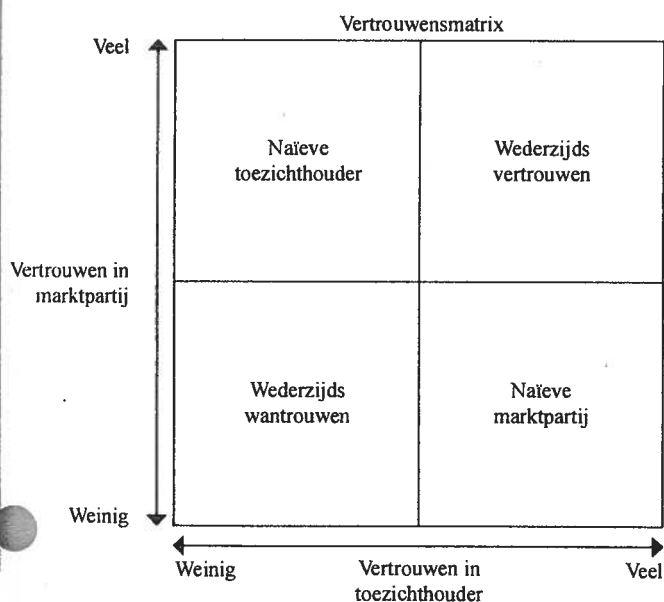
Deze factoren bemoeilijken de relatie tussen toezichhouder en marktpartij. We geven in de volgende paragraaf twee raamwerken waarmee je de spanning in de relatie toezichhouder – marktpartij kan beoordelen.

## 2. Twee raamwerken waarmee je de relatie kan beoordelen

Inzicht in de onderlinge verschillen is een eerste aanzet naar een meer productieve relatie. De bovenstaande vijf verschillen zijn altijd in enige mate aanwezig. De mate waarin ze tot overmatige spanning leiden verschilt van geval tot geval. Echte waarde zit natuurlijk in het analyseren en verbeteren van het individuele geval. We presenteren twee raamwerken die helpen bij deze individuele analyse.

### 1. De vertrouwensmatrix

De vertrouwensmatrix (zie figuur hierna) heeft overeenkomsten met een klassiek *prisoner's dilemma*. Op de ene as staat het vertrouwen van de toezichhouder in de marktpartij en op de andere as staat het vertrouwen van de marktpartij in de toezichhouder. De vertrouwensmatrix laat zien waarom wederzijds wantrouwen een stabiel maar suboptimaal evenwicht is.



In het kwadrant links onderaan is er sprake van 'wederzijds wantrouwen'. De toezichhouder denkt dat de marktpartij de wet ontwijkt of de regels breekt als dat commercieel goed uitkomt. De marktpartij verwacht dat de toezichhouder alles in het werk stelt om hard te handhaven als ze achter belastende informatie komt, ook als het geen belangrijke of bewuste overtreding van de wet is. De marktpartij houdt in dit kwadrant afstand en geeft zo min mogelijk zinvolle informatie aan de toezichhouder. De verwachting van de toezichhouder komt daarmee uit. De marktpartij laat nooit iets van zich horen behalve als er een ernstig incident is waarbij ze niet anders kan dan melden, bijvoorbeeld omdat het incident al publiekelijk bekend is geworden. De toezichhouder ziet in het incident zijn gelijk bevestigd en besluit hard te handhaven. Hiermee wordt ook de verwachting van de instelling bevestigd. Wederzijds wantrouwen is het stabiele resultaat.

Stel nu dat er een nieuwe wind waait bij de toezichhouder. Uit eigen beweging of door druk van buiten besluit de toezichhouder om 'high trust' toezicht te houden. In ruil voor openheid naar de toezichhouder krijgt de marktpartij ruimte om incidenten zelf op te lossen en wordt zij op haar woord geloofd. De marktpartij weet echter niet of de toezichhouder te vertrouwen is. Als de marktpartij besluit om vanwege het lage vertrouwen geen belastende informatie over zichzelf aan te dragen dan zitten we in het kwadrant linksboven, 'naïeve toezichhouder'. In dit instabiele evenwicht is de stroom van informatie naar de toezichhouder dun. De toezichhouder heeft 'high trust' en voert geen eigen onderzoek uit. Het is even stil in de relatie. Na deze stilte volgt onvermijdelijk een grote ontploffing: een fiks schandaal komt aan de oppervlakte waar de marktpartij al lang weet van heeft maar waarvan zij besloten heeft het niet te melden. De toezichhouder wordt door 'schade en schande' wijs, verlaat 'high trust' en de relatie rust steviger dan ooit in het kwadrant van wederzijds wantrouwen.

Stel nu dat er een nieuwe wind waait bij de marktpartij. De nieuwe CEO gelooft in transparantie en heeft 'niets te verbergen'. Incidenten worden getrouw en met onderbouwing overgedragen aan de toezichhouder. De marktpartij vertrouwt erop dat de toezichhouder inziet dat deze overtredingen klein en onbewust begaan zijn, en dat het bij andere partijen minstens even erg is. De toezichhouder krijgt onderbouwde en boetewaardige dossiers op zijn bureau. De marktpartij is de enige die dit gedrag meldt en de toezichhouder denkt daarom dat ze waarschijnlijk een van de ergste overtreders is. Of de toezichhouder ziet zo weinig overtredingen terwijl hij weet dat er veel mis moet zijn, dat hij besluit te handhaven zodra hij een overtreding ziet. In beide scenario's past de toezichhouder haar niveau van vertrouwen niet aan. We zitten dan in het kwadrant van de naïeve marktpartij. De toezichhouder legt een boete op en de reactie van de marktpartij laat zich raden: we zijn snel weer terug in het kwadrant van wederzijds wantrouwen.

Het kwadrant rechtsboven, wederzijds vertrouwen, is voor beide partijen riskant om na te streven. De marktpartij moet open zijn om het vertrouwen waar te maken, maar weet niet hoe de toezichhouder reageert. Als zij het gedrag van de toezichhouder verkeerd heeft ingeschat, kan de reputatieschade groot zijn. De toezichhouder moet erop vertrouwen dat hij tijdig, volledig en juist wordt geïnformeerd door de marktpartij. Als blijkt dat hij zich jarenlang aan het lijntje heeft laten houden door een marktpartij dan kan de schade voor consumenten en voor de toezichhouder groot zijn. Zeker als de belangen (zie 1a) en de informatiepositie (1c) sterk verschillen en de toezichhouder flinke slagkracht (1b) heeft, is het moeilijk om in het kwadrant rechtsboven te blijven.

Deze dynamiek van de vertrouwensmatrix hebben we veel in de praktijk waargenomen. Het is mogelijk om van links-onder naar rechtsboven te komen, maar het is een langdurig, arbeidsintensief en fragiel proces. De matrix laat mooi zien waarom zowel toezichhouders als marktpartijen hun onderlinge relatie vaak zien als een bijzonder wankel evenwicht. Het raamwerk is vooral geschikt om een inschatting te maken van de huidige relatie en ideeën voor verbetering te genereren (zie ook de laatste paragraaf). Het volgende raamwerk is optimistischer dan het eerste. Dit raamwerk laat zien hoe toezichhouders en marktpartijen kunnen werken aan

lange termijn oplossingen, waarmee je uit de dynamiek van de vertrouwensmatrix kan ontsnappen.

## 2. De routekaartanalyse

Toezichthouders en marktpartijen klagen dat het gesprek tussen hen beheerst wordt door incidenten en dat belangrijke thema's te weinig aandacht krijgen. Wij denken dat met de 'routekaartanalyse' een structurele bijdrage geleverd kan worden aan de relatie tussen toezichthouder en marktpartij. Deze analyse bestaat uit vijf vragen:

### 1. Wat is de bestemming?

We starten met het in kaart brengen van het lange termijn doel van beide partijen. Wanneer werkt de markt goed, zijn organisaties in control en worden de belangen van de maatschappij gediend? Natuurlijk is de toekomst niet goed te voorspellen en is het speelveld complex. Het is daarom vooral belangrijk om in te zien welke principes voor beide partijen leidend zijn en wat die betekenen in een praktijk vol dilemma's. Je hoeft het natuurlijk ook niet eens te zijn over de bestemming, het belangrijkste is dat je inzicht krijgt in elkaars ambities en drijfveren.

### 2. Wat is het startpunt?

In welke mate hebben toezichthouder en instelling hetzelfde beeld over het startpunt? Wat gaat er goed en niet goed in de markt, wat moeten instellingen verbeteren en hoe erg is dit als ze dat niet gelijk doen? Vaak hebben toezichthouders en marktpartijen sterk verschillende beelden over hun huidige positie en mogelijkheden. Eerlijk tegen over elkaar zijn aan het begin van de reis helpt problemen later voorkomen.

### 3. Welke route nemen we?

Er zijn altijd veel verschillende manieren om van het startpunt naar de bestemming te komen. In welke mate hebben toezichthouder en instelling hetzelfde beeld over de marsroute? Wat zijn de verbeteringen die instellingen moeten maken, hoe snel moeten deze gemaakt worden en wat is de rol die de toezichthouder daarbij speelt? Is een omweg of tijdelijke vertraging acceptabel als dit de marktpartij helpt om de transitie te maken?

### 4. Hoe verbeteren we het zicht?

Hoe beter het zicht, hoe makkelijker het is om op je bestemming te komen. Vaak kunnen toezichthouders en marktpartijen elkaars gedrag maar ten dele zien. Wordt een beloofde aanpassing inderdaad gemaakt? En klopt het dat die andere aanpassing aan het bedrijfsmodel te kostbaar is? Voor een soepel transitieproces is het van groot belang dat de beide partijen werken aan het verbeteren van het zicht. Dit kan bijvoorbeeld door tijdig en consistent inzage te geven in gevoelige gegevens.

### 5. Wat doen we bij onverwachte hobbels?

Een routekaart is altijd een grove versimpeling van de werkelijkheid. Het is van belang vooraf af te spreken wat partijen doen bij hobbels en incidenten. Welke mechanismen heb je als marktpartij om terug te komen op de afgesproken weg na een verkeerde afslag? Ben je als toezichthouder bereid om incidenten door de vingers te zien als de marktpartij werkt aan de juiste lange termijn doelstellingen?

De optimale strategie voor toezichthouder en marktpartij is sterk situatie-afhankelijk. Wij hebben in de praktijk gemerkt dat beide raamwerken waarde toevoegen. Je kunt aan de hand van deze raamwerken beter inzicht krijgen in de positie en dilemma's van de andere partij. Dit helpt bij het reduceren van de spanning tot een productief niveau. Het eerste raamwerk is vooral nuttig om de relatie te analyseren, het tweede raamwerk geeft concrete handvatten voor verbetering. We besluiten het artikel met een zestal praktische aanbevelingen om de spanning in de toezichtrelatie productief te houden.

## 3. Praktische aanbevelingen om de relatie te verbeteren

Wat kan je doen om de toezichtrelatie te verbeteren? We geven zes praktische aanbevelingen voor toezichthouders en marktpartijen:

1. *Investeer in de relatie in vreedstijd.* Bouwen aan de relatie is productiever indien er geen acute dingen spelen. Agendeer belangrijke thema's en overtuig met inhoudelijke afwegingen.
2. *Verplaats je in de ander.* Letterlijk. Wat beweegt de toezichthouder of marktpartij en welke lastige afwegingen moet hij maken? Neem een middag en schrijf een jaarplan voor de ander. Wat zijn je thema's en acties? Deel ze als je durft!
3. *Werk stap voor stap en uit overtuiging.* Vertrouwen kost tijd. Je acties zijn alleen geloofwaardig indien ze uit eigen overtuiging voortkomen.
4. *Wees geloofwaardig en consistent.* Bouw een track record op door het geven van betrouwbare informatie en zeg het snel als je je vergist hebt.
5. *Maak zo min mogelijk aannames over de ander.* 'Ze zullen wel weer zus of zo'. Werk juist aan ruisvermindering. Vraag door, verdiep, spiegel en begrijp.
6. *Ga bij elkaar langs.* Toezichthouders en marktpartijen bestaan uit mensen. Mail niet als je boos bent, maar bel, of beter nog ga langs. Blaf niet. Dat staat stoer maar werkt altijd contraproductief op de lange termijn.