

MR. A.W.H. DOCTERS VAN LEEUWEN
VOORZITTER BESTUUR AUTORITEIT FINANCIËLE MARKTEN

ROBERT GUNTHER EN JAN SCHIPPER

Zowel handhaving als normoverdracht

'Iedereen wil altijd mijn hele doopceel lichten', zegt hij als we ons beklagen over het korte uur dat hij beschikbaar stelt. Vaak wordt Arthur Docters van Leeuwen als Beurswaakhond opgevoerd. En toen hij een jaar geleden gekozen werd tot voorzitter van CESR, de Europese club van Security Regulators, voegde het FD in zijn Engelstalige kolommen hem de kwalificaties 'ambitious, difficult, dominant, rough, arrogant, dictatorial, awkward en provocative' toe. Zijn woorden ergens in de verte zoekend, houdt hij meer van monologen dan van repliek. Maar omdat hij vriendelijk bleef en grappend, be kroop de gedachte dat hij naast zéér weerbaar misschien ook wel een beetje kwetsbaar is, en verlegen.

U hebt een vrouw en drie dochters, zo zegt uw cv. Veel meer dan dat is over uw persoon ook niet bekend.

> Ik woon in Den Haag. Daar ben ik ook geboren, op de dag van de wapenstilstand: 8 mei 1945. Vlak daarna zijn mijn ouders naar Zeist verhuisd. Mijn vader was er vertegenwoordiger in keukenapparatuur. Ik heb ook in Zeist op school gezeten.

Laat eens raden: Gymnasium Bèta.

> Met toch enige moeite. Mijn wiskundeleraar vond nog dat ik wiskunde moest gaan studeren, maar met algebra had ik grote moeite. Natuurkunde vond ik wel erg leuk. Ik heb er sterk over nagedacht of ik sociologie zou gaan doen. Er was net een nieuw boek uit, moderne sociologie van Van Doorn en Lammers, een dik standaardwerk. Dat heb ik in de vakantie gelezen en ik kwam toch tot de conclusie dat ik dat niet moest doen. En toen raakte ik gegrepen door rechten: dat had met het hart te maken – ook met het hart, niet alleen het hoofd.

Waar?

> In Utrecht. Dat had toen een goede naam. En nu trouwens weer. Het lag dus voor de hand

om maar eens in Utrecht te gaan beginnen. Na een jaartje ben ik op kamers gegaan.

Het corps?

> Nee, Unitas. Het corps was toen wel heel erg van Ons Soort Mensen. Dat trok mij niet aan. Ik kom zelf uit een vrijzinnig-protestantse hoek. Het levensgevoel van Unitas kwam daar toen heel dicht bij. Ik ben daar een aantal jaren behoorlijk actief geweest, ik heb een aardige studententijd achter de rug, van alles gedaan. Hier komt het nu eigenlijk allemaal weer bij elkaar. Ik was toen erg goed in civiel recht, maar zag daar niet veel toekomst in. Ik heb wel een dure naam, maar wij waren thuis helemaal niet bemiddeld. De mogelijkheden in de civielrechtelijke hoek, als je niet al vrienden of familie had in de advocatuur, waren toen niet groot. Ik voelde er ook niet veel voor om rechter te worden, toen niet. Dus lag de overheid voor de hand. Daar gebeurde het eind jaren zestig ook allemaal.

Uw eerste baan was bij Financiën?

> Nee, bij Binnenlandse Zaken. Ik was staatsrechtelijk georiënteerd, vind taal heel leuk en

'OOK MET HET
HART,
NIET ALLEEN
HET HOOFD'



ARTHUR DOCTERS VAN LEEUWEN (1945)

Studie Nederlands recht aan de Universiteit Utrecht
(specialisatie Staats- en Bestuursrecht)

- 1970 ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën
- 1980 ministerie van Binnenlandse Zaken, plaatsvervangend directeur Politie
- 1981 Plaatsvervangend directeur-generaal voor Openbare Orde en Veiligheid
- 1988 hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst
- 1995 voorzitter van het College van Procureurs-Generaal
- 1999 voorzitter bestuur Stichting Toezicht Effectenverkeer
(rechtsopvolger: Autoriteit Financiële Markten)

Docters van Leeuwen is getrouwd en heeft drie dochters.

wilde eigenlijk wetgever worden. Dat vak heb ik daar heel goed geleerd, maar ik vond het uiteindelijk toen te specialistisch. Toen waren we een keer op bezocht bij Financiën, ik zat in een groepje tonge Vlaamien, en daar troffen we een nels gamspirectoe Directeur-generaal, A.J. Middelhoek, later nog voorzitter van de Europese Rekenkamer geworden. Die had allerlei nieuwe ideeën over hoe te naar de overheidstfinanciën moest kijken. Dat leek me wel wat.

Was dat de kant van de Generale Thesaurie of was het bij de Belastingdienst?

Dat was het toen net opgerichte directoraat-generaal van de Rijksbegroting. Daarvoor maakte dat deel uit van de Thesaurie.

Daar zat toch Dick Meijs?

→ Meijs is Middelhoeks opvolger. Ik heb ook nog een paar jaar onder Meijs gediend. Ik heb

‘IK KAN WEL GÓÉD DENKEN, MAAR NIET VLÚG DENKEN’

toen een keer een project gedaan over financiële informatiesystemen. Ik vroeg me af waarom ik daarvoor werd uitgekozen, het was mijn eerste ervaring met IT. ‘Het gaat om de architectuur’ zei Dick. ‘Ik ga wel over de begroting, maar ik heb geen idee wat die departementen met dat geld eigenlijk allemaal doen’.

Had dat nog iets met rechten te maken?

Nee, niks. Maar wel met een manier van denken die je toch leert bij rechten. In dit geval: hoe maak je iets waardoor je kunt doorgronden wat er met dat geld gebeurt? We gingen veel op stap samen. Ik had bedacht dat er allerlei conglomeraten waren die hetzelfde probleem hadden: hoe weet een holding nou wat zo’n werkmaatschappij uitspookt. We zijn naar Philips geweest, naar Unilever, naar de Rabobank en noem maar op. Ontzettend leuk! Iedereen mist de heer Meijs zeer, ik ook. Ik ken niemand met zo’n snel verstand als hij. Ik weet nog goed dat we een keer nog snel een minister-raadstuk moesten maken. Dick was iemand die de dingen toch wel erg graag onder controle hield. Dat deed je dus op zijn kamer. Ga maar zitten, zei hij dan, en schrijf het hier maar. Ik begon dus gewoon te schrijven. Zegt Dick, die mij rustig ziet zitten ploeteren – ik was natuurlijk lang niet zo snel als hij. Ik kan wel goed denken, daar mankeert het niet aan, zo eigenwijs ben ik wel, maar ik kan niet vlúg denken – dat duurt te lang, ik doe het wel en kijk jij maar of ik het goed begrepen heb. Hij nam dus mijn schriftje over, schrijft verder waar ik was opgehouden en vroeg of ik ernaast kwam zitten om te kijken of het goed ging.

U zei zojuist iets over het hart en het hoofd. Wat is het aspect ‘hart’ in rechten?

→ Recht is iets dat je moet vinden. Alhoewel argumenten in het recht heel erg belangrijk zijn, is het toch geen deductieve wetenschap. Je kijkt niet alleen naar de feiten en de wetboeken om vervolgens door strak redeneren bij die zaak uit te komen. Er is altijd, rechtsfilosofisch gezien, een soort sprong die je moet maken. Je moet het recht zoeken en zien te vinden.

'PRIMA TAFELSPEECHES, JE LACHT JE GEK'

Het jaarverslag van Xerox telt, aldus Trompenaars in het FD van vandaag, duizend pagina's, waarvan er 900 geschreven zijn door juristen. Dat is het Amerikaanse rechtstelsel. Dat moet u verafschuwen.

> Ja, maar daar ben ik de enige niet in. Er is een duidelijk verschil tussen zeg maar de Europese opvatting en de Amerikaanse. In Europa is men het er wel over eens dat je het beter over je beginselen kunt hebben, over helderheid, dan over een opeenstapeling van het af zien te houden van claims en aansprakelijkheden.

Winnen we dat als Europeanen?

> Wat je wel merkt is dat bij Europeanen dit type denken aan kracht aan het winnen is bij het overleg over IAS, zeker sinds Sir David Twee die daar voorzitter van is. Een uitermate geestig man overigens, prima tafelspeeches, je lacht je gek. Maar met die geestigheid kan hij uitstekend zijn serieuze boodschap kwijt. Het moet over beginselen blijven gaan. De accountant mag niet volstaan met te zeggen dat alle regels zijn gevolgd. Hij moet toch, of de regels nu zijn gevolgd of niet, zelfstandig tot een oordeel komen of de cijfers inderdaad een betrouwbaar beeld geven.

De Amerikanen worden steeds krampachtiger.

> Dat vonden we al. Die neiging heeft de Europeanen, zeker na Enron en de hele staart, beslist gesterkt in de opvatting dat dat niet de goede weg is. Ik ben voorzitter van de Europese effectentoezichthouders en ja, daar word ik steeds aangesproken over wat onze beginselen nu zijn. En over de rollen die diverse partijen daarin spelen. Dat zijn toch ontwikkelingen die er tien jaar geleden niet waren en nu wel.

Op 1 september is gestart met de geleidelijke ontvlechting van het sectorale toezicht in prudentieel en gedragstoezicht. Kunt u straks nog wel Beurswaakhond genoemd worden?

> Het zijn van effectentoezichthouder zal toch altijd een belangrijk deel van ons werk uitmaken. Dat blijft gewoon zo. Dat zie je ook bij FSA. Die is dan integraal toezichthouder, maar als je ziet hoe belangrijk ook voor hen het effectentoezicht en het toezicht op de City zijn, dan blijft dat altijd een heel belangrijke factor. Het

effectenverkeer is zo onderliggend, zo belangrijk voor de hele financiële markt.

In het jaarverslag van de Autoriteit zie ik een aantal hoofdstukken in de merkwaardige volgorde: zuiverheid tussen kapitaalvragers en beleggers, zuiverheid tussen intermediairs en beleggers, dan functioneren van de financiële markten en vervolgens zuiverheid tussen beleggers onderling. Die financiële markten, horen die niet naar prudentieel?

> Er is nog nooit echt goed wettelijk geregeld wie er nu over de afhandeling en de bewaring gaat. Wij zien nu in mandaat toe, omdat Financiën niet zelf toezicht wil uitoefenen. Voorlopig is het standpunt dat aan clearing en settlement en bewaring beide aspecten zitten

Bent u bereid om het uiteindelijk af te geven?

> Een territoriumgevecht in de zin van wie gaat er nu over dit en wie gaat er over dat, is niet aan de orde. Je moet veel meer kijken naar wie er over de banken, de commissarissen, het bewaarbedrijf gaat. Per aspect moet er een toezichthouder zijn. Het prudentiële aspect is dat de onderneming zijn verplichtingen nakomt. Het aspect 'hoe zeker ben ik in mijn transacties als burger?', dat doen wij. We zijn er nu in geslaagd – de Verzekeringskamer, wij en de Bank – een samenwerkingsconvenant af te sluiten zodanig dat de toezichtslast voor degenen die onder toezicht staan zo klein mogelijk blijft. Vroeger waren wij alledrie een prudentiële toezichthouder, plus sectortoezichthouder en gedragstoezichthouder. Wij hebben zélf als toezichthouders voorstellen ontwikkeld. De heer Zalm sneed het onderwerp in mei vorig jaar aan en in enkele maanden tijd leverden wij een voorstel. Dat voorstel is ook gevolgd. Heel belangrijk daarbij was a. de kracht van het concept, en b. het feit dat in die Raad van Financiële Toezichthouders waarin we zaten met elkaar al zoekend en tastend toch onderling vertrouwen was gegroeid, juist en vooral bij onze respectievelijke staven. Het feit dat we het in vier maanden tijd hebben kunnen doen, is tekenend voor het feit dat er een understanding was.

Is het concept zo sterk dat u dat ook in Europa met verve zou kunnen verdedigen?

> Er is één goede studie geweest, door de Australiërs. Zij hebben dat onderscheid tussen gedrag en prudentieel echt uitgediept. Niemand volgt in zijn geheel het Australische model, wij

'EEN TERRITORIUM-
GEVECHT IS NIET
AAN DE ORDE'

**'EEN HALF
WOORD WAS
GENOEG.
HEERLIJK!'**

ook niet. Maar het concept is wel heel sterk. We weten natuurlijk geen van allen hoe dat organisatorisch gevolgd zou worden, maar je ziet het wel terugkomen. Een aardig voorbeeld is Zweden. Dat heeft na het bankenschandaal daar ergens eind jaren '80 halt gezegd en gesteld dat er een toezichthouder moest komen. Oorspronkelijk was dat sectoraal. De Zweden zijn zelf tot de conclusie gekomen dat die paraplu beter een prudentiële club kon hebben en daarnaast een gedragsgeoriënteerde club. Je ziet dus dat die twee vragen van kortweg 'krijg ik mijn centen terug?' en 'word ik niet beduvelde?' toch grote organisatorische kracht hebben. Er zijn landen, die zich naar eigen zeggen wel degelijk ontwikkelen naar een vergelijkbaar systeem als het onze en met een zekere jaloezie en verwondering zich afvragen hoe wij dat in vier maanden tijd voor elkaar hebben kunnen krijgen.

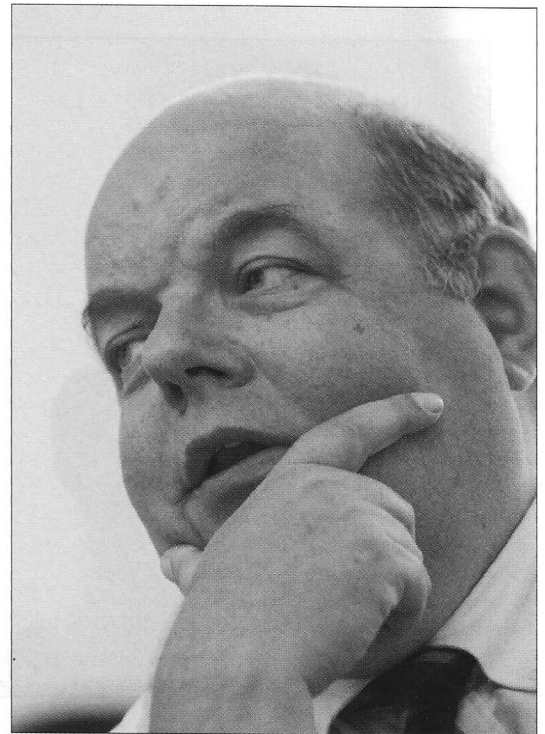
Hoe kwam minister Zalm destijds voor de STE op u uit?
> Ik ben voorgedragen door de Raad van Toezicht. Zo is de procedure. Men had niet veel tijd nodig om daar ja op te zeggen. Ik heb Gerrit op Financiën nog als wizz kid zien binnenkomen. Hij is begonnen bij Begrotingszaken.

Bij de Zalmen in Enkhuizen was de mens slechts geneigd tot alle kwaad. U bent vrijzinnig protestant.
> Ja, maar ook vrijzinnig protestanten zijn als het eropaan komt behoorlijk protestant hoor.

Was dat iets gemeenschappelijks?
> Daar hebben we het eigenlijk nooit zo over gehad. Het was een minister die heel gemakkelijk leiding gaf. Een half woord was genoeg, het was allemaal zo klaar. Heerlijk!

In welke mate heeft u het toen al over veranderingen in het toezicht gehad?
> Het onderscheid met deze heldere conceptuele lijnen was er toen nog niet. We hebben het er wel over gehad of het plan was om er één toezichthouder van te maken. Hij gaf aan dat hij daar voorlopig niet over dacht: dat vond hij veel te bureaucratisch.

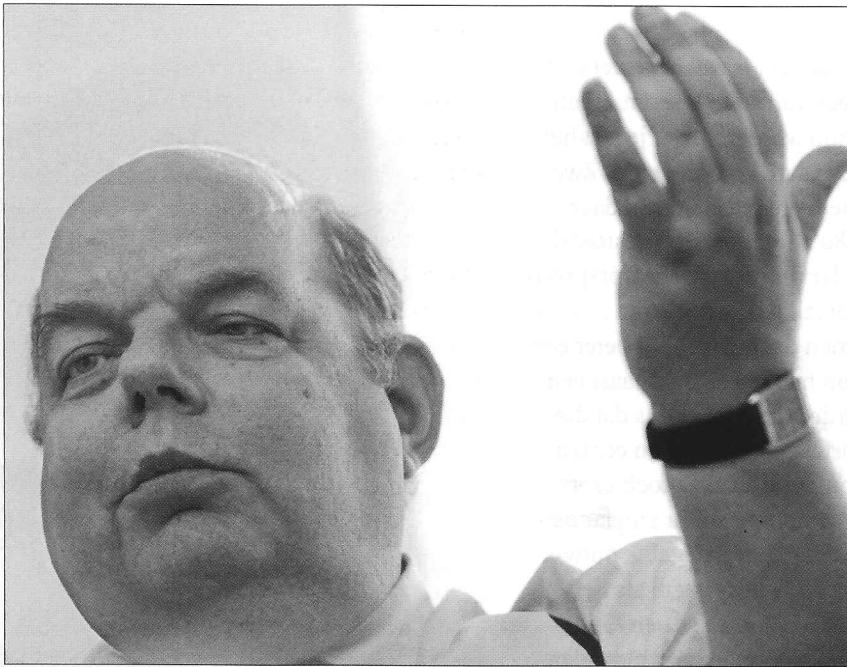
Checks en balances?
> Ja, daar geloof ik erg in. Een beetje concurrentie in toezicht is helemaal niet erg: anders wordt het een dichte piramide. Het moet een beetje transparant blijven. Je kan niet tegen de



hele industrie zeggen: willen jullie alsjeblieft een beetje transparant worden en vervolgens zelf een structuur kiezen die niet bepaald uitblinkt in transparantie.

Hoe gaat dat nou als proces? Broeit zo iets dan al lang in zo'n ministerie en wordt er dan een strategie uitgedacht?

> Er worden veel te veel sprookjes over bedacht. Waar ze erg achterheen gezeten hebben en wat ze ook een beetje er doorheen hebben gedrukt, is de vorming van een Raad van Financiële Toezichthouders. Niet dat we voorheen niet met elkaar praatten, maar men vond dat de relaties tussen toezichthouders veel structureler van aard moesten zijn en dat die toezichthouders ook gezamenlijk beleid moesten gaan maken. Daar zaten allerlei juridische haken en ogen aan en daar moesten we iets op verzinnen. Toen zijn we even gestopt om te kijken hoe het zich verder zou ontwikkelen in Europa. Want we kunnen wel gelijk hebben, maar als ze het elders overal anders gaan doen, zullen wij toch moeten volgen. Je zag en ziet in Europa eigenlijk iedereen worstelen met de vraag van integratie. Producten worden geïntegreerd, de productie geleidelijk aan met geïntegreerde back offices. Daar moet het toezicht op reageren. Maar hoe ver ga je daar nu mee? Wij hebben nu een model gekozen waarvan wij zeggen dat het voorlopig niet verder hoeft te gaan. Dit is goed behapbaar, goed in te voeren, conceptueel sterk.



**'HET HOEFT ACHTER HET
LOKET NIET ALLEMAAL
HETZELFDE TE ZIJN'**

En ondertussen maar eens kijken hoe het zich in Europa ontwikkelt. Mocht daar toch een bepaalde lijn dominant worden, zodat ook de Commissie in die lijn doorgaat, dan zullen wij ons systeem wel aanpassen. En dat kan, dat is niet moeilijk. Daar hebben we het ook een beetje op geconstrueerd: het kan zo weer uit elkaar als het moet. En als het moet, kan het ook geïntegreerd worden.

Er moet nog een heleboel wetgeving worden gemaakt.

> Ja, dat is een groot project bij Financiën. Over twee weken praten we over een eerste concept. Eer dat alles in werking is getreden, even aangenomen dat de Kamer zo welwillend blijft ten opzichte van deze ontwikkelingen: 2004, begin 2005. Daar mikken we op. Maar denk niet dat er in tussentijd niets gebeurt, er komt steeds wat van de band rollen dat ingevoerd moet worden of zijn. We zijn nu heel druk bezig met toezicht op tussenpersonen.

Zie ik het goed dat u daarmee de zwaarste kluit op tafel hebt gekregen?

> In elk geval zijn het er een hoop. We zijn nu met alle mogelijke koepels, daar zijn er ook een hoop van, aan het praten. We geven aan dat ze

zelf veel moeten doen. Wij zullen incidenten blijven doen en uiteraard steekproeven blijven uitvoeren. Want dat kun je niet zonder machtsmiddelen. Dat komt ook omdat, ook al zou het goed gebeuren door een private instelling, niemand dat gelooft. Het concrete toezicht wordt dus niet gedelegeerd, maar bijvoorbeeld het ontwikkelen van opleidingen, het afnemen van examens, het initieel definiëren van eindtermen, dat zijn dingen die ze zelf moeten doen.

Er komt warempel, vanwege de 'grotten getale', een stuk zelfregulering terug?

> Ja goed, maar daar is ook niet zoveel op tegen. Vanaf het moment dat ik hier kwam, in eerste instantie speelde dat met de Beurs, heb ik bepleit dat men zijn eigen verantwoordelijkheid zichtbaar tot uitdrukking brengt. Het hoeft achter het loket niet allemaal hetzelfde te zijn, maar voor bijvoorbeeld degene die een klachtencommissie nodig heeft, zou het wel ietsje helderder moeten worden dan het nu is. En dat wil dan nog niet zeggen dat je ook de harde kanten van het toezicht ook aan hen overlaat.

Wat zijn die harde kanten dan?

> Als er een incident is, als er echt iets misdraan zou zijn, dan zijn we gauw klaar, dan moet de toezichthouder naar binnen om dingen uit te zoeken, punt. Je moet ook zorgen dat er aan belangrijke dingen als zorgplicht voldoende aandacht wordt geschonken. Dat moet je zekerstellen. Over hoe je dat dan doet, daar praten we nu over en dat zijn redelijk positieve gesprekken. Wij overwegen een platform op te richten met betrekking tot de invoer van toezicht op de tussenpersonen, zoals wij dat ook gedaan hebben voor het overleg met de effectenbranche. Er is ook een Raad voor de Effectenbranche. Er was natuurlijk al de nvb. Dus je zorgt toch dat je goede overlegfora hebt: het gaat uiteindelijk om normoverdracht en daar moet je de partijen voor aan tafel hebben. Hoe duidelijker de norm, hoe beter. Want dan kun je hem ook echt handhaven.

U hebt een sterk geloof in het zelfreinigende vermogen van de samenleving?

> Ja, zeker, zonder kan het niet. Maar je moet het blijven stimuleren. Puur soevereiniteit in eigen kring, om bij die lijn te blijven, dat gaat volgens mij niet, daar ben ik toch te veel Thorbeckiaan voor. Er zijn dingen die je bij individu-

**'GEDOGEN KAN
NOOIT EEN
BESTUURLIJK
INSTRUMENT
ZIJN'**

ele burgers af moet dwingen en moet kunnen afdwingen. De burger moet ook weten dat dat gebeurt en in voldoende mate. Ik heb zelf mee-geschreven aan een nota over gedogen. Het is jammer dat de vorige regeringen daar niet de nodige aandacht aan hebben geschonken. Gedogen kan echt alleen maar om een wel-omschreven reden en voor een beperkte tijd. Het kan nooit een bestuurlijk instrument zijn. Dat doen wij dus ook niet hier. Het gaat om twee dingen: handhaving en normoverdracht. Er zijn twee denklijnen: de Angelsaksische, die utilitisch van aard is, waarbij het uitgangspunt is dat de mens alleen gedreven wordt door zijn lusten en zijn mogelijkheden en je hebt de lijn die stelt dat mensen een geweten hebben en daar uiteindelijk op kunnen worden aangesproken. Het is beide waar. Je moet dus steeds vormen kiezen die aan beide principes recht doen, daar komt het op neer. Dat is überhaupt de kunst van het handhaven en dus die van de toezichthouder, die juiste balans vinden.

Dat verschilt per groep en in de tijd, merken wij. Aanvankelijk geloofde men het niet zo erg als wij zeiden dat het nu echt anders moest. Er werd gezegd: wat gek dat jullie concrete toezichtmaatregelen treffen. En dan zeiden wij: dat komt omdat als wij nu een discussie aangaan met een instelling dat niet betekent dat die lang moet duren. Daar moest men even aan wennen. Begrijpelijk, ik heb daar niet zo'n moeite mee. Ik ben toch zeven jaar plaatsvervangend directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid geweest en toen had je hier in Amsterdam gebieden waar de politie niet meer kwam, dus ze hoeven mij niet uit te leggen wat de betekenis van handhaving is. Maar met alleen handhaving gaat het ook niet. Zelfs zo'n gebied als de Zeedijk, toen echt nog een no-go area, daarover is het gemeentebestuur – heel verstandig – met die mensen gaan praten en heeft gezegd dat ze zelf ook wat moesten doen. Die wijk is opgeknapt, er zijn hotels gekomen en het is nog steeds een boeiende wijk zal ik maar zeggen, maar het is niet meer een no-go area. Dat is een groot verschil en dat is gekomen door de combinatie van intensieve handhaving en zorgen dat de bewoners die gebruikmaken van dat gebied zich zelf ook verantwoordelijk zijn gaan voelen.

Ambieert u nog een termijn van vier jaar?

> Ja. We weten allemaal dat dit soort processen een lange doorlooptijd heeft. Er was natuur-

lijk al wat, er was een kern van zo'n vijftig man, maar we wisten allemaal dat het uitgebouwd moest worden: naar wat het zou moeten zijn, de wetgeving, de lagere wetgeving, de mensen vinden, de systemen maken, mensen opleiden en trainen tot professionaliteit, de markt moet aan je wennen, er moet groeiende interactie ontstaan. Die processen nemen minstens een jaar of zeven in beslag en dan kan je niet zeggen: tegen de tijd dat alles zo'n beetje openligt, moet je een ander gaan zoeken.

**'DAT DE BEWONERS VAN
DAT GEBIED ZICH OOK
VERANTWOORDELIJK
VOELEN'**

Speelt de hoop om de wereld beter achter te laten enige rol?

> Ja, zeker. Ik word toch gedreven door een gevoel van rechtvaardigheid en gevoel voor orde, dynamische orde. In dat opzicht lijken die financiële markten toch op de openbare orde. Daar wil je ook dat de publieke ruimte door iedereen uitgenut kan worden. Hier is het net zo. En er zijn regels voor nodig om dat te creëren. Als we niet afspreken dat we allemaal rechts houden, wordt het een puinhoop. Dat type vraagstukken van orde en rechtvaardigheid, maar wel dynamische orde, dat zie je als rode draad in die loopbaan van mij terug. Daar blijkt behoefte aan te zijn, juist in dit tijdsge-richt waarin veel vernieuwing nodig blijkt te zijn, of het nu de politie, de brandweer of het financiële toezicht is. Daar houd ik van, van het helpen ontwikkelen, de mensen aan het werk te zetten en ze zelf voor iets verantwoordelijk te laten zijn. Als het lukt, geeft dat een hele diepe voldoening. Daar ga je voor.

Controledwang?

> Nee, nee: rechtvaardigheid, dynamische orde en ontplooiing.

Amsterdam
11 september 2002