



**Universiteit Utrecht**

## **Afstand versus nabijheid**

Hoe regulerende zelfstandige  
bestuursorganen omgaan met het  
gevaar van regulatory capture

**Willem Schenk**

23 augustus 2014



---

## **Masterscriptie Bestuur en Beleid**

Bestuurs- en Organisationswetenschap

Universiteit Utrecht

Naam: Willem Schenk

Studentnummer: 3498158

Begeleider: dr. T. Schillemans

Tweede lezer: dr. A.K. Yesilkagit

Datum: 23 augustus 2014



# Voorwoord

---

Voor u ligt mijn masterscriptie waar ik de afgelopen maanden met liefde en moeite mijn energie in heb gestoken. Na bijna vijf jaar studeren sluit ik met deze scriptie mijn studentenperiode af. Tussen het schrijven door heb ik kunnen reflecteren op mijn studentenleven op de USBO en tegelijkertijd mijn blik op de toekomst kunnen richten. Het besef dat met het inleveren van mijn scriptie een belangrijke periode in mijn leven zal worden afgesloten heeft deze tijd zeer bijzonder gemaakt. Ik ben dankbaar voor de mooie jaren en kijk met spanning en enthousiasme naar de toekomst. Door de jaren heen ging ik mij steeds meer thuis voelen op de USBO en het afgelopen jaar in het bijzonder heb ik met enorm veel plezier het onderwijs gevolgd. Aan het begin van het jaar leek het scriptietraject nog ongelofelijk ver weg, maar al snel kwam ik erachter dat een half jaar zo voorbij vliegt en dat de waarschuwing om vooral tijdig na te denken over een onderwerp terecht was. Uiteindelijk heb ik een onderwerp kunnen kiezen door mijzelf de vraag stellen waar nou echt mijn interesses lagen. Via mijn werkzaamheden bij het NRGD kwam ik erachter dat zelfstandige bestuursorganen (zbo's) buitengewoon interessante objecten zijn om te onderzoeken. Doordat zbo's overheidsorganisaties zijn die op afstand van de centrale overheid zijn geplaatst, bestaat er een bijzondere dynamiek tussen overheid, het zbo en de markt. Op werk kreeg ik hier en daar wat mee van de spanningen die ontstaan door deze dynamiek, waardoor mijn interesse voor dit brede onderwerp nog verder toenam.

De gebruikelijke dieptepunten die gepaard gaan met het schrijven van een scriptie zijn niet aan mij voorbij gegaan. Vooral de eindfase verliep erg stroef doordat ik op momenten door de hoeveelheid aan data door de bomen het bos niet meer zag. Gelukkig kende dit traject ook voldoende hoogtepunten. Vooral het afnemen van de interviews deed ik met groot plezier. Dit onderzoek valt of staat volledig met de input van de negen respondenten die ik de afgelopen tijd heb mogen interviewen. Ik wil graag alle respondenten ontzettend bedanken voor de hartelijke ontvangst en de leuke openhartige gesprekken. Het was voor mij heel inspirerend om te zien hoeveel interesse mijn respondenten toonden in het onderwerp van regulatory capture.

Daarnaast wil ik nog enkele mensen bedanken die mij hebben geholpen in het scriptietraject om tot dit resultaat te komen. Mijn dank gaat uit naar mijn scriptiebegeleider dr. Thomas Schillemans, niet alleen voor zijn heldere feedback op mijn stukken en het getoonde geduld (vooral in de beginfase), maar ook voor het helpen om mijn rol als onderzoeker te ontdekken. Daarnaast heeft Thomas mij meerdere keren net even het duwtje in de juiste richting gegeven op momenten dat ik het even niet meer wist. Mijn dank gaat ook uit naar tweede lezer dr. Kutsal Yesilkagit en mijn collega Esther van Ruth voor de gegeven feedback op mijn onderzoeksopzet. Uiteraard wil ik ook mijn medestudenten uit de tutorgroep, Ilsa de Jong en Joost van Drie, bedanken voor de afgelopen maanden. Met bijzonder veel plezier heb ik jullie antropologische stukken gelezen. Het was op een manier een geruststellende gedachte dat we gezamenlijk het scriptietraject zouden doorlopen.

Rest mij nog mijn familie en vriendin te bedanken voor alle liefde, steun en vertrouwen die zij mij hebben gegeven tijdens mijn gehele studietijd.

Ik wens de lezer veel plezier met het doornemen van mijn masterscriptie.

Willem Schenk  
23 augustus 2014

# Inhoudsopgave

---

<b>Voorwoord</b> .....	5
<b>Inhoudsopgave</b> .....	6
<b>1. Inleiding</b> .....	8
1.1 Aanleiding .....	8
1.2 Onderzoeksvragen en doelstelling .....	9
1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie .....	11
1.4 Leeswijzer .....	12
<b>2. Zelfstandige bestuursorganen</b> .....	13
2.1 Verzelfstandiging in Nederland .....	13
2.2 Definiëring .....	14
2.3 Het aantal zbo's .....	15
2.4 Verschillende typen zbo's .....	16
2.5 Regulerende zbo's .....	17
<b>3. Regulatory capture</b> .....	18
3.1 Regulering .....	18
3.2 De opkomst van de regulatory capture thesis .....	19
3.2.1 Definitie van regulatory capture .....	20
3.2.2 Twee vormen van regulatory capture .....	21
3.3 Mechanismen van regulatory capture .....	21
3.3.1 Traditional capture .....	22
3.3.2 Het draaideur-mechanisme .....	22
3.3.3 Culturele capture .....	23
3.3.4 Complexiteit en informatie capture .....	25
3.3.5 Scholar capture .....	25
3.4 De verdedigingsmechanismen .....	26
<b>4. Methodisch kader</b> .....	29
4.1 Casusselectie .....	29
4.2 Semi-gestructureerde interviews .....	30
4.3 Documentenanalyse .....	31
4.4 Het verwerken van de data .....	32
4.5 Betrouwbaarheid en validiteit .....	32
<b>5. 'Een potentieel risico'</b> .....	34
5.1 'Toezicht houden is een ambacht' .....	34
5.2 Vier mechanismen die het risico van regulatory capture bepalen .....	35

5.2.1 De ontstaansgeschiedenis van het zbo . . . . .	35
5.2.2 De mate waarin publieke belangen en belangen uit het veld overlappen. . .	36
5.2.3 De hoeveel bevoegdheden en mate van discretionaire ruimte. . . . .	36
5.2.4 De internationale setting . . . . .	37
5.3 Tot slot . . . . .	38
<b>6. ‘Het gevaar komt niet alleen via de voordeur’ . . . . .</b>	<b>39</b>
6.1 Entry-barrier capture en corrosive capture . . . . .	39
6.2 Capture door het veld, via het ministerie . . . . .	40
6.3 Capture door beïnvloeding van de media . . . . .	41
6.4 Mechanismen van regulatory capture . . . . .	42
6.5 Tot slot . . . . .	47
<b>7. Het risico beheersen . . . . .</b>	<b>48</b>
7.1 Financieringsbeleid . . . . .	48
7.2 Integriteitsbeleid . . . . .	48
7.3 Checks and balances . . . . .	49
7.3.1 Interne checks and balances . . . . .	50
7.3.2 Externe checks and balances . . . . .	51
7.3.3 Institutionele checks and balances. . . . .	52
7.4 ‘Van adviseur naar toezichthouder’ . . . . .	52
7.5 Op zoek naar onafhankelijke kennis en informatie . . . . .	53
7.6 ‘Een goede toezichthouder is een goede verhalenverteller’ . . . . .	55
7.7 Duaal toezicht . . . . .	56
7.8 Tot slot . . . . .	56
<b>8. Conclusie . . . . .</b>	<b>57</b>
8.1 Het risico van regulatory capture . . . . .	57
8.2 Entry-barrier capture, corrosive capture en advantage capture . . . . .	58
8.3 Capture via het ministerie en via de media . . . . .	58
8.4 De verdedigingsmechanismen . . . . .	60
8.5 Discussie . . . . .	61
<b>Bronnenlijst . . . . .</b>	<b>63</b>
<b>Bijlage 1 . . . . .</b>	<b>66</b>
<b>Bijlage 2 . . . . .</b>	<b>68</b>
<b>Besloten bijlagen . . . . .</b>	<b>69</b>

# 1. Inleiding

---

## 1.1 Aanleiding

Op 10 januari jl. levert Arthur Gotlieb, beleidsmedewerker van de zorgautoriteit NZa, een dossier af bij zijn werkgever waarin hij in brede zin de integriteit van het handelen van de NZa aan de orde stelt. Jarenlang heeft Gotlieb zonder resultaat intern de noodklok geluid over onzorgvuldigheden en wanbeleid bij de NZa. Dit werd beloond met een negatieve beoordeling over zijn functioneren. Gotlieb diende het 600 pagina's tellende dossier in als bezwaarschrift tegen zijn negatieve beoordeling. Enkele weken later pleegt Arthur Gotlieb zelfmoord (Dohmen & Wester, 2014, 10 april).

Het NRC Handelsblad is in handen van het dossier en heeft vanaf april 2014 artikelen gepubliceerd uit het dossier nadat de naaste familie van Gotlieb heeft aangegeven er grote waarde aan te hechten dat zijn verhaal publiek zou worden gemaakt (Dohmen & Wester, 2014, 10 april). Uit het dossier komen allerlei soorten misstanden naar voren. Zo blijkt onder andere dat de NZa, een regulerend zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dat toezicht dient te houden op de zorgsector, alarmerende financiële verliezen bij ziekenhuizen heeft verzwegen voor de minister (Dohmen & Wester, 2014, 17 april). Daarnaast is naar voren gekomen dat bestuursleden van de NZa gebruik maakten van buitenlandse dienstreizen die werden gefinancierd door bedrijven en organisatie die onder toezicht staan van de NZa (Van der Hulst, 2014, 17 juni). Uit het NZa-dossier ontstaat een beeld van een regulerend zbo dat niet zozeer het publieke belang behartigt, maar juist erg veel oog heeft voor de belangen van de partijen uit de zorgsector. Dit leidt tot de vraag hoe regulerende organisaties zich dienen te verhouden ten opzichte van bedrijven en organisatie waarop zij toezicht houden.

In een steeds complexer wordende wereld wordt het belang van goed toezicht alsmaar groter. De heersende opinie is dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft om op bepaalde terreinen regulerend op te treden om marktimperfecties te rectificeren. Regulering is één van de kernfuncties van de overheid. Het bepaalt de grens tussen staat en maatschappij en tussen overheid en markt (Christensen, 2010, p. 10). Publieke organisaties met een regulerend taak en publieke toezichthouders hebben in veel gevallen een bepaalde afstand tot de centrale overheid. Vaak zijn het agentschappen of zelfstandige bestuursorganen waarop de politieke machthebbers geen directe invloed kunnen uitoefenen. Tegelijkertijd dienen de publieke organisaties een bepaalde afstand te houden ten opzichte van het gereguleerde veld. De publieke organisaties zijn ingesteld om een publieke taak uit te voeren en dienen vanuit het publiek belang te handelen. Teveel nabijheid tot het veld kan ertoe leiden dat de publieke organisatie het publieke belang uit het oog verliest en bewust of onbewust de belangen van het gereguleerde veld gaat behartigen. Zodra de balans tussen nabijheid en afstand tot het gereguleerde veld doorslaat naar nabijheid kan worden gesproken van het optreden van 'regulatory capture' (Carpenter & Moss, 2014, p. 13). Informatie uit het NZa-dossier wekt de indruk dat de NZa te maken heeft met krachten van regulatory capture. Een ander recent voorbeeld waarvan wordt vermoed dat regulatory capture heeft plaatsgevonden, is op het gebied van toezicht op de financiële markten in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. In de zoektocht naar mogelijke verklaringen voor de financiële crisis kwamen vooraanstaande economen tot de conclusie dat regulatory capture één van de voornaamste oorzaken was (Baker, 2010, p. 647). In aanloop naar de financiële crisis werden toezichthouders en beleidsmakers 'gevangen genomen' door de grote banken en financiële instellingen met als gevolg dat de publieke toezichthouders hun taken niet meer vanuit het publieke belang uitvoerden maar vanuit het belang van de financiële sector (Baker, 2010, p. 648). Baker (2010) geeft aan dat de financiële sector gebruik heeft gemaakt van meerdere veelzijdige mechanismen om regulatory capture te bewerkstelligen (p. 648). Bij regulatory capture gaat het over de relatie tussen de regulerende organisaties en de organisaties, instellingen of bedrijven waarop toezicht wordt gehouden, en daarin met name over de balans tussen nabijheid en afstand.



Een toezichthouder dient een delicate balans te vinden tussen nabijheid en afstand. Een toezichthouder kan het gevaar van regulatory capture niet vermijden door zichzelf op een te grote afstand te plaatsen van het veld (Robben, 2010, p. 182). Om de publieke taak immers adequaat uit te voeren is het noodzakelijk dat de regulerende organisatie informatie uit het veld krijgt en daarvoor moet de regulerende organisatie in contact treden met het veld. Tot op zekere hoogte moet de regulerende organisatie onderdeel uitmaken van het gereguleerde veld om een werkbare verhouding te creëren. Ook is het van belang voor de regulerende organisatie om een bepaalde mate van draagvlak te ontwikkelen in het veld voor het bestaan van de organisatie, iets dat alleen mogelijk is door in contact te treden met het veld.

Het wetenschappelijke debat over afstand versus nabijheid van regulerende organisaties ten opzichte van het gereguleerde veld en het mogelijke gevaar van regulatory capture is al meer dan een halve eeuw gaande. Al in de jaren vijftig kwamen wetenschappers tot de conclusie dat bedrijven overheidsregulering in hun voordeel proberen te gebruiken. De afgelopen jaren is dit thema actueel geworden door de financiële crisis. Veel literatuur over regulatory capture van de afgelopen jaren spitst zich zodoende toe op regulering van de financiële en de bankenwereld. Het gevaar van regulatory capture en het dilemma van afstand versus nabijheid is echter van toepassing op alle regulerende en toezichthoudende organisaties. In Nederland zijn vanaf de jaren tachtig veel overheidsbevoegdheden op grotere afstand komen te staan van de centrale overheid (Yesilkagit, 2011, p. 80). Bepaalde overheidsorganisaties zijn verzelfstandigd, andere organisaties of overheidstaken zijn overgedragen aan de private sector. Toezicht houden op en het reguleren van specifieke markten, professies of velden zijn als overheidstaak in veel gevallen ondergebracht bij zbo's. De veronderstelling is dat al deze organisaties in meer of mindere mate te maken hebben met het dilemma van het vinden van de juiste balans tussen nabijheid en afstand ten opzichte van het te reguleren veld en zodoende dus ook allen in meer of mindere mate geconfronteerd worden met het gevaar van regulatory capture.

De doelstelling van dit onderzoek is niet om vast te stellen in welke mate regulerende zbo's gevangen zijn genomen door het veld. Het uitgangspunt voor dit onderzoek is dat alle regulerende zbo's te maken hebben met het gevaar van regulatory capture. Hiermee heeft dit onderzoek hetzelfde uitgangspunt als het werk van Carpenter en Moss (2014): "A central claim of this volume is that, to the extent capture exists, it prevails by degrees rather than by its presence or absence." (Carpenter & Moss, 2014, p. 11). Hoe regulerende zbo's omgaan met het dilemma van nabijheid versus afstand en het gevaar van regulatory capture staat centraal in dit onderzoek. Daarom zal in dit onderzoek geen stelling worden genomen voor meer of minder regulering. Uit hoofdstuk 3 zal blijken dat in de afgelopen decennia, vanuit het uitgangspunt dat regulatory capture niet altijd te voorkomen is, er vaak is gepleit voor minder regulering. De literatuur over regulatory capture wordt in dat geval gebruikt als een bron voor scepticisme tegenover regulering. De insteek van deze scriptie is te onderzoeken welke verdedigingsmechanismen zbo's inzetten de balans tussen afstand en nabijheid te bewaren en het gevaar van regulatory capture te beheersen.

in hoeverre regulatory capture middels het inzetten van verdedigingsmechanismen beheersbaar kan worden gehouden.

## 1.2 Onderzoeksvragen en doelstelling

De volgende vraag staat centraal in dit onderzoek:

**Op welke wijzen trachten regulerende zelfstandige bestuursorganen het risico van regulatory capture te beheersen?**

Regulerende zbo's zijn de locus van dit onderzoek. Dit betekent dat agentschappen met een toezichthoudende functie en Raden van Toezicht buiten de reikwijdte vallen van dit onderzoek.

Zbo's zijn weliswaar overheidsorganisaties maar ze zijn minder nauw verbonden met de centrale overheid en staan dicht bij het betreffende gereguleerde veld. In theorie zou dit dan ook betekenen dat het gevaar voor regulatory capture het meest nadrukkelijk aanwezig is voor regulerende zbo's. Cavelaar et al. (2013) verwoorden dat als volgt: "When supervisors are free from political control, the risk of 'capture' by other groups — in particular the industry they supervise — grows" (p. 20).

Het doel van dit onderzoek is om te beschrijven hoe regulerende zbo's omgaan met het risico van regulatory capture. Het onderzoek spitst zich toe op het niveau van de zbo's en de nadruk ligt dus niet op de maatregelen van de centrale overheid om het gevaar van regulatory capture middels bijvoorbeeld wetgeving te beperken. De hoofdvraag is een beschrijvende vraag waarbij de eigen ervaringen van de zbo's omtrent het risico van regulatory capture centraal staan. Hierbij wordt onderzocht of er tussen de antwoorden van de verschillende zbo's verbanden en patronen kunnen worden herkend. Gezien het geringe aantal respondenten, kunnen de gevonden conclusies niet als representatief worden gezien voor alle zbo's, maar ze geven wel een beeld over de ervaringen van de zbo's die onderdeel uitmaken van het onderzoek. Daarnaast zal, indien de bevindingen daar aanleiding toe geven, advies worden gegeven aan regulerende zbo's over het omgaan met het gevaar van regulatory capture. Een normatieve beoordeling over hoe goed de regulerende zbo's erin slagen om op een adequate manier omgaan te gaan met het gevaar van regulatory capture valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek en zal daarom achterwege blijven. Uiteindelijk zal in dit onderzoek duidelijk moeten worden op welke wijzen het gevaar van regulatory capture zich manifesteert en welke verdedigingsmechanismen daar tegenover (kunnen) worden (in)gezet door de regulerende zbo's om dat gevaar te beheersen. Leidinggevend van regulerende zbo's kunnen de resultaten van dit onderzoek gebruiken voor hun strategische afwegingen met betrekking tot het gevaar van capture.

Om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag zullen de volgende deelvragen beantwoord worden:

*1. In welke mate beschouwen regulerende zbo's regulatory capture als een reëel risico?*

Alvorens de (verdedigings)mechanismen van regulatory capture kunnen worden beschreven, is het noodzakelijk te onderzoeken of capture door regulerende zbo's als een reëel risico wordt beschouwd. In dit hoofdstuk worden factoren toegelicht die van invloed zijn op de mate waarin regulatory capture als een reëel risico wordt beschouwd. In dit hoofdstuk worden niet de mechanisme van capture beschreven, maar de factoren die bepalen in hoeverre capture als een risico wordt beschouwd. Het antwoord op deze vraag geeft als het ware een stand van zaken van waar de onderzochte regulerende zbo's op dit moment staan met betrekking tot het gevaar van capture.

*2. Met welke mechanismen van capture krijgen regulerende zbo's te maken?*

Uit het theoretische hoofdstuk over regulatory capture blijkt dat capture kan optreden middels verschillende mechanismen. Het gereguleerde veld kan op allerlei manieren het zbo beïnvloeden met het doel om het zbo in het voordeel van het veld te laten functioneren. In de beantwoording van deelvraag twee zal blijken op welke manieren volgens de respondenten het gereguleerde veld een regulerend zbo tracht te 'captureren'. Daarbij zal duidelijk worden in hoeverre mechanismen van capture uit de literatuur worden herkend door Nederlandse regulerende zbo's.

*3. Welke verdedigingsmechanismen gebruiken regulerende zbo's om het risico van regulatory capture te beheersen?*

In de beantwoording van deze deelvraag worden de verdedigingsmechanismen beschreven die door Nederlandse regulerende zbo's worden ingezet om het risico van regulatory capture te beheersen. Simpel gezegd, wat kan een regulerend zbo doen om ervoor te zorgen dat het niet door het veld

wordt 'gecaptured'? Hieruit zal vervolgens blijken in hoeverre de verdedigingsmechanismen uit de literatuur worden toegepast door Nederlandse zbo's en waar de literatuur eventueel aangevuld kan worden naar aanleiding van dit empirisch onderzoek.

### **1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie**

Dit onderzoek tracht op verschillende manieren een bijdrage te leveren aan de wetenschap en relevante inzichten te bieden voor regulerende zbo's. Allereerst kan door onderzoek te doen naar de manieren waarop zbo's omgaan met het gevaar van regulatory capture, inzicht worden geboden in het functioneren van de zbo's. Dit is een belangrijke bijdrage aangezien het in principe heel lastig is om het functioneren van regulerende zbo's te bepalen. Hoe een zbo omgaat met het dilemma afstand versus nabijheid ten opzichte van het veld en hoe het zich weert tegen regulatory capture bepaalt in grote lijnen hoe het zbo zijn publieke taak uitvoert. Zodra een regulerend zbo te weinig afstand neemt tot het veld, verliest de organisatie haar objectiviteit en onpartijdigheid terwijl dit net het doel van de overheid is om de organisatie te verzelfstandigen (Van Thiel, p. 23). Niet alleen is het erg lastig om het functioneren van een zbo te beoordelen, ook is er simpelweg weinig aandacht voor. Ook in de politieke discussie gaat het beperkt over de prestaties van de zbo's (Schillemans & Van Thiel, 2009, p. 9). Inzicht bieden in het functioneren van de zbo's is in deze tijd extra relevant aangezien het bestaansrecht van veel zbo's onder druk staat. In het regeerakkoord van kabinet Rutte-Asscher staat vermeld dat de bedrijfsvoering van zbo's tegen het licht wordt gehouden, maar ook dat er wordt gekeken of de zbo-vorm wel de meest geëigende is (Rijksoverheid, 2012, p. 42). De intentie van het kabinet is om het aantal zbo's drastisch terug te dringen door de publieke taken door het private domein uit te laten voeren ofwel door de publieke taken onder te brengen in een agentschap waardoor ze onder de directe ministeriële verantwoordelijkheid vallen.

De literatuur over regulatory capture heeft zich de laatste decennia dusdanig ontwikkeld dat er veel kennis is vergaard over hoe regulerende organisaties ten prooi kunnen vallen aan capture, terwijl de kennis over onder welke omstandigheden het gevaar van regulatory capture kan worden vermeden, nog zeer beperkt is (Carpenter & Moss, 2014, p. 10). De trend in de literatuur is tot op heden geweest om achteraf vast te stellen of er wel of niet capture heeft plaatsgevonden om vervolgens te pleiten voor deregulering en het opheffen van regulerende organisaties. Carpenter en Moss (2014) stellen vast dat nog altijd de heersende gedachte is dat capture alleen te behandelen is door de betreffende regulering te 'amputeren' (p. 21). Carpenter en Moss pleiten daarom voor een nieuwe benadering van regulatory capture die erop gericht is om te begrijpen hoe private belangen (special interest) er in de praktijk uitzien, en onder welke omstandigheden preventieve maatregelen wel of niet werken. Dit moet uiteindelijk leiden tot het ontwikkelen of verbeteren van mechanismen waarmee het gevaar van capture beperkt kan worden (Carpenter & Moss, 2014, p. 11). Carpenter en Moss hebben daartoe zelf een eerste aanzet gegeven met het werk '*Preventing Regulatory Capture*' (2014). De bijdrage van Carpenter en Moss is voornamelijk door middel van een theoretische verkenning tot stand gekomen en de mechanismen en strategieën om het gevaar van regulatory capture te beperken dienen nog praktisch getoetst te worden. Daarbij komt dat het merendeel van de literatuur afkomstig is uit de Verenigde Staten. Literatuur over regulatory capture gericht op de Nederlandse context is schaars, maar door de specifieke bestuurlijke eigenschappen van Nederland zeker noodzakelijk. In dit onderzoek zal worden onderzocht in hoeverre deze verschillende mechanismen en strategieën (die zijn toegelicht in hoofdstuk 3) van toepassing zijn op de praktische werkelijkheid in Nederland en waar eventueel deze dienen te worden aangevuld.

Ik dien te benadrukken dat dit onderzoek zich richt op hoe de regulerende zbo's zelf het gevaar van capture trachten te beheersen. De meeste verdedigingsmechanismen uit de literatuur betreffen met name de maatregelen die de centrale overheid kan treffen om ervoor te zorgen dat een regulerend organisatie niet wordt 'gecaptured'. De literatuur is tot op heden zeer beperkt over welke maatregelen de regulerende organisatie zelf kan nemen om het gevaar van capture te beheersen. Dit

onderzoek tracht een bijdrage te leveren aan de kennis over de verdedigingsmechanismen die de regulerende organisatie zelf kan inzetten. Uiteindelijk zijn de regulerende organisaties zelf de eerst aangewezen om adequaat met het gevaar van capture om te gaan.

Tot slot, misschien wel de duidelijkste reden waarom dit onderzoek relevant is; de desastreuze gevolgen die zich voordoen zodra een publieke toezichthouder gevangen wordt genomen door het gereguleerde veld. In mei 2013 is een parlementaire enquêtecommissie begonnen met het onderzoeken van de opzet en functioneren van de woningcorporatiesector naar aanleiding van de financiële problemen bij woningcorporaties. Vooral de financiële problemen bij Vestia, de grootste woningcorporatie van Nederland, had een grote impact op deze sector. De andere woningcorporaties moesten namelijk voor bijna 700 miljoen euro meebetalen aan de redding van Vestia. De parlementaire commissie onderzoekt onder andere hoe de toezicht op deze sector destijds was georganiseerd en of de verschillende toezichthouders steken hebben laten vallen. Of mechanismen van regulatory capture een rol hebben gespeeld bij de eventuele tekortkomingen van de toezichthouders zal moeten blijken uit het eindrapport van de parlementaire commissie. Een ander goed voorbeeld is de financiële crisis waardoor is aangetoond hoe destructief een markt kan functioneren zodra adequate toezicht wegvalt. Dat regulatory capture een rol heeft gespeeld in het verzwakken van de toezicht op de financiële wereld, staat voor veel wetenschappers inmiddels vast (Baker, 2010; Carpenter & Moss, 2014). Daarbij treedt regulatory capture geleidelijk op en is het een ondoorzichtig proces. Vaak is capture pas achteraf te herkennen, nadat het duidelijk is geworden dat het toezicht nalatig is geweest. De hoop is dat dit onderzoek een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van capture door inzichten te bieden in hoe regulerende zbo's een goede balans kunnen vinden tussen afstand en nabijheid tot het gereguleerde veld.

#### **1.4 Leeswijzer**

Allereerst is het nodig om de thema's zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en regulatory capture te introduceren. De stand van de wetenschap op deze terreinen zal worden weergegeven in de eerstvolgende twee hoofdstukken. Het hoofdstuk over zbo's zal zich toespitsen op zbo's met een regulerende functie. Het hoofdstuk over regulatory capture is te verdelen in twee delen; het eerste deel geeft weer hoe het gevaar van capture op verschillende manieren kan optreden, het tweede deel geeft enkele verdedigingsmechanismen uit de literatuur weer die ingezet kunnen worden om het gevaar van capture te beheersen. Na deze twee theoretische hoofdstukken zal in hoofdstuk vier de aanpak van het onderzoek worden toegelicht. In dit hoofdstuk zal heel praktisch worden aangegeven hoe het verloop van het onderzoekstraject eruitziet en zullen de gemaakte methodologische keuzes worden toegelicht. Vervolgens zullen de drie deelvragen per hoofdstuk worden beantwoord alvorens de hoofdvraag wordt beantwoord in de conclusie. Dit onderzoek wordt afgesloten met een discussie waarin de resultaten van dit onderzoek worden gewogen en enkele suggesties worden gedaan voor vervolgonderzoek.

## 2. Zelfstandige bestuursorganen

---

Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van de verzelfstandiging van overheidstaken in Nederland om de opkomst van zbo's te kunnen verklaren. In welke context werd vanaf de jaren tachtig besloten om meer en meer overheidstaken onder te brengen bij zbo's? Er zal worden ingegaan op de verschillende definities en type zbo's. Dit onderzoek richt zich op *regulerende* zbo's, zodoende is het van belang dat in dit hoofdstuk duidelijk wordt wat precies wordt verstaan onder regulerende zbo's en hoeveel er ongeveer van zijn in Nederland.

### 2.1 Verzelfstandiging in Nederland

Het ontstaan van zbo's is een gevolg van een historische trend in de publieke sector van decentralisatie en verzelfstandiging van overheidstaken (Pollit et al., 2001, p. 275). Vanaf de Tweede Wereldoorlog heeft de Nederlandse overheid de verzorgingsstaat opgebouwd, wat gepaard ging met een uitbreiding van overheidstaken en met steeds verder oplopende kosten van de overheidsfinanciën. Tot de jaren tachtig lag de verantwoordelijkheid voor uitvoerende taken van de overheid voor het overgrote deel bij de centrale overheid zelf. Vanaf de jaren tachtig begon de Nederlandse overheid actief beleid te voeren gericht op het privatiseren en verzelfstandigen van overheidsdiensten (Yesilkagit, 2011, p. 82-83). De directe aanleiding hiervoor waren de financiële problemen van de jaren zeventig en tachtig. De problemen van de begrotingstekorten en het oplopen van de staatsschuld werden niet langer als conjuncturele, maar als structurele problemen beschouwd.

De Nederlandse beleidsontwikkeling van verzelfstandiging kan niet los worden gezien van de internationale opkomst van het 'New Public Management' (NPM). NPM is een trend in het openbaar bestuur die is ingezet in de jaren tachtig en zich heeft verspreid over het Verenigd Koninkrijk, Australië, Nieuw-Zeeland en vele andere OECD-landen. NPM is niet een eenduidig concept, het is eerder een verzamelnaam voor meerdere beginselen. Hood (1991) onderscheidt in zijn artikel 'A Public Management for All Seasons?' zeven beginselen van NPM<sup>1</sup>. Eén van de beginselen van NPM is het opsplitsen van eenheden in de publieke sector. In de praktijk betekent dit het oprichten van organisaties die qua omvang beheersbaar zijn. Het beginsel van het opsplitsen van overheidseenheden hangt nauw samen met andere beginselen van NPM. NPM legt een nadruk op efficiency en op het controleren van output. De gedachte was dat de logge overheid op dat gebied veel kon leren van de private sector. Door overheidstaken op te splitsen in meerdere organisaties zou de overheid beheersbaar worden. Door verzelfstandiging zou een dienst in staat zijn om te veranderen van een organisatie die naar binnen is gericht naar een zakelijke organisatie gericht op de klanten en op de resultaten (Schillemans, 2005a, p. 73).

Het verzelfstandigingsbeleid van het kabinet Lubbers I (1982-1986) en Lubbers II (1986-1989) was gericht op een herstructurering van de rijksoverheid door de rijksdienst af te slanken om uiteindelijk de overheidsfinanciën te saneren. Het maximaliseren van de efficiency, het adequaat kunnen inspelen op de behoefte van individuele burgers en het scheiden van beleid en uitvoering waren daarbij secundaire doelen. Ondanks dat in de jaren negentig de financiële positie van de overheid verbeterde, werd de lijn van verzelfstandiging van de overheid doorgezet. De nadruk veranderde echter van het privatiseren in de jaren tachtig naar het verzelfstandigen in de jaren negentig (Eerste Kamer, 2012, p. 31). Naast privatisering, kregen in de jaren negentig, ook andere vormen van verzelfstandiging, zoals overheidstaken onderbrengen bij zelfstandige bestuursorganen de voorkeur. Het oprichten van zbo's sloot goed aan bij de aanbeveling voor de strikte scheiding tussen beleid en uitvoering door de commissie-Wiegel in 1993 (Breeman et al., 2012, p. 148).

---

<sup>1</sup> De zeven beginselen van NPM volgens Hood (1991) zijn: 1 Hands-on professional management. 2 Explicit standards and measures of performance. 3 Greater emphasis on output controls. 4 Shift to disaggregation of units. 5 Shift to greater competition. 6 Stress on private-sector styles of management practice. 7 Stress on discipline and parsimony in resource use.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 1995 bleek een kentering te zijn voor de wijze van verzelfstandiging (Van Thiel & Van Buuren, 2001, p. 386-387). De Algemene Rekenkamer sprak zich kritisch uit over de 'wildgroei' van zbo's en over de controleerbaarheid van organisaties met een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid (Eerste Kamer, 2012, p. 33-34). Het kabinet Kok I wilde de primaat van de politiek herstellen en de controleerbaarheid van de zbo's vergroten door het belang van de ministeriële verantwoordelijkheid te benadrukken. Zo raakten zbo's uit de mode en werd het alternatief voor zbo's, interne verzelfstandiging in de vorm van agentschappen benadrukt. Voor de kabinetten Balkenende was het agentschap de belangrijkste vorm van verzelfstandiging. Dit betekent overigens niet dat het aantal zbo's is afgenomen in de jaren 2000 ten opzichte van de jaren negentig. In 2000 is het aantal zbo's in absolute aantallen gedaald ten opzichte van 1993, maar dit is voornamelijk te danken aan het samenvoegen van zbo's. Er zijn overigens na de jaren negentig nog vele nieuwe zbo's opgericht (Van Thiel & Van Buuren, 2001, p. 388).

## 2.2 Definiëring

De term zelfstandig bestuursorgaan is voor het eerst geïntroduceerd door de heer Scheltema in zijn oratie in 1974. De allereerste definitie van een zelfstandig bestuursorgaan luidt: "Organen die een gedeelte van de bestuurstaak van de centrale overheid uitvoeren, maar dat tot op bepaalde hoogte naar eigen inzichten verrichten. De minister is niet bevoegd om precies te vertellen hoe het moet." (Scheltema, 1974). De aanleiding voor de heer Scheltema om de term zelfstandig bestuursorgaan te introduceren was dat hij een verzameling organisaties tegenkwam die moeilijk te plaatsen was in het rechtspersonenrecht. Deze organisaties verschilden sterk van elkaar, maar hadden gemeenschappelijk dat zij weliswaar onderdeel uitmaakten van de rijksdienst, maar niet volledig onder de zeggenschap van een minister vielen (De Ridder & Zijlstra, 2010, p. 258). Deze definitie van Scheltema was vooralsnog nog vrij ruw maar is in de loop van de jaren flink aangescherpt. Van Thiel en Van Buuren (2001) geven een overzicht van de verschillende definities van zbo's die gehanteerd werden tussen 1974 en 2000. De 'definitie-strijd' zoals Van Thiel en Van Buuren (2001) het noemen is voor een deel gebaseerd op het verschil van inzicht over de vraag of louter en alleen op basis van juridische argumenten bepaald kan worden wat wel en wat niet een zbo is. Scheltema (1974) is van mening dat andere factoren, zoals het takenpakket mede een rol kan spelen om te bepalen of een organisatie de zbo-status zou moeten krijgen (Van Thiel & Van Buuren, 2001, p. 393-394). In de verschillende definities uit de definitie-strijd zitten een aantal gemeenschappelijke elementen. Van Thiel en Van Buuren (2001) hebben vijf gemeenschappelijke elementen gedestilleerd;

- Zbo's voeren publieke of bestuurstaken uit;
- functioneren op het niveau van de centrale overheid;
- hebben geen hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister;
- de ministeriële verantwoordelijkheid is beperkt tot wat bepaald is in de instellingswet;
- en adviescolleges, geprivatiseerde instellingen, rechtsprekende instanties en agentschappen worden niet aangemerkt als zbo (p. 393).

De Kaderwet zbo's van 2006 diende een eind te maken aan de onduidelijkheid en verscheidenheid van de verzelfstandigde organisatievormen. Volgens de Kaderwet is een zbo:

"een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister" (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, 2006, artikel 1).

### *Bestuursorgaan*

Een zbo is een bestuursorgaan. Een bestuursorgaan wordt in artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gedefinieerd als a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of b. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

### *Met openbaar gezag bekleed*

Met openbaar gezag bekleed wil zeggen dat er sprake moet zijn van een publiekrechtelijke bevoegdheid tot het eenzijdig bepalen van rechten en plichten (De Leeuw, 2013, p. 188). De nadruk ligt op de term 'eenzijdig', het bestuursorgaan kan rechten en plichten bepalen van burgers zonder dat de burger het daarmee eens hoeft te zijn. Het bestuursorgaan moet zich echter wel aan de Algemene wet bestuursrecht houden waarmee de burger tegen willekeur en machtsmisbruik wordt beschermd.

### *Niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister*

Tot slot wordt in de definitie van de Kaderwet duidelijk dat een zbo niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Dit element geeft uitdrukking aan het zelfstandige karakter van het zbo. Het zbo voert met een bepaalde mate van autonomie zijn wettelijke taak op enige afstand van de minister uit (Schillemans, 2005, p.14). Een bestuursorgaan is alleen hiërarchisch ondergeschikt aan de minister indien alle werkzaamheden onder de volledige verantwoording van de minister vallen. Dit is niet het geval voor een zbo. De minister is in veel gevallen alleen verantwoordelijk voor de wetgeving die wordt uitgevoerd en voor het toezicht op het zbo. Het orgaan kan op eigen gezag beslissingen nemen, waar de minister niet direct verantwoordelijk voor is.

In de Kaderwet is opgenomen dat een openbaar register wordt bijgehouden waarin alle zbo's zijn opgenomen (Kaderwet, 2006, artikel 40). Opvallend is dat het zbo-register (<http://zboregister.overheid.nl>) organisaties bevat die niet voldoen aan de definitie uit de Kaderwet. In het zbo-register zijn namelijk ook organisaties opgenomen die geen openbaar gezag uitoefenen of die taken uitvoeren die in de kern geen overheidstaken zijn (De Leeuw, 2013, p. 17). Daarnaast is er een categorie zbo's die slechts voor een klein deel van hun taken functioneren als bestuursorgaan. De definitie uit de Kaderwet heeft hierover geen bepaling opgenomen en zodoende zijn zulke organisaties, die door het rapport van De Leeuw (2013, p. 17) 'private deeltijd-zbo's' worden genoemd, (als cluster) opgenomen in het zbo-register. De duizenden autogarages die naast de reguliere werkzaamheden ook APK-keuringen verrichten zijn een voorbeeld hiervan (Van Thiel & Van Buuren, 2001, p. 395). De Kaderwet heeft de ambiguïteit van het begrip zbo niet kunnen wegnemen doordat de definitie uit de Kaderwet niet vanaf de openstelling van het register is toegepast. Nieuwe zbo's moeten in principe aan de definitie uit de Kaderwet voldoen, echter is bij het opnemen van zbo's in het register in 2007 gebruik gemaakt van een ruimere definitie uit 1996 waardoor organisaties zonder openbaar gezag ook opgenomen werden in het zbo-register.

### **2.3 Het aantal zbo's**

Verschillende definities leiden tot verschillende schattingen van het aantal zbo's (Van Thiel & Van Buuren, 2001, p. 396). Doordat het moeilijk is om een zbo's eenduidig te definiëren, is het niet verwonderlijk dat het in kaart brengen van het aantal zbo's geen makkelijke taak is. Ondanks het feit dat er in het zbo-register organisaties zijn opgenomen die niet strikt voldoen aan de definitie uit de Kaderwet zbo's, geeft het register nochtans een goede inschatting van het aantal zbo's in Nederland.

De Kaderwet heeft beoogd om het inzicht in zowel het vóórkomen als het functioneren van zbo's te vergroten door een register in te stellen waarin alle zbo's zijn opgenomen (Tweede Kamer, 2000, p. 5). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het beheren van het register. Op het meetmoment 1 maart 2014 zijn 119 (clusters van) zbo's in het register opgenomen. Het clusteren van zbo's houdt in dat bijvoorbeeld respectievelijk alle notarissen, alle gerechtsdeurwaarders en alle regionale Kamers van Koophandel als één zbo zijn opgenomen in het register. Ongeacht de gehanteerde definitie kan gesteld worden dat het aantal zbo's de laatste jaren is afgenomen. In 2007 waren er nog maar 153 (clusters van) zbo's ten opzichte van 189 (clusters) van zbo's in 1995 met gebruikmaking van dezelfde definitie (De Leeuw, 2013, p. 15). De afname van het aantal zbo's vindt al vanaf midden jaren negentig plaats. Van Thiel en Van

Buuren (2001) komen tot de conclusie dat tussen de periode 1993 en 2000 het absolute aantal zbo's met iets meer dan 20% is gedaald (p. 388). Dit betekent overigens niet een vermindering van het verzelfstandigingstempo of een trendwijziging in het verzelfstandigen van het openbaar bestuur. Sterker nog, veel zbo's zijn in die periode gefuseerd of afgestoten naar de private sector en ondanks de daling in het absolute aantal zbo's zijn er na 1993 maar liefst 207 nieuwe zbo's opgericht (Van Thiel & Van Buuren, 2001, p. 397-398).

## **2.4 Verschillende typen zbo's**

Zoals reeds in paragraaf 2.2 is besproken is het vanwege de grote verscheidenheid van zbo's niet eenvoudig om tot een eenduidige definitie ervan te komen. In de loop der jaren is weliswaar getracht om meer ordening aan te brengen in de verscheidenheid aan organisatievormen, maar ondanks het instellen van de Kaderwet zbo's in 2006 is de verscheidenheid aan zbo's gebleven. Zbo's zijn op verschillende manieren te categoriseren, waarvan hieronder een selectie wordt weergegeven.

In de Kaderwet zbo's worden drie mogelijke instellingsmotieven voor zbo's genoemd. Het onafhankelijkheidsmotief, het motief van 'regelgebonden uitvoering' en het participatiemotief (De Leeuw, 2013, p. 6). Het onafhankelijkheidsmotief houdt in dat er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. Zijlstra (2009) stelt dat het in dit geval gaat om een bevoegdheid die zich niet goed leent voor uitvoering onder volledige politieke verantwoordelijkheid (p. 82). De Kiesraad is hier een klassiek voorbeeld van. Het motief van regelgebonden uitvoering houdt in dat er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen. Het participatiemotief betekent dat voor de uitoefening van de publieke taak het wenselijk danwel noodzakelijk kan zijn dat maatschappelijke partijen medeverantwoordelijkheid nemen (Kaderwet zbo's, 2006, Artikel 3:1). Let wel, nieuwe zbo's kunnen uitsluitend worden ingesteld indien minimaal één van deze instellingsmotieven van toepassing is. Bestaande zbo's die zijn opgericht voor de Kaderwet zijn niet in alle gevallen te plaatsen onder één van de drie instellingsmotieven.

Een ander belangrijk punt van verschil tussen zbo's is het type takenpakket waar de organisatie verantwoordelijk voor is. Volgens Thiel en Van Buuren (2001) worden zbo's belast met taken op het gebied van het toekennen of weigeren van uitkeringen, het nemen van bindende beslissingen, het beoordelen van kwaliteit, het registeren en het toezicht houden (Van Thiel & Van Buuren, 2001, p. 394). Schillemans (2005a) maakt ook een indeling van zbo's op basis van het type taakpakket waarin kleine nuanceverschillen zitten in vergelijking met de indeling van Van Thiel en Van Buuren (2001). Grofweg kan onderscheid gemaakt worden tussen uitvoerings-zbo's, beheers-zbo's, toezichthoudende zbo's en kwaliteitsontwikkelaars (Schillemans, 2005a, p. 74). Bureau Financieel Toezicht is een goed voorbeeld van een toezichthoudende zbo en lijkt weinig overeenkomsten te hebben met een organisatie als het UWV (een uitvoerings-zbo) of Staatsbosbeheer (een beheers-zbo). Hier komen we bij een ander belangrijk verschil tussen zbo's, namelijk de omvang en budget. Het Bureau Financieel Toezicht heeft ongeveer 45 werknemers in dienst terwijl het UWV net iets minder dan 19.000 werknemers in dienst heeft. Dit gaat uiteraard gepaard met een groot verschil in budget.

Overigens kunnen zbo's nog op talloze andere factoren van elkaar verschillen. Zo bestaan er belangrijke juridische verschillen tussen zbo's met of zonder openbaar gezag en tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke verschillen (Schillemans, 2005b, p. 15). Ook zijn er verschillen in bijvoorbeeld de mate van personele of financiële autonomie die een zbo bezit (Commissie Kuiper, 2012, p. 23). Voor dit onderzoek is het niet noodzakelijk om daar verder op in te gaan.



## **2.5 Regulerende zbo's**

Yesilkagit en Christensen (2009) onderscheiden enkele kenmerken van 'regulatory agencies' (p. 60-61). Allereerst moet de agency een zelfstandig bestuursorgaan zijn met een directeur die ofwel rapporteert aan de minister, het collegiaal bestuur of de raad van bestuur. Ten tweede dienen regulatory agencies één of meerdere regulerende taken uit te voeren. Yesilkagit en Christensen (2009) gebruiken de klassieke definitie van Mitnick (1980) om regulering te definiëren als: "the public administrative policing of a private activity with respect to rule prescribed in the public interest" (Christensen & Yesilkagit, 2009, p. 60). Tot slot moet een agency de regulerende taak verkregen hebben uit de wet en moet de agency over openbaar gezag beschikken. Zbo's zonder openbaar gezag hebben in principe alleen zelfstandigheid over beheersmatige taken (Schillemans, 2005b, p. 15). De Koninklijke Bibliotheek is een zbo dat opgenomen is in het zbo-register, maar niet als een regulerend zbo kan worden aangemerkt omdat het niet over openbaar gezag beschikt.

In bijlage 1 is een lijst opgenomen van alle zbo's uit het zbo-register die kunnen worden aangemerkt als een regulerend zbo. Op de lijst staan in totaal 51 (clusters van) regulerende zbo's vermeld.

## 3. Regulatory capture

---

Het doel van dit hoofdstuk is om helder te bepalen wat onder regulatory capture wordt verstaan, waar het gevaar van regulatory capture op is gebaseerd, welke mechanismen achter regulatory capture schuilen en hoe volgens de literatuur regulatory capture kan worden beheerst door regulerende organisaties. Regulatory capture is een product van de manier waarop regulering is georganiseerd, vandaar dat dit hoofdstuk begint met een beschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen van overheidsregulering van de afgelopen decennia.

### 3.1 Regulering

De opkomst van NPM zoals beschreven in hoofdstuk 2 heeft geleid tot privatisering, meer marktwerking en de verzelfstandiging van de overheid en heeft zo bijgedragen aan de groei en het belang van regulering en toezicht (Robben, 2010, p. 163). Het neoliberalisme heeft in dit proces een opvallende rol gespeeld als aanjager van het NPM. Op ideologisch niveau staat neoliberalisme voor deregulering, voor een vrije markt waar de overheid op gepaste afstand blijft, op een praktisch niveau gaat het neoliberalisme gepaard met regulering (Levi-Faur, 2005, p. 14). Deze tegenstelling is niet geheel onlogisch. De staat, het maatschappelijk middenveld en de markt zijn sterk met elkaar verweven en onderling afhankelijk van elkaar. Regulering door de overheid bepaalt in grote lijnen het frame waarbinnen een goed functionerende markt mogelijk gemaakt wordt. De 'vrije' markt heeft deze regulering nodig, want de markt kan alleen goed functioneren wanneer er sprake is van vertrouwen. Dit vertrouwen wordt ondersteund door goede en efficiënte vormen van regulering. De legitimiteit van het kapitalisme is gebaseerd op de overheid die de negatieve effecten van de markt kan beperken (Levi-Faur, 2005, p. 14). Het toenemende belang van regulering in de Westerse landen kan worden gekarakteriseerd als 'the rise of the regulatory state' (Majone, 1997) of als de opkomst van 'the audit society' (Power, 1999).

Volgens Jayasuriya (2011) heeft deze 'new order' (Levi-Faur, 2005, p. 13) van regulering geleid tot een verschuiving van positieve coördinatie naar negatieve coördinatie tussen overheid en markt (p. 101-102). Met positieve coördinatie wordt bedoeld een type regulering gericht op corporatisme. Publieke en private actoren betrekken elkaar productief bij het bepalen van beleid om tot de beste outcome te komen voor iedereen. De opkomst van onafhankelijke toezichthouders heeft deze relatie tussen overheid en de markt veranderd naar negatieve coördinatie. Onafhankelijke toezichthouders zorgen voor richtlijnen en controleren de markt namens de staat. Bij negatieve coördinatie staat niet de outcome centraal maar de procedure. In Nederland is deze tendens terug te zien aan de toegenomen aandacht voor systeemtoezicht ten opzichte van klassiek overheidstoezicht op uitkomsten (output en outcome) (Robben, 2010, p. 162). Systeemtoezicht richt zich op bedrijfsprocessen en strategieën die de naleving van regels en normen moeten bewaken (Helderman & Honingh, 2009, p. 18).

De overheid heeft echter veel toezichthoudende en regulerende taken verzelfstandigd. Zodoende zijn niet alleen veel overheidstaken geprivatiseerd (denk aan de telecom- en energiemarkt), het toezicht zelf hierop is ook verzelfstandigd. Levi-Faur (2005) ziet dit als een nieuwe fase voor de manier waarop regulering vorm wordt gegeven: "Regulation, though not necessarily in the old-fashioned mode of command and control and not directly exercised by the state, seems to be the wave of the future, and the current wave of regulatory reforms constitutes a new chapter in the history of regulation" (p. 13). Majone (2001) geeft twee redenen waarom een overheid macht delegeert aan verzelfstandigde, regulerende organisaties. Ten eerste kan het besparen van besluitvorming- of uitvoeringskosten door gebruik te maken van expertise uit het veld een reden zijn om bevoegdheden te delegeren (p. 103). De overheid heeft door verzelfstandiging niet alleen veel bevoegdheden, maar ook veel kennis en expertise op afstand gezet. De overheid heeft zodoende niet de kennis in huis om adequaat toezicht te houden op complexe terreinen. Het is

bijvoorbeeld voor de overheid duidelijk waar te nemen of iemand zich aan de verkeersregels houdt; politieagenten kunnen daar relatief eenvoudig op toezien. Maar om toezicht te houden op complexere zaken zoals de vraag of een bestuurslid van een verzekeringsmaatschappij misbruik maakt van zijn machtspositie of wat de mogelijke risico's zijn van credit default swaps, is hoogwaardige kennis nodig. Het gebruik maken van experts is niet alleen gewenst om te besparen op de uitvoeringskosten (Majone, 2001), in veel gevallen is het simpelweg noodzakelijk omdat de overheid de expertise zelf niet in huis heeft. Een tweede reden voor het delegeren van macht aan regulerende organisaties is het vergroten van 'credible commitment' (Majone, 2001, p. 103). Regelgeving en voorkeuren van een land kunnen na verloop van tijd veranderen. In het belang van de markt (en het aantrekken van investeringen) is het noodzakelijk dat een land gedurende een lange periode stabiele en voorspelbare regelgeving heeft. Bevoegdheden geven aan een op afstand staande regulerende organisatie kan dit bewerkstelligen doordat dit soort organisaties het lange termijn perspectief boven de (politiek aantrekkelijke) korte termijn plaatsen. Gilardi (2005) voegt nog een derde reden toe, namelijk de politieke onzekerheid (p. 87). Politieke machthebbers zijn er altijd van bewust dat het nooit zeker is dat zij na de volgende verkiezingen nog altijd de politieke macht in handen hebben. Het instellen van regulerende organisaties is een manier om huidige beleidskeuzes in stand te houden nadat een nieuwe regering aan de macht is gekomen. Door de onafhankelijkheid van de regulerende organisaties is het functioneren van deze organisaties door de nieuwe regering moeilijk te beïnvloeden (Gilardi, 2005, p. 88). Dit is de reden dat bijvoorbeeld de monetaire autoriteiten in veel landen in de laatste twee decennia meer onafhankelijkheid hebben gekregen (Cavelaars et al., 2013, p. 18).

Kortom, vanaf de jaren tachtig zijn veel overheidstaken op afstand gezet of afgestoten naar de markt. Dit heeft ertoe geleid dat er een groeiende behoefte aan toezicht en regulering is ontstaan om deze afstand te overbruggen. Om verschillende redenen zijn ook deze regulerende taken op afstand van de overheid geplaatst en dichter bij het gereguleerde veld. Deze organisaties dienen een balans te vinden tussen afstand versus nabijheid ten opzichte van het gereguleerde veld. Dat dit geen eenvoudige opgave is en niet zonder gevaar is, komt naar voren in de volgende paragrafen.

### **3.2 De opkomst van de regulatory capture thesis**

De capture thesis is ontstaan in de politieke en bestuurswetenschappen en is pas later als begrip opgenomen in het veld van economie en recht (Novak, 2014, p. 26). Huntington (1952) was de eerste die getracht heeft om aan te tonen dat regulering kan worden overgenomen door de industrie en dat de industrie probeert regulering in zijn voordeel te gebruiken (Novak, 2014, p. 26-27). Huntington (1952) schetst in het artikel *The Marasmus of the ICC: The Commission, The Railroads, and the Public Interest* een kritisch beeld van de Interstate Commerce Commission (ICC), een Amerikaanse overheidsorganisatie met een regulerende taak op het gebied van transport. De 'railroad interest' zou een 'besmettelijke' invloed uitoefenen op bijna elk aspect van besluitvorming binnen de ICC. Aangezien daarmee de onafhankelijkheid van de regulerende organisatie in het geding is, en onafhankelijkheid een voorwaarde is voor het goed kunnen uitvoeren van de regulerende taken, pleitte Huntington (1952) voor het opheffen van de ICC (Novak, 2014, p. 27-28). Huntington (1952) spreekt niet van de term 'capture' maar beschrijft wel hetgeen wat later onder capture is komen te verstaan. Politicoloog Bernstein (1955) borduurt voort op het werk van Huntington. Bernstein (1955) beschrijft een regulerende organisatie aan de hand van een levenscirkel waarin de organisatie vier fases doorloopt; gestatie, jeugd, volwassenheid en ouderdom (Posner, 2014, p. 50). Met deze beschrijving aan de hand van de vier levensfasen toont Bernstein (1955) de werking van regulatory capture aan. Indien een regulerende organisatie de gestatie-fase overleeft en uiteindelijk 'geboren' wordt, heeft het een jeugdig strijdbare geest. Deze jeugdfase duurt echter niet lang, de groep die in de gestatie-fase voor de regulerende organisatie heeft gestreden wordt moe nu eenmaal de organisatie is geboren en ook de politieke interesse vermindert snel. De regulerende organisatie krijgt te maken met een verenigde tegenstand van de gereguleerde bedrijven. De regulerende organisatie wordt volwassen en wordt een onderdeel van de status quo.

De organisatie is in deze fase vooral uit op overleven. De organisatie zal alleen regulerende maatregelen nemen indien die binnen de door de gereguleerde bedrijven geaccepteerde kaders blijven. In deze fase zal de regulerende organisatie conflict willen vermijden, waardoor het een passief orgaan wordt. De fase van volwassenheid culmineert in een situatie waarin de regulerende organisatie zich overgeeft aan het veld. Het is nu een gevangene van de gereguleerde bedrijven. Vanaf dit moment bevindt de organisatie zich in de ouderdom-fase (Posner, 2013, p. 51). Met deze beschrijving betoogt Bernstein (1955) dat een regulerende organisatie gedoemd is om aan capture ten prooi te vallen. Overigens dient te worden vermeld dat de levenscirkel waarmee Bernstein (1955) regulerende organisaties beschrijft, in principe geen cirkel is. Na de dood van een organisatie volgt namelijk geen wedergeboorte.

Stigler (1971) schetst in zijn artikel 'The Theory of Economic Regulation' een niet veel positiever beeld van regulerende organisaties. Ook Stigler ziet het optreden van capture als een onvermijdbaar onderdeel van regulering. Volgens Stigler is regulering een product dat net als elke markt volgens vraag en aanbod functioneert. De overheid of het gedelegeerde orgaan is de aanbieder en de vragers beogen voordeel te hebben van regulering, dit kan de markt zijn of een groep consumenten (Posner, 2014, p. 52). Volgens Stigler is het gebruikelijker voor de markt om regulering te vragen dan voor consumenten, omdat het voor consumenten veel zou kosten en weinig zou opleveren (Posner, 2014, p. 52). Regulering en regulerende organisaties zijn zodoende een middel voor bedrijven om concurrentievoordeel te bereiken. Het artikel van Stigler (1971) heeft grote invloed gehad in welke richting de regulatory capture thesis zich heeft ontwikkeld in de decennia die volgden. In het vervolg van dit hoofdstuk zal duidelijk worden hoe regulatory capture zich vooral de laatste jaren heeft ontwikkeld.

### **3.2.1 Definitie van regulatory capture**

Over de basisprincipes van regulatory capture bestaat consensus bij een breed spectrum van economen, historici, juristen, politicologen en bestuurskundigen (Novak, 2014, p. 26). Toch zijn twee verschillende visies te onderscheiden met een verschillend uitgangspunt. Dit verschil zal kort worden toegelicht waarna beargumenteerd wordt gekozen voor de definitie van regulatory capture die centraal zal staan in dit onderzoek.

De assumptie bij klassiekere definities van regulatory capture is dat de ambtenaren van de regulerende organisaties handelen vanuit materieel eigenbelang. Dat kan individueel eigenbelang zijn of het eigenbelang van de organisatie. Een goed voorbeeld van zo een benadering wordt gegeven door Christensen (2010), over regulatory capture schrijft hij het volgende: "The main assumption is that public servants, in this case regulatory officials, are self-interest motivated. The negative implication is that they are not bound by norms and official roles. The positive implication is that they pursue strategies that according to an individual cost-benefit analysis are beneficial to first of all themselves, but in a narrow sense also the agency for which they work" (p. 8). De oorzaak van capture wordt in deze en soortgelijke benaderingen gezocht bij de regulerende organisaties. Met deze benadering komt men al snel tot soortgelijke conclusies als die van Huntington, Bernstein en Stigler, namelijk dat regulatory capture of niet te vermijden is, of alleen door adequate wet- en regelgeving kan worden voorkomen.

Een andere benadering op capture verlegt de focus naar de manieren waarop het veld de regulerende organisatie wegtrekt van het vertegenwoordigen van het publieke belang. Het uitgangspunt is anders in de zin dat regulerende organisaties van nature het publieke belang willen dienen, maar dat er mechanismen vanuit het veld op gang worden gezet om dit tegen te werken. De definitie die het best aansluit bij deze assumptie is de definitie van Carpenter en Moss (2014):

"Regulatory capture is the result or process by which regulation, in law or application, is consistently or repeatedly directed away from the public interest and toward the interest of the regulated industry, by the intent and action of the industry itself." (p. 13).

De nadruk ligt in deze definitie meer op het handelen vanuit het veld en er wordt in het midden gelaten hoe regulatory capture precies plaatsvindt en hoe de regulerende organisatie zich verhoudt tot het gereguleerde veld. Deze definitie van Carpenter en Moss zal het uitgangspunt zijn voor dit onderzoek. De assumptie dat regulerende organisatie altijd handelen vanuit hun materieel eigenbelang lijkt te kort door de bocht. Het is te simplistisch om te denken dat de financiële toezichthouders in aanloop naar de financiële crisis uitsluitend vanuit hun eigenbelang de vanuit het veld gewenste deregulering hebben toegepast. Het lijkt er eerder op dat de toezichthouders deregulering hebben toegepast omdat zij ervan overtuigd waren dat dit ook in het belang was voor de consumenten en voor de Verenigde Staten als geheel. De gekozen definitie geeft voldoende ruimte aan de verschillende mechanismen van capture die in paragraaf 3.3 zullen worden toegelicht.

### **3.2.2 Twee vormen van regulatory capture**

De grootste bezorgdheid van Huntington, Bernstein en Stigler was 'entry-barrier capture'. Entry-barrier capture is het proces waarbij de regulator zodanig ingrijpt in de markt dat een groep producenten wordt bevoorrecht ten opzichte van een andere groep producenten. Dit kunnen bijvoorbeeld reeds bestaande producenten zijn tegenover de nieuwkomers, of de grootste producent tegenover de overige producenten. Dit heeft tot gevolg dat consumenten in ieder geval worden benadeeld omdat consumenten baat hebben bij een open markt met zoveel mogelijk producenten (Carpenter & Moss, 2014, p. 17). Het is dan ook niet verwonderlijk dat Huntington, Bernstein en Stigler pleiten voor het opheffen van regulerende organisaties die marktverstoring werken. Regulering diende volgens de auteurs te worden ontmanteld of ontweken. Vooral deze centrale boodschap van Stigler is lang blijven doorklinken in de regulatory capture thesis (Carpenter & Moss, 2014, p. 9-10). Het gevaar dat een partij regulering kan opkopen en zodoende de toegang tot de markt voor anderen kan belemmeren is niet het soort capture waar de laatste tijd veel nadruk op wordt gelegd.

Het huidige gevaar lijkt meer te zitten in de mogelijkheid dat door capture regulering verzwakt wordt. Carpenter en Moss (2014) maken het verschil in de vormen van capture als volgt duidelijk: "In these early models, it was the acquisition of regulation that marked capture, not the reduction or weakening of regulation"(p. 17). Carpenter (2014) spreekt over 'corrosive capture'. Dit gebeurt als het veld het regulerende proces in een zwakkere positie duwt, niet met het oog om de toegang tot de markt te bepalen, maar met het doel om regulering te verminderen om zodoende kosten te kunnen besparen en meer winst te maken (p. 154). Corrosive capture is een vorm van deregulering. Het veld tast de onafhankelijkheid van de regulerende organisatie aan om deregulering te bereiken, in plaats van deregulering te bewerkstelligen via politieke wegen (Carpenter, 2014, p. 154).

### **3.3 Mechanismen van regulatory capture**

Regulatory capture ligt altijd op de loer omdat er een hele delicate balans gevonden moet worden tussen afstand en nabijheid. Capture kan niet simpelweg worden vermeden door te kiezen voor een grote afstand tot het veld aangezien dit zou kunnen leiden tot informatieverlies over de toezichtobjecten en maakt dat doortastend optreden moeilijker wordt wanneer dit nodig is (Robben, 2010, p. 182). Een organisatie kan zich alleen tegen capture weren indien begrepen wordt hoe capture plaatsvindt en in welke vormen het kan optreden. Hieronder zullen verschillende mechanismen worden beschreven waarmee het gereguleerde veld het beleid van het regulerende zbo probeert te beïnvloeden. Het begrijpen van deze mechanismen is voor een regulerend zbo de eerste stap in het ontwikkelen van verdedigingsmechanismen tegen regulatory capture (Carpenter & Moss, 2014, p. 69). Overigens is de definitie van regulatory capture zodanig dat het ruimte laat voor

verschillende mechanismen die uiteindelijk tot capture kunnen leiden. De definitie legt namelijk de nadruk op wat het eindproduct van capture is en niet zozeer hoe capture plaatsvindt. Elk onderstaand mechanisme kan tot capture leiden, maar het is ook mogelijk (zelfs aannemelijk) dat meerdere mechanismen gelijktijdig optreden.

### **3.3.1 Traditional capture**

Het uitgangspunt van de klassieke regulatory capture thesis is dat materieel eigenbelang van de regulerende organisatie ertoe leidt dat regulatory capture kan plaatsvinden (Kwak, 2014, p. 75). Van alle mechanismen gaat dit het meest uit van rationeel handelende organisaties die het materieel eigenbelang zoveel mogelijk willen maximaliseren (Kwak, 2014, p. 76). Volgens dit mechanisme kan het nastreven van eigenbelang ertoe leiden dat het publieke belang uit het oog wordt verloren door regulerende organisaties. Bedrijven uit het veld kunnen een regulerende organisatie op verschillende manieren onder druk zetten. De regulerende organisatie kan zodra het maatregelen wil nemen die ingaan tegen de belangen van het veld, onder druk worden gezet door het gereguleerde veld met bedreigingen om juridisch of politiek wraak te nemen als de voorgestelde maatregelen niet van tafel verdwijnen (Carpenter & Moss, 2014, p. 18). Vooral in politieke systemen waar het grote geld samengaat met de politiek, hebben de grote bedrijven de mogelijkheid om de regulerende organisatie politiek onder druk te zetten. In bepaalde gevallen is de regulerende organisatie van het gereguleerde veld afhankelijk voor de financiële middelen. In dat geval is het voor bedrijven nog eenvoudiger om de regulerende organisatie onder druk te zetten of te chanteren.

Capture aan de hand van dit mechanisme houdt in dat de regulerende organisatie bewust voor het eigenbelang kiest. Capture overkomt de organisatie niet, maar is een keuze. De traditional capture geeft een duidelijk zwart-wit beeld van wel of geen capture. De regulerende organisatie laat zich verleiden tot het vertegenwoordigen van de belangen van het veld om daar uiteindelijk zelf beter van te worden, waarmee er sprake is van capture. Of de organisatie doet wat het denkt dat het beste is, zonder zich te laten leiden door het veld, waarmee er geen sprake is van capture (Kwak, 2014, p. 76). Het moge duidelijk zijn dat capture niet alleen plaatsvindt indien werknemers van het regulerende zbo corrupt zijn of integriteit missen. Was dit wel het geval dat was capture relatief eenvoudig, door middel van gerichte wet- en regelgeving en handhaving te voorkomen (Zingales, 2014, p. 124).

### **3.3.2 Het draaideur-mechanisme**

Een specifiek mechanisme van capture is het draaideur-mechanisme, een relatief oud begrip en een begrip dat in veel gevallen onder traditional capture geplaatst wordt omdat ook hierbij het principe gestoeld is op het nastreven van het materieel eigenbelang. In de jaren zeventig bracht Ralph Nader het idee aan de man dat regulerende overheidsinstanties ten prooi kunnen vallen aan capture doordat belangrijke functies bij de regulerende organisaties vervuld worden door personen afkomstig uit het gereguleerde veld en doordat werknemers van de regulerende organisaties verleid zouden worden met lucratieve banen bij bedrijven uit het gereguleerde veld (Makkai & Braithwaite, 1992, p. 62). Het draaideur-mechanisme impliceert dat de werknemers van de regulerende organisaties en de vertegenwoordigers van het gereguleerde veld dezelfde mensen zijn, slechts in verschillende fases van hun carrière (Kwak, 2014, p. 83). Bij de regulerende organisaties werken mensen die een verleden hebben bij een bedrijf of instelling uit het gereguleerde veld, of mensen met de ambitie om in de toekomst te werken voor een bedrijf of instelling uit het veld. Capture vindt dan op twee manieren plaats. Ten eerste zijn werknemers met een verleden uit het veld op de eerste plaats loyaal aan het veld in plaats van aan de taken van de regulerende organisatie (Makkai & Braithwaite, 1992, p. 67). Zulke werknemers zijn door het veld gesocialiseerd waardoor ze meer vertrouwd zijn met de problemen en zorgen uit het veld (Dal Bó, 2006, p. 214). Ten tweede zijn werknemers met de ambitie om in de toekomst te werken voor een bedrijf uit het veld minder streng richting het veld (Makkai & Braithwaite, 1992, p. 67). Deze laatste groep mensen is meer bezorgd over hun toekomstige carrièremogelijkheden, een vorm van materieel eigenbelang uit de vorige

paragraaf. Een coulante houding tegenover het veld kan onder het mom van *quid pro quo* in de toekomst worden beloont met een lucratieve baan (Dal Bó, 2006, p. 214). Uiteraard is niet elke overstap die een werknemer maakt van een regulerende organisatie naar het gereguleerde veld een beloning voor een coulante houding. Zulke werknemers bezitten voor het veld relevante kennis en ervaringen waardoor het simpelweg goede kandidaten zijn.

Een simpele verklaring voor het draaideur-mechanisme is dat het voor beide partijen, zowel voor de regulerende organisatie als voor het gereguleerde veld, interessant is om werknemers aan te nemen van de andere partij. Een regulerende organisatie kan besparen op toezicht door bepaalde expertise binnen te halen met het aannemen van een werknemer uit het veld. Anderzijds kan een bedrijf uit het veld profiteren van een ex-werknemer van een regulerende organisatie doordat het bedrijf gebruik kan maken van zijn of haar netwerk en makkelijker kan lobbyen bij de regulerende organisatie (Dal Bó, 2006, p. 214). Hier wordt duidelijk dat het draaideur-mechanisme een versterkende werking heeft op het culturele capture mechanisme en dan vooral op groepsidentificatie en netwerkrelatie (in de volgende paragraaf wordt culturele capture toegelicht).

De financiële crisis was de aanleiding om het perspectief op mechanismen van regulatory capture te vergroten. De focus verschoof van opzettelijke kwade intenties bij de regulerende organisaties (het uitgangspunt bij traditional capture en het draaideur-mechanisme) naar verklaringen voor capture die ervan uitgaan dat regulerende organisaties geloven in het handelen vanuit het publieke belang. Het is niet waarschijnlijk dat financiële toezichthouders in aanloop naar de crisis expliciet door de banken en de financiële instellingen zijn omgekocht. Het is meer waarschijnlijk dat de toezichthouders overtuigd waren dat financiële deregulatie het publieke belang diende (Kwak, 2014, p. 77-78). De volgende mechanismen moeten een (theoretisch) antwoord geven op de vraag hoe het kan dat een toezichthouder, in dit voorbeeld de financiële toezichthouder, ervan overtuigd is geraakt dat het belang van het veld, ook het algemene belang diende.

### **3.3.3 Culturele capture**

In de loop van tijd zijn de traditionele mechanismen van capture aangevuld met mechanismen die dieper gaan en subtieler zijn dan de traditionele mechanismen. In ieder geval zijn deze mechanismen minder grijpbaar en dat geldt zeker voor het mechanisme culturele capture. Het uitgangspunt van culturele capture is dat mensen binnen de regulerende organisatie niet altijd rationeel handelen en dat niet het materieel eigenbelang voorop staat. Individuele mensen vormen een regulerende organisatie en zij hebben net als alle andere mensen cognitieve beperkingen (Kwak, 2014, p. 76). Oftewel, regulerend beleid is niet alleen de uitkomst van het nastreven van materieel eigenbelang van de mensen binnen de regulerende organisatie, de bestaande beleidsposities of uitkomst van rationeel debat, de uitkomst wordt mede bepaald door irrationele druk van buitenaf (Kwak, 2014, p. 76). De irrationele druk van buitenaf beïnvloedt de dominante ideologische overtuigingen die heersen bij de regulerende organisatie. Dit is een belangrijk proces aangezien de ideologische overtuigingen in grote mate het handelen en het beleid van de organisatie bepalen. De ideologische overtuigingen worden van buitenaf beïnvloed, maar voor een groot deel zijn deze overtuigingen reeds aanwezig bij werknemers van regulerende organisaties. Een persoon die jaren de financiële markten heeft bestudeert, doet dit waarschijnlijk vanuit een bepaalde interesse en overtuiging dat financiële markten een belangrijke rol vervullen in de samenleving. De regulerende organisatie op het gebied van de financiële markten is afhankelijk van mensen met een studieachtergrond in de financiële markten en zo kunnen bepaalde ideologische overtuigingen die positief gestemd zijn richting het gereguleerde veld dominant worden binnen de organisatie (gebaseerd op het voorbeeld van Zingales, 2014, p. 129 over kernenergie in Frankrijk). Kwak (2014) gebruikt de term culturele capture om de nadruk te leggen op het belang van 'sets of shared but not explicitly stated understandings' om de wereld te duiden en te begrijpen (p. 79). 'The regulator having been socialized' (Dal Bó, 2006, p. 214), 'deep' capture (Baxter, 2012) of 'capture through the intellectual zeitgeist' (Turner, 2009) zijn ook gebruikelijke termen voor het ditzelfde

fenomeen. Culturele capture is lastiger vast te stellen dan traditionele capture, want hoe stel je vast dat iemands ideologische overtuigingen zijn beïnvloed door actoren uit het veld? Toch is dat volgens Kwak (2014, p. 79-80) geen reden om culturele capture af te schrijven. We mogen namelijk niet negeren dat besluiten ook op basis van irrationele aspecten worden genomen. Culturele capture is onder te verdelen in drie beïnvloedingsmechanismen; groep identificatie, status en relatienetwerken (Kwak, 2014, p. 79). Deze mechanismen kunnen door het gereguleerde veld worden ingezet om het beleid van de regulerende organisatie te beïnvloeden, maar werken vanzelfsprekend meer in het onderbewuste dan mechanismen uit de traditional capture.

### *Groepsidentificatie*

Regulerende organisaties zijn eerder geneigd om standpunten, denkbeelden en ideologieën over te nemen van mensen die zij ervaren als zijnde onderdeel van hun 'in-group'. Tegelijkertijd zijn mensen van nature geneigd om milder te oordelen over mensen van hun in-group en deze mensen eerder te vertrouwen (Kwak, 2014, p. 80-81). Barth et al. (2012) maken de vergelijking met een sportscheidsrechters die in het voordeel van de thuisploeg fluit. Volgens Barth et al. (2012) is het natuurlijk dat een regulerende organisatie vaker in het voordeel beslist van de 'home crowd' omdat de organisatie de mening van het publiek overneemt (p. 8). Kwak (2014) heeft de vraag wie door de regulerende organisatie tot de in-group wordt beschouwd, verder uitgewerkt. Volgens Kwak (2014) zijn twee aspecten van belang; namelijk met welke ploeg (het veld of de consumenten) de organisatie zich makkelijker kan identificeren, en hoe de mensen van de regulerende organisatie hun rol als ambtenaar zien (p. 83). Net als Barth et al. (2012) komt Kwak (2014) tot de conclusie dat in ieder geval voor financiële toezichthouders geldt dat zij het veld eerder tot hun in-group beschouwen dan de consumenten (p. 84).

### *Status*

Volgens Kwak (2014) kan status net als groepsidentificatie het gedrag en de keuzes van mensen - en dus ook van een regulerende organisatie - beïnvloeden (p. 85). In het algemeen zijn mensen geneigd om standpunten over te nemen van mensen die een hogere sociaal-economische of intellectuele status hebben. Mensen zijn geneigd zich positiever te gedragen ten opzichte van mensen met een hoge status, deels omdat men ontzag heeft en deels omdat mensen zelf een hoge status willen bereiken (Kwak, 2014, p. 86). Vooral in de aanloop naar de financiële crisis had de financiële sector een dermate hoge status opgebouwd die indruk maakte op de toezichthouders en waardoor toezichthouders onbewust denkbeelden uit de financiële sector gingen overnemen (Kwak, 2014, p. 88).

### *Relatienetwerk*

Het derde aspect van culturele capture is de invloed van een relatienetwerk. Relaties doen ertoe omdat we het belangrijk vinden wat andere mensen van ons vinden, vooral als het mensen betreft met wie we regelmatig in contact komen (Kwak, 2014, p. 89). Het is vanzelfsprekend dat het voor een vertegenwoordiger van een regulerende organisatie lastiger is om maatregelen te nemen die tegen de belangen van een bedrijf ingaan indien wekelijks overleg wordt gevoerd tussen de vertegenwoordiger van het regulerende zbo en vertegenwoordigers van het bedrijf. Baxter (2012) gebruikt de term 'old boys netwerk' om aan te geven dat toezichthouders en de directeuren van bedrijven uit het veld een gemeenschappelijke achtergrond, tradities en opvattingen delen, waardoor subtiele bias ontstaat ten gunste van de bedrijven uit het veld (Baxter, 2012, p. 32). Binnen deze netwerken is de kans op 'groupthinking' aanzienlijk, een psychologisch mechanisme dat leidt tot consensus binnen een groep en waarbij alternatieve denkwijzen worden verdrukt (Allison & Zelikow, 1999, p. 282). De persoonlijke connecties tussen vertegenwoordigers van de regulerende organisaties en vertegenwoordigers van de consumenten zijn vaak minder nauw. Dit komt omdat bedrijven uit het veld (een kleiner aantal) hun activiteiten beter kunnen coördineren en ten overstaan van de regulerende organisatie een eenduidiger belang hebben dan grote groepen consumenten met diffuse belangen (Kwak, 2014, p. 91).



### **3.3.4 Complexiteit en informatie capture**

#### *Complexiteit*

Veel terreinen en sectoren waar regulerende zbo's actief zijn, zijn complex en dynamisch. De centrale overheid kan door de grote afstand tot het complexe veld niet goed reguleren en daarom zijn juist zbo's ingesteld zodat deze organisaties zich de complexe materie eigen kunnen maken. Dit is echter makkelijker gezegd dan gedaan. Regulerende organisaties zijn vaak niet in staat om de ontwikkelingen uit het veld bij te benen (Cavelaars et al., 2013, p. 16). Dit komt deels omdat het veld simpelweg heel dynamisch kan zijn en deels omdat het ontwikkelen van regulering een tijdrovende opgave is en regulerende zbo's over het algemeen over beperkte middelen beschikken (Cavelaars et al., 2013, p. 16). De financiële sector is bijvoorbeeld een terrein dat zich in razend tempo ontwikkelt. Het is voor de regulerende organisatie met beperkte middelen uiterst moeilijk om überhaupt op de hoogte te blijven van nieuwe financiële producten, laat staan dat het alle producten goed kan begrijpen en een inschatting kan maken van de mogelijke opbrengsten en risico's voor de consument (Cavelaars et al., 2013, p. 21). Het detecteren van fraude in complexe sectoren lijkt al helemaal een onmogelijke opgave. Hoe groter de complexiteit van het veld, hoe groter de regulerende organisatie afhankelijk wordt van het veld. De capaciteit van de organisatie heeft invloed op de mate van afhankelijkheid. Hoe kleiner de regulerende organisatie is, hoe groter de afhankelijkheid van het veld wordt.

#### *Informatie*

Regulerende organisaties hebben vaak sectorspecifieke informatie nodig om hun taak goed te kunnen uitvoeren. Veel van deze informatie is uitsluitend in handen van de bedrijven uit het veld. Indien er geen wettelijke bepalingen zijn over het delen van informatie is de regulerende organisatie genooddaakt om te onderhandelen met het veld over het ter beschikking stellen van informatie. Dit geeft de mogelijkheid aan het veld om impliciet dan wel expliciet bepaalde eisen of verwachtingen tegenover de informatieoverdracht te stellen. Daarnaast kan het veld sturend werken middels de keuzes die zij maken over welke informatie wel of niet wordt gedeeld met de regulerende organisatie. Regulerende organisaties dienen een werkende relatie te creëren en te onderhouden met het veld waarbij concessies gedaan kunnen worden om zodoende de noodzakelijke informatie van het veld te werven (Zingales, 2014, p. 128).

Wagner (2010) laat een andere kant zien van 'informatie capture'. In plaats van een gebrek aan informatie kan een regulerend zbo ook te maken krijgen met een overdaad aan informatie vanuit het gereguleerde veld. Wagner (2010) schrijft hierover: "information capture refers to the excessive use of information and related information costs as a means of gaining control over regulatory decision making in informal rulemakings"(p. 1325). Bij informatie capture kan het regulerende zbo de grote hoeveelheid aangeleverde informatie niet adequaat verwerken waardoor het niet in staat is om zijn primaire taken uit te voeren. Dit is niet alleen nadelig voor de regulerende organisatie, maar ook voor de kleinere deelnemers uit het gereguleerde veld die in principe bereid zijn informatie aan te leveren om het besluitvormingsproces van de regulerende organisatie te beïnvloeden, maar zelf net als de regulerende organisatie niet door de grote hoeveelheid informatie komen van de andere partijen en zodoende afhaken in het besluitvormingsproces (Wagner, 2010, p. 1325). Over het algemeen kan het veld voordeel hebben van een situatie waarin de regulerende organisatie zijn primaire taken niet meer kan uitvoeren. Een overdaad aan informatie leveren kan zodoende een strategie zijn uit het veld om regulering te belemmeren.

### **3.3.5 - Scholar capture**

Wellicht het meest subtiele en indirecte mechanisme van allen is de scholar capture. Zingales (2014) heeft in het artikel 'Preventing Economist' Capture' laten zien dat economen vanuit het bedrijfsleven met dezelfde soort druk te maken krijgen als regulerende organisaties. Zingales (2014) komt tot de conclusie dat het bewustzijn voor het gevaar van capture nog onvoldoende leeft bij economen (p. 151). Capture van wetenschappers is voor regulerende organisaties een gevaar omdat

de wetenschap een spaarzame bron kan zijn voor informatie die niet door het geregeerde veld zelf wordt geleverd. Het oordeel van wetenschappers kan doorslaggevend zijn in beleidsoverwegingen van regulerende organisaties (Carpenter & Moss, 2014, p. 70). Indien de wetenschap naar de wensen van het bedrijfsleven publiceert en deze kennis het beleid van een regulerende organisatie beïnvloedt, vindt als het ware indirecte capture van de regulerende organisatie plaats. Uiteraard doen de meeste wetenschappers hun werk integer en met het doel om een bijdrage te leveren aan de zoektocht naar de waarheid en met de gedachte kennis te ontwikkelen om van de wereld een betere plek te maken. Echter, ook de meeste werknemers van regulerende organisaties doen hun werk integer en toch blijkt het mogelijk dat zij ten prooi vallen aan capture (Zingales, 2014, p. 151). Scholar capture is een nieuw mechanisme waar tot op heden alleen Zingales (2014) onderzoek naar heeft gedaan. In dit onderzoek naar het gevaar van regulatory capture bij regulerende organisaties zal niet worden onderzocht in hoeverre gesproken kan worden van scholar capture, wel wordt onderzocht in hoeverre regulerende zbo's zich laten leiden door de wetenschap voor beleidsoverwegingen. Dit bepaalt namelijk de mate van het potentiële gevaar van scholar capture op regulatory capture.

### **3.4 De verdedigingsmechanismen**

In de voorgaande paragrafen is naar voren gekomen hoe regulatory capture kan optreden bij regulerende organisaties. Hieruit blijkt dat regulatory capture geen homogeen begrip is, maar dat het op verschillende manieren en in verschillende gradaties kan optreden. Het denkbeeld van regulatory capture als een 'all-or-nothing affair' is inmiddels achterhaald (Moss & Carpenter, 2014, p. 452). Er is een grote ruimte tussen het zwart-wit beeld van wel of geen capture. Gesteld kan worden dat capture niet te voorkomen is, maar wel beheersbaar te maken is. Kwak (2014) stelt bijvoorbeeld dat in bepaalde mate culturele capture onvermijdelijk is omdat er altijd interactie zal blijven bestaan tussen regulerende organisaties en het veld (p. 95). De vraag is dus niet hoe capture kan worden vermeden, maar hoe capture beheersbaar gemaakt kan worden.

Lange tijd was de gedachte, gegrond in het invloedrijke werk van Stigler (1971), dat regulatory capture simpelweg niet te vermijden of te beheersen is. Het enige antwoord op het gevaar van regulatory capture was deregulering. De gedachte was dat capture niet te genezen was en dat het beste maar een eind kon worden gemaakt aan regulerende organisaties (Moss & Carpenter, 2014, p. 453). Baxter (2012) geeft aan dat deze gedachte nog altijd invloedrijk is en dat er nog altijd veel fatalisme heerst over de mogelijkheden om regulatory capture te beheersen (p. 32).

Moss & Carpenter (2014) gaan ervan uit dat capture te beheersen is en dat bepaalde ingebouwde democratische mechanismen zoals rechtelijke toetsing en de rol van de media die beleidsbepalers verantwoordelijk houden, gezien kunnen worden als verdedigingsmechanismen die in de loop der tijd buiten de regulerende organisaties om zijn ontwikkeld (Moss & Carpenter, 2014, p. 453). Meer toezicht en controle vanuit de politiek op het functioneren van een regulerend zbo of juist meer autonomie voor het zbo zijn ook voorbeelden van mechanismen waar het zbo zelf weinig invloed op kan uitoefenen. Daarnaast onderscheiden Moss & Carpenter (2014, p. 459-464) een vijftal verdedigingsmechanismen in het boek '*Preventing Regulatory Capture*' die bewust kunnen worden ingezet door regulerende organisaties om het gevaar van regulatory capture te beheersen. Deze verdedigingsmechanismen zullen hieronder worden toegelicht.

#### *Het verdelen of samenvoegen van macht*

Het eerste verdedigingsmechanisme is het verdelen of het samenvoegen van macht. Dit mechanisme kan op verschillende niveaus worden toegepast. Een zbo kan als organisatie worden opgesplitst of samengevoegd. Dit is echter iets waar het zbo zelf weinig invloed op kan uitoefenen en wat vooral door de politiek wordt bepaald. Met het verdelen van macht wordt bedoeld dat meerdere organisaties verantwoordelijk worden voor het reguleren van het veld. Meerdere regulerende organisaties kunnen elkaar scherp houden en het zou voorkomen dat één regulerende

organisatie een collusie aangaat met bedrijven uit het veld. Informatie speelt hierbij een belangrijke rol, indien slechts één regulerende organisatie voor het veld bestaat betekent dit dat deze organisatie een monopolie heeft op alle informatie, waardoor het gevaar van collusie en dus het gevaar van regulatory capture toeneemt (Moss & Carpenter, 2014, p. 459).

Aan de andere kant hebben McCarty (2014) en Cavelaars et al. (2013) aangetoond dat het gevaar van capture niet altijd komt door een monopolie op informatie, maar dat ambigue informatie in combinatie met een beperkte interne expertise ertoe kan leiden dat het regulerende zbo teveel afhankelijk wordt van het veld. In dat geval is het opdelen van macht (en dus het opdelen van informatie) geen goede strategie omdat dit de afhankelijkheid van het veld alleen maar zal vergroten. Het clusteren van regulerende organisaties kan een mechanisme zijn om de interne expertise te vergroten door expertise te delen met andere regulerende organisaties. Een samengevoegd zbo zal meer expertise kunnen opbouwen en een grotere afstand tot het (bredere) veld kunnen houden.

Het feit dat deze tegenstrijdige mechanismen blijkbaar beide het gevaar van regulatory capture kunnen beheersen, geeft aan dat het cruciaal is om te bepalen vanuit welk mechanisme het gevaar van capture zich voordoet. De juiste diagnose is cruciaal om erachter te komen welk verdedigingsmechanisme ingezet dient te worden (Moss & Carpenter, 2014, p. 460). Een regulerende organisatie heeft zelf weinig invloed op het opdelen of samenvoegen van het zbo. Echter, dit principe van opdelen of samenvoegen van macht kan in bepaalde mate ook intern binnen de regulerende organisatie worden toegepast.

#### *Media-aandacht*

Het is aangetoond dat intensieve mediaberichtgeving het beleid van regulerende organisaties kan beïnvloeden. Na bijvoorbeeld een crisis of een ramp waar veel media-aandacht voor is, is de tendens dat regulerende organisaties hierna strakker zijn gaan reguleren (Moss & Carpenter, 2014, p.461). Op dat soort momenten lijken de regulerende zbo's erg huiverig te zijn voor reputatieschade. Een regulerend zbo kan er zelf aan bijdragen dat het thema waar de regulerende zbo op toeziet onder de aandacht komt en blijft bij de media. Hiermee zorgt een regulerend zbo eigenlijk voor een externe toezichthouder. Mogelijke eerste verschijnselen van regulatory capture kunnen worden opgepikt door de media indien de media goede contacten heeft met het regulerende zbo en het gereguleerde veld. Openheid bieden aan de media kan een strategie zijn om capture te beheersen.

#### *Empowerment van de consument*

Institutioneel de belangen van de consumenten laten vertegenwoordigen in het reguleringsproces kan een tegenwicht bieden aan de geconcentreerde belangen uit het veld (Moss & Carpenter, 2014, p. 462). Schwarcz (2014) noemt enkele voorwaarden waaraan moet worden voldaan om de belangen van de consumenten een plek te geven in het reguleringsproces. Zo moeten de vertegenwoordigers van de consumentenbelangen voldoende expertise bezitten en een bepaalde legitimiteit hebben. Praktische bezwaren zijn er volop bij dit verdedigingsmechanisme. Zo is het niet altijd mogelijk om te duiden wie de consumenten of gebruikers zijn van het gereguleerde veld en is het maar zeer de vraag in hoeverre vertegenwoordigers bereid zijn input te leveren. Daarbij zorgt een geïnstitutionaliseerde consumentenvertegenwoordiging voor een complexere reguleringsprocedure die meer capaciteit vergt van het regulerende zbo.

#### *Diverse en onafhankelijke expertise*

Het risico van regulatory capture kan worden beheerst door de verscheidenheid van bronnen voor expertise en informatie te vergroten in het regulerende besluitvormingsproces (Moss & Carpenter, 2014, p. 462). Dit betekent dat het regulerende zbo niet meer volledig afhankelijk is van het gereguleerde veld. Mogelijke alternatieve bronnen voor informatie kunnen komen uit de wetenschap (al moet ervoor worden gewaakt dat de wetenschap niet is 'gecaptured') of van

belangengroepen die in principe tegengestelde belangen hebben aan het veld. Net als bij de empowerment van de consumenten kan worden gekozen voor een institutionele insteek in het reguleringsproces door bijvoorbeeld academische adviesraden op te richten (Kwak, 2014). Er hoeft overigens niet altijd extern te worden gekeken voor expertise. Cuéllar (2014) stelt vast dat de regulerende organisaties die zelfstandig wetenschappelijke en technische kennis ontwikkelen, meer autonomie hebben dan regulerende organisaties die dit niet doen. Ook McCarty (2014) geeft aan dat het ontwikkelen van interne expertise een middel kan zijn om het gevaar van regulatory capture te beheersen. Hij stelt dat regulerende organisaties (bij)scholingsmogelijkheden moeten ontwikkelen voor specifieke werknemers zodat de organisatie als geheel autonomer kan functioneren ten opzichte van het gereguleerde veld (McCarty, 2014, p.119-120)

### *Diverse standpunten en belangen*

Diversiteit op andere punten dan expertise kan een bijdrage leveren aan het beheersen van het gevaar van regulatory capture (Moss & Carpenter, 2014, p. 463). Het besluitvormingsproces bij regulerende zbo's zou kunnen worden blootgesteld aan diverse perspectieven en ideeën. Het betrekken van verschillende belangen met verschillende perspectieven moet ertoe leiden dat de organisatie niet wordt gecaptured door het veld. Kwak (2014) komt met de suggestie om gebruik te maken van 'negotiated rulemaking'. Dit is een manier van besluitvorming waarbij tegengestelde belangengroepen worden uitgenodigd om samen met de regulerende organisatie te onderhandelen over het voorgenomen beleid (Kwak, 2014, p. 96). Volgens Kwak (2014) kan dit helpen in het bestrijden van culturele capture door de invloed van verschillende belangengroepen gelijk te trekken en verhoudingen tussen actoren te expliciteren en te formaliseren (p. 96). Hetzelfde doel kan ook worden bereikt door het aanstellen van een onafhankelijke 'devil's advocate' die telkens het tegenovergestelde standpunt inneemt waardoor de regulerende organisatie constant gedwongen wordt om hun positie en beleid te verantwoorden (Kwak, 2014, p. 98).

In tabel 1 zijn de mechanismen van regulatory capture gekoppeld aan de verschillende verdedigingsmechanismen die in dit hoofdstuk naar voren zijn gekomen. Na het onderzoek zal duidelijker worden welke mechanismen in de Nederlandse praktijk daadwerkelijk van toepassing zijn bij regulerende zbo's.

*Tabel 1 De koppeling van de regulatory capture mechanismen en de verdedigingsmechanisme uit de literatuur*

<b>Mechanismen van regulatory capture</b>	<b>Verdedigingsmechanismen</b>
- Traditional capture	- Gerichte interne regelgeving - Integriteitscursus, -verklaring en -controle - Media-aandacht*
- Het draaideur-mechanisme	- Media-aandacht*
- Culturele capture	- Het verdelen van macht - Empowerment van de consument - Diverse standpunten en belangen - Media-aandacht*
- Complexiteit en informatie capture	- Het samenvoegen van macht - Diverse en onafhankelijke expertise - Media-aandacht*
- Scholar capture	- Diverse en onafhankelijke expertise - Media-aandacht*

\* Het verdedigingsmechanisme media-aandacht richt zich niet zozeer op een specifiek mechanisme van regulatory capture maar fungeert als een soort toezichthouder op de regulerende organisatie en werkt zodoende verdedigend ten opzichte van alle mechanismen van capture.

## 4. Methodisch kader

---

Dit onderzoek naar het gevaar van regulatory capture bij regulerende zbo's richt zich op de werking van een aspect in het openbaar bestuur, waarmee dit een bestuurskundig onderzoek is. Typische eigenschappen van een bestuurskundig onderzoek is dat de onderzoeksobjecten zeer complex en omvangrijk zijn en dat dit soort onderzoek bij uitstek een toepassingsgericht karakter heeft (Van Thiel, 2007, p.11). Het onderzoek is gericht op het vinden van oplossingen voor actuele problemen in de alledaagse werkelijkheid (Van Thiel, 2007, p.11). In dit onderzoek komen beide eigenschappen goed naar voren. Zbo's zijn bij uitstek - door onder andere de ingewikkelde positionering tussen de centrale overheid en de markt in - complexe onderzoeksobjecten en het onderzoek richt zich op het spanningsveld van afstand versus nabijheid, een spanning die zich manifesteert in de alledaagse werkelijkheid. Voor dit onderzoek zijn semi-gestructureerde interviews afgenomen met een negental personen die werkzaam zijn bij regulerende zbo's. Hieronder zullen alle methodologische keuzes worden toegelicht en verantwoord.

### 4.1 Casusselectie

Allereerst is er een inventarisatie gemaakt van alle regulerende zbo's in Nederland. Het zbo-register heeft als basis gediend voor het vaststellen van deze lijst. Van de 119 (clusters van) zbo's uit het zbo-register kunnen uiteindelijk 51 (clusters van) zbo's worden aangemerkt als regulerende zbo's of zbo's met een subsidieverlenende taak. Bij het bepalen welke zbo's kunnen worden aangemerkt als regulerende zbo's is gebruik gemaakt van de vier onderscheidende kenmerken van 'regulatory agencies' van Yesilkagit en Christensen (2009) (zie hoofdstuk 2.5). Als hulpmiddel is het rapport van De Leeuw (2013) gebruikt waarin alle zbo's uit het zbo-register onder de loep zijn genomen en daarbij per zbo bepaalde kerngegevens geordend zijn weergegeven zoals taakomschrijving, instellingsmotief en rechtsvorm. Bij twijfel of een zbo volgens de criteria van Yesilkagit en Christensen (2009) als regulatory agencies kan worden aangemerkt, is de missie en visie van het zbo online opgezocht om uitsluitsel hierover te krijgen. Subsidieverlenende zbo's zijn ook opgenomen op de lijst. In hoeverre subsidieverlenende zbo's een regulerende taak hebben is kwestieus, desalniettemin is het spanningsveld van afstand versus nabijheid ook voor deze organisaties een belangrijk thema. Net als regulerende zbo's is het voor subsidieverlenende zbo's cruciaal om onafhankelijk en integer te opereren. Ook subsidieverlenende zbo's kunnen voor het uitvoeren van hun taken afhankelijk zijn van het veld.

Uit de lijst van 51 (clusters van) zbo's zijn vervolgens 10 zbo's geselecteerd waarvan, afhankelijk van de grote van de organisatie, een afdelingshoofd of directeur is benaderd. Om van een lijst van 51 regulerende zbo's naar een lijst van 10 zbo's te komen zijn vier criteria gebruikt. De selectie vindt allereerst plaats op basis van de taakstelling van de organisatie en in hoeverre het dilemma afstand versus nabijheid ten opzichte van het gereguleerde veld speelt voor de organisatie. Deze afweging is gemaakt op basis van een inschatting in hoeverre de toezichhoudende of regulerende taak de hoofdtaak van het zbo is. Daarnaast is geselecteerd op diversiteit. Regulerende organisaties in verschillen sectoren hebben te maken met verschillende problemen en dilemma's. Een diverse selectie van regulerende zbo's leidt ertoe dat er een breder beeld kan worden gegeven van het spanningsveld. Ook zal in de casusselectie rekening worden gehouden met de grootte van de regulerende zbo's, dit om dezelfde reden als de diversiteit van sectoren. Het is aannemelijk dat kleine regulerende zbo's het dilemma van afstand versus nabijheid anders ervaren en er anders mee om (kunnen) gaan dan grotere regulerende zbo's. Ten slotte is de casusselectie voor een deel beïnvloed door 'convenience sampling'. Onder convenience sampling is bijvoorbeeld de factor fysieke afstand tot het zbo meegewogen. De geselecteerde zbo's zijn allen op een redelijke afstand van Utrecht gevestigd. Er is geen theoretische grondslag waaruit zal moeten worden aangenomen dat een in Groningen gevestigde zbo anders omgaat met het gevaar van regulatory capture dan een zbo in Utrecht of Amsterdam.

De volgende stap is het nagaan wie bij de geselecteerde zbo's benaderd kan worden voor het afnemen van een interview. De meeste geselecteerde zbo's hebben een college of (raad van) bestuur en een bureau. Er is voor gekozen om zoveel mogelijk de directeur van het bureau te benaderen, tenzij het zbo dusdanig groot is dat het een aparte afdeling heeft voor beleid- of strategievraagstukken, in dat geval is de hoofd van die afdeling benaderd. Het bureau van een zbo heeft in principe het meeste direct contact met het gereguleerde veld waardoor het spanningsveld van afstand versus nabijheid op dit niveau het meest aanwezig is. Ook hier speelt convenience sampling een rol aangezien college- of bestuursleden over het algemeen minder toegankelijk zijn en vaak beperkt zijn in hun beschikbaarheid. Het is uiteraard ook interessant hoe de mensen op de 'werkvloer' (bijvoorbeeld inspecteurs) omgaan met het dilemma van afstand versus nabijheid en hoe deze personen zich proberen te weren tegen het gevaar van capture. Gezien de beperkte omvang van dit onderzoek is echter gekozen voor een brede selectie in zbo's in plaats van het afnemen van meerdere interviews bij een beperkte aantal zbo's. Daarnaast is het regulatory capture een gevoelig onderwerp. Mijn respondenten moeten binnen de organisatie over voldoende autonomie beschikken om vrij over dit onderwerp te praten. Tot slot gaat dit onderzoek vooral over wat voor beleid wordt ingezet tegen het gevaar van capture. Het beleid wordt niet beoordeeld of geëvalueerd. Zodoende zijn de directeurs of afdelingshoofden, van de geselecteerde zbo's, diegene die beleid ontwikkelen, benaderd voor een interview.

Tien personen zijn uiteindelijk per e-mail benaderd, waarvan acht interviews uit voort zijn gekomen. Met de twee overige zbo's is telefonisch contact opgenomen en is het onderzoek toegelicht, maar een afspraak voor een interview bleef uit. Bij één zbo werd er op voorspraak van de directeur een afdelingshoofd bij het interview betrokken. Zo komt het totaal op negen respondenten van acht regulerende zbo's. Vooraf is rekening gehouden met het feit dat 8 interview wellicht te weinig is om voldoende data te verzamelen. Op basis van de hoeveelheid nieuwe data dat naar voren kwam in de laatste paar interviews is uiteindelijk bepaald om het bij acht interviews te laten. Mocht bijvoorbeeld elk afgenomen interview compleet verschillende data hebben opgeleverd, dan zou zijn gekozen om meer interviews af te nemen. Aangezien veel belangrijke aspecten in meerdere interviews naar voren kwam, is besloten dat de data uit de acht interviews voldoende op heeft geleverd voor het onderzoek. Het e-mailbericht met het verzoek voor het afnemen van een interview is zoveel mogelijk naar het directe adres van potentiële respondent gestuurd. Het e-mailbericht dat is gestuurd naar de potentiële respondenten is opgenomen in bijlage 2.

#### **4.2 Semi-gestructureerde interviews**

Het afnemen van semi-gestructureerde interviews vormt de voornaamste bron van data voor dit onderzoek. De keuze van methode wordt in grote lijnen bepaald door de probleemstelling (Van Thiel, 2007, p. 66-67). De probleemstelling gaat over wat wordt onderzocht en met welk doel. Aangezien het doel van dit onderzoek is om een dilemma (en hoe daar mee wordt omgegaan) te beschrijven, ligt het voor de hand om te kiezen voor een vragenlijst- of interviewmethode (Van Thiel, 2007, p. 68). Hoe wordt omgegaan met het gevaar van regulatory capture kan slechts in beperkte mate worden gevat in een vragenlijst, deels omdat de stand van de wetenschap over regulatory capture (in Nederland) nog niet de kinderschoenen is ontgroeid. De benodigde data voor dit onderzoek is het best te verkrijgen door het afnemen van interviews.

Ter voorbereiding van elk interview is via internet de missie, de visie en de doelstellingen van het zbo opgezocht. Alle interviews zijn opgenomen met een voicerecorder, waarover de respondenten vooraf zijn ingelicht per e-mail (zie tweede bericht bijlage 2). De thematiek van het onderzoek is per e-mail kort uiteengezet en ook vooraf aan het interview is het onderzoek kort toegelicht en is het spanningsveld van afstand versus nabijheid gepresenteerd. Daarbij is benadrukt dat het voornamelijk een beschrijvend onderzoek is en dat regulatory capture niet zal worden 'gemeten', met de hoop dat dit bepaalde zorgen zou wegnemen bij de respondenten. Er is rekening gehouden met het feit dat het begrip regulatory capture een negatieve lading heeft, en dat het gevaar van

regulatory capture een spannend thema is dat verlamdend kan werken op respondenten. Om deze reden is de anonimiteit van de respondenten vooraf verzekerd. De anonimiteit van de respondenten heeft ook het voordeel dat het als een ingebouwde check functioneert. Indien het namelijk niet mogelijk is om een genoemde verdedigingsmechanisme in algemene termen te verwoorden, is het maar zeer de vraag of dat mechanisme wel van toepassing is op meerdere zbo's. Een nadeel van de anonimiteit is echter dat hele concrete voorbeelden die de levendigheid van het onderzoek ten goede zouden komen, niet altijd verwerkt kunnen worden zonder afbreuk te doen aan de anonimiteit. In paragraaf 4.4 wordt verder ingegaan op hoe de anonimiteit is gewaarborgd bij de data-analyse.

Er is gekozen om semi-gestructureerde interviews af te nemen omdat vooraf vaststond dat bepaalde onderwerpen aan de respondenten zouden worden voorgelegd. Deze onderwerpen zijn opgenomen in een 'topiclijst'. Het theoretisch hoofdstuk over regulatory capture vormde de basis voor de topiclijst en onder elke 'topic' zijn enkele vragen uitgewerkt. Elk interview wordt afgenomen met dezelfde topiclijst, aangevuld met enkele specifieke vragen die uit het vooronderzoek naar voren zijn gekomen en specifiek van toepassing zijn op de betreffende zbo. De topiclijst is niet overhandigd aan de respondenten, zij moeten namelijk voldoende vrijheid hebben om zelf dingen aan te kaarten zonder teveel sturing. Het interview is verdeeld in drie delen:

1. Het spanningsveld van afstand versus nabijheid
  - Wordt dit herkend? Leeft dit in de gehele organisatie? Welke risico's zijn er? etc.
2. Omgaan met dit spanningsveld
  - Hoe wordt hiermee omgegaan? Is hier beleid over ontwikkeld? etc.
3. Het voorleggen van verdedigingsmechanisme uit de literatuur
  - Hoe en hoe vaak heeft u contact met het veld? Hoe komt u aan uw informatie? etc.

Onderdeel 1 is bedoeld om de respondent volledige vrij inzichten te laten geven over het spanningsveld van afstand versus nabijheid. In dit deel wordt vaak door de respondent het beeld geschetst van hoe het zbo zich verhoudt tot het gereguleerde veld. In onderdeel 2 wordt ruimte geboden aan de respondenten om het eigen verhaal te vertellen over hoe omgegaan wordt met het spanningsveld tussen afstand en nabijheid. In het laatste onderdeel worden vrij specifieke vragen gesteld aan de respondent die zijn afgeleid uit de literatuur over regulatory capture.

Tot slot, tijdens het interview zullen geen aantekeningen worden gemaakt, de opname met de voicerecorder zorgt er namelijk voor dat er geen data verloren zal gaan. Er zullen alleen notities worden gemaakt om bijvoorbeeld bepaalde vervolgvragen voor te bereiden. Alle interviews zijn afgenomen op het kantoor van het desbetreffende zbo en duurden tussen de 45 minuten en 1,25 uur.

### **4.3 Documentenanalyse**

De afgenomen interviews zijn leidend als informatiebron. Naast het afnemen van interviews zijn er enkele documenten geanalyseerd. Dit enerzijds ter voorbereiding op de interviews, anderzijds om (daar waar mogelijk) de data uit de interviews te verifiëren en als nieuwe data toe te voegen. Ter voorbereiding van de interviews heb ik van 7 van de 8 zbo's het jaarverslag van 2012 of 2013 doorgenomen (één zbo publiceert geen jaarverslagen op hun website). Bij het doornemen van de jaarverslagen is vooral gelet op wat een zbo schrijft over hoe het zijn taakstelling uitvoert, wat het meldt over hun stakeholders en of er bijvoorbeeld integriteitsbeleid is opgesteld. Dit was gericht om het interview efficiënter af te kunnen nemen in een korte tijd. Ook heeft het vooronderzoek input opgeleverd voor de topiclijst. Specifieke dingen die waren opgevallen in het jaarverslag zijn voorgelegd aan de respondenten.

Daarnaast zijn enkele documenten geanalyseerd na het afnemen van de interviews. Er is uitsluitend gebruik gemaakt van openbare documenten. Er zijn geen documenten opgevraagd bij de

respondenten. Zo is bijvoorbeeld het integriteitsbeleid van enkele zbo's geanalyseerd, waarvan een passage is opgenomen in hoofdstuk 7. Het analyseren van het integriteitsbeleid is gedaan om de data uit interviews te verifiëren. Het analyseren van schriftelijke documenten heeft slechts beperkt tot nieuwe inzichten geleid. Tot slot zijn de media-berichten rond de wanorde bij het NZa geanalyseerd. Dit heeft geleid tot data dat is opgenomen in hoofdstuk 6.

#### **4.4 Het verwerken van de data**

Elke opname van een interview is opgeslagen op de laptop. Het verwerken van de data begint met het terugluisteren van het interview waarbij op papier is aangegeven welke thema's worden besproken in welke minuten. Dit heeft per interview geleiden tot een lijst met bijvoorbeeld: 'deelvraag 1: 2m35s - 8m05 en 33m55 - 37m32, deelvraag 2: 10m27s - 13m45' etc. waardoor het eenvoudiger was om strategisch te transcriberen. Vervolgens zijn per deelvraag de relevante delen van het interview aan de hand van de topiclijst beluisterd en gecategoriseerd. In het werkdocument waar de resultaten uit de verschillende interviews zijn samengevoegd is gebruik gemaakt van gekleurde teksten om aan te geven uit welk interview de tekst afkomstig is. De belangrijkste informatie uit de interviews is volledig uitgeschreven. De resultaten uit de documentenanalyse hebben een aparte kleur gekregen in het werkdocument voorzien van een opmerking met de vermelding uit welk interview de informatie afkomstig is. Het werkdocument is apart opgeslagen als een aparte versie. In een nieuw document is de tekst van het werkdocument worden omgezet in een lopende tekst waarin de deelvragen worden beantwoord.

De respondenten hebben in het onderzoek aanvankelijk elk een nummer; R1 tot en met R9 gekregen. De conceptversie is met deze nummering voor een 'member check' naar de respondenten gestuurd. De respondenten konden zodoende eenvoudig hun eigen citaten opzoeken. In de definitieve versie zijn de respondenten met een oplopend nummer aangeduid. Dit is gedaan om volledige anonimiteit te waarborgen. In de conceptversie was het namelijk nog mogelijk om verschillende citaten van een respondent naast elkaar te leggen. Dat is met een oplopende nummering niet meer mogelijk. Voor het gebruik van citaten is rekening gehouden dat een citaat nooit te herleiden is naar een specifieke zbo of een specifieke respondent. In een besloten bijlage is aangegeven welke respondenten verantwoordelijk zijn voor welke citaten. Deze besloten bijlage is alleen naar de scriptiebegeleider en de tweede lezer gestuurd. Na afronding van het onderzoek zullen de opnames en de werkdocumenten worden verwijderd.

#### **4.5 Betrouwbaarheid en validiteit**

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt met name bepaald door de nauwkeurigheid en consistentie van de metingen. Betrouwbaarheid moet ertoe leiden dat onderzoeksbevindingen niet toevallig zijn, maar juist systematisch van aard zijn. (Van Thiel, 2007, p. 55). De semi-structureerde vorm van de interviews komt de betrouwbaarheid ten goede. De interviewvragen hebben voor een deel een theoretische inbedding en de verschillende interviews verlopen door het gebruik van de topiclijst volgens een vast stramien.

Daar staat tegenover dat het aantal respondenten in dit onderzoek beperkt is. Negen personen zijn geïnterviewd die acht zbo's vertegenwoordigen van een totale aantal van 51 regulerende zbo's. Het beperkte aantal respondenten betekent dat er een duidelijke slag om de arm zal moeten worden gehouden als het gaat om de uitkomsten van dit onderzoek. Tijdens het verwerken van de data is gelet op welke punten door meerdere respondenten zijn aangedragen en deze punten zijn het leidraad geweest in dit onderzoek. Als de representativiteit groter zou zijn geweest, zou ook de betrouwbaarheid van het onderzoek groter zijn geweest.

Hetzelfde gaat op voor het feit dat met een uitzondering van één respondent, alle interviews zijn afgenomen met directeuren of afdelingshoofden. Enticott et al. (2009) nemen in het artikel '*The Use of Multiple Informants in Public Administration Research*' stelling tegen zogenaamde 'elite



surveys', een methode waarbij alle data voor een onderzoek afkomstig is van het hoger management. Enticott et al. geven terecht aan dat dit problematisch is voor de betrouwbaarheid van het onderzoek omdat dit geen representatief beeld geeft van de organisatie. Zoals reeds aangegeven is hiervoor gekozen omdat de omvang van dit onderzoek beperkt is en omdat dit onderzoek een gevoelig onderwerp raakt waar niet alle werknemers van een organisatie vrij over willen/kunnen praten. Desalniettemin heeft dit gevolgen voor de betrouwbaarheid van het onderzoek. Het antwoord op de hoofdvraag is dus sterk vanuit de bestuurders van de zbo's ingegeven. Dit punt hangt overigens nauw samen met de externe validiteit, oftewel de generaliseerbaarheid van de conclusies (Van Thiel, 2007, p. 57). Daarbij spelen de vragen in hoeverre de antwoorden van een respondent opgaan voor de gehele organisatie en in hoeverre de bevindingen ook gelden voor de overige regulerende zbo's waarvan niemand is geïnterviewd. Tijdens de selectie van de zbo's is zoveel mogelijk 'breed' geselecteerd wat ertoe heeft geleid dat de respondenten zeer uiteenlopende regulerende zbo's vertegenwoordigen. Desalniettemin moet worden erkend dat twee zbo's zijn benaderd waaruit geen interview is voortgekomen. Dit kan betekenen dat uitsluitend met zbo's is gesproken die het gevaar van capture onderkennen en daar verdedigingsmechanisme tegen inzetten hetgeen het beeld zou kunnen wekken dat alle regulerende zbo's het gevaar van capture serieus nemen. Het zou echter ook zo kunnen zijn dat de regulerende zbo's die niet zijn ingegaan op het verzoek tot het afnemen van een interview, het gevaar van regulatory capture niet onderkennen.

Tot slot, de conceptversie van de onderzoeksresultaten is naar alle respondenten gestuurd voor een 'member check' (Van Thiel, 2007, p. 112) met de vraag of (1) de anonimiteit volgens de respondenten voldoende is gewaarborgd in de tekst en (2) of er inhoudelijk foute dingen in staan. Een member check vergroot de acceptatie van de onderzoeksbevindingen (Van Thiel, 2007, p. 112).

## 5. 'Een potentieel risico'

---

Alvorens kan worden onderzocht op welke wijze regulerende zbo's het risico van regulatory capture trachten te beheersen, zal moeten worden onderzocht of het gevaar van regulatory capture en het spanningsveld tussen afstand en nabijheid dat daaraan ten grondslag ligt, wordt herkend door de respondenten. Indien dat het geval is, dient te worden bepaald in hoeverre dat gevaar volgens de respondenten een reëel risico vormt voor de regulerende zbo's. In dit hoofdstuk zal de volgende vraag worden beantwoord: In welke mate beschouwen regulerende zbo's regulatory capture als een reëel risico? Dit hoofdstuk zal beginnen met een beschrijving van hoe enkele respondenten het spanningsveld van afstand en nabijheid ervaren. Vervolgens worden vier factoren toegelicht die van invloed zijn op de vraag in hoeverre regulatory capture als een reëel risico wordt gezien door de respondenten.

### 5.1 'Toezicht houden is een ambacht'

Regulerende zbo's hebben de publieke taak om een bepaalde sector te reguleren. Hierbij dienen de zbo's volgens R1 een balans te vinden tussen het 'verticale' en het 'horizontale' contact (R1). Het verticale contact staat voor het duidelijk laten merken dat het zbo een onafhankelijke positie inneemt en een bepaalde afstand behoudt tot het gereguleerde veld, terwijl het horizontale contact staat voor het uitwisselen van informatie tussen het zbo en het veld waarbij wordt ingegaan op wat er speelt bij een betrokken partij, wat er speelt in de sector en welke risico's aanwezig zijn (R1). Het veld zal volgens R1 proberen het gesprek met het regulerende zbo te horizontaliseren. Zodra dat gebeurt dient het zbo dat te herkennen en te benoemen (R1). Dit horizontale contact, de nabijheid tot het gereguleerde veld, is noodzakelijk omdat "je moet weten wat er speelt, want je moet in staat zijn om een inschatting te maken welke risico's er op dit moment zijn en welke risico's er aan zitten te komen" (R1). R2 zegt hierover: "Je hebt elkaar gewoon nodig. Alleen verticale regulering werkt ook niet. En zelfs dan heb je toch elkaar nodig" (R2). Een regulerend zbo dient volgens R3 een balans te vinden tussen het 'verticale' en het 'horizontale' contact en in staat te zijn te kunnen schakelen tussen verschillende beïnvloedings- en gespreksstijlen met behoud van de onafhankelijke positie (R3). De uitdaging om deze balans in evenwicht te houden maakt dat R4 toezicht houden als "een vak, een ambacht en een professie" (R4) omschrijft. Het is aannemelijk dat het risico van regulatory capture en het adequaat omgaan met dit risico een inherent onderdeel is van het ambacht toezicht houden.

Zelfs als het zbo de belangen van de consument voorop heeft staan, kan regulatory capture volgens R5 een reëel risico zijn (R5). Vanuit pragmatische overwegingen kan een zbo besluiten om met het gereguleerde veld in onderhandeling te treden in plaats van altijd maar corrigerende tikken uit te delen: "Uiteindelijk wil je gewoon wat goed is voor de consument, en dan denk je, 'als wij over *dit* niet zo moeilijk doen, zorg dan dat jullie *dat* wel goed doen. We kunnen wel allemaal voor de rechter gaan staan, maar laten we het nou eventjes zo oplossen'. Het wordt dan een soort kwartetten" (R6). Voordeel van deze aanpak is dat er snel en gericht gehandeld kan worden en dat het toezicht zich concentreert op hoofdlijnen. Daarbij kan een dergelijke aanpak de efficiëntie vergroten. Een 'wenkbrauwengesprek' kost immers minder mankracht en tijd dan het opleggen van een sanctie (R7). Het uiteindelijke doel is gedragsverandering (R8) en dat kan op verschillende manieren worden bewerkstelligd. Een regulerend zbo "zal niet ver komen met het alleen maar uitdelen van klappen" (R9). De werkwijze van het 'kwartetten' kan door het efficiënte gebruik van middelen uiteindelijk het beste resultaat opleveren voor de consument. Van de andere kant wordt juist bij deze werkwijze, die volgens R10 de laatste tijd een vlucht heeft genomen, het gevaar van regulatory capture groter omdat het zbo voor deze werkwijze meer dient mee te denken met de partijen uit de sector.

Bij aanvang van alle interviews is het spanningsveld van afstand versus nabijheid tot het geregeerde veld aan de respondenten voorgelegd. Het spanningsveld werd door alle respondenten (tot op zekere hoogte) herkend. Dit is niet verrassend aangezien de zbo's specifiek zijn geselecteerd op basis van de waarschijnlijkheid dat dit spanningsveld aanwezig is. In hoofdstuk 6 zal naar voren komen hoe het gevaar van regulatory capture zich in de Nederlandse praktijk manifesteert bij regulerende zbo's.

## **5.2 Vier factoren die het risico van regulatory capture bepalen**

In de interviews is naar voren gekomen dat de mate waarin de respondenten regulatory capture als een reëel risico beschouwen afhangt van enkele vaste factoren waar het zbo zelf weinig invloed op heeft. In dit hoofdstuk worden een viertal van deze factoren beschreven die bepalen hoe het zbo het risico van regulatory capture inschat en hoe het zbo hiermee omgaat.

### **5.2.1 De ontstaansgeschiedenis van het zbo**

Één respondenten (R11) is werkzaam voor een zbo dat is ontstaan vanuit het geregeerde veld. Deze zbo is door een samenwerkingsverband van de sector opgericht en heeft op een gegeven moment de zbo-status gekregen op basis van de publieke taak. Het verkrijgen van de zbo-status betekende dat het ministerie de opdrachtgever werd, waar voorheen verantwoording werd afgelegd aan vertegenwoordigers van de sector. Toch heerst er volgens R11 bij het geregeerde veld soms nog altijd het idee dat "wij van hen zijn" (R11). Dit idee kan worden versterkt indien het zbo deels of volledig wordt gefinancierd door het geregeerde veld. De verwachtingen van het veld over het zbo komen dan ook niet altijd overeen met de werkelijkheid (R11). Het kan voorkomen dat de sector er vanuit gaat dat het zbo de belangen van de sector voorop heeft staan. De sector kan op allerlei manieren druk uitoefenen op het zbo zodra zij worden geconfronteerd met het gegeven dat het zbo niet de belangen van de sector, maar de publieke belangen vertegenwoordigt. Indien binnen een sector het idee heerst dat het regulerende zbo toch vooral namens de sector zijn taken hoort uit te voeren, is het risico van regulatory capture reëler dan voor zbo's die zijn opgericht door de overheid waarbij het immers duidelijk is voor de sector dat het zbo een publieke taak uitvoert. Een voorbeeld van een regulerend zbo dat is ontstaan vanuit het geregeerde veld is de stichting Bloembollen-keuringsdienst (BKD), opgericht in 1923 als de vereniging De Narcis<sup>2</sup>.

De overige zbo's van de respondenten zijn opgericht door de overheid. Een respondent (R12) geeft aan dat de positionering, de taakstelling en de bevoegdheden die een zbo meekrijgt van grote invloed is op de interne cultuur en op de manier waarop de taken worden uitgevoerd: "Dit is een club zonder duidelijke taken en zonder duidelijke bevoegdheden en dat heeft de cultuur en de stijl van opereren bepaald. Als je geen bevoegdheden en duidelijke taken hebt dan ontwikkel je jezelf ook niet als een 'state of the art' toezichthouder. Dan ontwikkel je jezelf meer als adviseur van de sector" (R12). Doordat het zbo meer als 'kenniscentrum' is gepositioneerd is de organisatie zich gaan opstellen als adviseur, ook richting de sector (R12). De respondent (R12) geeft aan dat de organisatie, mede naar aanleiding van bepaalde incidenten, inmiddels voor een andere invulling heeft gekozen. Echter, de positionering en taakstelling die vanuit de overheid indertijd is meegegeven heeft lang tijd geleid tot een hoger risico op regulatory capture.

Niet alleen de manier waarop het zbo is ontstaan bepaalt de mate van het risico van regulatory capture, ook de leeftijd van het zbo heeft hier invloed op. R13 zegt hierover: "Het is een voordeel dat we een jonge organisatie zijn want het is heel duidelijk welk probleem we moeten oplossen" (R13). Zodra een zbo de taak krijgt om een groot maatschappelijk probleem op te lossen is het volgens R13 relatief eenvoudig om deze taak in de beginfase onafhankelijk uit te voeren, mits het zbo juist wordt gepositioneerd (R14). In de volgende fase, na ongeveer 10 of 20 jaar kan volgens R13 de missie van de organisatie naar de achtergrond zijn verdwenen doordat het probleem

---

<sup>2</sup> <http://www.bkd.eu/over-de-bkd/organisatie>

(waarvoor het zbo was opgericht) is opgelost of doordat het zbo onderdeel is geworden van het probleem (R13). Als er vanuit de sector en de maatschappij vervolgens geen prikkels meer komen die het probleem onder de aandacht brengen, ligt het gevaar van zelfgenoegzaamheid voor de organisatie op de loer. “De sector doet er dan alles aan om je te laten geloven dat je geweldig toezicht houdt” (R13). Het zbo houdt zich in dat geval uitsluitend nog bezig met randverschijnselen; het stadium van regulatory capture is dan bereikt (R13). Het gevaar van ‘oude’ regulerende zbo’s is volgens deze respondent dat ze in slaap vallen en uit het oog verliezen waarvoor ze op aarde zijn. Deze beschrijving van de invloed van leeftijd van het zbo op regulatory capture toont gelijkenissen met de beschrijving van een regulerende organisatie van Bernstein (1955) aan de hand van de vier levensfasen. Net als Bernstein (1955) schetst R13 een beeld van een strijdbare jonge organisatie die na verloop van tijd onderdeel gaat uitmaken van de status quo. Het risico van regulatory capture lijkt te groeien naar mate het regulerende zbo ouder wordt.

### **5.2.2 De mate waarin publieke belangen en belangen uit het veld overlappen**

Dat sommige sectoren zelf een regulerende organisatie in het leven roepen, zoals hierboven vermeld, is niet geheel onlogisch. Een sector kan er namelijk veel baat bij hebben dat erop wordt toegezien dat een bepaald product volgens dezelfde spelregels wordt geproduceerd of een bepaalde dienst onder dezelfde voorwaarden wordt geleverd. Daarnaast heeft de hele sector baat bij (het in stand houden van) een goede reputatie van een product of type dienstverlening (R15, R16). Een slecht product op de markt brengen kan betekenen dat de producent veel kosten moet maken om het gebrek aan kwaliteit te herstellen (R17). Producenten van producten met een keurmerk hebben er baat bij dat de sector gereguleerd wordt om te voorkomen dat andere bedrijven die niet volgens de normen van het keurmerk produceren, een product wel als zodanig verkopen (R18). De sector heeft een overeenkomstig belang met de consument die ook wil dat een product daadwerkelijk volgens die specifieke normen wordt geproduceerd. Over hoe hoog de normen moeten zijn om het keurmerk te krijgen, daar kunnen de producenten en de consumenten een verschillend belang in hebben. De producenten kunnen ook onderling hierover van mening verschillen. Een producent die uitsluitend het product met een keurmerk produceert opteert eerder voor strengere eisen aan dat keurmerk dan een producent die naast het product met een keurmerk ook andere producten produceert of levert (R19). R19: “Soms vinden zij [de ketenorganisaties] ons niet streng genoeg”.

R20 maakt een onderscheid tussen de belangen op korte termijn en de belangen op lange termijn. Op lange termijn heeft het zbo van R20 dezelfde belangen als de sector, namelijk een eerlijke en betrouwbare sector. Echter, op korte termijn kunnen de belangen van het regulerende zbo en de sector in conflict zijn (R20). Op korte termijn kunnen mensen in een bedrijf worden afgerekend op behaalde prestaties waardoor zij kiezen voor het nastreven van korte termijn doelen die de betrouwbaarheid van de sector (het lange termijn belang) kan aantasten.

Enkele respondenten hebben aangegeven dat, doordat het zbo in grote lijnen dezelfde belangen heeft als die van de sector, het gevaar van regulatory capture beperkt is (R21, R22). Het is simpelweg minder noodzakelijk voor de sector om het regulerende zbo te captureren, omdat het zbo in grote lijnen al in haar voordeel werkt. Hierbij dient echter een kanttekening te worden geplaatst. Daar waar de belangen sterk lijken te overlappen, kan de grens tussen publiek belang en commercieel belang wazig worden. Nooit zullen de publieke belangen helemaal samenvallen met de belangen van alle partijen uit het veld. Het herkennen van die discrepantie door het zbo is niet altijd even eenvoudig. In een situatie waar het zbo een publiek belang dient dat meer in contrast staat met het primaire belang van de sector, is het aannemelijk dat het zbo een waakzamere houding aanneemt ten opzichte van de sector.

### **5.2.3 De hoeveelheid (wettelijke) bevoegdheden en de mate van discretionaire ruimte**

“Hoe minder bevoegdheden, hoe groter het risico is op capture. Want als je minder bevoegdheden hebt, dan moet je het [gedragsverandering] via de zachte kant proberen” (R23). R24 beaamt het belang van het hebben van bevoegdheden door te stellen dat medewerking van het gereguleerde

veld in laatste instantie af te dwingen is door de wettelijke bevoegdheden die het zbo bezit (R24). Door deze wettelijke bevoegdheden kan een zbo zich onafhankelijker positioneren ten opzichte van het gereguleerde veld. Anders gezegd, de waarde van machtsbronnen zoals het al of niet beschikbaar stellen van expertise en informatie verliezen aan kracht indien het regulerende zbo middels wettelijke bevoegdheden deze medewerking van het gereguleerde veld kan opeisen. Een regulerend zbo met zeer beperkte of geen wettelijke bevoegdheden zal een hoger risico op regulatory capture lopen door de grotere afhankelijkheid van het gereguleerde veld. Medewerking is in zulke gevallen niet af te dwingen, maar kan alleen bewerkstelligd worden via ‘de zachte kant’ (R25). Het gevaar dat het regulerende zbo te veel meebeweegt met het gereguleerde veld ligt dan op de loer. R26 geeft aan dat het gebrek aan duidelijke bevoegdheden de cultuur en stijl van opereren heeft bepaald (R26). Zonder duidelijke bevoegdheden lijkt het lastiger om het contact met het gereguleerde veld te ‘verticaliseren’. “Het is echt een probleem dat wij 15 jaar lang al geen bevoegdheden hebben” (R27). R27 hoopt dat het zbo op korte termijn wettelijke bevoegdheden krijgt nu er veel maatschappelijke en politieke aandacht is voor het veld waarop het zbo toezicht houdt (R27). Het zbo van R28 heeft al vergaande bevoegdheden gekregen om een specifiek deel van veld te reguleren omdat dat deel “politiek heel erg belangrijk” is geworden (R28).

Een regulerend zbo kan ook vanuit de (internationale) wetgever bepaalde normen en kaders krijgen die nader dienen te worden uitgewerkt door het zbo. In de wetgeving staat bijvoorbeeld dat een aanbieder van een bepaalde dienst ‘betrouwbaar’ moet zijn. “Dat is een heel abstract begrip, wij gaan daar dan handen en voeten aan geven. Dat kan zijn dat een aanbieder een Verklaring Omtrent het Gedrag moet overleggen etc.” (R29). Het zbo van R30 heeft te maken met een hele andere situatie, waarbij het uitvoering moet geven aan specifiek uitgewerkte Europese verordeningen. De mate van discretionaire ruimte lijkt invloed te hebben op het risico van regulatory capture (R31, R32). Hoe uitgebreider de normen en kaders door de (internationale) wetgever zijn uitgewerkt, hoe minder het zbo de mogelijkheid heeft om flexibel de normen en kaders toe te passen voor individuele partijen. “We hebben enorm veel houvast aan de regels [Europese verordeningen]. Ik verwijs altijd naar de verordeningen als partijen menen ergens recht op te hebben” (R32). R31 geeft ook aan dat het een voordeel is dat de wettelijke bevoegdheden van het zbo tot in de detail zijn vastgelegd in wetgeving (R31).

Het feit dat de organisatie van R33 maar zeer beperkt normen en kaders moet uitwerken, betekent dat de organisatie voor kennis en expertise veel minder afhankelijk is van het gereguleerde veld (R33). De organisatie voert de taakstelling uit volgens de gedetailleerde wetgeving. “Dat is redelijk droog en we hebben daarvoor de sector niet direct nodig” (R33). Zbo’s die zelf de normen en kaders dienen uit te werken kunnen hiervoor afhankelijk zijn van het gereguleerde veld (R34). Input vanuit het veld kan nodig zijn om de normen vast te stellen (R34) of de haalbaarheid van de normen te beoordelen (R35).

#### **5.2.4 De internationale setting**

Tot slot heeft de mate van internationale consensus over de noodzaak voor onafhankelijke regulering op een bepaalde terrein invloed op het risico van regulatory capture (R36, R37). De internationale consensus bepaalt in grote mate in hoeverre capture door het ministerie een risico is (zie hoofdstuk 6.2). Indien het ministerie het regulerende zbo teveel naar zich toe zou trekken of zich direct met de besluitvorming zou gaan bemoeien, kan het door de Europese Unie op de vingers worden getikt (R36, R37). Over de onafhankelijkheid van bijvoorbeeld de centrale bank bestaat internationale consensus (R36) waardoor het risico op regulatory capture wordt beperkt. Echter, niet op alle beleidsterreinen bestaat er internationale consensus over de noodzaak voor onafhankelijke regulering.

Net als bovenstaande factoren heeft het zbo weinig tot geen invloed op in hoeverre internationale politieke consensus bestaat over de noodzaak voor onafhankelijke regulering.

### **5.3 Tot slot**

Het risico van regulatory capture en het omgaan met dit risico wordt door alle respondenten als een inherent onderdeel gezien van het reguleren. In hoeverre regulatory capture als reëel risico wordt ervaren door regulerende zbo's is sterk afhankelijk van enkele factoren waar het zbo zelf weinig tot geen invloed op kan uitoefenen. Het risico van regulatory capture wordt door de meeste respondenten als een potentieel risico gezien, waartegen voldoende is ingezet om het risico beheersbaar te krijgen. Dat een potentieel risico aanwezig is, wordt vooral duidelijk in de volgende paragraaf waarin aan de hand van voorbeelden zal worden beschreven op welke wijzen het regulerende zbo de krachten van regulatory capture ervaart. Het blijkt dat de krachten van regulatory capture erg sterk kunnen zijn en vanuit verschillende hoeken kunnen komen. Desalniettemin menen alle respondenten dat hun organisatie voldoende heeft ingezet om te voorkomen dat hun organisatie wordt gecaptured. In hoofdstuk 7 zullen de verdedigingsmechanismen worden beschreven die regulerende zbo's kunnen inzetten om het gevaar van regulatory capture te beheersen.

## 6. 'Het gevaar komt niet alleen via de voordeur'

---

Het gevaar van regulatory capture en de verschillende mechanismen die daarbij een rol spelen, zijn in het theoretische hoofdstuk uitgewerkt. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal met welke mechanismen van regulatory capture de regulerende zbo's in Nederland voornamelijk te maken krijgen.

### 6.1 Entry-barrier capture en corrosive capture

In het theoretische hoofdstuk kwamen twee vormen van regulatory capture naar voren; 'entry-barrier capture' en 'corrosive capture'. Entry-barrier capture betekent dat - onder druk van het gereguleerde veld - de regulerende organisatie zodanig ingrijpt in de markt dat de gevestigde partijen worden bevoordeeld ten opzichte van de partijen die voornemens zijn om toe te treden tot een markt. Een deel van het gereguleerde veld wordt bevoordeeld ten opzichte van een ander (toekomstig) deel van het veld. Corrosive capture houdt in dat het gereguleerde veld de regulerende organisatie tracht te verzwakken om zodoende de regulering (voor alle partijen) te beperken. De laatste decennia richt de maatschappelijke en wetenschappelijke discussie zich voornamelijk op vormen van corrosive capture (Carpenter, 2014, p. 154). "Hence the capture and regulatory failure of the past few decades are distinct from the kind of Huntington, Bernstein, and Stigler were concerned with in the mid-twentieth century" (Carpenter, 2014, p. 154). Carpenter (2014) schrijft zelfs in de verleden tijd over entry-barrier capture (p. 154), waarmee hij de indruk wekt dat entry-barrier capture niet meer relevant is. Uit de interviews met de respondenten is echter naar voren gekomen dat entry-barrier capture wel degelijk een vorm van regulatory capture is waarmee Nederlandse regulerende zbo's te maken krijgen en waar zbo's bewust verdedigingsmechanismen tegen inzetten om deze vorm van capture te beheersen. Het zbo waarvoor R38 werkzaam is, is voor de financiële middelen afhankelijk van het gereguleerde veld. Op de vraag hoe dat precies is vormgegeven, geeft R38 het volgende aan:

"Nou, ze betalen allemaal hetzelfde. Dus kleine of grote bedrijven, maakt niet uit. Daar zit geen solidariteitsprincipe meer in. In het verleden hadden we dat grote bedrijven ons meer betaalden dan kleine bedrijven, dan had je nog weleens de neiging om te denken.. oh ja.." (R38).

R38 suggereert hiermee dat het zbo in het verleden in de verleiding kon worden gebracht om een coulantere houding aan te nemen tegenover grote bedrijven, die een grotere financiële bijdrage leveren aan het zbo dan kleine bedrijven. Dit citaat geeft goed weer dat het betreffende zbo op z'n hoede is voor capture door een deel van de sector (de grote partijen) en dat het financieringsbeleid is aangepast om dit gevaar te beheersen. Door elke partij evenveel mee te laten betalen wordt voorkomen dat een deel van de sector meer machtsmiddelen ter beschikking heeft om het beleid van het regulerende zbo te beïnvloeden dan andere partijen van de sector. Ook R39 geeft aan dat entry-barrier capture een gevaar is om rekening mee te houden. R39 geeft aan in het persoonlijke contact met mensen uit de sector heel bewust te zijn van de eigen onafhankelijkheid. R39 geeft daarbij aan dat iedereen op dezelfde manier moet worden behandeld en dat iedereen dezelfde informatie moet krijgen. "Je moet niet iets zeggen tegen de één en niet tegen de ander. Je moet tegen iedereen hetzelfde verhaal vertellen" (R39). Onafhankelijkheid wordt hier uitgelegd als zijnde een attitude van een neutrale 'scheidsrechter' die niet één van de partijen voortrekt. Indien een zbo zich meer richt op de gevaren van corrosive capture zou onafhankelijkheid worden uitgelegd als het onafhankelijkheid zijn van alle partijen uit het gereguleerde veld. Daarnaast wordt bij het samenstellen van bijvoorbeeld commissies of de Raden van Toezicht erop gelet dat de verschillende

‘kleuren’ uit het veld terugkomen<sup>3</sup> (R40, R41, R42). “Je wilt niet dat je zit met een team dat volledig afkomstig is van [partij X], dan is het mogelijk lastiger om neutraal te zijn” (R42). Tot slot nog een uitspraak van R43 voor wie altijd de norm is:

“als de krant mij morgen belt, heb ik dan een goed verhaal? Als de krant belt en zegt ‘U bent met die gaan eten’, heb ik dan een goed verhaal? ‘Ja, ik ben gaan eten met alle firma’s die in Nederland actief zijn, allemaal tegelijkertijd, op één bijeenkomst en ik heb daar zelf mijn consumpties betaald’, dan heb ik een verhaal” (R43).

Interessant aan deze uitspraak is dat het eerste deel van zijn ‘verhaal’ aan de krant erop gericht is om aan te tonen dat alle partijen gelijk worden behandeld (entry-barrier capture), maar dat de opmerking “en ik heb daar zelf mijn consumpties betaald” (R43) erop gericht is om zijn onafhankelijkheid ten aanzien van het gehele veld aan te tonen (corrosive capture).

In de literatuur is het principe van entry-barrier capture al afgeschreven terwijl bovenstaande voorbeelden laten zien dat het wel degelijk een vorm van capture is waarmee rekening wordt gehouden door Nederlandse regulerende zbo’s. In het verloop van dit hoofdstuk zullen vele mechanismen van regulatory capture aan bod komen, waarvan sommige geplaatst kunnen worden onder entry-barrier capture. Entry-barrier en corrosive capture zijn overkoepelende vormen van regulatory capture. In paragraaf 4 worden de mechanismen van regulatory capture beschreven zoals die worden ervaren door de regulerende zbo’s.

## 6.2 Capture door het veld, via het ministerie

Regulerende zbo’s zijn niet het enige doelwit van het gereguleerde veld, het veld probeert namelijk ook de respectievelijke ministeries te captureren (R44, R45, R46, R47). Op zich is dit geen verrassende uitkomst, het is namelijk algemeen bekend dat de politiek wordt belobbyed. Voor regulerende zbo’s heeft dit echter belangrijke gevolgen. Het regulerende zbo zou het gevaar van regulatory capture bijvoorbeeld heel goed kunnen beheersen aan de ‘voor deur’, maar het zbo zou toch via de ‘achter deur’ kunnen worden gecaptured, doordat het veld de opdrachtgever (het ministerie) heeft weten te captureren. R44 ziet dat “onze opdrachtgever meegaat in de belangen van de sector in plaats van de belangen van de consument. Ook voor het ministerie geldt dat zij makkelijker contact hebben met bedrijven dan met de burgers. En dan gaan wij daarin mee” (R44). R44 kan goed zien wanneer een deelsector goede ingangen heeft in Den Haag. Als de (deel)sector goede ingangen heeft in Den Haag kunnen er volgens R44 vanuit het ministerie formele of informele verzoeken binnenkomen bij het zbo om bepaald beleid aan te passen of een uitzondering te maken voor een (deel)sector (R44). De verhouding met het ministerie bepaalt vervolgens in hoeverre het regulerende zbo meegaat met het ministerie. Dat het veld via het ministerie een regulerend zbo probeert te captureren staat voor de respondenten vast (R48, R49, R50, R51, R52). Elk ministerie lijkt echter anders om te gaan met de krachten van capture. Het kan in het voordeel werken dat een ministerie het simpelweg te druk heeft om het zbo te beïnvloeden (R50). Ook is het mogelijk dat een regulerend zbo zoveel gezag heeft opgebouwd dat het niet in het belang van de minister is om het zbo onder druk te zetten. Het zou in dat geval als “een boemerang in zijn gezicht terugkomen” (R53). Andere regulerende zbo’s worden volgens R53 korter gehouden door het ministerie (R53). Er wordt overigens niet geheimzinnig gedaan over de inspanningen van het veld om het ministerie te captureren. Het dreigement alleen al kan een werking van capture hebben. “Er is weleens bedreigd om over ons hoofd heen te gaan, naar de Tweede Kamer of het departement. Allemaal manieren voor mensen om hun belang te halen” (R54).

---

<sup>3</sup> Het woord ‘vertegenwoordigen’ is bewust vermeden in deze zin omdat personen in een commissie of een Raad van Toezicht in de meeste gevallen niet een organisatie vertegenwoordigen maar op persoonlijke titel lid zijn. Desalniettemin letten de zbo’s er op dat niet alle leden afkomstig zijn van één partij uit het veld, maar dat het een afspiegeling is van het gereguleerde veld.



Dat het ministerie de belangen van de sector kan overnemen en vervolgens het regulerende zbo onder druk kan zetten, wordt niet alleen door de respondenten aangekaart, het is ook onderdeel van het NZa-dossier<sup>4</sup>. Volgens het NRC Handelsblad heeft in 2012 minister Schippers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) druk uitgeoefend op de zorgautoriteit NZa om het Oogziekenhuis Rotterdam extra subsidie te geven (Dohmen & Wester, 2014, 24 april). Aanvankelijk had de NZa de subsidie afgewezen, waarna het oogziekenhuis zijn beklag deed bij het ministerie van VWS. Naar aanleiding hiervan werd de NZa door het ministerie te verstaan gegeven dat de subsidie alsnog moest worden verstrekt. Uiteindelijk kreeg het oogziekenhuis 1,25 miljoen euro aanvullende subsidie. Het was overigens niet eenvoudig voor de NZa om het verzoek van het ministerie in te willigen, er was namelijk al een negatief besluit genomen over de subsidieaanvraag. De NZa adviseerde het oogziekenhuis om een nieuwe aanvraag in te dienen met andere argumentatie. Uit de interne memo's van de NZa blijkt dat het voorkomen van negatieve publiciteit één van de overwegingen was om de subsidie in tweede instantie wel te verlenen. Het ziekenhuis zou namelijk wel eens naar de media en de politiek kunnen stappen. Het verlenen van de subsidie zou 'veel gedoe kunnen voorkomen' (Dohmen & Wester, 2014, 24 april). Uit hetgeen dat naar voren is gekomen in het NZa-dossier lijkt het er sterk op dat het gereguleerde veld via het ministerie het besluitvormingsproces bij het regulerende zbo (via de achterdeur) met succes heeft beïnvloed.

Het regulerende zbo moet zodoende niet alleen waken voor het directe gevaar van regulatory capture vanuit het gereguleerde veld, het moet er ook op toezien dat het voldoende onafhankelijkheid bewaart tegenover het ministerie, aangezien het ministerie volgens de respondenten ook vatbaar is voor capture. Dit is in principe een zorgwekkende stelling, want het ministerie heeft veel machtsmiddelen om het zbo naar hun wensen te beïnvloeden. R55 merkt op dat het ministerie steeds meer invloed probeert uit te oefenen op het zbo (R55). Dit komt onder andere tot uiting bij de benoeming van collegeleden (R55). Daarnaast is ook de financiering een middel waarmee het ministerie invloed kan uitoefenen (R56).

### **6.3 Capture door beïnvloeding van de media**

In het theoretische hoofdstuk wordt media-aandacht als één van de verdedigingsmechanismen beschreven die kan worden ingezet om het gevaar van capture te beheersen. Een zbo kan er actief voor zorgen dat de media als een extra externe toezichthouder gaan fungeren. Het gereguleerde veld maakt echter ook gebruik van de media om bepaalde beeldvorming te creëren in de maatschappij en de politiek om zodoende uiteindelijk het gedrag van het regulerende zbo te beïnvloeden (R57). Sterke lobbygroepen vanuit de sector kiezen heel bewust bepaalde woorden om een probleem op een bepaalde manier te framen (R57). Net als het ministerie of het zbo zelf kunnen de media volgens R57 ook captured worden. Dit gebeurt wanneer frames van het gereguleerde veld klakkeloos worden overgenomen door de media (R57). Het uiteindelijke doel van het gereguleerde veld is om door middel van framing ervoor te zorgen dat het regulerende zbo zijn gedrag gaat aanpassen in het voordeel van het gereguleerde veld.

R58 kreeg enkele jaren te maken met berichten in de media dat het zbo van R58 een 'vriendenclubje' zou zijn. "Er werd gezegd dat wij met twee maten meten. Dat wordt dan door de kleinere organisaties gezegd. En het van capture beschuldigen dient natuurlijk ook weer een belang" (R58). Het beschuldigen van capture door de kleine organisaties is een mechanisme van regulatory capture omdat hiermee wordt getracht om het gedrag van het zbo te veranderen in het voordeel van (in dit geval) de kleine organisaties. Dit is overigens weer een voorbeeld van een mechanisme gericht op entry-barrier capture. De kleine organisaties willen ten opzichte van de grotere organisaties worden bevoordeeld. Naar aanleiding van de berichten in de media werden er kamervragen gesteld (R58). Het gereguleerde veld, of in dit geval een deel van dat veld, lijkt de

---

<sup>4</sup> Zie aanleiding (hoofdstuk 1) voor informatie over het NZa-dossier.

media te gebruiken om het gedrag van het regulerende zbo te beïnvloeden. Volgens R59 moet een regulerend zbo zich weren tegen capture via de media. Daarover meer in het volgende hoofdstuk.

#### **6.4 Mechanismen van regulatory capture**

*“Etentjes, en dat soort dingen”*

Het uitgangspunt van het traditional capture-mechanismen is dat een zbo, gevoed door het gereguleerde veld, zijn materieel eigenbelang nastreeft en daardoor zijn publieke taakstelling uit het oog kan verliezen. Sommige regulerende zbo's worden gefinancierd door het moederdepartement (R60, R61) terwijl andere zbo's worden gefinancierd door het gereguleerde veld (R62, R63, R64, R65, R66, R67, R68). Zbo's die voor hun financiering afhankelijk zijn van het ministerie lopen een verhoogt risico op capture via het ministerie (zie paragraaf 6.2). De zbo's die voor financiële middelen afhankelijk zijn van het gereguleerde veld bevinden zich in een andere dynamiek. Alle zbo's zijn er op uit te overleven en als het even kan te groeien in omvang en bevoegdheden. Als het voortbestaan van de organisatie voor een groot deel afhangt van het veld dat door het zbo gereguleerd wordt, kan het gevaar ontstaan dat 'voor wat, hoort wat'-relaties ontstaan en dat daardoor het toezicht te ver 'horizontaliseert'. De zbo's geven aan bewust bezig te zijn met de vraag hoe de financiering door het veld precies georganiseerd dient te worden om dat gevaar te beheersen en om de machtsverhoudingen te normaliseren (R69, R70).

“Dienstreizen laten betalen door bedrijven die opdrachten van je krijgen. Mag dat? En door bedrijven die je geacht wordt te controleren? Was het een klacht geweest over een willekeurige ziekenhuisbestuurder, dan zou de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) er bovenop zijn gesprongen. In dit geval echter is het de NZa-top zelf die, na onthullingen in NRC Handelsblad, in de beklagdenbank zit” (Du Pré, 2014, 18 juni).

Op 17 juni 2014 wordt bekend dat de Raad van Bestuur van de NZa, een regulerend zbo, per direct terugtreedt naar aanleiding van berichtgeving in de media over de bestuurskosten (NZa, 2014, 17 juni). De bestuursvoorzitter liet onder meer partijen waar het NZa toezicht op houdt voor verre reizen betalen. In totaal wordt volgens het NZa-dossier van het NRC Handelsblad door de bestuursvoorzitter in vier jaar tijd 16 keer afgereisd naar het buitenland op andermans kosten (Van der Hulst, 2014, 17 juni). Dit schandaal bij de NZa geeft aan dat het gevaar van regulatory capture ook nog altijd vanuit de hoek van traditional capture kan komen. R71 lijkt dit te bevestigen: “Etentjes en dat soort dingen. Daar hoor ik veel over” (R71).

Het gereguleerde veld tracht door het aanbieden van bijvoorbeeld etentjes of luxe dienstreizen een relatie met het regulerende zbo op te bouwen waarbij onder het mom van *quid pro quo* in de toekomst het zbo positiever of coulanter optreedt richting (een partij uit) het veld (Dal Bó, 2006, p. 214). R72 geeft aan dat een partij uit het veld ook op een directere manier het zbo kan proberen te beïnvloeden. “[Partij X] heeft nog met een staking gedreigd. Met een staking moet je oppassen dat je niet wordt gecaptured als je probeert om ze tegemoet te komen” (R72).

Het is overigens van belang om het onderscheid te maken tussen het nastreven van materieel eigenbelang door individuele werknemers en het nastreven van materieel eigenbelang door het zbo als geheel. Dat een regulerend zbo vanuit het eigenbelang zoveel mogelijk financiële middelen tracht te vergaren heeft ook een positieve uitwerking. Volgens R73 kan het zbo hierdoor namelijk zijn onafhankelijkheidspositie versterken. Een belangrijk onderdeel van de onafhankelijkheid van een zbo is dat het over voldoende resources beschikt (R73). Het hebben van voldoende financiële middelen vergroot namelijk de machtspositie van het zbo en is goed voor het gezag van de organisatie (R73). Een zbo met voldoende middelen kan bijvoorbeeld besluiten meer werknemers binnen te halen, waarmee meer kennis en expertise in huis wordt gehaald en de afhankelijkheid van het gereguleerde veld wordt verkleind.

### *Het draaideur-mechanisme*

Het gevaar van regulatory capture middels het draaideur-mechanisme wordt door een deel van de respondenten als een gevaar ervaren (R74, R75, R76). Het draaideur-mechanisme houdt in dat werknemers van een regulerende organisatie eerder werkzaam zijn geweest bij een partij uit het gereguleerde veld en/of dat werknemers uiteindelijk de overstap van de regulerende organisatie naar het gereguleerde veld maken. De werknemers van een regulerend zbo zijn in dat geval wellicht minder streng richting hun oude of potentieel toekomstige werkgever (Makkai & Braithwaite, 1992, p. 67). R76 is enkele jaren geleden aangesteld als directeur van een regulerend zbo. R76 kwam niet uit de sector: “Wat mij is opgevallen is dat mensen heel lang werkzaam zijn in deze sector en vooral binnen de sector van baan verwisselen. Wij hebben hier ook een aantal mensen werken met een achtergrond bij een ondertoezichtgestelde. Het is dus een vrij gesloten sector” (R76). Het blijkt dat dit gevaar ook speelt bij de aanstelling van bestuurs- of collegeleden. R74 zegt hierover:

“Met [partij X] heeft het (capture) gespeeld rond het collegelidmaatschap. [Partij X] was van mening dat er iemand van hen in dat college moest zitten. En dat vinden ze nog steeds na zoveel jaar. Ze vinden dat het college te weinig afstemt met ze. Ik leg dat uit als een poging van hen om te captureren” (R74).

Maar de vraag is dan wie wel geschikt is om een positie als bestuurderslid of collegelid te vervullen, want “je kan ook niet een complete buitenstaander aanstellen” (R77). Ook hier komt naar voren dat de vorm van entry-barrier capture als risico wordt gezien. R77 vervolgt namelijk: “Je kunt wel zeggen dat als iedereen van [partij X] afkomstig is, dat je dan wel achter je hoofd moet krabben” (R77). Dit toont aan dat de focus van R77 vooral ligt op het gelijk behandelen van alle partijen in het gereguleerde veld.

Niet altijd is het de insteek van de sector om iemand uit eigen kring op een bepaalde positie te krijgen. Als daarmee de geloofwaardigheid van het zbo en dus ook de geloofwaardigheid van de gehele sector richting de maatschappij en de politiek wordt aangetast zal het gereguleerde veld het over een andere boeg gooien (R78). R78 zegt hierover: “Als onderdeel van capture zal de sector altijd proberen om diegene die de topman of vrouw benoemt, iemand te laten neerzetten die genoeg geloofwaardigheid heeft naar de omgeving toe maar eigenlijk geen kwaad kan. Naar buiten toe zich sterk kan vertonen, maar eigenlijk zwak is” (R78). R78 heeft het hier over benoemingen die door de minister worden gedaan. Deze opmerking ondersteunt de stelling dat regulatory capture via het ministerie een gevaar kan zijn.

De focus van het draaideur-mechanisme ligt bij de respondenten (R79, R80) voornamelijk op de topfuncties van de organisatie. Dat kan de onjuiste indruk wekken dat het mechanisme daardoor beperkt invloed heeft op regulatory capture. R80 geeft juist aan dat als het draaideur-mechanisme op het hoogste niveau binnen een organisatie plaatsvindt, het automatisch doorsijpelt naar de rest van de organisatie. “Dan heb je dus een top die uitstraalt, ‘kom vooral met kleine dingen aanzetten, als je met echte dingen aankomt zetten, dan wil ik het niet horen’. Een organisatie voelt dat feilloos aan. Mensen die dan echt iets willen bereiken stoppen ermee en de anderen passen zich aan en zitten er van 9 tot 5, maar niet om echte problemen op te lossen” (R80). Zelfs als het draaideur-mechanisme alleen al bij enkele topfuncties van toepassing is, lijkt dit grote gevolgen te kunnen hebben voor het functioneren van het regulerende zbo in zijn totaliteit.

Niet bij alle regulerende zbo's wordt het draaideur-mechanisme als een reëel gevaar gezien (R81, R82). Zbo's die als kerntaak inspecties uitvoeren, hebben het voordeel dat de inspecteurs, die het meest in contact staan met partijen uit het veld en dus in potentie het meest vatbaar zijn voor capture, een andere achtergrond hebben dan de sector waarbij ze de inspecties uitvoeren. Deze inspecteurs zijn niet geschikt om in een later stadium carrière te maken bij een partij uit het gereguleerde veld. De drijfveer om partijen uit het gereguleerde veld te ontzien om er persoonlijk van te profiteren lijkt niet aanwezig te zijn bij de inspecteurs van zulke zbo's.

Het draaideur-mechanisme is niet alleen een gevaar voor regulerende zbo's. In paragraaf 6.2 is al aangegeven dat het ministerie ook onderhevig is aan de mechanismen van regulatory capture door het gereguleerde veld. "Er was een tijd dat het bij [ministerie X] vol zat met jonge medewerkers die uiteindelijk voor de sector wilden werken. Ik merkte dat zij erg gevoelig waren voor het lobbyen uit de sector. Jonge mensen zijn vaak te beïnvloeden door informatie te geven, of in te spelen op hun onzekerheid" (R83).

Tot slot geeft R84 aan dat het nodig is om een nuance aan te brengen in het draaideur-mechanisme. Het maakt volgens R84 nogal uit wat voor functie de persoon bekleedde bij een partij uit de sector voordat hij of zij is gaan werken voor het regulerende zbo.

"Het ligt eraan wat je hebt gedaan in het verleden. Als je verantwoordelijk bent geweest voor de woekerpolissen en je moet daar nu over gaan oordelen qua beleid, dan heb je wel iets uit te leggen, je zit dan in een lastige positie. (...) Dit is net als de overstap van politiek naar het bedrijfsleven. Bij Eurlings was iedereen zo kritisch [*om zijn benoeming bij KLM*] omdat hij minister was van Verkeer en Waterstaat. Als hij minister was van landbouw was het een ander verhaal geweest" (R84).

R84 geeft aan werkzaam te zijn geweest voor een partij uit het gereguleerde veld, maar zich destijds niet bezighield met het specifieke terrein waar het regulerende zbo zich nu op richt. "Ze kunnen hooguit zeggen dat, omdat ik bij [partij X] gewerkt hebt, ik een positiever oordeel heb over [partij X]" (R84). Het is van belang om hier twee dingen te onderscheiden. Ten eerste heeft het draaideur-mechanisme te maken met het principe van geloofwaardigheid. Is het naar de maatschappij, gebruikers of consumenten uit te leggen dat iemand vanuit het gereguleerde veld de overstap maakt naar een regulerend zbo of precies andersom? Volgens R84 is het antwoord daarop afhankelijk van waar iemand zich mee bezig heeft gehouden in zijn of haar tijd bij de partij uit de sector. Ten tweede heeft het draaideur-mechanisme een culturele werking (hangt nauw samen met culturele capture). Iemand die van een partij uit het veld komt, kan zich in die periode de normen en waarden van die organisatie eigen hebben gemaakt (Makkai & Braithwaite, 1992, p. 67). Iemand kan dat dan bewust of onbewust meenemen naar zijn werkzaamheden bij het regulerende zbo.

#### *Culturele capture*

"Een gesprek met een partij eindigt pas als ze hier de poort uit zijn. Niet hier bij de kapstok of bij de uitgang" (R85).

Culturele capture is het meest subtiele mechanisme van capture. Het onderscheidend aspect van culturele capture is hierbij niet het nastreven van materieel eigenbelang, maar de irrationele druk die de ideologische overtuigingen beïnvloeden (Kwak, 2014, p. 76). Ondanks het feit dat dit mechanisme het meest subtiel is, is naar voren gekomen dat de respondenten wel degelijk mechanismen van capture ervaren die als culturele capture benoemd kunnen worden.

Het gebruik van taal laat goed zien hoe culturele capture in de praktijk wordt ingezet. De organisatie van R86 had een tijd geleden een 'pittige' brief gestuurd naar alle partijen (zowel aanbieders als gebruikers) met een waarschuwing dat nog niet alle aanbieders de gemaakte afspraken nakomen (R86). R86 zei het volgende over de reactie van partij X (een aanbieder) op deze brief:

"Waar ik bij [partij X] heel erg op aansloeg is dat ze zeiden, 'ja maar, we gaan op basis van vertrouwen met elkaar om en we informeren elkaar wederzijds'. En met wederzijds informeren bedoelen ze informeren vooraf, voordat wij iets naar buiten brengen. Ik vind dat een vorm van capture" (R86).

Partij X lijkt het zbo duidelijk te willen maken dat zij tot hun 'in-group' horen (Kwak, 2014, p. 80-81). Om in de termen van Barth et al. (2012) te spreken, eist partij X dat de scheidsrechter het

‘thuisvoordeel’ toepast. R87 heeft ook soortgelijke boze berichten ontvangen van partijen uit het veld waarin werd vermeld dat het handelen van het zbo ‘niet constructief’ zou zijn (R87) of dat “het zbo er toch is om mij te helpen, niet om mij lastig te vallen” (R87).

Ook het gebruik van termen zoals “ons vertrouwen is beschaamd” (R88) lijken een heel duidelijk doel te hebben. R88 geeft aan dat een zbo en het gereguleerde veld elkaar wel moeten kunnen vertrouwen dat de gemaakte afspraken worden nagekomen, maar als vertrouwen in de relationele zin wordt bedoeld, neigt dat volgens R88 naar capture (R88). “We vertrouwen helemaal niet. Het is een zakelijke samenwerking van respect. (...) Als vertrouwen in een relationele context wordt gebracht dan gaan bij mij altijd de antennes omhoog” (R88). Begrippen als vertrouwen en relatie zijn volgens R88 gebaseerd op wederkerigheid. Indien wederkerigheid vervolgens in de context van de belangenfeer wordt geplaatst wordt dit door R88 ervaren als een poging van regulatory capture.

“Als je nou een scheidsrechter en een voetballer neemt, die wederkerigheid is echt niet zo dat de voetballer zegt.. ‘weet je wat, ik ga een keer niet schoppen en dan ga jij een keer geen gele kaart geven’. Dat is foute wederkerigheid. Maar als je zegt dat de voetballer respect heeft voor de scheidsrechter en de scheidsrechter heeft respect voor de voetballer, als je dat wederkerigheid noemt, dan zeg ik akkoord. Dat is een respectvolle samenwerking” (R88).

In het theoretische hoofdstuk over regulatory capture kwam al naar voren dat culturele capture onder andere gevoed wordt door de ideologische overtuigingen die heersen in een bepaalde sector (Zingales, 2014). Hoe afhankelijker het regulerende zbo is van het veld des te makkelijker ideologische overtuigingen van het veld kunnen overwaaien naar het zbo. Daarbij is het voorbeeld gegeven van de financiële sector waarbij het zbo afhankelijk is van mensen die een financiële studie hebben gevolgd en die dientengevolge al een bepaalde visie en overtuiging hebben over het belang van de financiële markten. Als personen met deze achtergrond door het regulerende zbo in dienst worden genomen kunnen hun visies en overtuigingen gaan heersen in het zbo. Dit is een subtiele vorm van culturele capture. R89 lijkt dit te herkennen, maar in plaats van een risico op capture, wordt dit principe juist gezien als een mechanisme dat het risico van capture vermindert. Over de mensen van wie het zbo afhankelijk is voor expertise zegt R89 het volgende: “Het zijn bij ons allemaal professionals en die hebben vanuit hun opleiding, en vanuit waarom ze dit werk zijn gaan doen, wel een soort besef voor het publieke belang, voor de gezondheid” (R89). De belangen van de sector komen vaak niet overeenkomen met de publieke belangen, simpelweg omdat de sector bijna altijd zoveel mogelijk winst nastreeft. Toch laat de quote van R89 zien dat er sectoren zijn waarin het besef voor het publieke belang aanwezig kan zijn bij individuen en dat het mechanisme van capture zoals beschreven door Zingales (2014), op dezelfde manier juist in het voordeel van het zbo als verdedigingsmechanisme kan werken.

#### *Complexiteit en informatie capture*

“Vooral door de technologische ontwikkelingen is bij ons die spanning [tussen afstand en nabijheid] heel scherp gegroeid omdat wij ten aanzien van de oordeelsvorming heel sterk afhankelijk zijn van de experts, die altijd een relatie hebben met de industrie” (R90).

Het complexiteit en informatie mechanisme heeft alles te maken met de mate waarin een regulerend zbo afhankelijk is van gereguleerde veld. Bijna alle respondenten zijn werkzaam voor zbo's die zich richten op een in meer of mindere mate complexe sector. Enkele van deze zbo reguleren een sector die zich door (technologische) innovaties in een snel tempo ontwikkelt (R91, R92, R93, R94). Zoals R90 hierboven aangeeft betekenen de snelle ontwikkelingen dat de afhankelijkheid van het zbo ten opzichte van het gereguleerde veld groeit. R94 ziet regulatory capture door de complexiteit van de sector op dit moment niet als een reëel risico voor het zbo aangezien de ontwikkelingen nog bij te benen zijn, maar R94 verwacht wel dat de sector over ongeveer 10 jaar zodanig complex is

geworden dat dit kan leiden tot een reëel risico van capture door het complexiteit mechanisme (R94).

“Je bent als toezichthouder voor een belangrijk deel afhankelijk van de gegevens die je krijgt van de [partijen]” (R95).

Het gevaar van informatie capture wordt volgens R96 in grote lijnen bepaald door de vragen hoe specialistisch de informatie is die het zbo nodig heeft om goed te kunnen reguleren en of het gereguleerde veld als geheel een monopolie heeft op die informatie of dat die informatie ook beschikbaar is buiten het veld (R96). R96 geeft aan dat het risico op capture (door het informatie mechanisme) reëel wordt naarmate hetgeen waarop toezicht wordt gehouden de ‘core-business’ is van het gereguleerde veld (R96). Om bijvoorbeeld toe te zien op het principe ‘betrouwbaarheid’ van een sector, heeft het zbo geen directe informatie nodig van de sector. Betrouwbaarheid is namelijk niet hun core-business. Om betrouwbaarheid te normeren en daarop toezicht te houden kan het zbo informatie inwinnen van andere (internationale) toezichthouders. Zodra het toezicht houden zich gaat focussen op datgene waarin het veld zich heeft gespecialiseerd, wordt het risico op capture middels het complexiteit en informatie-mechanisme groter (R96).

De wetenschap kan een spaarzame bron zijn voor informatie die niet door het gereguleerde veld wordt geleverd. Echter, wetenschappers blijken ook vatbaar te zijn voor het gevaar van capture (Zingeles, 2014, p. 124-125). Hoewel het gevaar van scholar capture in dit onderzoek niet uitgebreid kon worden onderzocht, is er toch een aanwijzing dat dit wellicht een reëel gevaar kan zijn in Nederland. Op de vraag of universiteiten een onafhankelijke bron kunnen zijn van informatie geeft R97 aan: “Je zal je verbazen hoeveel academici banden hebben de sector! Dat is vooral onze zorg. Die mensen hebben we nodig, maar die werken vaak samen met de industrie” (R97).

#### *Capture door prioritering*

Bepaalde regulerende zbo's hebben van de wetgever een breed takenpakket gekregen, maar niet altijd de financiële middelen om alle taken adequaat uit te voeren. R98 geeft aan dat een manier om een regulerend zbo te captureren is om te zeggen “‘dit moet je allemaal doen’, maar daar dan niet de middelen tegenover zet om dat te doen” (R98). De financierder van het zbo, ofwel het ministerie ofwel het gereguleerde veld, kan op deze manier een regulerend zbo verzwakken.

Het zbo moet juist bij een schaarste aan middelen prioriteiten stellen waaraan het aandacht gaat schenken. Het gereguleerde veld kan hier vervolgens op verschillende manieren inspelen door ervoor te zorgen dat het zbo zich gaat richten op ‘randverschijnselen’ (R99). Ook kan een partij of een deelsector proberen ervoor te zorgen dat het zbo vooral zijn aandacht vestigt op andere partijen of deelsectoren. Dit laatste zou een vorm van entry-barrier capture zijn. Een manier van het gereguleerde veld om de aandacht van het regulerende zbo vooral op de randverschijnselen te laten vestigen is door het gebruik van framing in de media (R99). Het veld kan bijvoorbeeld van een onbelangrijk ding een issue maken in de media om ervoor te zorgen dat het zbo minder aandacht heeft voor het reguleren van de kernprocessen. De media lijken in bepaalde mate de prioritering van de taken van het zbo te bepalen:

“Er gebeurt zoveel illegaal en er zijn zoveel overtredingen, wij kunnen niet alles doen. Je doet alleen de grote risico's, maar dat geeft je ook de mogelijkheid om te doen alsof iets geen groot risico is. Dan is het handig dat de media en de politiek aangeven waar de risico's kunnen zitten” (R100).

Deze quote laat zien dat indien het gereguleerde veld ervoor kan zorgen dat de media voor hen gunstige frames overnemen, ze direct invloed kunnen uitoefenen op de prioritering van het zbo. De media kunnen namelijk ook in grote mate de focus van de politiek sturen. Bij het vaststellen van prioriteiten dient het zbo zich te realiseren dat het gebrek aan middelen kan leiden tot een intensivering van de krachten van regulatory capture (R101). Dit nieuwe mechanisme van capture

dient verder te worden onderzocht. Daarvoor is het nodig om te onderzoeken hoe regulerende zbo's hun prioriteiten bepalen als ze te maken krijgen met beperkte middelen of capaciteit.

## **6.5 Tot slot**

In dit hoofdstuk is naar voren gekomen dat het gevaar van capture niet alleen direct van het gereguleerde veld hoeft te komen, maar ook via het ministerie of via de media kan lopen. Anders gezegd, het gevaar komt niet altijd direct door de voordeur, maar het kan net zo goed via de achterdeur (het ministerie) en via de luiken van het huis (de media) binnen proberen te dringen. Het gevaar van regulatory capture wordt altijd geïnitieerd door het gereguleerde veld en is volgens de definitie van regulatory capture het beginpunt van het gevaar, maar krachten van capture kunnen dus direct, maar ook via zijwegen worden ingezet. De mechanismen van regulatory capture uit de literatuur worden overigens voor het grootste deel herkend door de respondenten. In dit hoofdstuk is aan de hand van concrete voorbeelden beschreven hoe deze mechanismen zich in de Nederlandse praktijk manifesteren. Het mechanisme capture door prioritering is een aanvulling op de mechanisme uit de literatuur.

Opvallend is dat de beschreven mechanismen kunnen worden onderverdeeld in corrosive capture en entry-barrier capture. Op basis van de literatuur zou verwacht mogen worden dat tegenwoordig uitsluitend mechanismen van corrosive capture door het gereguleerde veld zouden worden ingezet. Dat blijkt echter niet zo te zijn. Veel mechanisme van capture worden geïnitieerd door een deel van het gereguleerde veld om het zbo zodanig te beïnvloeden dat een deelsector wordt bevoordeeld ten opzichte van andere deelsectoren. De naam 'entry-barrier' is overigens wel aan vervanging toe. De focus van een deelsector lijkt namelijk niet meer zozeer gericht te zijn op het handhaven van de status-quo waardoor geen nieuwe partijen meer kunnen toetreden tot een markt. De focus lijkt eerder gericht te zijn op het verstoren van de status quo waardoor kleine partijen worden bevoordeeld ten opzichte van de grote partijen. Een betere term zou zijn 'advantage capture'.

## 7. Het risico beheersen

---

Zoals er meerdere mechanismen zijn van regulatory capture, zijn er ook meerdere verdedigingsmechanismen die regulerende zbo's kunnen inzetten om het gevaar van regulatory capture te beheersen. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke verdedigingsmechanismen regulerende zbo's gebruiken om het risico van regulatory capture te beheersen.

### 7.1 Financieringsbeleid

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe regulerende zbo's het gevaar van traditionele capture ervaren. Zbo's die voor hun financiële middelen afhankelijk zijn van het gereguleerde veld hebben een verhoogt risico op capture. Allereerst omdat het gereguleerde veld daarmee een sterke machtspositie heeft ten opzichte van het regulerende zbo. Daarnaast omdat het gevaar kan ontstaan dat een relatie ontstaat gebaseerd op wederkerigheid. Uit de interviews zijn twee mechanismen naar voren gekomen die ingezet worden om dit specifieke gevaar te beheersen. Ten eerste is het belangrijk om in het besluitvormingsproces rond het bepalen van de afdrachten per partij, rekening te houden met het gevaar van capture (R102). De organisatie van R102 heeft bewust gekozen om elke partij uit de sector evenveel te laten betalen in plaats van een solidariteitsprincipe. Het kan zijn dat dit niet als rechtvaardig wordt ervaren door (vooral de kleine partijen in) de sector, maar het voorkomt dat een kleine groep partijen uit de sector in staat is om teveel zeggenschap op te eisen. Het zou geen gezonde situatie zijn dat een partij of een kleine groep partijen kan dreigen de financiering stop te zetten waardoor het voortbestaan van het zbo in gevaar komt. Ten tweede is het mogelijk om met de vertegenwoordigers van de sector te overleggen over de vraag wat een eerlijke verdeling van de afdrachten zou zijn (R103). Cruciaal is dat de uiteindelijke verdeling goed uit te leggen is aan de sector. De organisatie van R103 maakt een analyse van hoeveel tijd de organisatie kwijt is per thema, en dit dient als basis voor de verdeling van de afdrachten. Het besluit over de afdrachten kan in dat geval worden onderbouwd met een analyse en met het argument dat de gehele sector inspraak had in het besluitvormingsproces.

### 7.2 Integriteitsbeleid

Tegen het gevaar van traditionele capture op individueel niveau kan integriteitsbeleid worden ontwikkeld waarin bepaalde elementaire regels en gedragscodes kunnen worden opgenomen. Werknemers en bestuursleden mogen bijvoorbeeld geen economisch belang bij een bedrijf uit de sector hebben en alle nevenfuncties moeten worden opgegeven (R104). Dit lijkt vanzelfsprekend, maar R104 geeft aan dat niet iedereen zich altijd bewust is van het gevaar van belangenverstremgeling: “We hadden laatst een nieuwe bestuurder namens de [deelsector], toen nam hij kort daarna een functie aan bij een bedrijf, dus moest hij weer uit het bestuur. En die was zich daar niet van bewust, dat kwam toevallig ter sprake” (R104). De meeste respondenten geven aan dat hun zbo een integriteitsbeleid of -code heeft ontwikkeld (R105, R106, R107, R108, R109, R110). De meeste respondenten noemen dit beleid als één van de eerste mechanisme om het gevaar van capture te beheersen. “Je moet gewoon goede regelingen hebben die op integriteit toezien en antwoord geven op de vraag wat allemaal is toegestaan als het gaat om contacten met de ondertoezichtgestelden. Om te voorkomen dat je in een positie komt te staan van omkoping, maken wij afspraken over het melden van relatiegeschenken en over hoe je omgaat met sociale evenementen” (R109).

Het kader hieronder geeft weer dat er bepaalde specifieke procedures zijn ontwikkeld om het gevaar van capture, in dit geval het gevaar van belangenverstremgeling, te beperken. In het integriteitsbeleid is uitgewerkt welke restricties van toepassing zijn indien een collegelid melding maakt van een belangenconflict. R112 zegt hierover: “We hebben daar bepaalde gradaties in. Afhankelijk van het belang kan iemand bijvoorbeeld wel meediscussiëren maar niet besluiten. In andere gevallen moet zo iemand de zaal verlaten. Dat is helemaal uitgewerkt” (R112).



Met het integriteitsbeleid van R111 en R112 wordt overigens niet alleen gekeken naar de huidige belangen van medewerkers, collegeleden en externe experts, maar ook naar hun belangen uit het verleden. Bij het vaststellen van restricties wordt onderscheid gemaakt tussen huidige belangen en belangen uit het verleden (tussen huidig en 2 jaar geleden, tussen 2 en 5 jaar geleden en langer dan 5 jaar geleden). Het zbo van R113 heeft ook een onafhankelijkheidsregeling: “Die maakt dat bestuurders die in een periode van de afgelopen 5 jaar bij een instelling hebben gefunctioneerd, voor die periode geen beslissingsbevoegdheden hebben gerelateerd aan die stelling” (R113). Dit beleid lijkt er deels op gericht om het draaideur-mechanisme te beperken.

*Een passage uit het integriteitsbeleid van het zbo van R111 en R112:*

“Afgezien van de jaarlijkse verklaring van belangen moeten belangen die kenbaar worden tijdens werkzaamheden voor [het zbo] onmiddellijk worden gemeld aan het afdelingshoofd of de voorzitter van het College. Om het melden van belangen te stimuleren wordt voorafgaand aan elke Collegevergadering door de voorzitter gevraagd of de aanwezigen een belangenconflict te melden hebben. Ook moeten de aanwezigen bij de Collegevergadering met een handtekening verklaren geen belangen te hebben. Als belangen kenbaar worden bij de voorbereiding van de Collegevergadering, bijvoorbeeld bij het bestuderen van de stukken, dan moet dit belang vóór de Collegevergadering aan de secretaris van het College worden gemeld. De afdeling [x] adviseert de voorzitter over eventuele restricties met betrekking tot gemelde belangen. De voorzitter beslist over de in de vergadering gemelde belangen. Over belangen van de voorzitter beslist een plaatsvervangend voorzitter.”

Elk regulerend zbo heeft een wettelijke grondslag waarin onder andere de taken, de bestuurlijke inrichting, de middelen en de bevoegdheden van het zbo zijn beschreven. In deze wetgeving heeft de wetgever in de meeste gevallen een bepaling opgenomen waarin staat dat het bestuur of het college een bestuursreglement vaststelt. In sommige gevallen behoeft het bestuursreglement de goedkeuring van de minister. Het is vervolgens aan het zbo zelf om integriteit op te nemen in het bestuursreglement. Een zbo dient zich te houden aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb), maar die wet richt zich voornamelijk op het contact tussen burger en het zbo, en niet zozeer op integriteit in de interne organisatie. Afhankelijk van het werkterrein van het zbo kan vanuit de Europese Unie wetgeving komen die bepaalt dat werknemers van een zbo een verklaring van belangen dienen in te vullen (R114).

### 7.3 Checks and balances

‘Checks and balances’ is een overkoepelend verdedigingsmechanisme waardoor controle wordt uitgeoefend op het regulerende zbo. Daartoe is het nodig dat macht of taken intern of extern (met partijen buiten het zbo) worden verdeeld. De interne checks and balances slaan op het intern delen of verdelen van macht waardoor medewerkers elkaar scherp kunnen houden. Externe checks and balances gaan uit van andere partijen die het zbo scherp kunnen houden waardoor het gevaar van regulatory capture wordt beheerst. Tot slot zijn er checks and balances die vastgelegd zijn in wet- en regelgeving. Deze institutionele checks and balances zijn in principe externe controlemechanismen die een verankering hebben in de (inter)nationale wetgeving.

*Tabel 2: Drie groepen van checks and balances*

<b>Interne check and balances</b>	<b>Externe check and balances</b>	<b>Institutionele check and balances</b>
Geen bilateraal overleg met sector	Controle door ministerie	Periodieke nationale beoordeling functioneren zbo
Contact met sector rouleren	Controle door buitenstaanders	Internationale beoordeling functioneren zbo

Verhouding bureau en college/ bestuur	Controle door de media	Mogelijkheid voor beroep en bezwaar
--	------------------------	--

### 7.3.1 Interne checks and balances

Het is van belang dat er voldoende ‘checks and balances’ aanwezig zijn in de organisatie (R115). Interne checks and balances zijn controles die door het zbo zelf kunnen worden ingebouwd. Met hele concrete afspraken kunnen medewerkers van een zbo elkaar scherp houden: “Het kan niet zo zijn dat ik hier allerlei één-tweetjes heb met de directeur van [partij X]” (R116). De simpele afspraak dat er altijd een collega aanwezig is bij dit soort overleggen (R116, R117) is een eenvoudige manier om interne check and balances in te bouwen. “Dat is een beschermingswand tegen ongeoorloofde beïnvloeding, waardoor je voorkomt in een positie te komen waar je eigenlijk niet in wilt komen” (R117). Deels kunnen interne checks and balances worden gevat in afspraken. Echter, “attitude-elementen laten zich moeilijk in regeltjes vatten” (R118). Checks and balances hebben een harde en een zachte kant (R118). De zachte kant zal worden toegelicht in paragraaf 7.4.

Een ander relatief simpel mechanisme om het gevaar van capture te beperken, is door de organisatie zodanig in te richten dat niet dezelfde medewerkers van het zbo telkens met dezelfde partijen in contact staan (R119). R119 geeft het volgende aan:

“We hadden vroeger toezichtmedewerkers die toezicht hielden op een groepje [partijen] in een bepaalde district. Medewerker A deed bijvoorbeeld 25 [partijen] in Noord-Holland. En die deed dat vaak al jaren, en dat was een één-op-éénrelatie. We hebben heel bewust die één-op-éénrelatie tussen onze medewerker en de [partij] doorbroken. Wat we hebben gedaan is dat er nu in teams wordt gewerkt en in z’n team zit een hele bak [partijen]. De echte één-op-éénrelatie is doorbroken en medewerkers moeten kunnen rouleren tussen afdelingen en teams om te voorkomen dat ze jarenlang contact hebben met dezelfde [partijen]. Dat is een belangrijk mechanisme om capture te voorkomen” (R119).

Dit verdedigingsmechanisme richt zich vooral op het gevaar van culturele capture. Mensen vinden het belangrijk wat anderen van ons vinden, juist als het personen betreft met wie wij vaak in contact komen (Kwak, 2014, p. 89). Door de één-op-éénrelatie tussen de medewerker van een zbo en een medewerker van een partij uit het veld te doorbreken wordt het gevaar van culturele capture beperkt.

Het verdelen van macht is één van de verdedigingsmechanismen die in het theoretisch hoofdstuk naar voren is gekomen (zie hoofdstuk 3). Daarbij lag de nadruk op het opsplitsen van regulerende zbo’s zodat niet één regulerende zbo een monopolie zou hebben op informatie, waardoor het gevaar van regulatory capture zou verminderen (Moss & Carpenter, 2014, p. 459). De interviews met de respondenten suggereren dat het opsplitsen van macht niet zozeer gericht is op de (on)afhankelijkheid van informatie, maar dat het intern opsplitsen bijdraagt aan de interne checks and balances (R120, R121, R122). Veel regulerende zbo’s hebben een bestuur of college dat het bevoegd orgaan is en een bureau dat dit orgaan ondersteunt. De organisatie van R121 en R122 is zelfs zodanig gesplitst dat het bureau een agentschap is en het college een zbo. R122 geeft aan dat dit model goed functioneert “want een zbo ontkomt er niet aan om heel veel bij het agentschap neer te leggen. Veel beslissingen zijn gemandateerd. Dit vind ik zelf het meest reinigend systeem om capture te voorkomen. (...) Het agentschap en het college (zbo) houden elkaar in evenwicht” (R122). Bevoegdheden zijn gesplitst waardoor beide delen van de organisatie elkaar scherp kunnen houden en het gevaar van capture kan worden beheerst. Het heel duidelijk bevoordelen van een partij uit het gereguleerde veld door bijvoorbeeld ten onrechte nemen een subsidieaanvraag goed te keuren, is lastig als zowel het bureau en het bestuur acties moet ondernemen om dit te laten gebeuren. Daarbij komt dat het verdelen van macht ertoe leidt dat de krachten van regulatory capture ook worden verdeeld. “In die zin ben ik blij met dit College, ik zou

nooit in mijn eentje verantwoordelijk willen zijn voor al het beleid wat wij doen. De druk op jouw als persoon wordt dan heel groot” (R123).

### 7.3.2 Externe checks and balances

De externe checks and balances kunnen worden samengevat als ‘het toelaten van twijfel’ van buitenaf (R124). Die twijfel dient ook van binnen de organisatie te worden toegelaten, maar daarbij ligt het gevaar van verkokering op loer. Idealiter is een zbo ook in staat om twijfel van buitenaf toe te laten. Dit is een actief verdedigingsmechanisme. Openstaan voor twijfel betekent ten eerste transparant zijn. Zonder transparantie kunnen buitenstaanders namelijk nooit de koers van de organisatie onder de loep nemen. Ten tweede moeten buitenstaanders worden gestimuleerd om twijfel kenbaar te maken. Tot slot moet de organisatie uiteraard bereid zijn van koers te veranderen of een besluit aan te passen na feedback van buitenaf en dit vergt een bepaalde organisatiecultuur.

Dit mechanisme is een check and balances waarmee de politiek (R125, R126), het ministerie (R125, R127), buitenstaanders (R125, R126, R127, R128) en de media (R125, R126, R127, R129, R130) aan de bel kunnen trekken indien zij vermoeden dat de organisatie te weinig het publieke belang vertegenwoordigt. De opdrachtgever (het ministerie) dient volgens R127 het zbo te controleren of het nog in lijn functioneert met de wensen van de wetgever en de maatschappij (R127). Het ministerie moet daarbij alert genoeg zijn om verschijnselen van capture waar te kunnen nemen (R127). Vergelijkbaar kan controle vanuit de politiek, middels bijvoorbeeld het stellen van kamervragen, een organisatie scherp houden (R126). Buitenstaanders betrekken bij de organisatie kan verfrissend werken. In het voorgaande hoofdstuk en uit de literatuur is gebleken dat het gevaar van capture hele subtiele vormen kan aannemen. Culturele capture is bijvoorbeeld een mechanisme dat moeilijk is waar te nemen, vooral voor personen van de eigen organisatie. Een buitenstaander kan in bepaalde mate een situatie objectiever benaderen (R128). Verschillende zbo’s gebruiken zodoende buitenlanders voor bijvoorbeeld het toetsen, accrediteren of toezicht houden (R127, R128). Zij kunnen volgens de respondenten (R127, R128) een grote bijdrage leveren aan de onafhankelijkheidspositie van het zbo maar ook werkt hun ‘frisse blik’ controlerend. Buitenstaanders kunnen ook ingezet worden om het gevaar van complexiteit en informatie capture te beheersen, daarover meer in paragraaf 7.5.

Het toelaten van twijfel is alleen mogelijk als een organisatie naar buiten toe transparant is. Van transparantie gaat een preventieve werking uit (R131, R132). Wetende dat bijvoorbeeld alle beleidsregels worden gepubliceerd op de website houdt in dat werknemers tijdens het opstellen van deze regels bewust en onbewust waken voor capture. R133 geeft aan: “De notulen van onze overleggen met de koepels worden altijd gepubliceerd. Dat is openheid” (R133). Een manier om twijfel van buitenaf toe te laten is door gebruik te maken van open consultaties (R134). Transparantie is overigens meer dan ervoor zorgen dat zoveel mogelijk in de openbaarheid komt. Veel documenten zoals brieven en e-mailberichten zullen nooit openbaar worden. Transparantie is zodoende ook een attitude. R135 zegt hierover: “Ik ga er altijd vanuit dat alle mails die ik schrijf, openbaar kunnen worden. Ik stuur geen enkele mail waarvan ik denk.. ‘hé, als de krant hierover belt, kan ik dit niet goed uitleggen’. (...) Voor mij is dit een hele simpele meetmethode” (R135). Deze attitude voorkomt dat de communicatie met het geregeerde veld te horizontaal wordt.

Hierop sluit heel goed de rol van de media aan. De media zijn bij uitstek buitenstaanders die twijfel kunnen inbrengen in de organisatie en die voor een check and balances kunnen zorgen. Uit bovenstaande quote van R135 wordt duidelijk dat vanuit de media ook een preventieve werking uitgaat. Ook R136 realiseert zich dat de media haar ter verantwoording kan roepen: “De minister kan dat, de kamer kan dat, maar de media kunnen ook. Zo horen de media ook te werken” (R136). R137 krijgt op de afdeling jaarlijks ongeveer 700 vragen binnen. Daar zitten ook Wob-verzoeken en andere informatieverzoeken bij van journalisten. “Dat heeft ook effect, want je wordt steeds gedwongen om na te denken: is dit wel logisch, klopt ons beleid wel” (R137). Daarnaast leidt transparantie er toe dat een zbo voorspelbaar wordt voor de omgeving, en dus ook voor de politiek

en voor de media (R138). Die voorspelbaarheid maakt het makkelijker om door de media of de politiek te worden aangesproken op misstanden. “Je moet zorgen dat het open voor de buitenwereld is waar je toezicht prioriteiten liggen en hoe je daar toezicht op gaat houden. Voor anderen is het dan ook makkelijker om jou ter verantwoording te roepen. Het gaat daarbij om voorspelbaarheid” (R138). In dit opzicht functioneert media-aandacht op de manier zoals beschreven in de literatuur, namelijk als een externe toezichthouder.

### **7.3.3 Institutionele checks and balances**

Tot slot zijn er de institutionele checks and balances die het gevaar van capture beheersen. Het is wettelijk bepaald dat regulerende zbo's elk vijf jaar op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren worden beoordeeld (artikel 39, Kaderwet zbo). In deze beoordeling wordt onderzocht in hoeverre het zbo functioneert zoals de wet het heeft beoogd (R139, R140). Voor het zbo zijn dit spannende momenten (R139), maar “als je zelf transparant wilt zijn, moet je ook jezelf de maat laten nemen” (R140). Naast de nationale beoordeling door de overheid kan het zbo zich laten beoordelen door internationale kwaliteitsorganisaties (R139, R141). In deze internationale beoordeling kan een zbo ook op onafhankelijkheid worden getoetst (R141). R141 zegt over de beoordeling en opname in een Europees register: “Daar kom je alleen in als je een positief oordeel hebt gekregen van een external review. Één van de belangrijkste voorwaarde is dat je als organisatie onafhankelijk van instellingen, maar ook van overheden functioneert” (R141). Een beoordeling van een internationale organisatie lijkt een bijdrage te kunnen leveren aan zowel het beheersen van het gevaar van capture direct door het veld, als ook het gevaar van capture via het ministerie.

Ook de mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen besluiten van het zbo kan worden gezien als een institutionele check and balances. Het is een extra moment waarop twijfel wordt toegelaten (R142). Meerdere respondenten (R142, R143, R144) geven aan dat de mogelijkheid tot bezwaar en beroep een waarborging is voor de kwaliteit en objectiviteit van de genomen besluiten. “Elk besluit dat wij nemen kan een marktpartij gewoon via beroep en bezwaar aanvechten. Dat is wel een borging van de kwaliteit van je besluit” (R144). Er dient overigens wel een kanttekening geplaatst te worden tegen bezwaar en beroep als check and balances. Indien een partij onterecht bevoordeeld wordt door het regulerende zbo, zal geen bezwaar of beroep worden aangetekend en zal het onterechte besluit nooit aan het licht komen. Daarbij komt dat in de meeste gevallen in een bezwaar- en beroepsprocedure getoetst wordt of het bestuursorgaan in redelijkheid tot zijn oordeel heeft kunnen komen. Indien het gereguleerde veld door middel van het inzetten van capture-mechanismen de beleidsregels naar hun eigen hand heeft gezet, zal dit in bezwaar en beroep niet kunnen worden aangetoond. Beroep en bezwaar als stok achter de deur moet het regulerende zbo er niet van weerhouden om actief verdedigingsmechanismen in te zetten tegen regulatory capture omdat de mogelijkheid van beroep en bezwaar een beperkte waarde heeft om regulatory capture te beheersen.

### **7.4 ‘Van adviseur naar toezichthouder’**

In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat het gevaar van regulatory capture zich vaak op subtiele manieren manifesteert. De respondenten geven in de interviews aan dat het gereguleerde veld heel bewust bepaalde woorden gebruikt in de onderlinge communicatie om ervoor te zorgen dat het regulerende zbo tot hun ‘in-group’ gaat behoren. Het is volgens R145 cruciaal om die intentie achter het gebruik van de woorden te erkennen en om vooral niet mee te gaan in het gebruik van die woorden, maar juist “heel wijs je woorden kiezen” (R145) in de communicatie richting het veld. Het juiste taalgebruik kan zodoende als verdedigingsmechanisme worden ingezet. R146 geeft hier een mooi voorbeeld van:

“In het verleden heette onze medewerkers districtsadviseur. Ik zei steeds als je adviseur heet, ga je je ook zo naar gedragen. Je bent een toezichthouder, dus de functies heten nu ook toezichthouder of toezichtanalist. En dan ga je je ook zo gedragen” (R146).

De organisatie van R146 heeft zich ontwikkeld van een adviesorganisatie naar een toezichthouder (R146). Daarbij was het volgens R146 vooral belangrijk om de interne cultuur te veranderen. Een manier om die nieuwe cultuur vorm te geven was om de functienamen aan te passen. Het gebruik van woorden kan extern (in de communicatie naar het veld) en intern (bijvoorbeeld de functienamen) een mechanisme zijn om het gevaar van regulatory capture te beheersen.

R147, R148 en R149 benadrukken het belang van de organisatiecultuur. Het is volgens R147 en R148 van belang dat er een open cultuur is in de organisatie waardoor medewerkers vrij zijn om het spanningsveld van afstand en nabijheid bespreekbaar te maken. Dit is vooral van belang als het gaat om attitudekwesies die niet eenvoudig in regels te gieten zijn (R147, R148). “Je moet het op de agenda zetten, het gesprek erover stimuleren binnen de organisatie en ervoor zorgen dat mensen twijfels en dilemma’s delen zodat iedere werknemer in staat is om met het spanningsveld op een verstandige manier om te gaan” (R148). Om een voorbeeld te geven van hoe medewerkers in een open cultuur elkaar scherp kunnen houden:

“Een paar maanden geleden hebben we vier regionale bijeenkomsten georganiseerd waarbij we het land in zijn gegaan om iets te vertellen over ons toezicht. Wij kregen toen onderling discussie over de opzet van die bijeenkomsten. Iemand stelde namelijk voor om na afloop nog een borrel aan te bieden. ‘Gewoon voor het informele contact’. Nou, toen hadden we met elkaar besloten om dat niet te doen omdat het niet gepast zou zijn om als toezichthouder z’n setting te creëren. Op die manier praat je er met elkaar over en houd je elkaar scherp” (R148).

Het ontwikkelen van een open cultuur waarin medewerkers zich vrij voelen om over het spanningsveld van afstand versus nabijheid te praten kan een lang en moeizaam proces zijn. Volgens R149 begint het in ieder geval met het ontwikkelen van een duidelijke visie omtrent het gevaar van capture (R149). Een visie die vervolgens moet gaan leven op de werkvloer.

Volgens R150 heeft de leeftijd van het zbo invloed op het lerend vermogen en de maakbaarheid van een organisatie (R150). De relatief jonge leeftijd van de organisatie van R150 betekent dat het nog eenvoudig is om een bepaalde interne cultuur te creëren (R150). Aan de andere kant zijn veel nieuwe medewerkers aangenomen die vanuit hun voorgaande werkzaamheden niet bekend zijn met het spanningsveld van afstand versus nabijheid. Dit kan het gevaar met zich mee brengen dat er op een naïeve manier wordt omgegaan met het gevaar van capture (R150).

## **7.5 Op zoek naar onafhankelijke kennis en informatie**

Het dilemma bij het complexiteit en informatie capture is dat het zbo de partijen die het dient te reguleren nodig heeft voor informatie en kennis. Om te voorkomen dat het zbo teveel afhankelijk is van het gereguleerde veld, kan het - afhankelijk van de specifieke context - individuen in plaats van partijen uit de sector te benaderen voor informatie (R151). Om te voorkomen dat partijen uit het veld teveel vanuit hun belang aan tafel gaan zitten, worden mensen werkzaam voor de partijen uit het veld op persoonlijke titel uitgenodigd (R151, R152). Daarmee hoopt het zbo zoveel mogelijk “de bestuurders buiten de deur te houden” (R151). De veronderstelling is dat de personen die op individuele titel worden uitgenodigd, minder gebonden zijn aan de standpunten en belangen van hun werkgever. Als de verschillende partijen zouden worden uitgenodigd (dus niet op persoonlijke titel) dan is het gevaar dat de partijen hun beste onderhandelaar naar voren schuiven (R151). Bij het uitnodigen van de verschillende individuen wordt overigens wel rekening gehouden dat alle ‘kleuren’ uit het veld zijn vertegenwoordigd (R151). De organisaties van R153, R154 en R155 hebben juist veel contact met een overkoepelde organisaties waarin de partijen uit het veld zijn vertegenwoordigd. Het idee daarvan is dat zoveel mogelijk direct contact met de partijen uit het veld wordt vermeden, maar dat door de koepels erbij te betrekken toch niet alle expertise en kennis verloren gaat. R156 geeft aan dat de sector vooral wordt betrokken bij vragen over de uitvoerbaarheid en niet zozeer bij het vaststellen van de norm (R156). Om de normen te bepalen

wordt vooral kennis uit andere bronnen gebruikt zoals de wetenschap, jurisprudentie of maatschappelijke stakeholders. Daarna pas worden de normen aan het veld voorgelegd om ze op uitvoerbaarheid te controleren (R156).

Toch heeft een deel van de respondenten regulier overleg met de partijen uit het gereguleerde veld. Deze overleggen worden gebruikt om informatie uit te wisselen over wat er in de sector speelt en om gezamenlijk problemen te signaleren (R157). Daarnaast is het overleg voor R157 interessant om te zien hoe de sector hun belangen in 'Den Haag' onder de aandacht brengt. "Wij doen dat natuurlijk ook. Het is met name van dat perspectief interessant om contact met elkaar te hebben omdat je dan ook weet wat op de agenda staat van de sector en waar we soms samen kunnen optrekken omdat je een gedeeld belang hebt" (R157). Het overleg met de partijen uit de sector levert zodoende strategische informatie op over hoe de kamerleden en de minister denken over de sector (R157).

In het theoretische hoofdstuk werd de 'empowerment van de consument' genoemd als één van de verdedigingsmechanismen. Empowerment van de consument houdt in dat institutioneel de belangen van de consumenten worden vertegenwoordigd in het reguleringsproces als tegenwicht van de belangen uit het gereguleerde veld (Moss & Carpenter, 2014, p. 462). R158 en R159 geven aan dat het lastig is om direct consumenten of gebruikers te betrekken in het reguleringsproces omdat dit een hele grote groep is (R158, R159). Wel worden door het zbo van R159 vertegenwoordigers van consumenten gevraagd om zitting te nemen in een adviescommissie. Niet de directe consumenten zitten dan aan tafel, maar in ieder geval wel hun vertegenwoordigers. Het zbo moet volgens R159 zich wel realiseren dat deze vertegenwoordigers op hun beurt ook weer een bepaald belang hebben. "Een belangenorganisatie moet bijvoorbeeld ook leden werven" (R159). Zij vertegenwoordigen dus niet één-op-één de consumenten. Het zbo van R160 en R161 is op dit moment aan het experimenteren met de aanwezigheid van de vertegenwoordigers van consumenten tijdens collegevergaderingen. Voorheen waren de belangen van de consumenten meer impliciet aanwezig (R161). Op dit moment zijn zij aanwezig als toehoorder, hetgeen de transparantie en het vertrouwen van de consumenten ten goede komt. Volgens R160 is er echter ook enorm veel kennis aanwezig bij deze groep, kennis die heel bruikbaar is voor het zbo: "Die mensen weten echt van de hoed en de rand, bijvoorbeeld over het praktisch gebruik. (...) Die invalshoek sluipt er toch wel een beetje in, en dat is goed want het zijn toch uiteindelijk de gebruikers waarvoor we het doen" (R160).

De uitdaging voor het regulerende zbo is om de ontwikkelingen in een sector bij te benen en om voldoende betrouwbare sectorspecifieke informatie binnen te halen, zonder daarbij teveel afhankelijk te zijn van het gereguleerde veld. Een manier is om zoveel mogelijk de kennis binnenhuis te halen of te ontwikkelen, maar daar kleven wel enkele haken en ogen aan. R162 geeft aan dat veel interne expertise een belangrijke basis vormt voor het toezicht houden (R162). "Je moet een kritische hoogwaardige gesprekspartner zijn, dat is echt key als het gaat om het kunnen houden van gepaste afstand" (R162). R162 geeft aan dat het daarbij van belang is dat een toezichthouder in staat is om iets dat niet klopt te kunnen doorprikken (R162). "Je moet ook zorgen dat de mensen binnen je organisatie zo goed zijn opgeleid dat ze over de gegevens en redeneringen die je van de [partijen] krijgt, kritische vragen kunnen stellen" (R162). Het probleem daarbij is dat veel zbo's niet de middelen hebben om mensen intern op te leiden tot het niveau waar R162 over spreekt. Uiteraard kan een zbo zijn werknemers een opleiding of cursus laten volgen bij een opleidingsinstelling, maar daarbij dient te worden gewaakt voor het gevaar van scholar capture. De interne expertise kan ook worden vergroot door medewerkers uit het veld aan te trekken, echter zoals beschreven bij het draaideur-mechanisme, kleven daar ook gevaren aan. De interne expertise ontwikkelingen is dus bij uitstek een goed verdedigingsmiddel tegen het gevaar van complexiteit en informatie capture, maar het is zeer moeilijk om deze interne expertise te ontwikkelen zonder andere gevaren van capture tegen te komen.

In paragraaf 7.3.2 is het betrekken van buitenstaanders reeds genoemd om aan te tonen hoe zij als externe checks and balances kunnen functioneren. Buitenstaanders kunnen echter ook over sectorspecifieke informatie bezitten die goed bruikbaar is voor het regulerende zbo. Buitenlandse deskundigen zijn hiervoor wellicht het meest geschikt. Zij hebben niet de belangen die Nederlandse deskundigen vaak wel hebben, maar hebben wel de expertise en informatie in huis om het regulerende zbo van dienst te kunnen zijn. In die zin kunnen buitenlandse deskundigen een waardevolle bijdrage leveren aan het opstellen van beleid of het vaststellen of toetsen van normen (R163, R164). Het betrekken van buitenlandse experts is dus een van de manieren om het gevaar van capture te beheersen. Het is overigens wel zo dat een buitenlandse expert niet altijd op de hoogte is van de Nederlandse context. Daar dient het zbo wel goed rekening mee te houden (R165). Ook kunnen vergelijkbare buitenlandse organisaties worden benaderd voor informatie of expertise (R166). Over onderwerpen die niet per se sectorspecifiek zijn, kunnen ook andere regulerende zbo's worden gevraagd voor advies. R166 geeft aan: "We vragen het ook gewoon aan andere overheidsorganisaties; jullie moeten ook toetsen op betrouwbaarheid, hoe doen jullie dat?" (R166).

Wagner (2010) geeft aan dat niet alleen het gebrek aan betrouwbare onafhankelijke informatie van het regulerende zbo regulatory capture in de hand werkt, ook een overdaad aan informatie kan een mechanisme zijn van capture (p. 1325). R167 geeft aan dat om deze reden aan de 'voorkant' een veiligheidsklep is geïnstalleerd (R167). "Wij bepalen welke informatie er door de [partijen] wordt geleverd. (...) En wij controleren zelf de gegevens die wij binnen krijgen of ze juist en volledig zijn" (R167). Door heel specifiek te zijn in welke informatie het zbo verlangt van het gereguleerde veld, is het gevaar van capture door een overdaad aan informatie relatief eenvoudig te beheersen.

## **7.6 'Een goede toezichthouder is een goede verhalenverteller'**

Het gereguleerde veld probeert een regulerend zbo niet alleen direct of via het ministerie te captureren, maar ook via het beïnvloeden van de publieke opinie door de media. Sterke lobbygroepen vanuit de sector kiezen heel bewust bepaalde woorden om een probleem op een bepaalde manier te framen (R168). Daar moet het regulerende zbo, die de taak heeft om dit probleem te tackelen, "iets mee doen" (R168). Een bepaalde frame die ontstaat in de media en die niet recht doet aan de werkelijke situatie, moet volgens R168 worden weerlegd om het gevaar van capture te beheersen. Dat kan bijvoorbeeld een reden zijn om met een bepaalde journalist te praten (R168). Hetzelfde spel dat het gereguleerde veld speelt, moet een regulerend zbo in bepaalde gevallen ook kunnen spelen (R168).

Het gereguleerde veld is goed in toom te houden en zal goed meewerken als 'het probleem' leeft in de maatschappij:

"Als consumenten slecht worden behandeld door de [sector], dan is het heel makkelijk voor ons om dat (steun en medewerking van de sector) te mobiliseren. Als het gaat om meer technische aspecten, dan is het veel moeilijker voor ons want daar gaat geen politicus harder voor lopen" (R168).

Het probleem moet dus begrijpbaar zijn voor het publiek en moet voor politici in potentie iets kunnen opleveren. Het is dus cruciaal voor het regulerende zbo om de problemen die het bestrijdt goed uit te kunnen leggen. "Een goede toezichthouder is een goede verhalenverteller" (R168). Het zbo moet voorkomen dat de media worden gecaptured door het gereguleerde veld door andere frames naar voren te brengen en tegenover de frames van het veld te plaatsen.

Zodra de goede, begrijpbare verhalen van het regulerende zbo worden overgenomen door de media en de maatschappij, kan het regulerende zbo een bepaalde autoriteit opbouwen. De maatschappij moet het idee hebben dat het regulerende zbo belangrijk is (R168). Door duidelijk te maken welke waarde het zbo toevoegt kan een bepaald gezag worden opgebouwd. Meer gezag en autoriteit leidt

tot meer onafhankelijkheid (R168). Meer onafhankelijkheid ten opzichte van het gereguleerde veld betekent dat het gevaar van regulatory capture beter kan worden beheerst.

### **7.7 Duaal toezicht**

Toezicht kan worden opgesplitst in toezicht op individuele partijen en toezicht op bepaalde problemen die sectorbreed zijn (R169). Het gevaar van capture is volgens R169 het grootst bij de toezicht op individuele partijen (R169). Het toezicht dat topic-specifiek is, komt daar vervolgens als een laag overheen waardoor het risico op capture wordt verkleind. Dit verdedigingsmechanisme hangt samen met het verdedigingsmechanisme van interne check and balances (paragraaf 7.3.1). Toezicht opsplitsen betekent namelijk ook dat de organisatie intern wordt verdeeld. Deze twee onderdelen van de organisatie kunnen elkaar vervolgens scherp houden en erop toezien dat het gevaar van capture beheerst wordt.

Deze manier van toezicht houden is voortgekomen uit het inzicht dat uitsluitend op individuele partijen toezicht houden niet de problemen in een sector kan oplossen (R169). Zodra één partij tot verandering kan worden bewogen, zal de concurrentie toeslaan waardoor de partij weer gedwongen is om het op de oude manier te doen (R169). Gesplitst toezicht houden is niet geïntroduceerd om capture te beheersen, maar het is wel een positieve bijkomstigheid.

### **7.8 Tot slot**

Terugkomend op de vraag uit hoofdstuk 5, in welke mate regulerende zbo's regulatory capture als een reëel risico beschouwen, laat dit hoofdstuk zien dat zbo's diverse verdedigingsmechanismen inzetten om het gevaar van capture te beheersen. Daaruit blijkt dat er wel degelijk potentiële risico's zijn; dreigend genoeg voor de zbo's om daar de verdedigingsmechanismen uit dit hoofdstuk tegenover te zetten.

Allereerst trachten regulerende zbo's het gevaar van traditional capture en het gevaar door het draaideur-mechanisme te beheersen middels het ontwikkelen van integriteitsbeleid en het opstellen van duidelijk beleid inzake de financiering. Daarnaast worden er door het zbo verschillende checks and balances ingezet waardoor er interne en externe controle plaatsvindt. Volgens de respondenten is een voorwaarde voor die checks and balances dat het zbo voldoende transparant is. Enkele respondenten zien de cultuur binnen een organisatie als het belangrijkste aspect waarmee het gevaar van regulatory capture kan worden beheerst. Een open cultuur waarin het dilemma van afstand versus nabijheid bespreekbaar wordt gemaakt moet ertoe leiden dat de werknemers zich bewust zijn van het gevaar van capture en dat zij op een goede manier kunnen omgaan met het gevaar. Net als culturele capture is het verdedigingsmechanisme dat gericht is op de interne cultuur van de organisatie het minst grijpbaar. In dit hoofdstuk konden slechts enkele concrete handvaten worden geboden om de cultuur zodanig aan te passen dat het weerbaarheid biedt tegen capture. Ook is in dit hoofdstuk naar voren gekomen dat de verdedigingsmechanismen uit de literatuur zoals empowerment van de consument en het betrekken van onafhankelijke expertise mechanismen zijn die door Nederlandse regulerende zbo's worden ingezet. Ook proberen de zbo's intern voldoende kennis en expertise op te bouwen om zodoende minder afhankelijkheid te zijn van het gereguleerde veld.

Verder wordt door een respondent gesteld dat tegen het gevaar van capture via de media verdedigingsmechanismen moeten worden ingezet. In de media gaat het om het vertellen van verhalen en daar waar het gereguleerde veld frames de wereld in stuurt via de media, dient volgens deze respondent het zbo datzelfde te doen. Dit om te voorkomen dat de frames in de media die gevoed zijn vanuit de sector het beleid van het zbo gaan bepalen.

Het laatste verdedigingsmechanisme dat aan bod is gekomen in dit hoofdstuk gaat over de manier waarop de toezichthouder haar kerntaak inricht. Een respondent geeft aan dat een combinatie van toezicht op individuele partijen en toezicht dat probleem-gestuurd is ingericht, ertoe leidt dat capture kan worden voorkomen.



## 8. Conclusie

---

Aan de hand van negen interviews en het analyseren van enkele beleidsdocumenten en mediaberichten is onderzocht hoe Nederlandse regulerende zbo's omgaan met het dilemma van afstand versus nabijheid ten opzichte van het gereguleerde veld. Daarbij is specifiek gekeken naar het gevaar van regulatory capture dat kan optreden als de balans tussen nabijheid en afstand doorslaat naar nabijheid. Als dat gebeurt kan een situatie ontstaan waarbij het regulerende zbo niet de publieke belangen dient, maar de belangen van het veld dat het hoort te reguleren. Uit de voorgaande drie hoofdstukken is naar voren gekomen in hoeverre volgens de regulerende zbo's het gevaar van capture een reëel risico is, hoe dat gevaar tot uiting komt en welke verdedigingsmechanismen daar tegenover geplaatst kunnen worden. In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste punten daaruit worden gelicht waarmee antwoord zal worden gegeven op de vraag op welke wijze regulerende zbo's het risico van regulatory capture trachten te beheersen.

### 8.1 Het risico van regulatory capture

Omgaan met het spanningsveld van afstand versus nabijheid en het gevaar van regulatory capture dat daarbij komt kijken, wordt door de respondenten als een inherent onderdeel gezien van het ambacht toezicht houden. De mate waarin regulerende zbo's het gevaar van regulatory capture ervaren lijkt af te hangen van enkele factoren waar het zbo zelf weinig tot geen invloed op heeft. Deze factoren die betrekking hebben op de geschiedenis van het zbo, de mate van overlap van belangen tussen het zbo, de hoeveelheid bevoegdheden en de (internationale) positionering van het zbo leiden ertoe dat het risico van capture door de zbo's verschillend wordt ervaren. Een zbo waarbij bijvoorbeeld de belangen van het veld in grote lijnen overlappen met de publieke belangen, ervaart het risico op capture in mindere mate en op een andere manier dan een zbo waarbij de belangen uit het veld lijnrecht tegenover de publieke belangen staan. Het zbo kan weinig veranderen aan dit soort factoren, het heeft echter wel grote invloed in hoeverre het gevaar van capture als een reëel risico wordt gezien. Oude zbo's met weinig bevoegdheden, maar veel discretionaire ruimte die een sector dienen te reguleren waarbij de publieke belangen en de belangen van de sector tegenover elkaar staan en waarover geen internationale consensus bestaat dat er een onafhankelijk regulerend orgaan actief moet zijn, ervaren gebaseerd op data uit de interviews het gevaar van regulatory capture het meest als een reëel risico (zie tabel 3).

*Tabel 3: Bepalende factoren voor de mate waarin regulatory capture als een reëel risico wordt ervaren. De factoren zijn geformuleerd in uitersten, veel zbo's zullen ergens tussen deze uitersten zitten.*

Beperkt risico op regulatory capture	Verhoogd risico op regulatory capture
Nieuwe zbo's	Oude zbo's
Veel bevoegdheden	Weinig bevoegdheden
Weinig discretionaire ruimte	Veel discretionaire ruimte
Veel overlap publieke belangen en belangen van het veld*	Publieke belangen en belangen van het veld staan tegenover elkaar*
Internationale consensus voor onafhankelijke regulering	Geen internationale consensus voor onafhankelijke regulering

\* De respondenten ervaren minder risico als de publieke belangen en het belang van het veld voor een groot deel overlappen. In hoofdstuk 5 is hier wel een kanttekening geplaatst. Een grote overlap van publieke belangen en de belangen uit het veld kan er namelijk toe leiden dat het zbo aan scherpte verliest en als het ware 'in slaap dommelt'.

Over het algemeen kan worden gesteld dat het gevaar van regulatory capture als een potentieel risico wordt gezien door de regulerende zbo's. Het is een risico omdat het gereguleerde veld op verschillende manieren druk uitoefent op het zbo om het beleid, de richting en de prioriteiten te beïnvloeden. Tegelijkertijd menen de respondenten dat het gevaar van capture door het inzetten van verschillende verdedigingsmechanisme afdoende is afgedekt. Het is belangrijk om hierbij te vermelden dat niet is onderzocht of de ingezette verdedigingsmechanismen daadwerkelijk het gevaar van capture doen beheersen.

## **8.2 Entry-barrier capture, corrosive capture en advantage capture**

Uit de literatuur zijn twee overkoepelende vormen van regulatory capture naar voren gekomen; entry-barrier capture en corrosive capture (Carpenter & Moss, 2014). In de literatuur wordt entry-barrier capture weggezet zijnde niet meer van deze tijd. Het gevaar van regulatory capture zou namelijk uitsluitend vanuit corrosive capture komen (Carpenter & Moss, 2014). Het voorbeeld dat de laatste jaren daarbij vaak gebruikt wordt in de literatuur is de financiële crisis, een casus waarbij het inderdaad sterk op lijkt dat corrosive capture heeft plaatsgevonden. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat Carpenter en Moss (2014) te hard van stapel lopen door vormen van entry-barrier capture weg te schuiven zijnde niet van deze tijd. Veel mechanismen van capture zijn namelijk niet zozeer gericht op het verzwakken van het regulerend vermogen van het zbo. Het zbo wordt gebruikt om de concurrentiepositie ten opzichte van andere partijen uit de sector te verbeteren. Entry-barrier is daarvoor eigenlijk niet meer de geschikte term omdat deze mechanismen van capture het zbo niet zozeer gebruiken om de toegang van de sector te blokkeren. In dit onderzoek wordt het gebruik van de term 'advantage capture' voorgesteld om duidelijk aan te geven dat een deel van de sector het zbo probeert te misbruiken om daarvan voordeel te hebben ten opzichte van de rest van de sector.

### ***Advies aan regulerende zbo's met betrekking tot corrosive en advantage capture***

Het zbo dient ervoor te zorgen dat het gevaar van zowel corrosive capture als advantage capture wordt beheerst. Enkele zbo's lijken de term onafhankelijkheid vooral uit te leggen als zijnde niet afhankelijk van één van de partijen uit het veld, een indicatie dat de focus vooral ligt op het gevaar van advantage capture. Dit lijkt zich vooral voor te doen zodra het zbo moeite heeft om de publieke belangen te laten vertegenwoordigen in het besluitvormingsproces. In sommige gevallen is het moeilijk om de consument of de gebruiker een plaats aan de tafel te geven. De oplossing lijkt in dat geval vaak te worden gezocht in het laten vertegenwoordigen van alle partijen uit het veld, ervan uitgaande dat de verschillende krachten uit het veld zichzelf 'counter balanceren'. Het gevaar van corrosive capture kan dan worden onderschat. Het zbo kan inderdaad onafhankelijk zijn van één partij, maar wel het overkoepelende belang van de sector zijn gaan vertegenwoordigen. Het laten vertegenwoordigen van alle 'kleuren' uit het veld lijkt niet voldoende om het gevaar van capture te beheersen. Regulerende zbo's dienen zich te wapenen tegen zowel krachten van corrosive capture als tegen krachten van advantage capture.

## **8.3 Capture via het ministerie en via de media**

Per definitie is het gevaar van regulatory capture afkomstig vanuit het gereguleerde veld. In de gehanteerde definitie van regulatory capture is namelijk opgenomen dat capture plaatsvindt "by the intent and action of the industry itself" (Carpenter & Moss, 2014, p. 13). Dat neemt niet weg dat het gereguleerde veld ook via omwegen probeert te zorgen dat het zbo de belangen van het veld gaat dienen in plaats van de publieke belangen. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat het gereguleerde veld mechanismen van capture kan uitoefenen via het ministerie en via de media. Er is in dit onderzoek gesproken over capture via de voordeur (direct vanuit het veld), via de achterdeur (via het ministerie) en via de luiken (de media) van het 'huis' zbo. Het gereguleerde veld initieert de krachten van capture, maar lijkt de media en het ministerie te gebruiken als capture via de voordeur

niet goed lukt. Dit betekent dat het regulerende zbo niet alleen de voordeur goed moet bewaken, maar ook moet zorgen dat het zbo niet via de achterdeur of de luiken ten prooi valt aan de belangen van het veld. Uit het NZa-dossier van het NRC Handelsblad is naar voren gekomen hoe het veld (in dit geval een ziekenhuis) via het ministerie van VWS ervoor heeft gezorgd dat het zbo het publieke belang inruilde voor het belang van het ziekenhuis. Indien het ministerie vatbaar is voor druk van het gereguleerde veld en druk uitoefent op een zbo, leidt dat automatisch voor problemen voor het zbo. Het regulerende zbo heeft namelijk een bijzonder complexe relatie met het ministerie, waarbij het ministerie over veel machtsbronnen bezit. Dit kan ook verklaren waarom de NZa na tussenkomst van het ministerie de subsidie heeft verleend aan het ziekenhuis.

Het gereguleerde veld kan daarnaast ook via de media de druk op het regulerende zbo opvoeren om zo het zbo af te houden van het dienen van de publieke belang. Een respondent gaf aan dat het veld bewust bepaalde frames via de media verspreidt waarmee de focus van het zbo gestuurd kan worden. Een zbo heeft vaak niet voldoende middelen om de hele sector grondig te reguleren. Het zbo moet zodoende keuzes maken in waar de prioriteiten liggen voor het zbo. De media, die vervolgens ook de politiek aanwakkert, kunnen die prioriteiten door middel van goede framing beïnvloeden door bijvoorbeeld van een randzaak een belangrijk punt te maken in de media. Het veld kan op die manier ervoor zorgen dat het zbo niet efficiënt kan reguleren. Door de media en via bijvoorbeeld kamervragen naar aanleiding van mediaberichten kan het zbo genoodzaakt zijn om op een randzaak te focussen, terwijl regulering op de daadwerkelijke kernpunten beperkt zal zijn op dat moment; tot grote vreugde van het gereguleerde veld.

Opvallend is dat het ministerie en de media een ambigue rol vervullen in het vraagstuk over regulatory capture. Aan de ene kant kunnen zij worden gebruikt door het gereguleerde veld om het zbo extra onder druk te zetten (een mechanisme van capture), aan de andere kant kunnen zij als een extern controlerend medium functioneren waardoor het zbo scherp wordt gehouden en erop wordt toegezien dat het zbo niet ten prooi valt aan regulatory capture (een verdedigingsmechanisme). Deze ambiguïteit ontbreekt op dit moment in de literatuur. Zo beschrijven Moss en Carpenter (2014) hoe media-aandacht het gevaar van capture kan verminderen. Maar ontbreekt het aan een beschrijving van hoe de media een medium kan zijn voor mechanismen van capture. Moss en Carpenter (2014) komen niet verder dan de stelling dat er een correlatie zou kunnen bestaan tussen media-aandacht en het handelen van regulerende organisaties (p. 461). Ook over het gevaar van capture via het ministerie is de literatuur zeer beperkt. Bij veel verdedigingsmechanismen die in het boek *'Preventing Regulatory Capture'* (Carpenter & Moss, 2014) worden beschreven is juist een rol weggelegd voor de centrale overheid. Er wordt dan voorbij gegaan aan het feit dat de centrale overheid niet immuun is voor belangen van bedrijven. In dit onderzoek zijn weinig verdedigingsmechanismen naar voren gekomen die het gevaar van capture via de media en via het ministerie kunnen ondervangen. Het lijkt erop dat regulerende zbo's dit gevaar nog onvoldoende onderkennen of dat het simpelweg erg lastig is om tegen deze mechanismen van capture een verdedigingsmechanisme te plaatsen. Op dit terrein is vervolgonderzoek wenselijk.

#### ***Advies aan regulerende zbo's met betrekking tot capture via media***

In veel opzichten zou het regulerende zbo kunnen leren van de inspanning van het veld om het zbo te captureren. Het zbo zou zelfs in zekere zin een koekje van eigen deeg kunnen uitdelen door bijvoorbeeld actief de media te bespelen door 'tegen-frames' de wereld in te sturen. Dit vergt wel dat het zbo uit zijn schulp kruipt, iets dat niet altijd eenvoudig is voor een overheidsorganisatie. Het voordeel daarvan kan echter zijn dat het gevaar van capture via de media en via de politiek/ministerie beheerst kan worden. Het zbo zal zich goed moeten realiseren dat de media zich niet eenvoudig laat lenen voor het 'tegen-frames'. Veel kleinere zbo's met een beperkte gezagspositie zullen extra hun best moeten doen om de media te bespelen. Ook kan het zbo door actief de media op te zoeken en door duidelijk de publieke belangen naar buiten toe te behartigen

zijn gezag doen vergroten. Het vergroten van de gezagspositie van het zbo kan vervolgens leiden tot een sterkere machtspositie ten opzichte van het ministerie. Door actieve in plaats van passieve verdedigingsmechanismen in te zetten zou het gevaar van capture via de media en via het ministerie kunnen worden beheerst. In sommige gevallen is de aanval namelijk de beste verdediging.

#### 8.4 De verdedigingsmechanismen

Het schema uit het theoretische hoofdstuk is bijgewerkt op basis van de data van de respondenten (zie tabel 4). Wat opvalt aan het schema is dat de mechanismen van capture in grote lijnen zijn overgenomen uit de literatuur. Alle mechanismen uit de literatuur zijn door ten minste één van de respondenten herkend. In hoofdstuk 6 zijn deze mechanismen geconcretiseerd met voorbeelden die van toepassing zijn op de Nederlandse regulerende zbo's. Het schema is aangevuld met 'capture door prioritering', 'capture via het ministerie' en 'capture via de media', waar zoals al genoemd nog weinig specifieke verdedigingsmechanismen tegenover staan. De verdedigingsmechanismen die tegenover de mechanismen van regulatory capture zijn geplaatst zijn heel divers. Er zitten hele concrete, relatief eenvoudig te implementeren verdedigingsmechanismen bij, maar ook complexere mechanismen die abstracter zijn en waarschijnlijk minder eenvoudig te implementeren.

Tabel 4: De koppeling van de regulatory capture mechanismen en de verdedigingsmechanisme

Mechanismen van regulatory capture	Verdedigingsmechanismen
- Traditional capture	- Geen bilateraal overleg met sector - Integriteitsbeleid - Helder financieringsbeleid
- Het draaideur-mechanisme	- Integriteitsbeleid
- Culturele capture	- Geen bilateraal overleg met sector - Contact met sector rouleren - Weloverwogen woordkeuze - Een open organisatiecultuur
- Complexiteit en informatie capture	- Betrekken van de consument - Ontwikkelen van interne expertise - Expertise uit het buitenland halen - Betrek individuen op persoonlijke titel - Betrek koepels in plaats van de partijen - Diverse expertise (jurisprudentie, andere overheidsorganisaties etc.) - 'Klep aan de voorkant' - Integriteitsbeleid
- Capture door prioritering (via de media)	- Actief framen in de media
- Alle vormen capture	- Verhouding bureau en college/bestuur - Externe checks and balances - Institutionele checks and balances - Duaal toezicht
- Capture via het ministerie	- Internationale checks and balances
- Capture via de media	- Actief framen in de media

Tabel 4 geeft weer welke verdedigingsmechanismen in worden gezet om het gevaar van capture te beheersen. Daarbij zijn alle ‘grote’ en ‘kleine’ mechanismen opgenomen die door één of meerdere respondenten zijn genoemd. De rode draad, de mechanismen die door de meeste zbo’s worden ingezet, kan worden samengevat door te stellen dat regulerende zbo’s het gevaar van capture trachten te beheersen door:

- het ontwikkelen van beleid;
- door te werken aan een open organisatiecultuur en;
- door het inbouwen van checks and balances.

Bijna alle respondenten geven aan dat de verdediging tegen capture begint met het opstellen van regels. Daarbij is de gedachte dat voor de organisatie het heel duidelijk moet zijn hoe met partijen uit het veld om dient te worden gegaan. Mogen er giften worden aangenomen? Mag een persoon namens een zbo besluiten nemen over een partij waar hij of zij een verleden bij heeft? Dit soort bepalingen zijn vaak opgenomen in het integriteitsbeleid. De meeste respondenten geven daarbij gelijk aan dat niet alles in regels kan worden gevat. Hoe het persoonlijk contact verloopt met partijen uit het veld, bijvoorbeeld over de telefoon, per e-mail of ‘in de wandelgangen’ is vooral een attitude-kwestie. Vandaar dat meerdere respondenten het belang van een open organisatiecultuur benadrukken. In een open organisatiecultuur wordt getracht capture-vraagstukken bespreekbaar te maken zodat ook de attitude-kwesties kunnen worden behandeld. In een open organisatiecultuur kunnen collega’s de dagelijkse dilemma’s bespreken waardoor men elkaar scherp houdt. Daarmee is gelijk een bruggetje gemaakt naar de checks and balances. Bijna alle respondenten geven aan dat er bewust checks and balances worden ingebouwd in de organisatie om het gevaar van capture te beheersen. De meeste zbo’s bouwen zowel interne als externe checks and balances in. Een belangrijke voorwaarde voor externe checks and balances is dat een zbo voldoende transparant is om zich door een externe actor te laten controleren.

Deze drie verdedigingsmechanismen zijn het prominentst naar voren gekomen uit de interviews en vormen de rode draad in de mechanismen die door zbo’s worden ingezet tegen capture.

Overigens verschillen de zbo’s onderling in welke verdedigingsmechanismen het meest wordt ingezet om het gevaar van capture te beheersen. Daarbij valt op dat zbo’s die veel moeite hebben om aan onafhankelijk informatie te komen, waarbij dus het gevaar van capture voornamelijk via complexiteit en informatie komt, capture beheersbaar lijken te houden door een uitgebreid integriteitsbeleid te combineren met een grote mate van transparantie. Dit lijkt een soort compensatie te zijn. Deze zbo’s lijken te accepteren dat het voor informatie sterk afhankelijk is van het gereguleerde veld en beseffen dat zij hier niet om heen kunnen. Heel open te zijn over wie er bij het besluitvormingsproces betrokken is en hele strikte regels ontwikkelen als het gaat om integriteit, lijkt de strategie te zijn voor deze zbo’s om het gevaar van capture te kunnen te beheersen.

## **8.5 Discussie**

Nu de resultaten van dit onderzoek zijn gepresenteerd is het noodzakelijk om terug te kijken op de aannames, de relevantie en de methodiek van het onderzoek.

Het uitgangspunt vooraf aan dit onderzoek was dat zbo’s in theorie het meest vatbaar zouden zijn voor het gevaar van regulatory capture. Zbo’s zijn overheidsorganisaties die het meest op afstand staan van de centrale overheid. De aanname was dat zbo’s zodoende het dichtst bij het gereguleerde veld staan. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat het ministerie ook te maken krijgt met krachten van regulatory capture. Ook gaven meerdere respondenten aan dat agentschappen zeer gevoelig kunnen zijn voor krachten van regulatory capture. De veronderstelling dat capture meer van toepassing zou zijn op zbo’s dan de centrale overheid of agentschappen is door meerdere respondenten tegengesproken. In een mogelijk vervolgonderzoek kan dit nader worden onderzocht. Een eventuele correlatie tussen de mate van verzelfstandiging en de mate waarin capture als een reëel risico wordt beschouwd door de overheidsorganisatie zou daarin onderzocht kunnen worden.

In het eerste hoofdstuk is vermeld dat de literatuur over regulatory capture zich tot op heden vooral heeft toegeleegd op het vraagstuk hoe regulerende organisaties ten prooi kunnen vallen aan capture (Carpenter & Moss, 2014, p. 10). In dit onderzoek werd capture vanuit de regulerende organisaties benaderd en stond centraal hoe zij het gevaar van capture trachten te beheersen. Daarbij is gekozen voor een zeer praktische benadering door vertegenwoordigers van Nederlandse regulerende zbo's aan het woord te laten. Dat heeft ertoe geleid dat hele concrete en praktische verdedigingsmechanismen zijn gepresenteerd in dit onderzoek. Daarnaast was het feit dat buiten de Verenigde Staten beperkt onderzoek is gedaan naar regulatory capture een relevantiepunt voor dit onderzoek. Aangezien de politieke en bestuurlijke context in Nederland erg verschilt van die van de Verenigde Staten, was het noodzakelijk om de Amerikaanse literatuur te toetsen aan de Nederlandse praktijk. De literatuur is door dit onderzoek op onderdelen aangevuld, maar de grootste bijdrage van dit onderzoek is dat de werking van capture, en de mechanismen die het zbo daar tegenover stelt, heel concreet en praktisch zijn weergegeven.

Reeds in de inleiding is aangegeven dat dit onderzoek vooral een beschrijvend karakter heeft en dat, los van de discussie of het überhaupt mogelijk is, het expliciet niet de doelstelling van dit onderzoek is om regulatory capture te meten. Dit houdt tevens in dat de beschreven verdedigingsmechanismen niet zijn onderzocht op effectiviteit. De resultaten van dit onderzoek zijn dus zeker geen 'best practices manual' voor het bestrijden van het gevaar van capture. In dit onderzoek is strikt antwoord gegeven op de vraag op welke wijze regulerende zbo's het risico van regulatory capture trachten te beheersen. In hoeverre de zbo's erin slagen om het gevaar van capture te beheersen blijft dus onbeantwoord. Dat dit onderzoek geen best practices manual is betekent niet dat het onderzoek geen waarde heeft voor bestuurders van zbo's. Ten eerste heeft de beschrijving van de mechanismen van capture inzichtelijk gemaakt hoe regulatory capture zich in de Nederlandse praktijk kan manifesteren. Bestuurders van zbo's kunnen daar lering uit trekken en extra attent zijn op bijvoorbeeld capture via het ministerie of via de media. Ten tweede kunnen de beschreven verdedigingsmechanismen ter inspiratie dienen. De bestuurder moet zelf nagaan in hoeverre een verdedigingsmechanisme toepasbaar is en wat de kans is dat het effectief zal werken tegen het gevaar van capture. In dit onderzoek zijn dus geen 'kant-en-klaar'-oplossingen geboden.

Gelet op bovenstaande kan de vraag worden gesteld wat een eventueel interview met een vertegenwoordiger van de NZa zou hebben opgeleverd. Zoals in dit onderzoek naar voren is gekomen lijkt de NZa erg gevoelig voor het gevaar van regulatory capture. Zou in het interview met een vertegenwoordiger van de NZa zijn gewezen op het integriteitsbeleid? En zou de NZa net als de respondenten hebben aangegeven dat capture een potentieel risico is waartegen voldoende is ingezet om het gevaar beheersbaar te houden? De kans is aanwezig dat een vertegenwoordiger van de NZa vergelijkbare antwoorden zou geven als de respondenten. Dit betekent dat strikt in acht moet worden genomen dat het resultaat van dit onderzoek gebaseerd is op de input van de respondenten en zodoende op hoe zij de werkelijkheid ervaren. Slechts zeer beperkt kon de data van de interviews worden geverifieerd middels documentenanalyse. Kortom, in dit onderzoek worden de verdedigingsmechanismen gepresenteerd die zbo's zeggen in te zetten, deze mechanismen zijn niet geëvalueerd of getoetst op effectiviteit. Dit zou overigens wel in een vervolgonderzoek kunnen worden opgepakt. De uitdaging voor dat vervolgonderzoek zou vooral zijn om voldoende medewerking te krijgen van zbo's om het gevaar van regulatory capture en de effectiviteit van de verdedigingsmechanismen te meten.

Mocht het tot een vervolgonderzoek komen is het tevens van belang dat per zbo een brede selectie van respondenten wordt geïnterviewd. In dit onderzoek is voornamelijk met vertegenwoordigers van het hoger management gesproken over het gevaar van capture. Dat was voor dit onderzoek verantwoord omdat de doelstelling was om beleid te beschrijven en zodoende de mensen zijn gesproken die verantwoordelijk zijn voor het ontwikkelen van beleid. Zodra de effectiviteit van beleid wordt onderzocht is het extra van belang dat mensen worden gesproken die het beleid uitvoeren.

# Bronnenlijst

---

- Allison, G. & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.
- Baker, A. (2010). Restraining regulatory capture? Anglo-America, crisis politics and trajectories of change in global financial governance. *International Affairs*, 86(3), 647-663.
- Barth, J.R., Caprio, G. & Levine, R. (2012). *Guardians of Finance. Making Regulators Work for Us*. Cambridge : MIT Press
- Baxter, L.G. (2012). Understanding Regulatory Capture: An Academic Perspective from the United States. In Pagliari, S (Eds.), *The Making of Good Financial Regulation: Towards a Policy Response to Regulatory Capture*. (pp. 31-39). Guildford: Grosvenor House Publishing Ltd
- Bernstein, M. (1955). *Regulating Business by Independent Commission*. New Jersey: Princeton University Press
- Breenman, G.E., Van Noort, W.J., Rutgers, M.R. (2012). *De Bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussum: Uitgeverij Couthinho
- Carpenter, D. (2014). Corrosive Capture? The Dueling Forces of Autonomy and Industry Influence in FDA Pharmaceutical Regulation. In Carpenter, D., Moss, D.A. (Eds.), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. (pp. 124-151). New York: Cambridge University press
- Carpenter, D. & Moss, D.A. (2014). *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. New York: Cambridge University press
- Cavelaars, P., Haan J. de, Hilbers, P. & Stellinga, B. (2013). *Key Challenges for Financial Supervision after the Crisis*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag: WRR
- Christensen, J.G. (2010). Public Interest Regulation Reconsidered: From Capture to Credible Commitment. *Jerusalem Papers in Regulation & Governance; Governance Working Paper No. 19*.
- Cuéllar, M-F. (2014). Coalitions, Autonomy, and Regulatory Bargains in Public Health Law. In Carpenter, D., Moss, D.A. (Eds.), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. (pp. 326-362). New York: Cambridge University press
- Dal Bó, E. (2006). Regulatory Capture A Review. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 203-225.
- Dohmen, J. & Wester, J. (2014, 10 april). Het NZa-dossier: wanorde bij de toezichthouder. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl)
- Dohmen, J. & Wester, J. (2014, 17 april). NZa verzweg alarmerende verliezen bij ziekenhuizen. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl)
- Eerste Kamer der Staten-Generaal (2012). *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Den Haag: Eerste Kamer
- Enticott, G., Boyne, G.A. & Walker, R.M. (2009). The Use of Multiple Informants in Public Administration Research: Data Aggregation Using Organizational Echelons. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 229-253.

- Gilardi, F. (2005). The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(84), 84-101.
- Helderman, J-K. & Honingh, M.E. (2009) *Systeemtoezicht: Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes factoren*. Den Haag: WODC
- Hulst, van der A. (2014, 17 juni). Top Nederlandse Zorgautoriteit treedt af na ophef over declaratiegedrag. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl)
- Huntington, S.P. (1952). The Marasmus of the ICC: The Commission, the Railroads, and the Public Interest. *The Yale Law Journal*, 61(4), 467-509.
- Jayasuriya, K. (2001). Globalization and the changing architecture of the state: the regulatory state and the politics of negative co-ordination. *Journal of European Public Policy*, 8(1), 101-123.
- Kwak, J. (2014). Cultural Capture and the Financial Crisis. In Carpenter, D., Moss, D.A. (Eds.), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. (pp. 71-98). New York: Cambridge University press
- Leeuw, J. de (2013). *Onderzoek naar de Herpositionering van zbo's*. Den Haag: ABDTOPConsult
- Levi-Faur, D. (2005). The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 12-32.
- Majone, G. (1997). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, 17(2), 139-167.
- Majone, G. (2001). Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance. *European Union Politics*, 2(1), 103-122.
- Makkai, T. & Braithwaite, J. (1992). In and out of the Revolving Door: Making Sense of Regulatory Capture. *Journal of Public Policy*, 21(1), 61-78.
- McCarty, N. (2014). Complexity, Capacity and Capture. In Carpenter, D., Moss, D.A. (Eds.), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. (pp. 99-123). New York: Cambridge University press
- Moss, D.A. & Carpenter, D. (2014). Conclusion: A Focus on Evidence and Prevention. In Carpenter, D., Moss, D.A. (Eds.), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. (pp. 451-466). New York: Cambridge University press
- NZa (2014, 17 juni). *Raad van Bestuur NZa treedt terug*. Geraadpleegd via <http://www.nza.nl/publicaties/nieuws/Raad-van-Bestuur-NZa-treedt-terug/> (23 juni 2014)
- Power, M. (2003). Evaluating the Audit Explosion. *Law & Policy*, 25(3), 185-201.
- Pré, du R. (2014, 18 juni). Beter toezicht voor minder geld, dat is niet logisch. *De Volkskrant*, p. 31.
- Ridder, J. de & Zijlstra, S.E. (2010). Bestuurskundigen, juristen en de ZBO-discussie. In Aardema, H., Derksen, W., Herweijer, M. & Jong, P. de (Eds.), *Meerwaarde van de bestuurskunde* (pp. 255-262). Den Haag: Boom Lemma.
- Rijksoverheid (2012). *Bruggen slaan*. Regeerakkoord VVD - PvdA. Den Haag: Rijksoverheid.



- Robben, P.B.M. (2010). *Toezicht in een glazen huis*. Instituut Beleid & Management Gezondheidszorg. Erasmus Universiteit Rotterdam. Oratie 1 juli 2010.
- Scheltema, M. (1974). *Zelfstandige bestuursorganen*. Groningen. Oratie 21 mei 1974
- Schillemans, T. (2005a). Verantwoording na verzelfstandiging: continuïteit, verwarring en vernieuwing. *Website Universiteit Utrecht - Bestuurs- en Organisatiewetenschap*
- Schillemans, T. (2005b). *Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen: een inventarisatie en analyse bij 74 monopolisten*. Den Haag: RMO
- Schillemans, T. (2012). Double-Edge Swords: Expert-Stakeholders as (Slightly) Unreliable Instruments for Control and Autonomy of Executive Agencies. *International Journal of Public Administration*, 35(6), 421-433.
- Schillemans, T., & Tiel, S. van (2009). Onbekend en Onbemind. *Bestuurswetenschappen*. 63(6), 53-72.
- Schwarz, D. (2014). Preventing Capture Through Consumer Empowerment Programs: Some Evidence from Insurance Regulation. In Carpenter, D., Moss, D.A. (Eds.), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. (pp. 365-397). New York: Cambridge University press
- Stigler, G.J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21.
- Thiel, S. van (2012). *Are you being served? Over de opbrengsten van verzelfstandiging van overheidsorganisaties*. Nijmegen. Oratie 12 december 2012.
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig Onderzoek; een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho
- Thiel, S. van & Buuren, M. W. van (2001). Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's "uit" de mode? *Bestuurswetenschappen*, 55(5), pp. 386-404.
- Turner, A. (2009, 27 augustus). How to Tame Global Finance. *Prospect*. Geraadpleegd via [www.prospectmagazine.co.uk](http://www.prospectmagazine.co.uk)
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2000). *Memorie van toelichting: regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen)*. Den Haag: Tweede Kamer
- Wagner, W.E. (2010). Administrative Law, Filter Failure, and Information Capture. *Duke Law Journal*, 59, 1321-1432.
- Yesilkagit, K. (2011). Bestuurlijke autonomie als strategisch vraagstuk. In Noordegraaf, M., Geuijen, K. & Meijer, A. (Eds.), *Handboek publiek management* (pp. 79-96). Den Haag: Boom Lemma
- Yesilkagit, K. & Christensen, J. G. (2009). Institutional design and formal autonomy: Political versus historical and cultural explanations. *Journal of Public Administrative Research and Theory*, 20, 53-74.
- Zingales, L. (2014). Preventing Economist' Capture. In Carpenter, D., Moss, D.A. (Eds.), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. (pp. 124-151). New York: Cambridge University press

# Bijlage 1: lijst van regulerende zbo's

---

Regulerende zbo's en zbo's met een subsidieverlenende taak:

Autoriteit Consument en Markt
Autoriteit Financiële Markten
Bureau Architectenregister
Bureau Financieel Toezicht
Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting
Centrale commissie voor de statistiek
Centrale Commissie voor Mensgebonden Onderzoek
College bescherming persoonsgegevens
College gerechtelijk deskundigen
College sanering zorginstellingen
College ter Beoordeling van Geneesmiddelen
College van toezicht collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten
College voor de Rechten van de Mens
College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden
College voor Zorgverzekeringen
Commissariaat voor de Media
De i.h.k.v. Metrologiewet art. 11 en 12 erkende keurders en aangewezen instanties (Cluster)
De Nederlandsche Bank
Faunafonds
Grondkamers (Cluster)
Kamer voor de Binnenvisserij
Kansspelautoriteit
Kenniscentra beroepsopleiding bedrijfsleven (Cluster)
Keuringsinstanties als bedoeld in artikel 10.3 Telecommunicatiewet (Cluster)
Keuringsinstanties bouwproducten (Cluster)
Medisch-ethische toetsingscommissies (Cluster)
Mondriaan Fonds
Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie voor het hoger onderwijs
Nederlandse Emissieautoriteit
Nederlandse Zorgautoriteit
Raad voor Accreditatie
Raad voor plantenrassen
RDW (Dienst Wegverkeer)
Registratiecommissies KNMG, KNMP en NMT (Cluster)
Stichting Airport Coordination Netherlands
Stichting Bloembollenkeuringsdienst
Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel
Stichting Fonds Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst
Stichting Fonds voor Cultuurparticipatie
Stichting Kwaliteitscontrolebureau
Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie
Stichting Nederlands Fonds voor de Film
Stichting Nederlands Fonds voor Podiumkunsten+
Stichting Nederlands Letterenfonds
Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Zaaizaad en Pootgoed Landbouwgewassen
Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst voor de Tuinbouw

Stichting SKAL
Verispect BV
Waarborginstellingen (Cluster)
Waarderingskamer
ZorgOnderzoek Nederland / Medische Wetenschappen

totaal: 51 (clusters van) zbo's

## Bijlage 2: e-mailbericht verzoek interview

---

Geachte mevrouw X,

Ik ben een masterstudent Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht. Voor mijn afstudeerscriptie doe ik onderzoek naar hoe regulerende zelfstandige bestuursorganen (zbo's) omgaan met het spanningsveld van afstand versus nabijheid ten opzichte van het gereguleerde veld. Ik onderzoek hoe een regulerend zbo in staat is om een goede balans hierin te vinden. Ik richt mij hierbij vooral op de vraag hoe een regulerend zbo omgaat met het gevaar van 'capture', een situatie waarbij het regulerende orgaan de belangen van het veld vertegenwoordigt in plaats van de publieke belangen.

[Zbo X] vervult een belangrijke regulerende rol op het gebied van [X]. Hierbij heeft de organisatie te maken met verschillende partijen die zij enerzijds reguleert, maar anderzijds ook nodig heeft voor bijvoorbeeld expertise. Ik ben erg benieuwd hoe jullie de balans tussen afstand versus nabijheid tot het veld bepalen en wat jullie organisatie doet om het risico van 'capture' te voorkomen. Ik zou dit graag met u bespreken tijdens een interview. Het interview zal naar verwachting tussen de 45 minuten en een uur duren.

Zou het u schikken om op één van deze data een afspraak met mij te maken?:

- Maandag 5 mei
- Donderdag 8 mei
- Woensdag 14 mei
- Vrijdag 16 mei

Ik hoor graag van u of ik op één van de bovenstaande data kan langskomen op uw kantoor voor het afnemen van een interview. Het precieze tijdstip van de afspraak kunnen we nader bepalen. Mochten de bovenstaande data niet goed uitkomen, kunnen we zeker een andere dag vinden.

Mocht u nog vragen hebben of wilt u graag extra toelichting op het onderzoek, neem dan gerust contact met mij op.

Ik zie uw reactie graag tegemoet.

Met vriendelijke groet,

Willem Schenk  
*Masterstudent aan de Universiteit Utrecht*  
*Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap*  
*e-mail: w.a.schenk@students.uu.nl*

---

Geachte mevrouw X,

Hartelijk dank voor uw reactie en wat fijn dat u tijd kan vrijmaken voor mij. Bij dezen bevestig ik de afspraak van XX mei om XX:00 uur. Ik zal me melden bij de receptie van uw kantoor aan de [straat] in [plaats].

Overigens zou ik het interview met u graag willen opnemen met een voice-recorder. Deze opname zal ik uitsluitend gebruiken om mijn data te verwerken in het onderzoek. Al mijn respondenten zijn geanonimiseerd in mijn scriptie en de tekst zal nooit te herleiden zijn naar een specifieke persoon of organisatie. Alleen mijn scriptiebegeleider en de tweede lezer krijgen een overzicht van de personen met wie ik heb gesproken. Ik hoop dat dit geen probleem is voor u.

Ik kijk erg uit naar [...]dag XX mei.

Met vriendelijke groet,

Willem Schenk