

Media-incidenten: een beperking of versterking voor de autonomie van de AFM en DNB?

Kwalitatief onderzoek naar het effect van media-incidenten als een vorm van 'fire alarm' op de wettelijke en werkelijke autonomie van de AFM en de DNB



Minou de Ruiter

3381331

Bachelorleerkring Governance, Democratie en Verantwoording

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap

Universiteit Utrecht

Begeleider: Sandra Jacobs

Utrecht -2011

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Managementsamenvatting	4
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 ZBO's in het Openbaar Bestuur.....	5
1.3 de DSB Bank als onderwerp.....	6
1.4 Probleemstelling en deelvragen.....	7
1.5 Maatschappelijke relevantie.....	8
1.6 Wetenschappelijke relevantie.....	8
1.7 Leeswijzer.....	9
2. Theoretisch kader	10
2.1 media-incidenten.....	11
2.2 media en beleid.....	12
2.3 ZBO's, agentschappen en quango's: de vele bomen in het bos.....	14
2.4 principaal-agentrelatie.....	15
2.4.1 autonomie: de verschillende dimensies.....	17
2.4.2 invloedsmiddelen van de minister.....	19
2.5 Conclusie: verwachtingen aan de hand van de literatuur.....	19
3. Context	22
3.1 Intermezzo: verschil nalevingtoezicht en uitvoeringtoezicht.....	22
3.2 Ontwikkeling van het financieel toezicht.....	23
3.3 Nalevingtoezicht: De Nederlandsche Bank.....	24
3.3.1 Taken en bevoegdheden.....	24
3.3.2 Organisatie.....	25
3.4 Nalevingtoezicht: de Autoriteit Financiële Markten.....	26
3.4.1 Taken en bevoegdheden.....	26
3.4.2 Organisatie.....	27
3.4.3 Samenwerking AFM en DNB.....	27
3.5 Het uitvoeringtoezicht: het Ministerie van Financiën.....	28
3.6 Conclusie: de dimensies van Gilardi.....	29
4. Methodisch kader	30
4.1 Exploratief en kwalitatief onderzoek.....	30
4.2 Onderzoeksmethode: waarom de casestudy.....	30
4.3 Casestudy als onderzoeksmethode.....	31
4.3.1 Casestudy: de AFM en DNB.....	32
4.3.2 media.....	33
4.4 het onderzoeksmodel.....	34
4.5 Onderzoekstechnieken.....	36
4.5.1 Inhoudsanalyse.....	36
4.5.2 Interviews als 'check' op de gevonden resultaten.....	37
4.6 Betrouwbaarheid en validiteit.....	38
4.7 Conclusie.....	39
Inleiding: Het empirisch onderzoek	40
5. Reconstructie en analyse van media-incident: 'Val van de DSB'	42
5.1 'Val van de DSB': Beschrijving van het incident.....	42
5.2 'Val van de DSB': Taken en bevoegdheden die onder druk staan in de media.....	43
5.3 'Val van de DSB': Visies op de autonomie van de AFM en de DNB.....	47
5.4 'Val van de DSB': Verandering in wettelijke en werkelijke autonomie van de AFM en DNB.....	50
5.5 'Val van de DSB': Conclusie.....	52
6. Reconstructie en analyse van media-incident: 'Rapport Zalm'	53
6.1 'Rapport Zalm': Beschrijving van het incident.....	53

6.2 'Rapport Zalm': Taken en bevoegdheden die onder druk staan in de media.....	54
6.3 'Rapport Zalm': Visies op de autonomie van de AFM en de DNB.....	57
5.4 'Rapport Zalm': Verandering in wettelijke en werkelijke autonomie van de AFM en DNB.....	61
5.5 'Rapport Zalm': Conclusie.....	63
7. Reconstructie en analyse van media-incident: 'Rapport Scheltema'.....	64
7.1 'Rapport Scheltema': Beschrijving van het incident.....	64
7.2 'Rapport 'Scheltema': Taken en bevoegdheden die onder druk staan in de media.....	65
7.3 'Rapport 'Scheltema': Visies op de autonomie van de AFM en de DNB.....	68
7.4 'Rapport 'Scheltema': Verandering in wettelijke en werkelijke autonomie van de AFM en DNB.....	72
7.5 'Rapport 'Scheltema': Conclusie.....	75
8. Conclusie en discussie.....	76
8.1 Conclusie.....	76
8.1.1 Media incidenten en de verandering in de autonomie.....	76
8.1.2 Media-incidenten als platform.....	77
8.1.3 Formele autonomie: inperking van de autonomie.....	79
8.1.4 Werkelijke autonomie: onder het topje van de ijsberg.....	80
8.1.5 Tot slot.....	81
8.2 Discussie.....	82
8.3 Afsluiting.....	83
Bijlagen.....	84
Bijlage 1: Literatuurlijst algemeen.....	84
Bijlage 2: Bronnen empirisch onderzoek	87
Bijlage 3: Codeschema interviews.....	92

Voorwoord

De financiële crisis heeft duidelijk gemaakt dat het financiële systeem in Nederland, met name het bankstelsel, kwetsbaar kan zijn. Dit heeft ook vragen opgeroepen over de positie van de toezichthouders op dit financiële stelsel: de AFM en de DNB. Deze ZBO's hebben in hun toezichthoudende werkzaamheden een grote mate van beleidsvrijheid. Beide toezichthouders waren organisaties die een behoorlijk sterke reputatie hadden naar het publiek toe, maar die door onder andere de val van de DSB Bank toch lange tijd onderwerp van controverse in de media zijn geweest.

In dit scriptieonderzoek heb ik geprobeerd het effect van deze media-incidenten op de autonomie van de AFM en de DNB te onderzoeken. Dit heb ik gedaan door te kijken in hoeverre de principalen van deze ZBO's, dus de minister en (indirect) het parlement, de werkelijke en/of wettelijke autonomie van beide organisaties hebben veranderd. Het is een vrij complexe bezigheid om deze relatie in kaart te brengen. Daarom wil ik graag de respondenten bij de AFM, de DNB, het Ministerie en de Tweede Kamer bedanken die het mij mogelijk hebben gemaakt om dit onderzoek uit te voeren. Zij hebben mij in grote mate geholpen om de ingewikkelde materie van het financieel toezicht duidelijker te maken en de relatie tussen de Tweede Kamer, het Ministerie en de toezichthouders te omschrijven. Daarnaast wil ik de mensen bedanken die mij hebben geholpen in het schrijven van dit onderzoek door het geven van heldere feedback en steun. Natuurlijk is dat mijn scriptiebegeleider Sandra Jacobs. Zij zat zo goed in het onderwerp van media-incidenten dat ik zonder haar hierin niet zo ver was gekomen. Ook wil ik Ank Michels, mijn andere begeleidster, bedanken, die mij heeft gestimuleerd om vanaf het begin al kritisch naar het onderwerp te kijken. Daarnaast wil ik de studenten uit mijn leergroep en tutorgroep bedanken, met name natuurlijk Dennis Beerdsen, met wie ik een historisch klein tutorgroepje van twee mensen vormde. Tot slot wil ik Atie de Ruiter bedanken, voor haar geduld en haar kritische blik op alle kladjes, halve pogingen en conceptstukken.

Ik wens de lezer veel plezier en ook veel zitvlees bij het lezen van deze scriptie!

Minou de Ruiter, Montfoort, april 2011

Managementsamenvatting

Sinds de val van de DSB maken de financiële toezichthouders AFM en DNB turbulente tijden door. De AFM en de DNB hadden als één van de weinige ZBO's in Nederland eerst een goede reputatie, maar waren door de financiële crisis en de val van de DSB bank opeens lang onderwerp van controverses in de media. Beide organisaties zijn autonome 'organisaties die, als belangrijkste taak, zijn belast met het implementeren van een of meer onderwerpen van overheidsbeleid. Zij zijn (vaak) gefinancierd uit publieke middelen, maar opereren op armlengte van de centrale overheid, zonder een directe hiërarchische relatie met een minister of moederdepartement'. De reden voor het afstoten van taken naar de AFM en de DNB is het vergroten van de geloofwaardigheid van het beleid.

Echter, gebeurtenissen of crises kunnen opeens opkomen en kunnen ervoor zorgen dat de minister iets verandert aan de overeengekomen autonomie. Deze gebeurtenissen komen steeds vaker tot ons via de kanalen van de media.

In deze scriptie wordt de mate onderzocht waarin media-incidenten rondom de DSB, de discussie rondom de val van de DSB, het rapport over Zalm en het rapport van Scheltema, een rol spelen in de formele en werkelijke autonomie van de AFM en de DNB. Deze relatie is onderzocht door te kijken in hoeverre de principalen gebruik hebben gemaakt van de media-incidenten bij hun visies en acties in de verandering van de formele en werkelijke autonomie van de toezichthouders. De probleemstelling van dit onderzoek is dan ook: *In hoeverre hebben media-incidenten over beslissingen van de AFM en DNB invloed op de autonomie van de AFM en DNB en op welke wijze vond deze invloed plaats?* Ten eerste is er een theoretisch concept gemaakt van de elementen van het begrip 'media-incident'. Van daaruit is onderzocht in hoeverre deze media-incidenten kunnen gelden als 'fire alarm' voor de politieke principalen. De uitkomsten van deze 'fire alarm' kunnen invloed hebben op de theoretisch gefundeerde principaal-agentrelatie, die bestaat uit de relatie, een contract en sancties op de autonomie. Om deze sancties te meten zijn de begrippen van formele en werkelijke autonomie geoperationaliseerd, met name aan de hand van de dimensies van Gilardi.

Uit het empirisch onderzoek kan worden vastgesteld dat er wel degelijk een, inhoudelijke, relatie is tussen media-incidenten, de visies en acties van principalen en veranderingen in de autonomie van de toezichthouders. Media-incidenten gelden als een 'trigger', waardoor politieke principalen met een vergrootglas gaan kijken naar het handelen van de organisaties. Deze trigger is niet zozeer een 'fire alarm', omdat er geen sprake is van de media als informatiebron. De invloed van het media-incident is echter dat het een platform biedt voor politieke principalen, met name Kamerleden, om hun invloed uit te oefenen over toezichtpraktijken en om meer controle te eisen. Deze decorfunctie van de media heeft dan weer invloed op de principalen, doordat het de manier verandert waarop het debat gevoerd wordt. De relatie tussen media-incidenten en de invloed van de autonomie kan pas over langere tijd gezien worden en is in deze casussen terug te vinden als een overkoepelende 'gemediatiseerde crisis'. De voorlopige ontwikkelingen in het politieke speelveld laten zien dat er een inperking van de autonomie aan zit te komen op bijna alle dimensies van de formele autonomie. Één van de belangrijkste voorbeelden is dat de Minister mogelijk in de toekomst beleidsregels mag gaan vaststellen over toezicht op financiële instellingen. De relatie is echter niet met wetenschappelijke zekerheid te zeggen, mede door beperkingen op theoretisch en onderzoekstechnisch gebied en door de huidige ontwikkelingen in het politieke proces (de inperkingen moeten nog wetgeving worden). Aan de hand van deze kanttekeningen zijn in de discussie ook aanwijzingen gegeven voor een mogelijk vervolgonderzoek.

Hoofdstuk 1 – Inleiding

1.1 Aanleiding

'Ik zal nagaan hoe het interne toezicht binnen De Nederlandsche Bank zélf kan worden versterkt. Bijvoorbeeld door uitbreiding van de controle door de Raad van Commissarissen. Ik vind dat de Raad van Commissarissen ook moet toezien op het de kwaliteit van het toezichtbeleid van de DNB. En daarvoor moet de wet aangepast worden en daarvoor zal ik de wet ook aanpassen.'

Citaat van de Minister van Financiën, Jan-Kees de Jager, bij het in ontvangst nemen van het rapport van de Commissie-Scheltema, die onderzoek deed naar de val van DSB Bank 28-06-2010.

De opmerking van Minister de Jager is het resultaat van een onderzoek naar de rol van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandsche Bank (DNB) bij de val van de DSB-bank en de publiciteit die dit rapport veroorzaakte. Zijn conclusie is: het toezicht op het toezicht moet worden versterkt (Chavannes, NRC, 21 augustus 2010). Bij het lezen van dit stukje komen er meteen meerdere vragen op: Wat zijn nu precies de taken van de DNB en de AFM en in welke relatie hebben die tot elkaar? In hoeverre zijn de uitvoering van de taken van de DNB en de AFM onderwerp van discussie in de media en de politiek? Hoe sterk is de ministeriële verantwoordelijkheid voor onafhankelijke organisaties zoals de AFM en de DNB? In welke mate de heeft de minister invloed op organisaties als de DNB en de AFM?

1.2 ZBO's in het Openbaar Bestuur

Sinds de jaren '90 is er in het Nederlandse Openbaar Bestuur een ontwikkeling gaande van het afstoten van bepaalde uitvoerende of toezichthoudende overheidstaken naar zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) (Yesilkagit & van Thiel, 2008; 137). De AFM en de DNB zijn beiden voorbeelden van deze ZBO's. Deze ZBO's zijn 'organisaties die, als belangrijkste taak, zijn belast met het implementeren van een of meer onderwerpen van overheidsbeleid. Zij zijn (vaak) gefinancierd uit publieke middelen, maar opereren op armlengte van de centrale overheid, zonder een directe hiërarchische relatie met een minister of moederdepartement' (Van Thiel, 2001, geciteerd in: Bertolli, 2008; 807).

De meningen zijn verdeeld over wenselijkheid van deze ontwikkeling. Aan de ene kant zou dit de doelmatigheid en doeltreffendheid van de publieke dienstverlening ten goede komen (Bovens e.a., 2007; 317). Volgens Vibert (2007; 166) zijn 'unelected bodies' als ZBO's beter toegerust voor het vergaren van informatie en kunnen ze beter het verschil maken tussen empirische oordelen en waardeoordelen, zelfs bij ethische en sociale kwesties. Deze ZBO's zouden door hun onafhankelijkheid in de ogen van wantrouwende burgers niet 'bedorven' zijn door de traditionele politiek (Flinders, 1999; 30). Aan de andere kant zorgt de ontwikkeling van deze gespecialiseerde organen ervoor dat de politieke controle op deze zaken vermindert en kunnen er grotere coördinatieproblemen ontstaan binnen de publieke sector (Christensen & Laegreid, 2007). Echter, volgens Majone (2001; 103-104) hangt de mate van autonomie van dit soort organen af van specifieke politieke situaties en ontwikkelingen.

Gebeurtenissen of crises kunnen opeens opkomen en kunnen ervoor zorgen dat de minister iets verandert aan de overeengekomen autonomie. Deze gebeurtenissen komen steeds vaker tot ons via de kanalen van de media.

De Raad van Maatschappelijke Ontwikkeling zegt hierover: 'de samenleving komt steeds meer via de vensters van de media tot ons. Mensen richten zich steeds meer tot de media wanneer ze andere mensen iets te zeggen hebben' (RMO, 2003; 15). Daarbij merkt de Raad op dat dit niet verwonderlijk is al je nagaat dat Nederlanders twintig tot dertig uur per week zich bezighouden met de media (RMO, 2003; 15).

1.3 De DSB Bank als onderwerp

Dit onderzoek is gericht op in de mate waarin controverses in de media een rol spelen in de autonomie (zowel formeel als daadwerkelijk) van deze ZBO's. Een voorbeeld van deze controverses is de val van de DSB in oktober 2009, die een gigantische mediadrukte opleverde en waarbij verschillende personen en organisaties ernstig onder vuur lagen. Als men kijkt naar de val van de DSB Bank dan ziet men duidelijke voorbeelden van een 'mediagenieke crisis', waarbij medialogica een belangrijke rol speelt. Medialogica heeft volgens de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling acht belangrijke kenmerken: snelheid, framing, personalisering, meutevorming en hypes, de kracht van herhaling, interpretators, de burger in beeld en nieuwswaarde als criterium (RMO, 2003; 33-35). In de weken rond de val van de DSB Bank was er bijvoorbeeld een duidelijke framing: directeur Dirk Scheringa werd afgezet als iemand die allerlei dure hobby's kon onderhouden, zoals een voetbalclub en een eigen museum, door arme mensen een hoge hypotheek met allerlei kleine lettertjes aan te smeren (Volkskrant, 17 oktober 2009). Ook het optreden van Lakeman, die bij Pauw en Witteman een oproep deed aan rekeninghouders van DSB om hun geld weg te halen en zo volgens de interpretators bankrun veroorzaakte is een goed voorbeeld. Ook waren gedeputeerde klanten na de val van de DSB bij bijna elk programma op tv te gast om hun verhaal te doen. Toen de aandacht langzaam verschoof naar, met name, het handelen van de DNB, waren de schijnwerpers vooral gericht op de president Nout Wellink (Ministerie van Financiën, 2011; 2:53). Oud-minister Zalm noemde de val van de bank de 'demasqué van de professionals' zoals de medewerkers van de AFM en de DNB (NRC, 22 januari 2010). Op de muren van het failliete Scheringamuseum, van DSB directeur Dirk Scheringa, stond gekalkt: 'DNB, de witte boordencriminelen van Nederland' (Volkskrant, 24 oktober 2009).

Deze ontwikkelingen rondom de val van de DSB vormen dan ook het onderwerp van dit onderzoek, dat in het volgende stuk theoretisch zal worden ingekaderd. Binnen de casus van de DSB wordt gekeken naar de zelfstandige bestuursorganen de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandse Bank. De val van de DSB maakt duidelijk dat zij als toezichhouders keuzes kunnen maken die grote financiële gevolgen kunnen hebben voor zowel bedrijven als individuele personen.

Nu zijn er meer zelfstandige bestuursorganen die deze invloed hebben, maar de AFM en de DNB zijn één van de weinige ZBO's in Nederland die eerst een goede reputatie hadden, maar door de financiële crisis en de val van de DSB bank opeens lang onderwerp van controverses in de media waren. Deze unieke situatie is de reden dat ZBO's zijn gekozen als onderwerp van het onderzoek. Dit onderzoek biedt een goede mogelijkheid om twee organisaties met elkaar te vergelijken die opereren binnen dezelfde sector. De DNB en de AFM werken immers samen, elk vanuit hun eigen rol. De AFM houdt toezicht op het gedrag van ondernemingen, DNB houdt prudentieel toezicht. Dit houdt in dat DNB erop toeziet of partijen op de financiële markten aan hun financiële verplichtingen kunnen voldoen. De AFM en DNB werken onder meer samen bij de verlening en intrekking van vergunningen.

Deze overwegingen leiden tot de volgende probleemstelling van het onderzoek.

1.4 Probleemstelling en deelvragen

Dit onderzoek richt zich op formele autonomie van de AFM en DNB in het ontwerpen en uitvoeren van hun beleidstaken, de mate waarin bepaalde beslissingen van beide ZBOs hebben geleid tot een media-incident en de invloed van de politieke actie van respectievelijk de minister/parlement op de autonomie van de AFM en DNB. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de interveniërende variabele, politieke handelingen van de principalen (minister en parlement) om een relatie aan te tonen tussen media-incidenten en de autonomie van beide ZBO's. De reden hiervoor is dat in Van Thiel en Yesilkagit (2008; 141) wordt aangegeven dat de impact van de media op publieke sector organisaties waarschijnlijk door politieke kanalen loopt, dus bijvoorbeeld parlementariërs die de minister confronteren met een bepaald incident. Ook biedt het onderzoek naar deze indirecte relatie het voordeel dat de onderzoeker in mindere mate afhankelijk is van veel diepte-interviews met de betrokkenen bij de AFM en DNB. Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is dus het vaststellen of er een relatie bestaat tussen media-incidenten en de (formele en daadwerkelijke) autonomie van ZBO's.

De doelstelling die aansluit op de casus en op de vragen die hierboven zijn opgeroepen, luidt:

Het verkrijgen van inzicht in hoeverre media-incidenten rondom beslissingen van de AFM en de DNB leiden tot politieke acties die als doel hebben de autonomie van deze actoren te veranderen en de mate waarin dit ook lukt, met als uiteindelijke doel een relatie aan te tonen tussen media-incidenten en de mate van autonomie van ZBO's.

De probleemstelling kan daaruit als volgt worden opgemaakt: *In hoeverre hebben media-incidenten over beslissingen van de AFM en DNB invloed op de autonomie van de AFM en DNB en op welke wijze vond deze invloed plaats?*

Om deze probleemstelling te kunnen beantwoorden, is het nodig om eerst de verschillende deelvragen te formuleren. De eerste vier deelvragen vormen het theoretisch kader van dit onderzoek. In deze deelvragen wordt met behulp van literatuur een eerste antwoord op de hoofdvraag gevormd. De nadruk ligt op het vormen van een analysekader voor het duiden van de relatie tussen parlement, minister en ZBO's en het bepalen van de invloed van media op publieke organisaties.

1. Wat is een media-incident en welke relatie is er te zien tussen media en beleid?
2. Welke invloed van media-incidenten op publieke organisaties kan verwacht worden?
3. Hoe zou je de relatie tussen beide ZBO's en de minister/het parlement kunnen duiden, (uitgaande van een principaal-agentrelatie)?
4. Welke vormen van autonomie kunnen zelfstandige bestuursorganen hebben (en welke zijn van toepassing op de AFM en de DNB)?

De volgende drie deelvragen hebben betrekking op het empirische gedeelte van het onderzoek. In dit gedeelte wordt er geprobeerd, gebruikmakend van het analysekader, een beeld te schetsen van het krachtenveld waarbinnen de AFM en de DNB zich bevinden en de mate waarin deze is veranderd ten tijde van en na de val van de DSB Bank.

5. In hoeverre/Welke taken en bevoegdheden van de AFM en de DNB hebben incidenten in de media opgeroepen?

6. Welke visies op de autonomie van de AFM en de DNB hebben het parlement en de minister van Financiën naar voren gebracht vlak na media-aandacht over het handelen van deze ZBO's?
7. In hoeverre heeft de reactie van de minister en/of parlement een feitelijke of voorgenomen invloed gehad op de autonomie van de AFM en de DNB?

De vorige drie vragen hadden in feite elk betrekking op één van de variabelen van dit onderzoek. In de conclusie zal worden geprobeerd om, met behulp van de interviews met de respondenten, een overkoepelend antwoord te geven op de relatie tussen media-incidenten, de handeling van principalen en de autonomie van de AFM en DNB. Deze deelvraag geldt in feite als een koppeling van drie voorgaande deelvragen en vormt daarmee een antwoord op de probleemstelling die hierboven is geformuleerd.

Tijdens het onderzoek is rekening gehouden met het feit dat de invloed van de media niet per se via politieke kanalen hoeft te lopen, maar dat de invloed ook direct kan inwerken op beide ZBO's. Het zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat naar aanleiding van een media-incident, de ZBO zelf maatregelen aankondigt om politiek ingrijpen te voorkomen. Voor de inkadering van dit onderzoek is ervoor gekozen om niet specifiek naar dit effect te zoeken, maar indien dit effect gevonden wordt, zal het zeker worden meegenomen.

1.5 Maatschappelijke relevantie

De grote rol die de DNB in de val van de DSB Bank heeft gespeeld, laat wel zien dat ZBO's als de AFM en de DNB een grote invloed kunnen hebben op bedrijven en individuele burgers. De val van de DSB heeft ook laten zien dat de invloed van de media erg groot is op economisch en financieel gebied (denk aan de oproep van Lakeman om spaargeld bij DSB weg te halen). Met dit onderzoek wordt een bijdrage geleverd aan het maatschappelijk debat, omdat het onderzoek probeert meer helderheid te scheppen in de mate waarin de minister en het parlement gevoelig zijn voor media-aandacht over beslissingen van de AFM en de DNB, die in feite behoorlijk autonoom zijn. Ook wordt onderzocht welke maatregelen van de minister of Tweede Kamer nu werkelijk effect hebben gehad op de autonomie van beide ZBO's. De verschillende actoren kunnen gebruikmaken van een grotere inzichtelijkheid in de invloed van media-incidenten op de relatie tussen de instellingen en kunnen dit gebruiken om hun positie te versterken (bijv. voor AFM en DNB betere relatie met media leggen: opener?).

1.6 Wetenschappelijke relevantie

De relatie tussen politieke invloed en bureaucratische autonomie in de Nederlandse situatie is al onderzocht door Van Thiel en Yesilkagit (2008). Echter, hierbij ging het om een onderzoek onder 200 publieke organisaties, met ZBO's als één van de vele organisatievormen. In hun onderzoek hebben van Thiel en Yesilkagit (2008; 152) ook aangegeven dat er meer onderzoek moet worden gedaan naar de mechanismen van autonomie en de responsiviteit van publieke organisaties.

In dit onderzoek wordt geprobeerd een relatie te vinden tussen media-incidenten en de autonomie van ZBO's. Het begrip media-incidenten is een nieuw begrip, eigenlijk is er alleen een definitie van media-hypes door Vasterman (2005). Deze definitie heeft hele strenge voorwaarden. In dit onderzoek zal een bredere definitie van het begrip media-incidenten worden ontwikkeld.

Ook op het gebied van de relatie tussen media en beleid is er in de literatuur nog veel onduidelijkheid, sommige vinden een grote invloed van de media, anderen concluderen dat media geen enkele rol had (Voltmer & Koch-Baumgarten, 2010; 4). Deze onduidelijkheden kunnen worden verhelderd door dit onderzoek naar de specifieke relatie tussen media-incidenten rondom bepaalde beslissingen van ZBO's en hun autonomie. Dit fenomeen zal worden onderzocht voor twee organisaties, de AFM en de DNB, die recentelijk veel media-aandacht hebben gekregen over hun houding en handelen tijdens de financiële crisis.

1.7 Leeswijzer

In dit onderzoek wordt er in het theoretisch kader stilgestaan bij de wetenschappelijke theorieën en veronderstellingen die zijn ontwikkeld over de fenomenen media-incidenten, de relatie tussen media en beleid, de principaal-agentrelatie tussen de minister en ZBO's en de autonomie van ZBO's. Dit leidt tot een analysekader, dat een belangrijk fundament vormt om het empirisch onderzoek te kunnen duiden. Dit komt overeen met de deductieve onderzoeksmethode waarvan in dit onderzoek gebruik wordt gemaakt. Na dit kader is er sprake van een korte paragraaf met het eerste antwoord op de hoofdvraag en de verwachtingen die kunnen worden gevormd uit het theoretisch kader. Het brugstuk tussen de theorie en de empirie wordt gevormd door het hoofdstuk met de context van dit onderzoek. In deze context wordt als het ware de startpositie van de AFM en DNB beschreven vóór de val van de DSB Bank, dus het bestuurlijk en wettelijk kader waarbinnen zij opereren. In het daaropvolgend hoofdstuk wordt het methodisch kader van dit onderzoek worden beschreven, waarin wordt uitgelegd welke methoden en technieken worden gebruikt in dit onderzoek en welke keuzes hierin zijn gemaakt. Het doel van dit hoofdstuk is de verbetering van zowel de betrouwbaarheid als validiteit van het onderzoek.

In het empirische gedeelte zullen de drie incidenten binnen de DSB-casus worden gereconstrueerd en geanalyseerd met behulp van de drie empirische deelvragen. Deze drie incidenten hebben, wegens hun lengte, alle drie een eigen hoofdstuk. Het laatste hoofdstuk bestaat uit de conclusie, waarin wordt geprobeerd de drie variabelen te verbinden en daarmee wordt ingegaan in op de reactie die de respondenten hebben gegeven op de mogelijke relatie tussen media-incidenten, handelingen en autonomie. Dit zorgt voor een beantwoording van de probleemstelling. Het onderzoek wordt afgesloten met een discussie. In dit gedeelte wordt gekeken naar het effect van de gebruikte methoden en wetenschappelijke theorieën op de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

Hoofdstuk 2 – Theoretisch Kader

Het onderwerp van dit hoofdstuk is het ontwikkelen van een theoretisch kader voor het onderzoeken van media-incidenten en de gevolgen van deze incidenten op publieke organisatie en dan specifiek op zelfstandige bestuursorganen. Na het beantwoorden van deze eerste deelvraag, wordt geprobeerd een invulling te geven aan de relatie tussen zelfstandige bestuursorganen en hun politieke ‘meesters’ en de vormen van autonomie die deze ZBO’s kunnen hebben. Daaruit vloeit een theoretisch idee voort over de invloed van media-incidenten op ZBO’s.

2.1 Media-incidenten

De basis van dit onderzoek wordt gevormd door het begrip media-incident. Voor men kan onderzoeken welke invloed media-incidenten hebben, moet eerst worden onderzocht wat er nu eigenlijk wordt verstaan onder een media-incident en welke invulling er aan dit fenomeen kan worden gegeven. In dit onderzoek gaat het over media-incidenten die betrekking hebben op het publieke domein; het speelveld waarbij burgers, de overheid en de media samenkomen (Raad Maatschappelijke Ontwikkeling, 2003; 14). Nog specifiek gaat het over die delen van het publieke domein die betrekking hebben op incidenten rondom de beslissingen van de AFM en DNB.

De Raad van de Maatschappelijke Ontwikkeling beschrijft in haar onderzoek naar ‘medialogica’ in 2003 een opkomst van de ‘medialogica’ vanaf de jaren ‘80. De ontzuiling van de ‘wereld van televisie en radio’ begon met de introductie van de commerciële omroepen, waarvan de omroep RTL4 in 1989 de eerste was (RMO, 2003; 20). Deze ontzuiling zorgde voor een ‘verscherpte concurrentie om de aandacht van de kijker’ (RMO, 2003; 20). Dit proces van commercialisering van de nieuwsmedia-industrie is volgens Mazzoleni en Schulz (1999; 257) goed te zien in de groeiende voorkeur voor spectaculaire en sensationele berichtgeving van politieke evenementen.

Verscheidene auteurs hebben dan ook geschreven over de opkomst van intensieve berichtgeving over bepaalde gebeurtenissen (Vasterman, 2005; Wien & Elmelund-Præstekær, 2009). Voor dit fenomeen van ‘big stories’ kunnen verschillende theoretische definities worden onderscheiden. Zo kan er worden gesproken van een ‘mediaschandaal’, indien de intensieve berichtgeving zich richt op een financieel (fraude), politiek of seksueel schandaal die gericht zijn op betrokken actoren en specifieke personen (Thompson, 2000 in: Wien & Elmelund-Præstekær, 2009; 183). Deze definitie gespecificeerd wat het onderwerp van de nieuwsgolf hoor te zijn. Dit onderzoek richt zich niet op ‘corrupte elites, ongewenst seksueel gedrag of economische fraude’, dus er moet een bredere definitie worden gezocht (Wien & Elmelund-Præstekær, 2009; 183). Een andere definitie is die van de ‘mediahype’. Onder een hype wordt volgens Vasterman verstaan: de plotselinge opkomst van een nieuwsgolf die snel opkomt en langzaam weer verwatert, die niet gelinkt is aan de werkelijke gebeurtenissen en die gebaseerd is op gelijklopende keuzes van de verschillende media (Vasterman, 2005; 515). Daarbij horen ook de volgende criteria: het bestaan van een sleutelgebeurtenis; de media ‘maken’ en initiëren nieuws in plaats van alleen het rapporteren van gebeurtenissen; er is een interactie tussen media en sociale actoren die resulteert in een intensievere berichtgeving van reacties van sociale actoren (Vasterman, 2005; 515-516). De specifieke gebeurtenis wordt dus vergroot in een zelfversterkend proces in de media (Wien & Elmelund-Præstekær, 2009; 185). Als men kijkt naar de definitie van een hype, dan ziet men dat er behoorlijk zware eisen worden gesteld aan een nieuwsgolf, voordat die als hype kan worden geclassificeerd.

Zo is het bijvoorbeeld lastig om empirisch vast te stellen of media het nieuws initiëren of dat de journalisten alleen berichten over gebeurtenissen die anders toch wel waren gebeurd (Wien & Elmelund-Præstekær, 2009; 185). Er is dus bijna geen onderscheid te maken tussen een door de mediagemaakte gebeurtenis of een door de mediagerapporteerde gebeurtenis. Het zelfversterkende van het proces is moeilijk vast te stellen. In dit onderzoek is er dan ook voor worden gekozen om niet gebruik te maken van de definitie 'hype', maar om te spreken van een media-incident, waarbij wel de criteria van sleutelgebeurtenis en de intensiteit in berichtgeving over een deze kwestie worden meegenomen.

Vaak gaat het in dit soort nieuwsgolven over onderwerpen die van belang zijn voor de hele populatie, maar die in feit maar een minderheid van de samenleving treft (Wien & Elmelund-Præstekær, 2009; 186). De nieuwswaarde van deze gebeurtenissen is vaak dat ze relevant zijn, voor identificatie zorgen en conflict en sensatie oproepen (Wien & Elmelund-Præstekær, 2009; 188). In de val van de DSB is dat ook goed te zien: een klein gedeelte van de bevolking werd gedupeerd door het failliet gaan van de bank, maar de schok over het feit dat zoiets kon gebeuren, zorgde ervoor dat de gebeurtenis een belangrijk nieuwsitem werd. Ten tijde van de nieuwsgolf worden er elke dag 'nieuwe primeurs, onthullingen en ontwikkelingen gepresenteerd, zelfs de kleinste details kunnen het belangrijkste nieuws van de dag worden' (Wien & Elmelund-Præstekær, 2009; 187). Hierbij is een trend te zien van een groeiende golf van 'aantijgingen, speculaties, beschuldigingen, meningen, interpretaties, soms niet meer dan geruchten' (Kovach & Rosenstiel, 1999, in: & Elmelund-Præstekær, 2009; 186). Vasterman (2005; 514) beschrijft de snelle opkomst van een nieuwsgolf, waarna die langzaam weer zou afzwakken. Hij beschrijft echter ook hoe de golf weer langzaam aan intensiteit kan winnen door middel van 'follow-up stories' (Vasterman, 2005; 514). Dit is ook te zien in de val van de DSB, waarbij het onderwerp, door de presentatie van een reeks onderzoeken over de val, steeds opnieuw weer naar boven kwam.

Ook Elchardus (2007; 78) beschrijft de verschillende stadia van wat hij 'gemediatiseerde crisissen' noemt. Bij hem begint het proces met 'de groei van bezorgdheid, gekenmerkt door intense journalistieke activiteit', die leidt tot het begin van zuiveringsrituelen (onderzoek naar de 'schuldige'). Deze zuiveringsrituelen worden daarna overgeheveld naar de 'officiële, juridische of quasi-juridische sfeer', wat leidt tot 'concrete politieke en/of juridische actie' (bestrafing) en eventueel 'het verdrijven van de zondebok'. Het proces wordt afgesloten met het 'zoeken naar institutionele hervormingen om een soortgelijk gebeuren te voorkomen' (Elchardus, 2007; 78-79). Er zal in dit onderzoek worden gekeken of deze fasen van 'gemediatiseerde crisissen' of kunnen worden onderscheiden in de val van de DSB Bank.

Er kan worden geconcludeerd dat de media-incidenten in dit onderzoek de volgende kenmerken hebben: er is sprake van een sleutelgebeurtenis, er vinden interacties plaats tussen media en sociale actoren en er is in het begin sprake van een grote intensiteit van berichtgeving, die langzaam verwatert maar soms weer stijgt door 'follow-up stories'. Hoewel de sleutelgebeurtenis vaak maar een minderheid van de bevolking trekt, wordt de nieuwswaarde van het incident bepaald door het feit dat het voor identificatie met de slachtoffers zorgt en tot conflict en sensatie leidt. Het begrip lijkt dus erg op de mediahype, maar dit begrip wordt niet gebruikt, omdat het moeilijk empirisch is vast te stellen of er sprake is van een zelfversterkend proces van nieuws, zonder dat dit kan worden gelinkt aan daadwerkelijke gebeurtenissen.

Uit de vier fasen van Elchardus komt vervolgens de vraag: wat is nu precies de relatie tussen deze incidenten en de politieke principalen, dus de uitkomst van beleid? De verschillende visies zullen hieronder worden weergegeven.

2.2 Media en beleid

Nu is onderzocht hoe media-incidenten precies kunnen worden gezien, is het zaak om te bekijken wat precies de relatie is tussen de media en beleid. Het volgende citaat laat zien hoe lastig het is om deze relatie te stellen. 'Het patroon dat voortvloeit uit bestaand onderzoek onthult een raadselachtige mix van casussen waarbij de media een belangrijke invloed had op het proces of de uitkomst van beleid en casussen waarbij de media geen enkele rol had. Blijkbaar is de rol van de media in het beleidsproces afhankelijk van een variëteit van condities' (Voltmer & Koch-Baumgarten, 2010; 4).

Ook Mazzoleni en Schulz hebben in hun artikel 'Mediatization of Politics: a challenge for democracy?' (1999) onderzocht wanneer kan worden gesproken van 'mediatization' van de politiek. 'Mediatization' van de politiek wordt door hun gedefinieerd als politiek die zijn autonomie heeft verloren aan de massamedia en die constant wordt bepaald door de interacties met de media (Lippman, 1922; in Mazzoleni & Schulz, 1999; 250). Zij concluderen dat er geen overtuigend bewijs is voor het bestaan van een 'wereldwijde politieke partij van de media' die gepland politieke overeenstemming organiseren (Mazzoleni & Schulz, 1999; 259). Echter zij stellen dat voor de hedendaagse politiek communicatie essentieel is, omdat zowel de input (eisen van burgers) als de output van het politieke proces (politieke besluiten) moeten worden gecommuniceerd naar het publiek (ibid.; 250). Media hebben de unieke eigenschap om de verschillende overheidsferen te kunnen overbruggen en worden gezien daarom gezien als de '*nerves of government*', waardoor politici op de hoogte kunnen blijven van de laatste gang van zaken (Voltmer & Koch-Baumgartner, 2010; 3).

In het onderzoek worden vijf processen geïdentificeerd die bijdragen aan de invloed van de media op de politiek (Mazzoleni & Schulz, 1999; 250-252). Deze invloed van de media tast echter volgens Mazzoleni en Schulz het wezen van de politiek niet aan (Mazzoleni & Schulz, 1999). Deze vijf processen zijn: de selectie van 'nieuwswaardige' gebeurtenissen; de controle van de media over de publieke sfeer waarin politieke actoren actief zijn; de commercialisering van de medialogica (meer sensatie); politici die hun gedrag aanpassen aan de mediavorwaarden en de legitieme functie van de media om als 'waakhond' te fungeren (als de negatieve focus te sterk wordt leidt dit tot mediatization). De media bepalen dus welke gebeurtenissen 'nieuwswaardig' zijn. De inhoud van de politieke discussie wordt steeds meer bepaald door de mogelijkheden en begrenzingen van het medium (RMO, 2003). In de vorige paragraaf is ook al geconstateerd dat het proces van commercialisering heeft geleid tot een grotere nadruk op 'spectaculaire' onderwerpen. Het gevolg van deze ontwikkeling is ook het feit dat politici hier hun gedrag op aanpassen. Politici spreken steeds meer in 'soundbytes' en passen hun gedrag ook aan de voorwaarden van de media (Mazzoleni & Schulz, 1999; 251). Deze symbiotische relatie wordt ook onderkend door de Raad van Maatschappelijke Ontwikkeling: "De media bouwen het decor op waarbinnen politici hun rol kunnen spelen en daarmee oefenen ze een belangrijke invloed uit op de manier waarop het spel wordt gespeeld." (RMO, 2003: 5). Tegelijkertijd is er een gezamenlijk belang voor beide groepen: 'met prikkelend nieuws het grote publiek bereiken' (RMO, 2003; 24).

Kepplinger (2007; 7) spreekt dan ook van een 'wederkerige relatie' van media-effecten, waarbij het gedrag van bepaalde personen en publieke organisaties zorgen voor berichtgeving door de media, die dan direct invloed hebben op de inschattingen, emoties en gedrag van deze personen en publieke organisaties. De besproken organisaties worden in feite geconfronteerd met een 'looking-glass' afbeelding van hoe ze worden gezien door buitenstaanders (Lang & Lang, 1981; 677 in Kepplinger, 2007; 7). Een kritische berichtgeving kan leiden tot een verminderde legitimiteit van de publieke organisatie, terwijl legitimiteit cruciaal is voor haar voortbestaan. Vibert (2007) gaat er vanuit dat een deel van de legitimiteit van niet-gekozen overheidsorganen bestaat uit het feit dat deze organen meer kennis in huis hebben en daarnaast een betere informatiebron vormen dan politieke figuren. Verschillende auteurs spreken hierbij van ook wel van de 'geloofwaardigheidshypothese', die stelt dat overheden bevoegdheden delegeren naar publieke organisaties om de geloofwaardigheid van hun beleid te vergroten (Majone, 1997 in: Gilardi, 2002; 874). Bij media-incidenten kan dit beeld worden beschadigd. Een verminderde legitimiteit van de publieke organisatie kan voor de minister een 'trigger' zijn om de organisatie sterker onder zijn controle te brengen en daarmee de autonomie van de organisatie te verminderen.

Hoewel de wederkerige relatie tussen media en publieke organisaties ook zonder tussenkomst van de politiek kunnen plaatsvinden, hebben Yesilkagit en Van Thiel (2008; 141) aangegeven dat de verwachte invloed van de media op publieke organisaties vooral indirect is en via politieke kanalen loopt (parlementariërs die nieuws oppikken en de minister confronteren). In dit onderzoek wordt dus het perspectief gebruikt dat media niet alleen een bepaalde invloed hebben op de politiek, maar dat de politiek ook de media gebruikt als informatiebron. Hierbij is het concept van 'fire alarm' van essentieel belang.

Beleidsmakers hebben maar beperkte tijd en aandacht en ze kunnen niet alle doelen, alternatieven en consequenties van een bepaald beleid overzien (Christensen & Laegreid, 2006; 17). Toch moeten wetgevers ervoor zorgen dat ambtenaren bij de implementatie van het beleid niet te ver afbuigen van de oorspronkelijke intenties van het ingestelde beleid (Jensen, 2004; 335). Schwartz en McCubbins (1984; 166) onderscheidden in hun baanbrekende onderzoek naar de toezichtmethoden van de Amerikaanse Congress twee manieren van toezicht, namelijk 'police patrol' en 'fire alarm'. 'Police patrol' gaat uit van het constant controleren van administratieve beslissingen, op zoek naar schendingen van de wettelijke doelen (Schwartz & McCubbins, 1984; 166). In dit onderzoek is echter 'fire alarm' van belang, een methode die een veel minder actieve en directe interventie van politici overspant. Volgens de officiële definitie van Schwartz en McCubbins omvat 'fire alarm' een 'systeem van regels, procedures en informele praktijken' die burgers en belangengroepen in staat stelt om administratieve beslissingen te onderzoeken (1984; 166). Het systeem werkt eigenlijk hetzelfde als letterlijke brandmelders, de wetgevers komen alleen in actie nadat ze klachten hebben ontvangen van kiezers (Jensen, 2004; 337). Dit kan op verschillende manieren worden vormgegeven, zoals de mogelijkheid om administratieve beslissingen voor de rechter te brengen, of het faciliteren van collectieve acties van belangengroepen. De rol van politici is hierbij het creëren van deze mogelijkheden voor burgers, kiezers en belangengroepen en te reageren op klachten van deze groepen (Schwartz & McCubbins, 1984; 167). De auteurs hebben in hun onderzoek de media niet genoemd als één van de groepen die viel onder 'fire alarm'. Echter, in dit onderzoek is dit wel het geval. Zoals hierboven al is besproken is de huidige rol van de media namelijk die van 'waakhond' waarbij de input van het politieke proces, de eisen van burgers, naar politici gecommuniceerd wordt via de media (Mazzoleni & Schultz, 1999; 250).

Volgens Kepplinger kunnen de directe en indirecte effecten van mediaberichtgeving op beleid en daarmee op publieke organisaties naar alle waarschijnlijkheid nooit met wetenschappelijke zekerheid worden vastgesteld (2007; 15). Desalniettemin kan volgens hem in ieder geval de chronologische volgorde van gerelateerde gebeurtenissen worden vastgesteld (Kepplinger, 2007; 15). Dit zal in het empirische gedeelte van dit onderzoek worden geprobeerd.

Er kan worden geconcludeerd dat media-incidenten waarschijnlijk van invloed hebben op publieke organisaties, maar dat deze invloed plaatsvindt door tussenkomst van politieke actoren. Deze politieke actoren worden gestimuleerd door de media, die dienen als vorm van 'fire alarm'. Voordat deze relatie tussen media-incidenten empirisch zou kunnen worden onderzocht is het belangrijk om te onderzoeken wat voor publieke organisaties de focus zijn van dit onderzoek en hoe de relatie tussen dit soort organisaties en de betrokken politieke actoren kan worden getypeerd.

2.3 ZBO's, agentschappen en quango's: de vele bomen in het bos

Hoewel quasiautonome overheidsorganisaties (quango's), zoals zelfstandige bestuursorganen, in veel landen al tientallen jaren bestaan (Bouckaert & Peters, 2004; 26), vond er in de jaren tachtig en negentig een zogenaamde '*quango explosion*' plaats (Greve e.a., 1999; 130). Organisatiedelen, taken en medewerkers werden op armlengte afstand van de traditionele overheid geplaatst en in plaats daarvan ontstonden quasiautonome organen met specifiek omschreven taken. De klassieke publiek/privaat scheiding werd losgelaten en er ontstond een breed scala aan organisaties die zich bezighielden met het uitvoeren van publieke taken (Greve e.a., 199; 130). Hoewel de Nederlandsche Bank, al in 1814 werd opgericht, kreeg het pas zijn huidige bestuurlijk onafhankelijke positie bij de toetreding tot het Europees stelsel van banken in 1999. Ook de in 2002 opgerichte Autoriteit Financiële Markten kwam voort uit de ontwikkeling van quango's. Zijn voorganger de Stichting Toezicht Effectenverkeer is immers opgericht in 1988.

De motivatie voor deze disaggregatie van de nationale overheid kwam grotendeels voort uit de 'New Public Management' (NPM) beweging die in die tijd op z'n hoogtepunt was (Van Thiel e.a., 2007; 91). Deze NPM ontwikkeling zorgde voor verdere specialisatie in de staatsorganisatie op zowel horizontaal als verticaal niveau. Dit betekent dat aan de ene kant sprake was van horizontale specialisatie: er werden '*single-purpose organizations*' opgezet en de overheidsrollen als onder andere beheerder, administrator en regulator werden gescheiden. Aan de andere kant was er sprake van verticale specialisatie, waarbij agentschappen meer autonomie kregen en autoriteit en verantwoordelijkheid werden gedelegeerd naar lagere hiërarchische niveaus (Christensen e.a., 2007; 18-19). Deze ontwikkeling had verschillende doelen: het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de publieke sector, het verbeteren van de responsiviteit naar cliënten en klanten, het verminderen van publieke uitgaven en het verbeteren van bestuurlijke verantwoording (Christensen e.a., 2007; 17). Voor de AFM en de DNB zijn de belangrijkste doelen (zoals gesteld door beide websites) het zorgen voor een 'zorgvuldige financiële dienstverlening aan consumenten' en het 'versterken van vertrouwen van consumenten en bedrijven in de financiële markten' vaak door het leveren van transparantie en stabiliteit. Dit komt overeen met de positie van Vibert (2007) die stelt dat de legitimiteit voor het instellen van deze niet-gekozen overheidsorganen bestaat uit het feit dat deze organen meer kennis in huis hebben en daarnaast een betere informatiebron vormen dan politieke figuren. Deze doelen vertaalden zich in taken en bevoegdheden waarbij de AFM en de DNB onafhankelijk verantwoordelijk zijn voor de 'concrete invulling van het toezicht'.

De term quasiautonome organen, of 'quangos', omvat veel verschillende organisaties die in grote mate verschillen in hun controlerelatie tot de betreffende minister, hun taakbehouding en hun publieke of private rechtsvorm (Rones, 2007; 66). Een algemene definitie is: 'elke orgaan dat publiek geld gebruikt om een publieke taak te vervullen, met een bepaald niveau van onafhankelijkheid van gekozen vertegenwoordigers' (Flinders, 1999; 4). In deze specifieke casus is een specifiekere definitie van belang, die zich richt op quasiautonome, niet-gouvernementele organisaties die meer externe autonomie hebben ten opzichte van de betreffende minister. Deze organisaties, waaronder ook ZBO's vallen, kunnen worden gezien als: 'organisaties met als belangrijkste taak het implementeren van één of meer publiek beleidsonderwerpen en die publiek worden gefinancierd, maar die op armlengte van de centrale overheid werken, zonder dat er een onmiddellijke hiërarchische relatie bestaat met een minister of een moederdepartement' (Van Thiel, 2001; 5, in Bertelli, 2008; 807). In dit onderzoek gaat het daarbij ook nog om organisaties met een eigen wettelijke entiteit en een private rechtspersoonlijkheid, wat vaak zorgt voor een grotere scheiding met de regering (Bouckaert & Peters, 2004; 36). Beide organisaties hebben verrijkende beleid- en uitvoerende autonomie en hebben de macht om te beslissen in individuele gevallen (Yesilkagit & van Thiel, 2008; 152).

Er kan dus worden gesteld dat er een behoorlijke afstand bestaat tussen de hier onderzochte zelfstandige bestuursorganen en de verantwoordelijke minister. Dit alles heeft invloed op de relatie met de minister, die ook wel kan worden gedefinieerd als een principaal-agentrelatie en die wordt besproken in de volgende paragraaf.

2.4 Principaal-agentrelatie

Voordat men onderzoek doet naar de autonomie van organisaties zoals de AFM en de DNB, is het belangrijk om te onderzoeken wat de precieze relatie is tussen de organisatie en de politiek, die een bepaalde mate van democratische controle over de organisatie heeft. Hoe deze controle tot stand komt en wat de invloedsmogelijkheden van de politiek zijn, kan alleen maar worden onderzocht door eerst de relatie tussen beide actoren in kaart te brengen.

Volgens Coen en Thatcher (2005; 332) is de principaal-agentrelatie de dominante theoretische aanpak in het beschrijven van de delegatie van bevoegdheden van politici naar niet-gekozen organen, waarbij de delegatie bestaat uit het beschermen van het onderwerp tegen politieke druk. De principaal-agenttheorie is heel breed, omdat er al een agentrelatie bestaat wanneer een orgaan afhankelijk is van de acties van een ander orgaan (Vibert, 2007; 70). Deze principaal-agentrelatie gaat echter tussen de autonome zelfstandige bestuursorganen en haar politieke principaal, het Ministerie, die weer als principaal het parlement heeft. In de principaal-agentrelatie is er een klassieke 'trade-off' te zien tussen de gewenste uitkomsten van de autonomie van de organisatie, waarbij onder andere een verhoging van de geloofwaardigheid van het beleid, en de politieke controle die nodig is om de coördinatie in de publieke sector te behouden (Christensen & Laegreid, 2006; 4). Deze 'trade-off' kan ook wel worden gezien als dat van een strijd voor democratische controle van de principalen over de agent. De principalen dragen formele autonomie over aan een ZBO in een duidelijk contract met daarin de voorwaarden van de relatie, waarnaast ze h meerdere politieke sancties behouden indien de ZBO's handelen tegen de voorkeuren van de principalen (Vibert, 2007; 70 and Christensen & Laegreid, 2006; 16).

In het geval van ZBO's bestaat de principaal-agentrelatie dus uit drie elementen: de relatie zelf, een duidelijk contract met de voorwaarden van die relatie en als derde de politieke sancties als niet aan de volwaarden voldaan wordt (Vibert, 2007; 71). De principaal-agentrelatie is speciaal gefocust op de formele manier waarop de delegatie en de autonomie van politieke leiders wordt vormgegeven (Christensen & Laegreid, 2006; 16). De vraag is in hoeverre de principaal de agent kan controleren in een context van informatieasymmetrie en een conflict over doelen, die zich vooral voordoen in de publieke sector (Verhoest, 2005; 237). ZBO's kunnen immers werken tegen de voorkeuren van hun politieke bazen in door het volgen van hun eigen voorkeuren, of omdat de ZBO er voordeel bij heeft om tegen de wensen van de politieke principaal in te gaan (Thatcher, 2005). Er bestaat dus een intern conflict tussen de onafhankelijkheid van de semiautonome organisatie en de instrumenten waarmee de politieke principaal de agent controleert, dus het contract (Vibert, 2007; 72).

Tegenwoordig is de relatie tussen de principaal en de agent veel minder duidelijk dan het er op het eerste gezicht uitziet. Dit komt met name omdat er vaak sprake is van meerdere principalen of een uitgebreide keten van delegatie (Vibert, 2007; 74). Er is geen één op één contract meer, waarover één op één controle moet plaatsvinden, maar er bestaat een keten van verschillende controlerelaties en principalen. Economische regulerende organen moeten ten eerste vaak aan meerdere ministers verantwoording afleggen (Vibert, 2007; 74). De democratische controle op een ZBO wordt niet alleen uitgevoerd door de minister, ook het parlement is, als principaal van de minister, betrokken bij de controle op de ZBO. Binnen het parlement bestaan vaak conflicterende ideeën over de manier van sturing van ZBO's (Vibert, 2007; 74). In dit onderzoek wordt dus niet uitgegaan van een één op één relatie tussen de ZBO's en de minister, maar is er sprake van een krachtenveld met een meer horizontale relatie tussen de principalen en de agenten. Deze ontwikkeling naar een meer horizontale relatie wordt nog eens versterkt door de meer horizontale verantwoordingsmechanismen die zijn ontstaan (zoals klantenpanels), waardoor de ZBO's ook meer eigen legitimiteit verwerven.

Hoewel de minister verantwoordelijkheid houdt over het regelgevende beleid, hebben de AFM en de DNB in het krachtenveld van relaties een grote mate van autonomie in de concrete invulling van het toezicht. Deze aanpassing van het principaal-agentmodel wordt vergezeld met het idee dat de principaal-agenttheorie beter is voor het onderzoeken van de formele delegatie, dan voor het analyseren van de actuele praktijk en de effecten voor semiautonome organen over langere tijd (Coen and Thatcher, 2005). Christensen en Laegreid pleiten dan ook voor het aanvullen van de principaal-agenttheorie met meer cultureel of structureel georiënteerde theorieën.

De structureel georiënteerde theorie richt zich op het fenomeen van begrensde rationaliteit, dat al eerder is besproken: beleidsmakers hebben maar beperkte tijd en aandacht en kunnen dus niet constant controleren in hoeverre het contract, dat ze hebben met de organisatie, wordt nageleefd (Christensen & Laegreid, 2006; 17). Christensen en Laegreid geven daarbij aan dat de opvattingen en acties van deze beleidsmakers, en daarmee de inhoud van het regelgevende beleid, deels worden gestuurd door routine in 'een dynamisch netwerk van andere publieke agentschappen, politieke bestuurders en private organisaties' (Politt & Bouckaert, 2004: in Christensen & Laegreid, 2006; 18).

Politieke en administratieve leiders zijn belangrijk in het scheppen van het beleid rondom ZBO's (Christensen & Laegreid, 2006; 18). Dit heeft als gevolg dat in dit onderzoek de positie van de organisaties grotendeels wordt bepaald aan de hand van uitspraken van hun leiders, die ook vaak in de media aanwezig zijn (in dit geval Hoogervorst en Wellink, die vaak staan voor de AFM en de DNB).

De cultureel georiënteerde theorie functioneert als kritiek op beide theorieën. Politieke en administratieve leiders gedragen zich niet alleen maar op basis van logische vooronderstellingen of hun formele hiërarchische positie, maar ook op basis van culturele tradities of omgevingsfactoren (Christensen & Laegreid, 2006; 18). Regulering en regelveranderingen zijn producten van culturele tradities en 'padafhankelijkheid' (Christensen & Laegreid, 2006; 19). Regelgevende regels hangen af van de situatie, de context en de omgeving waarbinnen ze worden geformuleerd (Christensen & Laegreid, 2006; 19). In dit onderzoek is het dus van belang om niet alleen de acties van de verschillende actoren in kaart te brengen, maar ook aandacht te besteden aan de Nederlandse politieke en bestuurlijke context waarbinnen ze plaatsvinden.

Zowel de formele principaal-agentrelatie als de structurele en culturele aanvullen moeten in dit onderzoek op een complementaire manier worden gebruikt om zo uitleg te kunnen geven aan verschillende contexten en situaties binnen de casus (March & Olsen, 2004 in Christensen & Laegreid, 2006; 21). Met het vaststellen van de kernmerken van een principaal-agentrelatie, is het belangrijk dat twee sleutelbegrippen verder worden uitgewerkt: autonomie en politieke controle.

2.4.1 Autonomie: de verschillende dimensies

Met het vaststellen van de precieze relatie tussen de principaal en de agent, komt men automatisch bij het definiëren van de verschillende vormen van autonomie die de zelfstandige bestuursorganen kunnen hebben. Het is moeilijk om autonomie te definiëren. Autonomie is een relationele term, dus moet er eerst worden vastgesteld: 'autonomous relative to whom, or to what, and for what purpose' (Bouckaert & Peters, 2004; 23). Over het algemeen kan autonomie worden gezien van twee kanten. Aan de ene kant kan autonomie worden gezien als de aanwezigheid van autonome besluitvormingscompetenties, zoals het zelfstandig handhaven van de regels over de uitgifte van effecten (AFM). Aan andere kant wordt autonomie juist gedefinieerd als het afwezig zijn van beperkingen (Verhoest e.a., 2004; 106). Beiden liggen in elkaars verlengde: indien bijvoorbeeld de AFM in opspraak komt nadat zij gebruik maakt van een bevoegdheid en de minister besluit deze bevoegdheid in te perken, zijn beide concepten van autonomie van belang. Echter, in de probleemstelling van dit onderzoek is opgenomen dat zal worden onderzocht in hoeverre de politieke acties tot doel hebben de autonomie te veranderen en in hoeverre dit lukt. Het belangrijkste concept van dit onderzoek is dus het idee van autonomie als de mate waarin politici deze kunnen beperken (Verhoest e.a. 2004; 109).

Daarna is het belangrijk welke dimensies van autonomie in dit onderzoek relevant zijn (Bouckaert & Peters, 2004; 24). Verhoest, Peters, Bouckaert en Vermeulen (2004; 104) stellen dat er veel verschillende invullingen zijn van het begrip autonomie, maar dat deze over het algemeen kunnen worden ingedeeld in autonomie volgens het wettelijke aspect (eigen rechtspersoonlijkheid), de organisationele dimensie (activiteiten) en de manageriele en economische invulling van het begrip autonomie (management van input). Deze verschillende invullingen omvatten veel subvormen, dus om de focus in dit onderzoek te behouden is ervoor gekozen om het onderzoek te beperken tot de vijf formele vormen van autonomie van centrale banken en regulatieve agentschappen zoals die zijn onderscheiden door Gilardi (2002; 881-883).

- De status van het hoofd van het zelfstandige bestuursorgaan
(autonoom indien: lang termijn van zitting (> 8); aanstelling niet door minister; ontslag door minister niet mogelijk of specifieke voorwaarden; geen andere aanstellingen binnen de overheid; aanstelling niet te verlengen; onafhankelijkheid als formele voorwaarde van aanstelling)
- De status van de Raad van Bestuur
(autonoom indien: lang termijn van zitting; aanstelling niet door minister; ontslag door minister niet mogelijk of specifieke voorwaarden; geen andere aanstellingen binnen de overheid; verlenging van de zittingstermijn niet mogelijk; onafhankelijkheid als formele voorwaarde van aanstelling)
- De relatie met ministerie en parlement
(autonoom indien: onafhankelijkheid formeel geregeld; de formele verplichtingen ten opzichte van ministerie en parlement (jaarlijks rapport of niet); principalen hebben geen mogelijkheid om beslissingen terug te draaien die vallen binnen ZBO's exclusieve bevoegdheid)
- Financiële en organisationele autonomie
(autonoom indien: bron van budget ZBO vooral externe financiering; zelf controle over budget; zelf controle over interne organisatie; zelf controle over ZBO's personeelsbeleid)
- Regulatieve bevoegdheden
(wie is bevoegd voor regelgeving in de sector: alleen autoriteit/samen met andere autoriteit/samen met parlement en/of regering/alleen adviserende bevoegdheden)

Als men goed kijkt ziet men hier ook de wettelijke, organisationele en manageriele aspecten van autonomie terugkomen.

Bij het bestuderen van de autonomie van de zelfstandige bestuursorganen moet in gedachten worden gehouden, dat de autonomie van een publieke organisatie, als een zelfstandig bestuursorgaan, niet statisch is. Volgens Majone loopt de mate van autonomie vaak gelijk met specifieke politieke situaties en ontwikkelingen. Hij geeft aan dat 'gebeurtenissen of crises kunnen plotseling ontstaan en ertoe leiden dat ministers afwijken van de afgesproken mate van autonomie' (Majone, 2001 in: Yesilkagit & van Thiel, 2008; 142). In dit onderzoek is deze opvatting van een dynamische autonomie een leidend principe en er zal dan ook worden onderzocht in hoeverre de autonomie door de tijd is veranderd.

Daarnaast is het niet alleen van belang om te kijken naar de verandering van formele, 'de jure' autonomie in de tijd, maar is het ook belangrijk om in te zien dat deze formele autonomie niet altijd overeenkomt met de werkelijke, 'de facto' autonomie van ZBO's (Yesilkagit, 2004; 531). Er is weinig onderzoek gedaan naar de dynamiek van autonomie en het verschil tussen 'de facto' en 'de jure' autonomie, dus het verschil tussen werkelijke en wettelijke autonomie (Bouckaert & Peters, 2004; 27 en Yesilkagit & van Thiel, 2008). Met een vragenlijst onder meer dan 200 Nederlandse publieke organisaties (waaronder verschillende ZBO's) hebben Yesilkagit en Van Thiel een onderzoek gedaan naar de relatie tussen wettelijke en werkelijke autonomie. De uitkomst van het onderzoek was dat het niveau van formele autonomie niet een automatische indicator is voor het niveau van werkelijke autonomie (2008; 152).

Niet alle organisaties die formeel verder weg staan van de directie supervisie van hun politieke principaal rapporteren lagere niveaus van autonomie, dan organisatie die in de nabijheid van hun politieke principaal staan.

In dit onderzoek moet er dus ook grote aandacht worden geschonken aan de werkelijke autonomie van beide ZBO's. Immers, de minister zal bij een kwestie van 'fire alarm' eerst kijken naar de meer informele mogelijkheden voor meer controle, zoals een frequenter overleg met de ZBO, voor hij kijkt naar het inperken van de formele autonomie.

2.4.2 Invloedsmiddelen van de minister

De definitie van autonomie als de afwezigheid van beperkingen, hangt samen met het idee dat de minister deze autonomie kan opheffen door gebruik te maken van verschillende invloedsmiddelen (Verhoest e.a., 2004; 106). Deze controlemechanismen zouden, volgens de theorie, moeten zorgen voor een hogere motivatie van het publieke agentschap om de doelstellingen van de overheid te halen (Verhoest, 2005; 239). Dit komt mede, omdat de controlemechanismen ervoor zorgen dat het agentschap minder wordt geconfronteerd met conflicterende doelen van verschillende principalen (ibid.). In zijn onderzoek naar organisationele autonomie van publieke agentschappen onderscheidt Verhoest vier invloedsvormen. Deze vier zijn: het verhogen van input controle (personeel en financiële bronnen voor productie), het vergroten van controle op resultaten, het instellen van prestatiegerelateerde financiering en het vergroten van de competitie (Verhoest, 2005; 238). Als men deze vier vormen goed bekijkt, dan kan men zien dat deze invloedsvormen vooral betrekking hebben op dienstverlenende agentschappen. Vooral de laatste twee vormen zijn zeker niet van toepassing op de AFM en de DNB, aangezien zij als toezichthouder boven de partijen staan en deze taak niet direct meetbare prestaties met zich meebrengt.

Binnen de principaal-agentrelatie worden nog meer invloedsvormen onderscheiden naar algemene controlemiddelen. Deze kunnen worden onderverdeeld in: budget sancties, monitoring, audit en statutaire reorganisatie (Calvert, McCubbins & Weingast, 1989). Ook als men kijkt naar politieke controle van de minister, is het belangrijk dat men niet alleen uitgaat van formele, 'de jure' invloedsmiddelen, maar ook naar werkelijke 'de facto' invloedsmiddelen. Er is hier al over gesproken bij de informele sancties die in de beoordelingsfase van publieke verantwoording aanwezig zijn (Bovens, in: Bakker & Yesilkagit, 2005; 30). Er zijn in de literatuur nog geen classificaties gevonden van de verschillende 'de facto' invloedsmiddelen die de politieke principalen kunnen gebruiken, maar er zijn wel verschillende vormen te bedenken, zoals de eis dat een vertegenwoordiger van de ZBO een keer in de paar weken naar het Ministerie komt om de minister op de hoogte te houden van belangrijke zaken die binnen de ZBO spelen. Ook deze 'de facto' invloedsmiddelen zijn waarschijnlijk een belangrijk onderdeel van dit onderzoek.

2.5 Conclusie: verwachtingen aan de hand van de literatuur

Uit dit theoretisch kader zijn verschillende verwachtingen te herleiden die men verwacht in het empirisch onderzoek te vinden. Vanaf de jaren tachtig is er sprake geweest van de commercialisering van de media, die heeft gezorgd voor een opkomst van de 'medialogica' (RMO, 2003; 20). Dit proces van commercialisering van de nieuwsmedia-industrie is volgens Mazzoleni en Schulz (1999; 257) goed te zien in de groeiende voorkeur voor spectaculaire en sensationele berichtgeving van politieke evenementen.

In dit onderzoek is worden media-incidenten gedefinieerd volgens een paar belangrijke onderdelen van de mediahype: er is sprake van een sleutelgebeurtenis, er vinden interacties plaats tussen media en sociale actoren en er is in het begin sprake van een grote intensiteit van berichtgeving, die langzaam verwatert maar soms weer stijgt door 'follow-up stories'.

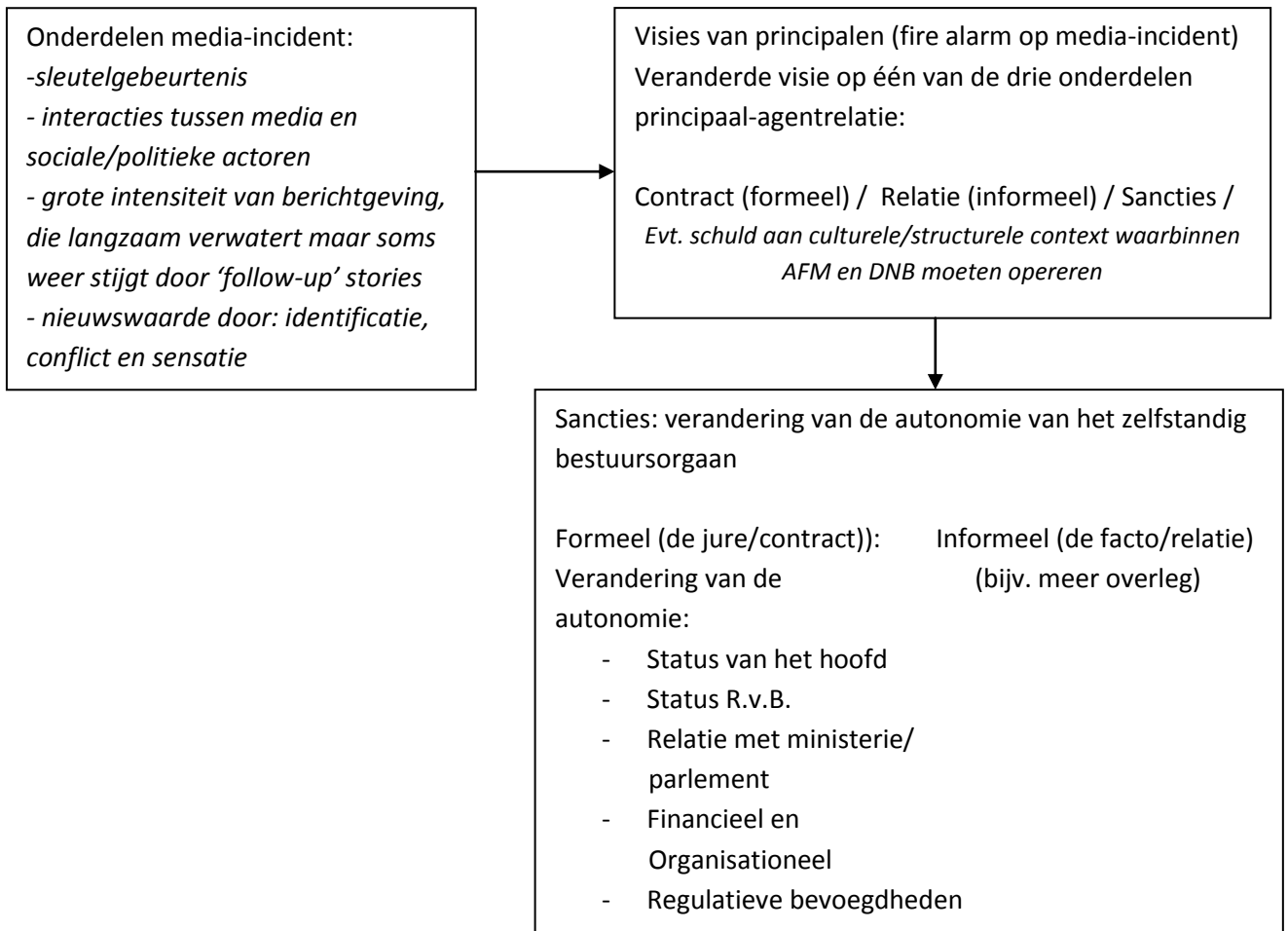
Toch wordt in dit onderzoek niet het hele begrip mediahype gebruikt, omdat het moeilijk empirisch is vast te stellen of er sprake is van een zelfversterkend proces van nieuws, zonder dat dit kan worden gelinkt aan daadwerkelijke gebeurtenissen (Wien & Elmelund-Præstekær, 2009; 185). Hoewel de sleutelgebeurtenis vaak maar een minderheid van de bevolking trekt, wordt de nieuwswaarde van het incident bepaald door het feit dat het voor identificatie met de slachtoffers zorgt en tot conflict en sensatie leidt. Uit de literatuur komt naar voren dat deze 'gemediatiseerde crisissen' vaak verschillende stadia doorlopen, die ook wel kunnen worden omschreven aan de hand van de vier stadia van Elchardus.

Er kan worden geconcludeerd dat media-incidenten waarschijnlijk van invloed hebben op publieke organisaties, maar dat deze invloed plaatsvindt door tussenkomst van politieke actoren. Deze politieke actoren worden gestimuleerd door de media, die dienen als vorm van 'fire alarm'.

In dit onderzoek kunnen de publieke organisaties (de Zelfstandige bestuursorganen) worden gedefinieerd als: 'organisaties met als belangrijkste taak het implementeren van één of meer publiek beleidsonderwerpen en die publiek worden gefinancierd, maar die op armlengte van de centrale overheid werken, zonder dat er een onmiddellijke hiërarchische relatie bestaat met een minister of een moederdepartement' (Van Thiel, 2001; 5, in Bertelli, 2008; 807). ZBO's hebben verreikende beleids- en uitvoerende autonomie en hebben de macht om te beslissen in individuele gevallen (Yesilkagit & van Thiel, 2008; 152). Deze afstand en autonomie tot de principaal, de minister en de Tweede Kamer, heeft grote invloed op de principaal-agentrelatie die tussen de ZBO's en de minister (en TK) bestaat. Deze relatie bestaat volgens de literatuur uit drie elementen: de relatie zelf, een duidelijk contract met de voorwaarden van die relatie en als derde de politieke sancties als niet aan de volwaarden voldaan wordt (Vibert, 2007; 71). Zowel de formele principaal-agentrelatie als structurele en culturele aanvullingen moeten in dit onderzoek op een complementaire manier worden gebruikt om zo uitleg te kunnen geven aan verschillende contexten en situaties binnen de casus (March & Olsen, 2004 in Christensen & Laegreid, 2006; 21). Met het vaststellen van de kernmerken van een principaal-agentrelatie, is het belangrijk dat twee sleutelbegrippen verder worden uitgewerkt: autonomie en politieke controle.

In de literatuur bestaan verschillende definities van het begrip autonomie en deze definities omvatten veel subvormen, dus om de focus in dit onderzoek te behouden is ervoor gekozen om het onderzoek te beperken tot de vijf formele vormen van autonomie van centrale banken en regulatieve agentschappen zoals die zijn onderscheiden door Gilardi (2002; 881-883). Naast de 'de jure' autonomie is het ook belangrijk om te kijken naar de 'de facto' autonomie, de relatie tussen de minister en de ZBO's, die meer is dan alleen het formele contract (de wettelijke afspraken). Dit geldt ook voor de verschillende vormen van politieke controle. Op de volgende bladzijde is de operationalisering te zien die aan de hand van deze conclusie uit de literatuur gemaakt kan worden.

Op basis van de theorie kan je dus verwachten dat de volgende relatie bestaat tussen media-incidenten en de autonomie van de hier onderzochte AFM en DNB.



Figuur 1: verwachtingen aan de hand van de literatuur

Deze verwachtingen zullen worden gebruikt voor een betere toetsing van de resultaten van het empirisch onderzoek. Echter, voor dit kan worden gedaan zal er eerst een verdere focus plaatsvinden van de bestuurlijke en juridische context waarbinnen de AFM en de DNB opereren. Hierin zal ook duidelijker worden gesteld welke relatie de AFM en de DNB tot de Minister hebben en hoe de AFM en de DNB scoren op de verschillende dimensies van de autonomie van Gilardi.

Hoofdstuk 3 - Context

In hoofdstuk 2 werd er een theoretisch toetsingskader opgesteld. In het theoretisch kader werd een algemene wetenschappelijke definitie gegeven van onder andere de dimensies van de autonomie van regulatieve agentschappen en de relatie tussen Minister en ZBO's. In hoofdstuk 3 zal de bestuurlijke en juridische context worden beschreven waarbinnen de twee onderzochte regulatieve ZBO's, AFM en DNB, werken. Dit geldt als een soort van 'locus', een empirische focus van de wetenschappelijke dimensies van de autonomie die de ZBO's hebben en de relatie tussen de Minister en ZBO's in zijn bestuurlijke en juridische context. Het is daarnaast belangrijk dat er eerst een soort van 'startpositie' wordt bepaald van de organisatie, taken en bevoegdheden en de verdere politiek-bestuurlijke context waarbinnen de AFM en de DNB zich begaven voor de val van de DSB Bank. Indien men dit niet heeft, kan ook niet worden vastgesteld wat er precies in de autonomie is veranderd. In hoofdstuk vijf zal het empirisch onderzoek dan plaatsvinden.

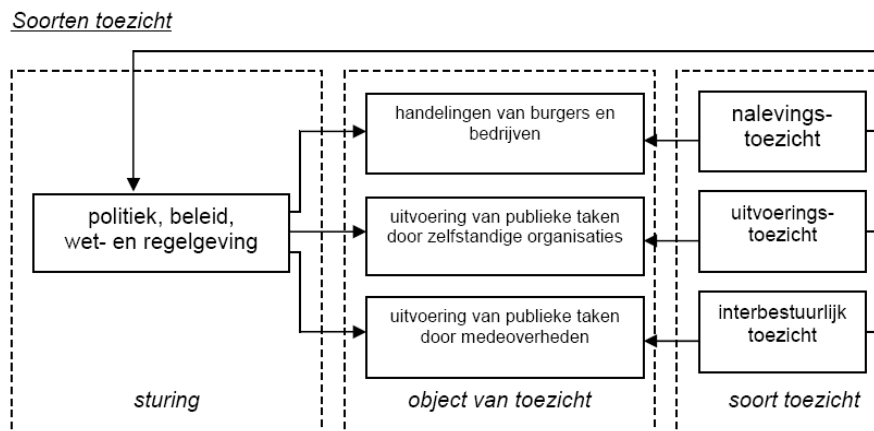
3.1 Intermezzo: verschil nalevingtoezicht en uitvoeringtoezicht

Voor men begint met het lezen van het ingewikkelde netwerk van toezicht dat hieronder is beschreven, is het belangrijk om eerst het onderscheid uit te leggen tussen de verschillende vormen van toezicht. In de kaderstellende visie op toezicht in 2001 is het leidende begrip van toezicht vastgelegd, daarbij verstaat het kabinet onder toezicht 'het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren'(Kamerstuk II, 2000/01, 27 831, 1). De definitie laat zien dat toezicht bestaat uit drie kernactiviteiten: informatie verzamelen, oordelen en ingrijpen (Kamerstuk II, 2005, 27 831, 15; 10). Het toezicht heeft als één van de belangrijkste doelen het informeren van de minister, het parlement en de samenleving over 'ontwikkelingen in de praktijk en de effecten van beleid' op basis waarvan de minister zijn beleid kan aanpassen (Kamerstuk II, 2005, 27 831, 15; 10). Vanaf 2005 zijn principes opgesteld waaraan goed toezicht kan worden afgemeten, dat is: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel toezicht (Kamerstuk II, 2005, 27 831, 15; 18).

Tot zover is een geen verschil gemaakt tussen de verschillende vormen van toezicht. In dit onderzoek zijn er echter twee vormen van toezicht te onderscheiden: nalevingtoezicht en uitvoeringtoezicht. Aan de ene kant richt dit onderzoek zich op de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank, die als taak hebben het uitvoeren van een goed nalevingtoezicht op de partijen binnen de financiële markt. Dit nalevingtoezicht is het 'toezicht op handelingen van burgers en bedrijven, gericht op de naleving van de wet- en regelgeving', wat hier de Wet Financieel Toezicht is (Kamerstuk II, 2005, 27 831, 15; 14). Indien de private partijen zich niet houden aan de wet- en regelgeving waar de AFM en DNB toezicht op houden, dan hebben beide toezichthouders een aantal wettelijke bevoegdheden om de naleving te handhaven. Deze zullen later in dit stuk worden beschreven.

Aan de andere kant richt dit onderzoek zich op de relatie tussen de AFM en de DNB en hun principaal: het Ministerie van Financiën. De Minister houdt, zoals later wordt uitgelegd, een stelselverantwoordelijkheid voor de financiële markt en het is voor de Minister dus van belang dat de AFM en DNB hun toezicht uitvoeren zoals dit was bedoeld volgens de Wet Financieel Toezicht in 2007.

Om dit te garanderen houdt het Ministerie van Financiën uitvoeringstoezicht: ‘het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties’ (Kamerstuk II, 2005, 27 831, 15; 15). Hieronder is het verschil nog eens schematisch weergegeven.



Figuur 2: Soorten toezicht (Kamerstuk II, 2005, 27 831, 15; 14)

Om de duidelijkheid te vergroten zal er in de rest van dit hoofdstuk worden gesproken van ofwel nalevingstoezicht als het gaat om het toezicht van de AFM en de DNB, ofwel uitvoeringstoezicht als het gaat om het toezicht van de Minister op beide ZBO's.

3.2 Ontwikkeling van het financieel toezicht

De opkomst van het financieel toezicht loopt ongeveer gelijk met de beschreven opkomst van de zelfstandige bestuursorganen (quango's) in de jaren '80 (theoretisch kader). Vóór 1980 waren de bedrijven binnen de financiële markt relatief klein als gevolg van verschillende wetten, waaronder het verbod voor banken en verzekeringsmaatschappijen om samen te gaan (Prast & Van Lelyveld, 2005; 320). Vanaf 1980 was er echter sprake van een liberalisering van de kapitaalmarkt, die uiteindelijk resulteerde in het opheffen van barrières voor de creatie van financiële conglomeraten in 1990. Na het opheffen van dit verbod was er sprake van een vergaand proces van samenvoegingen en overnames die resulteerden in grote financiële conglomeraten die zowel in verschillende financiële sectoren actief waren als actief waren in verschillende landen. Dit leidde er toe dat Nederland in vergelijking met andere Europese landen een erg grote bank- en levensverzekeringssector heeft, met een concentratie van een paar grote instellingen die erg actief zijn tussen de verschillende sectoren (Prast & Van Lelyveld, 2005; 328-329). Deze ontwikkelingen gingen samen met de ontwikkeling van een geïntegreerde markt voor financiële diensten in de Europese Unie en een groeiende bewustwording met betrekking tot financiële integriteit en consumentenbescherming (Prast & Van Lelyveld, 2005; 319).

Ten tijde van deze ontwikkelingen bestond het financieel toezicht uit de DNB die verantwoordelijk was voor het banktoezicht en de systeemstabiliteit van de financiële markt en de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK) en de AFM (dat op dat moment nog Stichting Effectenverkeer heette) die verantwoordelijk waren voor het toezicht op respectievelijk de verzekeringsbedrijven en de effecteninstellingen. Echter, doordat er steeds meer financiële conglomeraten ontstonden die bijvoorbeeld zowel bank- als verzekeringsactiviteiten hadden, waren de toezichthouders ook gedwongen om steeds meer samen te werken. Dit leidde er uiteindelijk toe dat het financiële toezicht zich evolueerde tot een 'twin peak' model in 2002.

In het nieuwe 'twin peak' model ontstonden twee toezichthouders, de DNB en de AFM, wiens taken werden gescheiden op basis de verschillende doelstellingen van het toezicht in plaats van een scheiding op basis van sectoren (Prast & Van Lelyveld, 2005; 311). De DNB werd naast financiële stabiliteit verantwoordelijk voor het prudentieel toezicht over zowel de bank-, verzekering- als effectenmarkt. De AFM werd verantwoordelijk voor het gedragstoezicht over bedrijven in de bank-, verzekerings- en de effectenmarkt. In 2004 ging de PVK definitief op in de DNB. De verhoogde samenwerking tussen de verschillende toezichthouders zorgde ervoor dat een samenvoeging van de DNB en de PVK een logische stap was (Prast & Lelyveld, 2005; 337).

In veel andere landen werden er rond 2000 ook veel veranderingen doorgevoerd in het stelsel van financieel toezicht. Wat Nederland van deze landen apart zette, was dat de verandering van het stelsel in Nederland niet was geïnitieerd door een bepaalde bankcrisis of fraudeschandaal, maar dat de reputatie van de bestaande toezichthouders goed was (Prast & Van Lelyveld, 2005; 331). De verhoogde samenwerking tussen de verschillende toezichthouders zorgde ervoor dat een samenvoeging van de DNB en de PVK een logische stap was.

Nu de ontwikkeling van het huidige financiële nalevingtoezicht is uitgelegd, zal worden ingegaan op de wettelijke taken en bevoegdheden die vallen onder respectievelijk het prudentieel toezicht van de DNB en het gedragstoezicht van de AFM.

3.3 Nalevingtoezicht: De Nederlandsche Bank

De Nederlandsche Bank bestaat al vanaf 1814, maar kreeg pas zijn huidige bestuurlijk onafhankelijke positie bij de toetreding tot het Europees stelsel van banken in 1999 en de daaruit voortkomende Bankwet van 1998 (Prast & Van Lelyveld, 2005; 331). Vanaf 2002 werd de bank verantwoordelijk voor het prudentieel toezicht in de gehele bank-, verzekering- en effectenmarkt.

3.3.1 Taken en bevoegdheden van de DNB

De vijf hoofdtaken van de Nederlandsche Bank kunnen worden beschreven als: het behouden van de financiële stabiliteit, het zorgen voor prijsstabiliteit, toezicht op een veilig en betrouwbaar betalingsverkeer, prudentieel toezicht op financiële instellingen en het geven van economisch advies aan de regering (website DNB). Ter ondersteuning van deze taken richt de DNB zich ook op het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek en het ontwikkelen van statistische gegevens over de financiële sector in Nederland. Dit onderzoek richt zich op het financieel toezicht op bedrijven in de financiële sector. Zoals hierboven al is aangegeven, is de DNB verantwoordelijk voor het prudentieel toezicht op financiële instellingen. Vóór 2007 was de bevoegdheid voor het uitvoeren van prudentieel toezicht vastgelegd in zowel de Wet Toezicht Kredietwezen in 1992 en de Wet toezicht beleggingsinstellingen (Duijkersloot e.a., 2000; 21). De taken van de DNB zijn volgens Duijkersloot e.a. niet nauwkeurig in deze wetten vastgelegd, maar impliciet af te leiden uit de bevoegdheden die er in de verschillende wetten werden genoemd (2000; 29).

In 2007 is geprobeerd om een helderder inzicht te geven in de samenhang en verschillen tussen de normen die gelden voor de financiële sector en is geprobeerd een duidelijk onderscheid te geven tussen de toezichttaken van de DNB en de AFM (site DNB open boek Wft). Volgens de Wet op Financieel Toezicht van 2007 is prudentieel toezicht 'gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector' (artikel 1:24 Wft). Concreet betekent dit dat de DNB erop toeziet of financiële instellingen wel aan hun financiële verplichtingen kunnen voldoen.

De DNB moet volgens de Wft het prudentieel toezicht uitoefenen en beslissen of financiële ondernemingen worden toegelaten tot de financiële markten. De DNB voert deze taak uit door 'eenmalige toezichthandelingen uit te voeren', zoals het verlenen van vergunningen en door 'doorlopend toezicht' zoals het vragen van informatie aan de marktpartijen over de activiteiten die ze uitvoeren om aan de wettelijke eisen te voldoen (Ministerie van Financiën, 2011; 4). Wel is er in de totstandkoming van de Wft nog eens benadrukt dat de banken en de andere privaatrechtelijke instellingen in de eerste plaats een eigen verantwoordelijkheid en beleidsvrijheid hebben om goed te functioneren, om zo ook ruimte te geven aan concurrentie 'op het gebied van prijs, kwaliteit en productinnovatie' (Kamerstuk II 2003/04, 29 708, nr. 3).

Het prudentieel toezicht op financiële instellingen heeft twee belangrijke kanten. Aan de ene kant moeten de instellingen genoeg financiële soliditeit hebben (Scheltema, e.a., 2010; 204). Dit is al eerder uitgelegd. Hierbij wordt gekeken naar de cijfers van de instelling op het gebied van vermogen, de solvabiliteit en liquiditeit van de financiële instelling, dus dit is een inschatting van de mate waarin de instelling waarschijnlijk aan zijn verplichtingen kan voldoen (Scheltema e.a., 2010; 204). De andere kant van het prudentieel toezicht richt zich op de mate waarin de instelling het behoud van deze financiële soliditeit kan garanderen. Dit is de structurele soliditeit, dus de governance en het beleid dat de financiële instelling voert (Scheltema, e.a., 2010; 204). De DNB kijkt hier in hoeverre financiële risico's juist worden ingeschat en in hoeverre de bedrijfsstructuur ruimte biedt voor intern toezicht. Dit is veel moeilijker in wet- en regelgeving te vatten, dus de toezichthouder werkt hier met een veel algemener wettelijk kader (Scheltema e.a., 2010; 225). Op dit gebied komt de samenwerking met de AFM ook heel nadrukkelijk naar voren: beide toezichthouders zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van een deskundigheid- en betrouwbaarheidstoets van beleidsbepalers van financiële instellingen, elk vanuit hun eigen rol.

Om ervoor te zorgen dat de financiële instellingen zich aan deze eisen van prudentieel toezicht houden, heeft de DNB verschillende bevoegdheden, zoals: het recht op vergunningverlening en –intrekking, het recht op sancties en harde en zachte regelgeving: voorschriften, richtlijnen en interventiebevoegdheden (zoals het aanstellen van een stille curator) (Duijkersloot e.a., 2000; 21-22).

In al dit toezicht heeft de DNB geen vast toetsingskader, maar kan het gebruik maken van open normen, die ook vaak op internationaal gebied verder worden ingevuld, zoals bijvoorbeeld de gewenste ratio's voor solvabiliteit van instellingen (Minister van Financiën, 2011; 9). De DNB heeft hierdoor een grote mate van flexibiliteit en bewegingsruimte in haar toezichtpraktijken. Aan de andere kant heeft dit voor de minister ook een keerzijde. In tegenstelling tot zijn taken en bevoegdheden als centrale bank, is de DNB in zijn rol als hoeder van prudentieel toezicht niet geheel onafhankelijk (Ministerie van Financiën, 2011; 5). De Minister heeft voor zowel de AFM als de DNB een systeemverantwoordelijkheid voor de toezichthoudende taak van' beide autoriteiten en 'kan hiervoor door de Kamer ter verantwoording worden geroepen' (Ministerie van Financiën, 2011; 5). Hier wordt verderop in deze context nog op ingegaan.

3.3.2 Organisatie van de DNB

Zoals al eerder was aangegeven, is de DNB een naamloze vennootschap, waarbij de directie verantwoordelijk is voor het dagelijks bestuur. Dit dagelijks bestuur is de directie die bestaat uit een president en een maximum van vijf directeuren, die bij Koninklijk besluit worden benoemd voor een termijn van zeven jaar en een onbepert aan herbenoemingen (Ministerie van Financiën, 2011; 19-20).

Vanaf 1 januari 2009 waren er drie directeuren: één voor banktoezicht, toezicht beleid en verschillende stafafdelingen; één voor economisch beleid en onderzoek, financiële stabiliteit, financiële markten en betalingsverkeer en één voor het toezicht op pensioenfondsen en verzekeraars (site DNB). Deze directieleden kunnen alleen worden vervangen als zijn 'niet meer voldoen aan de eisen voor de uitoefening van hun functie of op ernstige wijze zijn tekortschoten' (Bankwet, 1998).

Bij een NV van deze omvang hoort ook een Raad van Commissarissen. Deze RvC ziet toe op 'het beheer van DNB en de algemene gang van zaken van de organisatie' (site DNB). Daarbij hebben ze als bevoegdheden het goedkeuren van de begroting, de jaarverantwoording en vaststelling van de jaarrekening (site DNB). Één lid van de RvC wordt aangesteld door de regering, om controle te blijven houden over deze belangrijke kaders van de DNB.

3.4 Nalevingtoezicht: de Autoriteit Financiële Markten

De voorganger van de AFM, de Stichting Effectenverkeer is opgericht in 1988. De stichting Autoriteit Financiële Markten zag het daglicht bij de stelselverandering van het hierboven beschreven 'twin peak model' in 2002. Vanaf dat moment werd de autoriteit verantwoordelijk voor het gedragstoezicht in de gehele bank-, verzekering- en effectenmarkt.

3.4.1 Taken en bevoegdheden van de AFM

De twee belangrijkste taken van de AFM zijn het bevorderen van 'zorgvuldige financiële dienstverlening aan consumenten' en 'een eerlijke en efficiënte werking van kapitaalmarkten' (site AFM). Zoals al eerder is aangegeven is de AFM verantwoordelijk voor dit soort gedragstoezicht. Voor 2007 was de bevoegdheid voor het uitoefenen voor gedragstoezicht aan de AFM gedelegeerd vanuit de Wet toezicht Effectenverkeer in 1995, de Wet op het consumentenkrediet in 2002 en de Wet financiële dienstverlening (Duijkersloot e.a., 2000; 22 en Scheltema, 2010; 246). Net als de DNB was er in veel van deze wetten niet sprake van een 'expliciete taakstelling', maar van het toekennen van bevoegdheden waaruit taken konden worden afgeleid (Duijkersloot e.a., 2000; 22).

Vanaf 2006 werden de handhavingbevoegdheden van de AFM in belangrijke mate uitgebreid, waarbij bijvoorbeeld beleggingshypotheken en verzekeringen onder het toezicht van de AFM werden geplaatst en de AFM eigen handhavingbevoegdheden kreeg (boetes etc.) (Scheltema, 2010; 246). In 2007 zijn de bevoegdheden van de AFM die in de verschillende wetten waren vastgelegd, verzameld in de Wet financieel toezicht, waar ook de bevoegdheden van de DNB werden vastgelegd (site DNB open boek Wft). Volgens de Wft is het gedragstoezicht gericht op 'ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten' op financiële markten (artikel 1:25 Wft). Concreet betekent dit dat de AFM er voor moet zorgen dat financiële instellingen en personen die financiële diensten verlenen wel deskundig en betrouwbaar moeten zijn en dat de informatie die zij verstrekken aan klanten feitelijk juist is (site AFM). Daarnaast ziet de AFM er op toe dat er geen marktmisbruik plaatsvindt, koersgevoelige informatie correct naar buiten wordt gebracht en er ook een 'adequate informatievoorziening' is voor financiële producten op de kapitaalmarkt (site AFM). Het gedragstoezicht kan worden opgesplitst in: de regels voor de informatieverstrekking en -inwinning met betrekking tot consumenten (ken uw klant), zowel op het gebied van verplichte precontractuele informatie als op het gebied van reclame-uitingen. Daarnaast zijn er nadere regels voor bepaalde diensten met betrekking tot het aanbieden, adviseren, bemiddelen en optreden als gevolmachtigde agent bij financiële producten (Scheltema, 2010; 326-331).

Ook is de AFM, net als de DNB en vaak in overleg met de DNB, verantwoordelijk voor het uitvoeren van een deskundigheids- en betrouwbaarheidstoets van beleidsbepalers van financiële instellingen.

De AFM moet op grond van deze taken besluiten omtrent de toelating van financiële ondernemingen, dus de vergunningverlening en -intrekking voor deze instellingen, de eenmalige toezichthandelingen van de AFM. Daarnaast moet de AFM, net als de DNB, in de uitvoering van het gedragstoezicht ook doorlopend toezicht houden. Daarin heeft de autoriteit de bevoegdheid tot het opvragen van inlichtingen aan de ondernemingen, het geven van aanwijzingen en boetes, het geven van een openbare waarschuwing, het opleggen van een activiteitsverboden het vaststellen van publiekrechtelijke adviesregels (Scheltema e.a., 2011; 246 en 332). Bij veel van deze bevoegdheden is de AFM verplicht om de DNB de mogelijkheid te geven haar zienswijze duidelijk te maken (artikel 1:47 lid 1 Wft). Ook bij de AFM gaat men allereerst uit van de zelfregulering van de financiële sector, mede door verschillende, door de sector zelf opgestelde, codes zoals de Code-Banken.

Ook de AFM heeft geen vast toetsingskader, maar maakt gebruik van open normen, die vaak op internationaal niveau worden vastgesteld, zoals binnen CESR, de Europese instelling van landelijke toezichthouders zoals de AFM (Minister van Financiën, 2011; 9). De AFM heeft hierdoor een grote mate van flexibiliteit en bewegingsruimte in haar toezichtpraktijken. Ook bij het gedragstoezicht van de AFM geldt dat de Minister een systeemverantwoordelijkheid heeft en 'hiervoor door de Kamer ter verantwoording' kan 'worden geroepen' (Ministerie van Financiën, 2011; 5).

3.4.2 Organisatie

Zoals al eerder is aangegeven, is de AFM een stichting, waarbij de directie verantwoordelijk is voor dagelijks bestuur. Deze directie bestaat uit één voorzitter en ten minste drie en ten hoogste vijf leden die bijkoninklijk besluit worden benoemd en door de minister kunnen worden geschorst als zij niet meer voloden aan de eisen van hun functie of hierin ernstig zijn tekortgeschoten (artikel 1:26 lid 1 Wft). De benoeming van deze directieleden is korter dan die van de DNB en bestaat uit vier jaar, met een onbeperkte verlenging. Vanaf april 2009 bestond de managementgroep van de AFM uit één voorzitter, twee bestuursleden en twee directeuren. De portefeuillevverdeling was als volgt: één bestuurslid was verantwoordelijk voor markttoegang en toezichtgroepen financiële ondernemingen, één bestuurslid was verantwoordelijk voor toezicht emissies en toezicht effectenmarkten en financiële infrastructuur, één directeur was verantwoordelijk voor integriteittoezicht en toezicht accountantsorganisaties en één directeur was verantwoordelijk voor transparantietoezicht financiële producten (site AFM).

De AFM heeft daarnaast ook een Raad van Toezicht, die bestaat uit drie tot vijf leden en die toeziet op 'het doelmatig en doeltreffend functioneren van het bestuur van de AFM' en die de AFM 'met raad terzijde' staat (artikel 1:27 lid 2 Wft en Ministerie van Financiën, 2011; 23). Het gaat hierbij vooral om financiële aspecten van het toezicht (Ministerie van Financiën, 2011; 23).

3.4.3 Samenwerking AFM en DNB

Er is al een paar keer gesproken over de raakvlakken tussen de verschillende vormen van toezicht van de DNB en de AFM en samenwerking die dit voor beide ZBO's eist. Dit wordt ook door beide ZBO's en het Ministerie onderschreven, mede omdat het 'noodzakelijk is om dubbelingen te voorkomen en om de efficiency en doelgerichtheid van de uitvoering van het aan hen opgedragen toezicht te bevorderen' (Ministerie van Financiën, 2011; 6).

Ook in de Wet Financieel Toezicht zijn bepalingen opgenomen die gaan over de samenwerking tussen de AFM en de DNB (*ibid.*), mede als het gaat over de deskundigheidstoetsen voor beleidsbepalers van financiële instellingen. Daarnaast hebben de AFM en DNB een convenant opgesteld met betrekking tot de samenwerking, waaronder de coördinatie en bestuurlijk overleg tussen beide ZBO's (*ibid.*).

3.5 Het uitvoeringstoezicht: het Ministerie van Financiën

In het intermezzo is al ingegaan op het verschil tussen het nalevingtoezicht van beide ZBO's en het uitvoeringstoezicht van het Ministerie op deze ZBO's. Zoals is aangegeven werken de ZBO's met open normen en hebben ze grote mate van flexibiliteit in de uitvoering van toezicht. In de Memorie van Toelichting van de Wft is de positie van beide toezichthouders ten opzicht van het Ministerie beschreven: 'de toezichthouders zijn onafhankelijk in de wijze waarop het toezicht door hen wordt uitgeoefend. De toezichthouders dienen daarbij te opereren vanuit hun specifieke deskundigheid en binnen het wettelijk kader. De Minister van Financiën is verantwoordelijk op afstand. Deze verantwoordelijkheid betreft de kwaliteit van de regelgeving, de verantwoordelijkheid voor een adequaat toezichtinstrumentarium en de benoeming en het ontslag van de bestuurders van de toezichthouders' (Kamerstuk II 2003/04, 29708 nr. 3).

De Minister is hierbij dus systeemverantwoordelijke, die niet ingaat op individuele gevallen in het toezicht. Dit is ook op Europees niveau door de Europese Commissie en op internationaal niveau door het IMF benadrukt (Ministerie van Financiën, 2011; 8). In de toelichting staat echter wel dat 'de minister moet tevens kunnen ingrijpen indien een toezichthouder niet opereert zoals minister en parlement voor ogen stonden toen het toezicht aan de toezichthouder werd opgedragen (Ministerie van Financiën, 2011; 12).

Voor dit ingrijpen heeft de Minister verschillende zachte en harde bevoegdheden met betrekking tot de AFM en DNB. Als lichtste instrument kan de Minister gebruikmaken van overredinginstrumenten, zoals het jaarlijks beleid- en wetgevingsoverleg met beide toezichthouders, de jaarlijkse gesprekken tussen de thesaurier-generaal van Financiën en de voorzitter van de Raad van Commissarissen van de DNB en de voorzitter van de Raad van Toezicht van de AFM en de gesprekken tussen de Minister, de president van de DNB en de voorzitter van de AFM (Ministerie van Financiën, 2011; 14). Ook kan de Minister inlichtingen en gegevens opvragen van de DNB en de AFM over de uitvoering van hun taken (datgene wat niet onder geheimhouding valt) (*ibid.*). Onder de zachte, wettelijke bevoegdheden valt de bevoegdheid van de Minister om 'een ministeriele regeling in de plaats te stellen van' algemeen verbindende voorschriften van de AFM en de DNB, maar alleen als deze 'in strijd zijn met de wet, een verdrag' of een 'onredelijke belasting voor de financiële markten tot gevolg hebben' (art. 1:29 Wft in Ministerie van Financiën, 2011; 14-15). De minister heeft ook harde bevoegdheden, die echter nauwelijks gebruikt worden. Dit is het schorsen of ontslaan van personen binnen de directie en RvC van de DNB of het bestuur en de RvT van de AFM, of het geheel afwijzen van de begroting van de DNB of AFM (*ibid.*; 15). Ten slotte bestaat natuurlijk het overhevelen van één van de toezichthoudende taken van beide ZBO's. Dit dient natuurlijk wel te passen binnen de zes principes van toezicht die in de Kaderwet ZBO's zijn geformuleerd: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel (Kamerstuk II, 2005, 27 831, 15; 18).

3.6 Conclusie: de dimensies van Gilardi

In het empirisch onderzoek wordt gekeken naar de mate waarin de autonomie van de AFM en de DNB zijn veranderd. Om deze verandering, ook theoretisch, goed te kunnen duiden, is het allereerst belangrijk om de startpositie van de autonomie van beide ZBO's te bepalen aan de hand van de dimensies van Gilardi. Uit de hierboven beschreven context kunnen de dimensies van Gilardi als volgt worden ingevuld:

- *Hoge status voor de hoofden van beide toezichthouders*: Hoewel de Minister de hoofden aanstelt, hebben beide hoofden een lange termijn van zitting, waarbij een onbeperkt aantal verlengingen mogelijk is. Ontslag kan alleen onder heel limitatief omschreven voorwaarden en heeft ook nog nooit plaatsgevonden (Respondent 4(1), DNB, 2011). Het is niet duidelijk of onafhankelijkheid een formele voorwaarde is bij aanstelling. Deze constatering geldt ook voor de Raad van Bestuur (bij AFM is dit de Raad van Commissarissen).

- *Een onafhankelijke relatie met ministerie en parlement*: beide toezichthouders hebben formele onafhankelijkheid om te beslissen in individuele gevallen. Echter, de Minister houdt systeemverantwoordelijkheid. Beide principalen hebben geen bevoegdheden om deze individuele beslissingen terug te draaien. De toezichthouders sturen een jaarlijks rapport naar Minister en Tweede Kamer, daarnaast is er wel veel (informeel) overleg tussen toezichthouders en Minister op beleidsterreinen.

- *Hoge financiële en organisationele autonomie*: de bron van het budget van beide ZBO's komt deels uit externe financiering door de sector. De toezichthouder heeft controle over dit budget, maar de jaarrekening, et cetera, moet wel in zijn geheel goedgekeurd zijn door Minister. De Minister heeft de zware bevoegdheid om de jaarrekening af te keuren, maar dat gebeurt (bijna nooit) (Respondent 4, 2011;). De toezichthouders hebben wel zelf controle over hun interne organisatie en hun personeelsbeleid. Dit geldt (zoals bij de eerste dimensie) echter niet voor de directiefunctie en de president van de DNB en de voorzitter van de AFM, die worden aangesteld door de Kroon (Minister).

- *Vergaande regulatieve bevoegdheden in de uitvoering zelf*: De Minister en Tweede Kamer zijn bevoegd om formele wetten op te stellen in het financieel toezicht, maar de toezichthouders mogen daarin alleen adviseren. De toezichthouders zijn onafhankelijk in de individuele toepassing van deze wetten, maar moeten op sommige punten wel samenwerken met de andere autoriteit (in bijvoorbeeld bestuurdersonderzoeken).

Men kan dus concluderen dat beide ZBO's volgens de dimensies van Gilardi een hoge mate van autonomie hebben. Of dit na de drie incidenten ook veranderd is, zal in het empirisch onderzoek getest worden. Voordat aan het empirisch onderzoek wordt begonnen, is het eerst belangrijk om te verantwoorden welke methodische keuzes in dit onderzoek zijn gemaakt en op welke manier is geprobeerd om de validiteit en betrouwbaarheid met deze keuzes te vergroten.

Hoofdstuk 4 - Methodisch Kader

Centraal in dit hoofdstuk staat de verantwoording van het onderzoeksmodel en de geplande methoden en technieken. Ten eerste wordt algemeen toegelicht hoe het onderzoek is ingericht: wat is de rol van theorie, welke onderzoekswijze is gekozen en is de casus verantwoord? Daarna zal worden stilgestaan bij de twee gekozen onderzoekstechnieken: documentanalyse en interviews. Tenslotte zal worden uitgelegd hoe de verschillende keuzes invloed hebben gehad op de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek en welke keuzes er zijn gemaakt om beiden te verbeteren.

4.1 Kwalitatief onderzoek

Zoals in het theoretisch kader al naar voren is gekomen, is er al veel onderzoek gedaan naar het karakter van media-incidenten en de invloed van media op beleid. De theorie en de daaruit voortkomende hypothesen worden in dit onderzoek gebruikt als leidend analysekader voor het plaatsen van de empirische data. Er is dus sprake van een deductief onderzoek. Van Thiel beschrijft het in haar onderzoek ook wel als een landkaart, waarop men kan zien hoe 'de beste route genomen kan worden om op de plaats van bestemming aan te komen' (van Thiel, 2007; 47). Deze landkaart kan ook wel worden gezien als het eerste antwoord op de hoofdvraag en het vormt een brug naar de empirie, die in dit onderzoek bestaat uit documentanalyses en interviews.

Er is echter een grijs gedeelte in de theorie als het gaat over de invloed van media op de autonomie van publieke organisaties en dan specifiek via de verticale principaal-agentrelatie met de minister en het parlement. Op dit gebied kan worden onderzocht of de vermoedens over de verschillende begrippen, die voortkomen uit het theoretisch kader, ook een onderlinge samenhang hebben. Hoewel de eerste empirische deelvragen meer beschrijvend zijn, worden de laatste twee deelvragen meer beoordelend.

Binnen deze deductieve invalshoek is er sprake van een kwalitatief onderzoek. Het gaat in dit onderzoek immers om een studie die de gedragingen, belevingen en zienswijzen van de betrokkenen te probeert beschrijven, te interpreteren en te verklaren (Yin, 2010; 8). Ook kan in kwalitatief onderzoek vele contextuele factoren worden meegenomen, zoals de politieke cultuur, of economische situatie op dat moment (Yin, 2010; 8). Kwalitatief onderzoek zou de reacties van politici op media-incidenten rondom ZBO's kunnen verklaren en zou dus kunnen helpen in het verklaren van betekenissen die politici geven aan media-incidenten als basis voor hun handelen. Kwalitatief onderzoek heeft wel een paar nadelen. Ten eerste zou er met kwantitatief onderzoek een veel groter aantal situaties kunnen worden onderzocht en hierdoor veel meer ZBO's in de analyse worden meegenomen (bijv. ook OPTA en NMA, of een langere tijdspanne). Ook dwingt kwantitatief onderzoek volgens van Thiel de onderzoeker ertoe om preciezer na te denken en niet te veel ruimte te geven aan 'wollig taalgebruik' (van Thiel, 2007; 134). Het doel van dit deductieve onderzoek is echter meer gericht op de redenen en mechanismen achter het mogelijke verband tussen media-incidenten en autonomie en kiest daardoor voor om in de diepte te gaan in plaats van het te zoeken in de breedte van het onderzoek.

4.2 Onderzoeksmethode: waarom de casestudy?

Binnen de keuze voor een deductief, kwalitatief onderzoek is het passend om te kiezen voor een casestudy als methode. Voor de keuze van casestudy als een methodische invalshoek zijn twee belangrijke redenen.

Ten eerste stelt Yin dat deze methode het meest complete beeld van de werkelijkheid geeft omdat hierbij de betekenissen en de daaruit genomen beslissingen van en door de betrokken actoren in het onderzoeksveld het best kunnen worden verklaard (Yin, 2009; 10). De casestudy kan beter dan andere onderzoeken de diepte in, in plaats van verschillende situaties in de breedte te bestuderen (Van Thiel, 2007; 98). Dit komt mede doordat de casestudy zich goed leent voor het gebruik van verschillende kwalitatieve onderzoekstechnieken naast elkaar. Het gebruik van verschillende onderzoekstechnieken, triangulatie genoemd, kan ervoor zorgen dat de interne betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek wordt verbeterd (Van Thiel, 2007; 60). Als onderzoeksresultaten over hetzelfde onderwerp tegenstrijdig zijn, dan is te zien dat er verder onderzoek nodig is voor men betrouwbare conclusies kan trekken. In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van zowel inhoudsanalyses van krantenartikelen en officiële documenten van de minister of de Tweede Kamer, als van interviews met een aantal betrokkenen. Deze interviews gelden als een 'check' op de resultaten uit de inhoudsanalyse. Hier zal later in het hoofdstuk nog op worden teruggekomen.

Een tweede reden om voor de casestudy te kiezen is het feit dat het zich goed leent voor het onderzoek naar mogelijke relaties tussen bepaalde fenomenen. Volgens Yin leent casestudy hier zich goed voor, aangezien in casestudies gebruik kan worden gemaakt van technieken die bepaalde patronen in gebeurtenissen aan elkaar kunnen plakken en hierdoor deze patronen kunnen verklaren (Yin, 2003; 20). Dit hangt ook samen met het feit dat door een kleinere selectie van gevallen er tot in detail kan worden onderzocht welke aspecten van bijvoorbeeld een media-incident of autonomie relevant zijn en hoe deze aspecten met elkaar in verband staan.

Echter, vanwege de 'contextgebondenheid van de bevindingen' of 'de uniciteit van het geval' is het vaak moeilijk om generaliseerbare conclusies te trekken buiten de verklaring van het specifieke geval (Van Thiel, 2007; 98). Dit onderzoek heeft een explorerend karakter, dus het doel van het onderzoek is niet het vinden van algemene relaties. Van Thiel geeft aan dat casestudies wel een bepaalde mate van generalisatie kunnen doorstaan, de casus kan wel representatief zijn voor andere casussen binnen hetzelfde domein, namelijk dezelfde soort regulerende zelfstandige bestuursorganen (van Thiel, 2007; 101). Yin heeft het ook wel over analytische generalisatie, waarbij de conclusies van de casus kunnen worden gegeneraliseerd in een 'bredere theoretische context' die ook van toepassing zou kunnen zijn op andere casussen in het domein (Yin, 2009; 45). Dit vergt echter wel een goed verantwoorde keuze voor een bepaalde casus. De keuze voor de casus in dit onderzoek zal hieronder worden beschreven.

4.3 Casestudy als onderzoeksmethode

Voor men een goede casestudy kan uitvoeren is het belangrijk om twee keuzes te maken: er moet een publieke organisatie worden gekozen en voor deze organisatie zullen de daadwerkelijke incidenten moeten worden gekozen waarin vermoed wordt dat er een relatie is te vinden tussen de media-incidenten en de autonomie van deze publieke organisatie.

Ten eerste moet dus worden gekozen voor een geschikte publieke organisatie. Uit het theoretisch kader wordt al duidelijk dat het in dit onderzoek gaat om publieke organisaties die op 'armlengte van de centrale overheid werken, zonder dat er een onmiddellijke hiërarchische relatie bestaat met een minister of een moederdepartement. Ook moeten de organisaties verreikende beleid- en uitvoerende autonomie hebben en de macht om te beslissen in individuele gevallen. De reden voor het oprichten van dit soort regulerende zelfstandige bestuursorganen is het leveren van deskundigheid, transparantie en stabiliteit.

Er is gekozen voor deze organisaties, omdat het bij dit soort organisaties vaak voor de minister moeilijk is om de prestaties van deze organisaties te controleren (grote deskundigheid nodig) en de mogelijkheid is groter wordt dat media-incidenten worden gebruikt als 'fire alarm' door de principaal. Deze organisaties komen immers vaak langdurig niet in de media en bestaan in een soort grijs gebied tussen de ministeries, die onder ministeriele verantwoordelijkheid vallen, en de markt. Specifiek is gekozen voor twee zelfstandige bestuursorganen met een eigen wettelijke entiteit, omdat dit de organisaties nog verder loszet van de minister en de autonomie hierdoor nog duidelijker te zien is.

Ten tweede is er binnen deze regelgevende zelfstandige bestuursorganen met een eigen wettelijke entiteit, gekozen worden voor ZBO's die recentelijk erg onder druk hebben gestaan in de media. Er is in dit onderzoek dus geen casusselectie gemaakt op basis van variatie in de onafhankelijke variabele (media-incidenten), maar juist op basis van de mate waarin er een vermoeden bestaat dat het fenomeen dat onderzocht wordt aanwezig is (most likely case). Dit zou in de meeste onderzoek niet gepast zijn, omdat dit zou kunnen leiden tot een neiging om het effect van het fenomeen te overschatten. In dit onderzoek is de selectie op basis van de afhankelijke variabele echter wel toegestaan, omdat het in dit onderzoek, om met George en Bennett te spreken, belangrijker is om de relevante 'causale paden en variabelen' te onderscheiden die leiden tot een invloed van media-incidenten op de autonomie van ZBO's (2004; 23). In dit onderzoek zal er niet worden gefocust op het vinden van causale relaties, maar er zal meer worden gezocht naar het vinden van een bepaalde correlatie tussen het fenomeen media-incidenten en de autonomie van ZBO's. De reden voor deze keuze is het feit dat een causale relatie met dit soort kwalitatieve casestudies bijna onmogelijk is om aan te tonen. Deze constatering is ook al in het theoretisch kader gedaan (Kepplinger, 2007; 15). Er kan volgens Kepplinger echter wel een chronologische volgorde van gebeurtenissen worden vastgesteld, waaruit kan worden geconcludeerd dat een bepaalde correlatie waarschijnlijk is (ibid.). Later kan deze correlatie worden getest in casussen waarin is gevarieerd op de onafhankelijke variabele.

In dit onderzoek moet dus worden gekozen voor twee casussen waarbinnen er een vermoeden is dat er sprake is van een relatie tussen media-incidenten en de autonomie van de organisatie. Dit zal worden onderzocht voor twee organisaties die in beide casussen het onderwerp van de media-aandacht zijn, om zo te kunnen controleren voor mogelijke organisationele en culturele factoren binnen de principaal-agentrelatie.

4.3.1 Casestudy: de AFM en de DNB

Twee organisaties die beide aan de criteria voor de keuze van de casussen voldoen zijn de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank. Beide zijn immers regulerende zelfstandige bestuursorganen met een eigen wettelijke entiteit. De AFM is een stichting die sinds 2002 verantwoordelijk is voor het toezicht op het gedrag (o.a. transparantie, 'eerlijkheid' en klantgerichtheid) van ondernemingen. De DNB is een naamloze vennootschap die sinds 1999 haar huidige onafhankelijke vorm heeft en die verantwoordelijk is voor het prudentieel toezicht van marktpartijen (mate waarin ze aan financiële verplichtingen kunnen voldoen). De taken en bevoegdheden van beide ZBO's zullen in het volgende hoofdstuk verder worden uitgewerkt.

Nu zijn er natuurlijk meer organisaties die aan dit criterium voldoen, maar wat de DNB en AFM extra geschikt maakt is het feit dat zij de eerste ZBO's in Nederland zijn die eerst een goede reputatie hadden, maar door de financiële crisis en de val van de DSB bank opeens lang onderwerp

van controverses in de media waren. Beide organisaties worden samen onderzocht, omdat hun taken zo dicht bij elkaar liggen, dat ze vaak samen onderwerp van een incident zijn. Dit onderzoek biedt een goede mogelijkheid om twee organisaties met elkaar te vergelijken die opereren binnen dezelfde sector.

Uit de keuze voor twee organisaties leidt dus de constatering dat er in dit onderzoek sprake is van een double casestudy (AFM en DNB) met bepaalde elementen van 'embedded units of analysis' (Yin, 2009; 53). Een double casestudy zonder variatie op de onafhankelijke variabele wordt vaak niet aangeraden, omdat er meer afhangt van de 'juiste' keuze van de casussen en de kans op misrepresentatie groot is (Yin, 2009; 50). Wegens de beperkingen met betrekking tot tijd en investering van dit onderzoek is er dit geval wel voor gekozen. Er is gekozen voor een analyse van beide organisaties in de periode vanaf de val van de DSB, dus vanaf 1 oktober 2009, tot de huidige tijd (begin maart), de totstandkoming van het nieuwe visiedocument Toezicht op Afstand van het Ministerie van Financiën (Minister van Financiën, 2011). Deze double casestudy heeft een embedded unit of analysis, omdat binnen deze casus er wordt ingezoomd op drie media-incidenten: de 'commotie' rondom de val van de DSB, de verschillende uitkomsten in het bestuurdersonderzoek van de AFM en de DNB over Zalm en het rapport Scheltema. Binnen deze media-incidenten zal er ook, waar zichtbaar, onderscheid worden gemaakt tussen beide casussen: de AFM en de DNB. Het gevaar van deze 'embedded unit of analysis' is het feit dat de onderzoeker zich te veel concentreert op deze afzonderlijke eenheden en vergeet om het 'grotere plaatje' te onderzoeken (Yin, 2009; 52). Dit wordt in dit onderzoek in grote mate ondervangen door de interviews met de betrokkenen, die vooral gericht zijn op de grotere ontwikkelingen binnen de gehele periode.

Het eerste incident dat is gekozen is het incident rondom de val van de DSB, die loopt vanaf 1 oktober 2009, het moment dat Pieter Lakeman van Stichting Hypotheekleed oproept tot een bankrun met als doel de DSB failliet te krijgen. Het eindpunt van dit incident wordt gesteld eind februari 2010. Vanaf begin 1 maart 2010 gaat er immers een nieuw incident van start, de discussie rond de bestuurdersonderzoeken, met name die van ex-minister Zalm. De krantenberichten krijgen dan duidelijk een minder afwachtende toon en ook verschuift de kritiek van grotendeels over de DNB naar ook kritiek op de AFM. Dit incident verwatert langzaam, tot een nieuw incident opkomt, dit keer rondom het rapport van Scheltema. Dit derde incident gaat over de commotie rondom het rapport van de commissie Scheltema over de val van de DSB en het handelen van beide toezichthouders hierin. Dit incident loopt vanaf de bekendmaking van het onderzoek op 29 juni 2010 tot midden februari 2011, toen de Minister verschillende maatregelen aankondigde om de onafhankelijkheid van de AFM en de DNB in te perken. In alle drie gevallen is er veel media-aandacht geweest, er is dus een redelijk vermoeden, op basis van de berichtgeving die tot nu toe is verzameld, dat er sprake is van een relatie tussen media-incidenten en de autonomie van de AFM en de DNB. Of dit ook daadwerkelijk zo is, zal blijken in het empirisch onderzoek.

4.3.2 Media

Nu er een duidelijke keuze is gemaakt in de organisaties en de incidenten die zullen worden gebruikt om het fenomeen media-incidenten in relatie tot autonomie te onderzoeken, is het ook belangrijk om in te kaderen wie er wordt gerekend onder media.

Onder nieuwsmidia vallen de verschillende landelijke en regionale dagbladen, vakbladen en radio- en televisie-uitzendingen. In dit onderzoek is gekozen om binnen de media alleen te kijken naar de

berichtgeving binnen de landelijke dagbladen. Deze keuze heeft twee redenen, een inhoudelijke en een onderzoekstechnische reden.

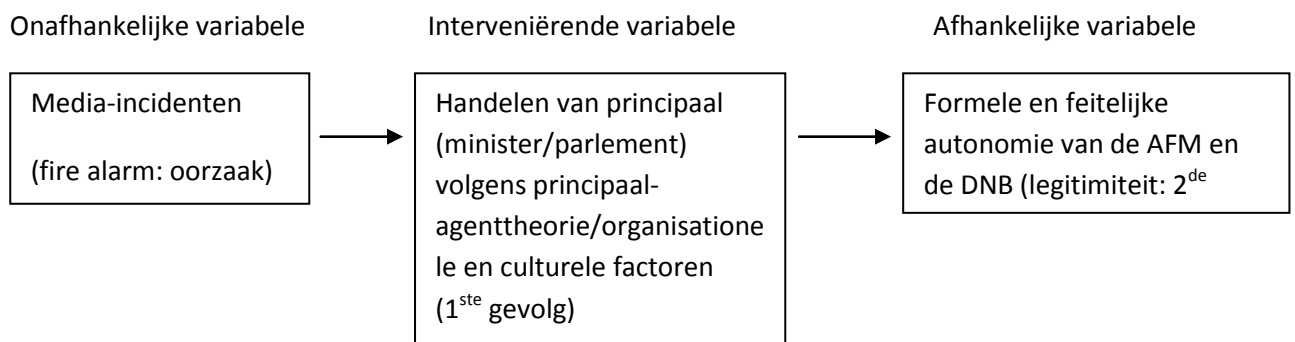
Ten eerste is door onder andere Keppinger aangegeven dat politieke beleidsmakers (minister en Tweede Kamer) meer waarde hechten aan grote dagbladen en dat deze bladen een relatief grotere invloed hebben op beleidsmakers dan bijvoorbeeld de televisie (2007; 11). Omdat dit onderzoek zich richt op de reacties van deze beleidsmakers op media-incidenten, is het ook belangrijk om het medium te kiezen waar deze beleidsmakers de meeste waarde aan hechten.

Ten tweede zit er vaak meer diepgang in de berichtgeving van de landelijke dagbladen dan bijvoorbeeld het journaal. In het journaal duurt het onderwerp vaak korter en kan er dus minder diep worden ingegaan op de verschillende posities en standpunten van de partijen. De dagbladen zijn vaak uitgebreider en verschillen ook onderling genoeg om een verscheidenheid aan standpunten weer te geven. Hierbij moet ook nog worden aangegeven dat het lastig is om televisiemomenten op een op een methodisch verantwoorde manier te zoeken en te labelen. Dit is bij artikelen veel makkelijker, waarbij in de 'labeling' ook dichter bij het artikel kan worden gebleven door het gebruik van citaten.

Binnen landelijke dagbladen is een keuze gemaakt voor de vijf landelijke dagbladen met de grootste oplage (in volgorde van grootte): de Telegraaf, het Algemeen Dagblad, de Volskrant, het NRC Handelsblad en de Trouw (Cebuco, oplagen 2010). Daarnaast is ervoor gekozen om het Financieel Dagblad ook in de lijst op te nemen, wegens de financiële deskundige karakter van de krant. De keuze voor landelijke, schriftelijke dagbladen zal de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek dus vergroten. Hier zal later in dit hoofdstuk nog op worden teruggekomen.

4.4 Het onderzoeksmodel

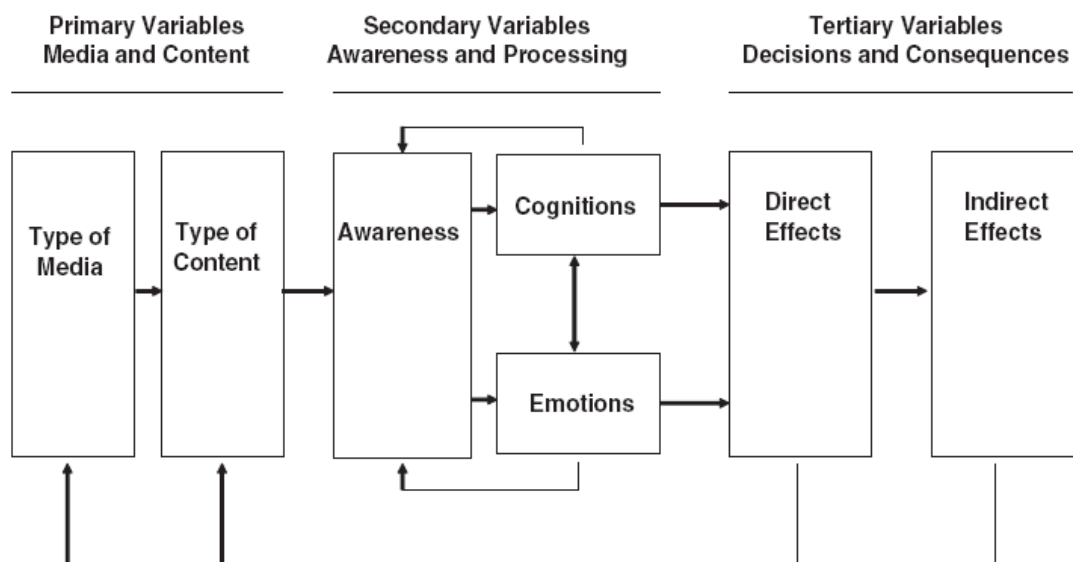
In dit onderzoek is het centrale onderzochte correlatie, die tussen media-incidenten en de autonomie van de AFM en de DNB. In dit onderzoek zal het erg moeilijk zijn om deze correlatie vast te stellen, omdat in dit onderzoek wordt geprobeerd om een vorm van invloed te vinden van de onafhankelijke variabele 'media-incidenten' op de afhankelijke variabele 'autonomie', maar dan door middel van de interveniërende variabele 'handeling van de principaal'. Uit de theorie is afgeleid dat media-incidenten, als onafhankelijke variabele, waarschijnlijk invloed hebben op de uiteindelijke autonomie van de agent (AFM en DNB) door middel van invloed van de principaal (minister/parlement) die deze autonomie dan verandert. Dit heeft invloed op de validiteit van het onderzoek, omdat er twee verbanden moeten worden gevonden, voor er kan worden gesproken over een centraal verband tussen media-incidenten en autonomie. Er is in figuur 1 geprobeerd het onderzoeksmodel grafisch weer te geven.



Figuur 3: concept onderzoeksmodel

Een uitgebreider model die uit figuur 2 kan worden afgeleid en die is ontwikkeld door Kepplinger (2007; 9), is het onderstaande model, die meer rekening heeft gehouden met mogelijke terugkoppelingmomenten binnen de handelingsdriehoek van media-incidenten, principaalhandelingen en de autonomie van beide ZBO's. In het onderstaande model gelden de media-incidenten als primaire variabelen. Er is al gekozen voor het type media dat zal worden onderzocht, het type onderwerp zijn de drie incidenten. Dit laatste zal in de volgende paragraaf verder worden uitgewerkt. De secundaire variabelen zijn de handelingen van de principalen: welke emoties en begripsvorming van de principalen komen naar voren in de media en welke handelingen volgen op deze inzichten (tertiaire variabele)? Het tweede gedeelte van de tertiaire variabele zijn de indirecte effecten en dat is in dit onderzoek de invloed op de autonomie in zijn verschillende vormen. Dit is ook te zien in de drie empirische deelvragen: ten eerste zullen de krantenberichten chronologisch worden gegroepeerd op de taken en bevoegdheden van de AFM en de DNB die achtereenvolgend onderwerp van het incident zijn. Daarna zullen de visies op de autonomie beide organisaties, zoals ze naar voren gebracht zijn door het parlement en de minister worden bestudeerd (zowel beleid- en wetstukken als reacties in de media). Tenslotte zal worden gekeken in hoeverre deze reacties een feitelijke of voorgenomen invloed hebben gehad op de autonomie van de AFM en DNB. De onderzoekstechnieken die zullen worden gebruikt om deze relaties te vinden, zijn onderwerp van de volgende deelvraag.

In dit onderzoek zal worden geprobeerd om vast te stellen in hoeverre de afhankelijke variabele wordt bepaald door de onafhankelijke variabele, door tussenkomst van de interveniërende variabele. Zoals al eerder in dit stuk is vastgesteld, is het bijna onmogelijk om met 'wetenschappelijke zekerheid' deze correlatie vast te stellen (Kepplinger, 2007; 15). Er zal in dit onderzoek dus vooral worden geprobeerd om een bepaalde opeenvolgendheid vast te stellen. Daarnaast zal deze correlatie ook worden voorgelegd aan de respondenten, als een 'check' op de mogelijk gevonden opeenvolgendheid in de documentanalyse.



Figuur 4: feedbackmodel van mediarelaties (Kepplinger, 2007; 9)

4.5 Onderzoekstechnieken

Tenslotte moet nog worden uitgelegd welke technieken in dit onderzoek zijn gebruikt om de twee casussen te onderzoeken. De krantenberichten en acties van principalen worden geanalyseerd door middel van een inhoudsanalyse en als 'check' op de resultaten uit deze analyse wordt gebruik gemaakt van interviews met betrokkenen.

4.5.1 Inhoudsanalyse

Zoals in het theoretisch kader al is beschreven, kunnen media-incidenten worden gezien als 'fire alarm': een extra controlemechanisme voor de principalen om de AFM en de DNB te kunnen controleren. De krantenberichten die worden gebruikt, kunnen worden gezien als een neerslag van gedrag van beide partijen: 'ze bevatten bijvoorbeeld meningen, afspraken en verslagen' (van Thiel, 2007; 117). Daarbij is het voordeel dat bestaand materiaal minder vatbaar is voor sociale wenselijkheid of antwoordtendenties, waar interviews hier wel last van hebben (van Thiel, 2007; 120). Ook brengen deze bronnen een communicatieve functie over, de inhoud van deze boodschap staat in dit onderzoek centraal (Van Thiel, 2007; 117). Het gaat hierbij dus om een inhoudsanalyse (Van Thiel, 2007; 121). Hiervoor moet de onderzoeker zelf in staat zijn om te kunnen beslissen wat relevant is in het onderzoeksveld, dus welke perspectieven worden gebruikt en welke data wel en niet relevant zijn (Yin, 2010; 13). Dit kan mede worden verkleind door zoveel mogelijk gebruik te maken van wat Geertz 'thick description' noemt (Yin, 2010;13). De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt mede vergroot door in deze 'thick description' veel gebruik te maken van citaten. Het gebruik van citaten is een vorm van 'intercoder reliability' en zorgt ervoor dat de interpretatie van de berichten goed is te controleren voor andere lezers.

Bij de zoektocht, selectie en gebruik van de berichtgeving moesten verschillende keuzes gemaakt worden. De dataverzameling van de krantenberichten heeft plaatsgevonden door middel van krantenbank LexisNexis, die het meest betrouwbare overzicht geeft van de berichtgeving van dagbladen. In deze verzameling van berichten is het allereerst van belang dat er wordt geprobeerd om een zo breed mogelijk overzicht te krijgen van alle berichtgeving binnen beide incidenten. Immers, als men conclusies gaat trekken op basis van een verkeerde of te kleine dataverzameling, dan zullen die conclusies de test van validiteit niet doorstaan. In dit onderzoek is er dus voor gekozen om breed te zoeken op krantenberichten en vanuit deze dataverzameling een selectie te maken van relevante artikelen. Eerder in dit hoofdstuk is al verantwoord waarom er is gekozen voor de zes landelijke dagbladen: Telegraaf, AD, Volkskrant, NRC, Trouw en FD. Voor het incident rondom de val van de DSB is hierbij gekozen om het incident in te perken tot de periode van begin oktober 2009 tot 14 april 2010. Voor het incident rondom het rapport van de commissie Scheltema is ervoor gekozen om de dataverzameling te laten plaatsvinden van 29 juni 2010 tot midden februari 2011.

Binnen al deze incidenten is gekozen voor de meest brede woordkeuze om binnen LexisNexis te zoeken naar relevante krantenberichten. Er is gekozen om te zoeken op: AFM en/of DNB, wat een hit gaf van ongeveer 1500 berichten. Er is niet gezocht op gerelateerde woorden als centrale bank of andere synoniemen, omdat uit een korte evaluatie van de krantenberichten duidelijk naar voren kwam dat er in bijna alle gevallen de afkorting van de ZBO's wordt gebruikt. Daarbinnen is gezocht op de artikelen die het woord DSB in zich hadden. Vervolgens is gekeken of er in de samenvatting of eerste alinea van het artikel werd gesproken over de AFM en/of DNB, of gerelateerde woorden als: toezicht, centrale bank, et cetera.

Deze keuze alsnog te breed, maar zoals hierboven al is aangegeven, is het vaak beter om te beginnen met een brede dataverzameling om zo een te kleine selectie tegen te gaan.

Na het opzetten van de dataverzameling, is eerst een schematisch overzicht gemaakt van de frequentie van de berichten in de chronologie van beide incidenten. Aangezien de media volgens de theorie kunnen worden gezien als een 'fire alarm', is het waarschijnlijk dat bij meer media-aandacht voor het handelen van de AFM en de DNB er eerder een reactie is van de principalen (minister of parlement). Rond deze 'pieken' in de berichtgeving is het dus extra gekeken of er een 'actie' was van een van de principalen, bijvoorbeeld in het aanvragen van een spoeddebat. Waarschijnlijk worden deze acties van de principalen ook aangegeven in de media en leidt de dataverzameling van de berichtgeving automatisch tot een verzameling van de acties van de principalen.

Nadat het schematische overzicht is gemaakt, worden de artikelen en de acties gescheiden en geanalyseerd op basis van codes en operationaliseringen, die deels voortkomen uit de theorie en deels voortkomen uit de dataverzameling zelf. De artikelen en acties van de principalen worden gecodeerd volgens de verschillende onderdelen van autonomie en invloedsmiddelen die worden onderscheiden in het theoretisch kader. Deze worden dan samengebundeld in informele en formele sancties (dus de invloed op de 'de facto' en de 'de jure' autonomie). Zoals eerder al is aangegeven, wordt geprobeerd om het subjectieve van deze indelingen zoveel mogelijk te vermijden door het gebruik van 'thick description' met behulp van citaten. Dit is allemaal gedaan in de vorm van Excel-schema's. Een codeschema is te vinden in de bijlagen van dit onderzoek. Vervolgens is er binnen alle drie de deelvragen gebruik gemaakt van een 'time-series analysis' zoals die wordt beschreven door Yin (2009; 144). Het verschil tussen de 'de facto' en 'de jure' zal waar mogelijk worden gehaald uit de analyse van de documenten (en artikelen). Echter, het is het meest waarschijnlijk dat dit met name wordt gehaald uit de interviews met de respondenten. Het in het codeschema voor de interviews (ook bijlage 1) is ook te zien dat er bij alle respondenten zal worden gevraagd naar het verschil tussen werkelijke en formele autonomie, ook als bijvoorbeeld het nieuwe Visiedocument Toezicht op Afstand wordt besproken.

Het doel van deze inhoudsanalyse is het verkrijgen van meer inzicht in het proces van media-incidenten en de invloed op de autonomie van de AFM en de DNB. Om de betrouwbaarheid van deze inhoudsanalyse te vergroten, is gekozen voor een triangulatie van onderzoekstechnieken. De tweede techniek voor dataverzameling in dit onderzoek is dan ook het afleggen van interviews met betrokkenen.

4.5.2 Interviews als 'check' op de gevonden resultaten

Hoewel de hierboven beschreven inhoudsanalyse waarschijnlijk veel nieuwe inzichten biedt in de mogelijke relatie tussen media en autonomie, is het belangrijk om voor ogen te houden dat niet alles schriftelijk is vastgelegd. Ten eerste bestaat de relatie tussen de principalen en beide organisaties voor een groot gedeelte uit de belevingen van de betrokkenen. Hierboven is al aangegeven dat veel van de 'de facto' autonomie waarschijnlijk niet formeel en schriftelijk is vastgelegd, maar dat die ook bestaat uit informele gesprekken met de minister, die niet per sé naar voren komen in krantenberichten. De interviews zijn dus ook bedoeld als extra informatie over de beleving in de mogelijke verandering van de autonomie als gevolg van de media-incidenten. Ten tweede kunnen interviews de interne betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek in grote mate verbeteren.

In dit onderzoek gelden ze immers als 'check' op de gevonden resultaten van de inhoudsanalyse en dienen dus ter verificatie van de mogelijk gevonden correlatie tussen de variabelen. Mochten de geïnterviewde betrokkenen van het Ministerie van Financiën, de AFM, de DNB en de Tweede Kamer andere visies geven op de relatie tussen de media-incidenten en de autonomie van beide organisaties dan is geconcludeerd uit de inhoudsanalyse, dan is het gevolg dat er geen betrouwbare conclusies getrokken kunnen worden (Miles & Huberman, 1994; 267 in: Van Thiel, 2007; 60).

Het is de bedoeling dat deze interviews op een semigestructureerde wijze zullen plaatsvinden. In bijlage 1 van dit onderzoek is het codeschema te zien dat is opgesteld voor de verschillende respondenten. Het codeschema gaat van algemeen naar specifiek. Ten eerste wordt aan de respondenten gevraagd wat zij verstaan onder het begrip autonomie (m.b.t. de AFM en de DNB). Daarna wordt gevraagd naar het verschil tussen werkelijke en formele autonomie, de ontwikkeling hiervan (wettelijk/feitelijk/qua sfeer in de relatie) en in hoeverre de verschillende instanties handelen op basis van mediaberichtgeving. Daarna wordt ingegaan op verschillende punten in het proces, waaronder het stuk Visie Toezicht op afstand.

De keuze van de respondenten hangt altijd in een bepaalde mate af van de medewerking van de verschillende partijen. Uiteindelijk is ervoor gekozen om binnen elke instantie één belangrijke respondent interviewen, die veel te maken had met de relatie tussen toezichthouder en Minister. De instanties zijn hier: de AFM, het Ministerie en de DNB. Bij de DNB heeft er een gezamenlijk interview plaatsgevonden met twee belangrijke personen binnen de DNB. Bij de Tweede Kamer is de griffier van de Vaste Kamercommissie van Financiën geïnterviewd voor wat meer 'neutrale blik' (als in: niet volgens de partijlijnen) op de rol van de Tweede Kamer en voor een meer algemeen overzicht van de verschillende stromenstukken. Daarnaast is er één Kamerlid geïnterviewd, dhr. Huizing van de VVD, voor het standpunt van de eerst grootste oppositiepartij en later de grootste coalitiepartij. Deze interviews zijn uitgetypt en vervolgens geanalyseerd met behulp van Excel. Hiervoor is wederom gebruik gemaakt van een codeschema, die ook te zien is in bijlage 1.

4.6 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid van wetenschappelijk onderzoek uit zich in nauwkeurig en consistent onderzoek en moet leiden tot een beperkte aanwezigheid van toevallige uitkomsten van een studie (Van Thiel, 2007; 55). Het eerste element van betrouwbaarheid is nauwkeurigheid. De meetinstrumenten moeten zo nauwkeurig mogelijk de beoogde variabelen meten en dus onderscheid kunnen maken tussen de verschillende waarden (van Thiel, 2007; 55). In dit onderzoek is de theorie leidend geweest in het vaststellen wat er wordt verstaan onder de begrippen autonomie en controle. Dit leidt ertoe dat de lezer een duidelijk idee heeft er wat in dit onderzoek wordt verstaan onder het begrip media-incident of autonomie, wat ervoor zorgt dat de lezer nauwkeuriger de resultaten kan lezen.

Het tweede element van betrouwbaarheid betreft de repliceerbaarheid van dit onderzoek (van Thiel, 2007; 55). In dit methodisch hoofdstuk is gestructureerd gedocumenteerd welke stappen zijn gemaakt en welke keuzes daarbij een rol hebben gespeeld (Yin, 2009; 120). Er is gebruik gemaakt van een database voor zowel de krantenberichten, handelingsdocumenten van de principalen en de interviews met de respondenten. Daarnaast zijn er codeschema's opgezet (deels voortkomend uit de theorie, deels uit de empirie), die de analyse een stuk consistenter maken. De databases met resultaten zijn dus zo nauwkeurig mogelijk vastgelegd (Yin, 2009; 114).

De interne validiteit van het onderzoek betreft de geldigheid van het onderzoek: in hoeverre is er in dit onderzoek echt de relatie tussen media-incidenten en de autonomie van de AFM en de

DNB gemeten (Van Thiel, 2007; 56)? Deze eis gaat vooral over de kwaliteit van de operationalisering en hangt samen met de eis van nauwkeurigheid. De operationalisering van de begrippen is te zien in de paragraaf verwachtingen van het theoretisch kader (H. 2). Deze operationalisering is gedaan aan de hand van de literatuur. Daarnaast is de interne validiteit zoveel mogelijk verhoogd door het gebruik controlerende interviews met de sleutelfiguren, die de 'werkelijkheidsgraad' van de documentanalyse kunnen beoordelen. De externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2007; 57). Zoals hierboven al is aangegeven, is generalisatie bij een single-casestudy erg lastig. Echter, volgens Yin kan dit voor een groot gedeelte worden ondervangen door een goede operationalisering, die hierboven al is beschreven. Echter, dat generalisatie lastig is, betekent niet dat de casus niet representatief is voor andere casussen binnen hetzelfde domein, zoals andere Nederlandse regulerende zelfstandige bestuursorganen die het onderwerp worden van een media-incident (Van Thiel, 2007; 101). Yin heeft het ook wel over analytische generalisatie, waarbij de conclusies van de casus kunnen worden gegeneraliseerd in een 'bredere theoretische context' die ook van toepassing zou kunnen zijn op andere casussen in het domein (Yin, 2009; 45). Dus, door de interne validiteit zoveel mogelijk te vergroten door gebruik van een goede, op de literatuur gebaseerde operationalisering, kan de externe generaliseerbaarheid ook worden vergroot.

4.7 Conclusie

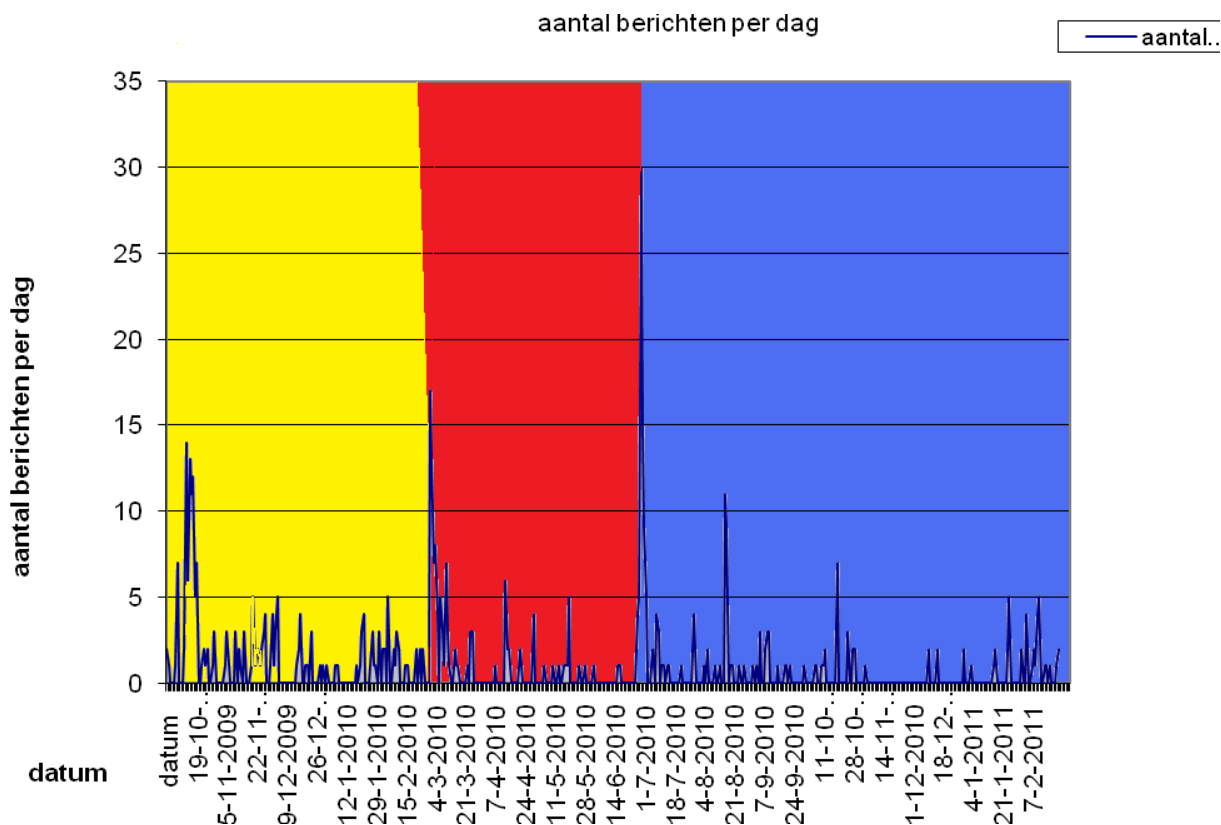
Door gebruik te maken van een goed onderbouwde en verantwoorde methode zal in de volgende hoofdstukken worden geprobeerd om te komen tot een nauwkeurige reconstructie van alle drie de incidenten. Daarna zal worden geprobeerd om deze reconstructie te analyseren om een beter inzicht te krijgen in de mogelijke relatie tussen media-incidenten en de autonomie van regulerende ZBO's, door middel van reacties van de principalen (minister en parlement). Door middel van het gebruik van zowel een inhoudsanalyse en interviews zal worden geprobeerd om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te vergroten.

Empirisch onderzoek

Nu in hoofdstuk 4 de bestuurlijke en juridische context van het onderzoek is beschreven en een 'startpositie' van de autonomie van beide ZBO's vóór de casus is vastgesteld, volgt hier de toepassing van het empirisch onderzoek. In de volgende drie hoofdstukken zal worden geprobeerd om antwoord te geven op de volgende vragen: 'welke taken en bevoegdheden van de AFM en de DNB hebben incidenten in de media opgeroepen?', 'welke visies op de autonomie van de AFM en de DNB hebben het parlement en de minister van Financiën naar voren gebracht vlak na media-aandacht over het handelen van deze ZBO's? en 'in hoeverre heeft de reactie van de minister en/of parlement een feitelijke of voorgenomen invloed gehad op de autonomie van de AFM en de DNB?'. Deze drie vragen zullen per incident worden beschreven en beantwoord om het overzicht per incident te behouden. Er kunnen drie incidenten worden onderscheiden. Na deze hoofdstukken zal worden geprobeerd om antwoord te geven op de analysevraag: 'Wat is de relatie tussen de media-incidenten rondom bepaalde beslissingen van de AFM en de DNB, de reactie van het parlement en/of de minister en de autonomie van de AFM en de DNB?' en de hoofdvraag. In de conclusie zal worden ingegaan op de algemene analyses die de betrokkenen van de AFM, DNB, het Ministerie en de Tweede Kamer gaven op relatie tussen Tweede Kamer, Ministerie en toezichthouders en de mogelijke relatie die zou bestaan tussen media-incidenten en autonomie.

Het onderscheiden van de drie media-incidenten

Als men de in het methodisch kader beschreven zoekopdracht uitvoert in LexisNexis, leidt dit tot een verzameling van ongeveer 500 krantenberichten over anderhalf jaar. Er is dan in de zes grootste landelijke kranten gezocht op de zoektermen AFM en/of DNB met een verfijning naar DSB en een handmatige verfijning waarin één van de relevante woorden moet worden genoemd in de samenvatting of eerste alinea (dus AFM, DNB, DSB, of toezicht, etc.). In Excel is deze verzameling krantenberichten vervolgens omgezet in een grafiek. In deze grafiek, op de volgende bladzijde, is de verdeling van het aantal krantenberichten per dag goed te zien. Omdat de grafiek een tijdsperiode van anderhalf jaar beslaat, is de grafiek niet altijd even duidelijk. Om de grafiek te verduidelijken is er daarom voor gekozen om per incident een gedeelte van de grafiek te laten zien, die maar 4 tot 5 maanden beslaat.



Figuur 5: het aantal krantenberichten per dag

In het theoretisch kader is beschreven wat er in dit onderzoek wordt verstaan onder een media-incident. Een media-incident bestaat uit een sleutelgebeurtenis, waarna interacties plaatsvinden tussen de media en sociale actoren. Daarbij is er in het begin sprake van een grote intensiteit van berichtgeving, die langzaam verwatert, maar soms weer stijgt door ‘follow-up stories’ (o.a. Vasterman, 2005; 515). In deze grafiek zijn drie grote pieken in de berichtgeving te zien, die mogelijk passen in het begrip media-incident: respectievelijk de golf ‘val van de DSB’, ‘rapport Zalm’ en ‘rapport Scheltema’. De golf ‘val van de DSB’ is de eerste reeks van mediaberichten (het gele stuk in de grafiek), die heel breed kan worden gesteld als lopend vanaf 1 oktober 2009 tot eind februari 2010. Natuurlijk is er eerst een grote intensiteit van berichten en zwakt die later af, maar er is toch gekozen voor een brede periode, om zo ook de belangrijke ‘follow-up stories’ te kunnen meenemen, zoals enkele pieken in november 2009 en januari 2010. De tweede golf ‘rapport Zalm’ (het rode stuk) loopt vanaf het moment dat het bestuursonderzoek over Zalm bekend werd gemaakt (1 maart 2010) tot 29 juni 2010. Ook deze periode is heel breed gehouden om mogelijke ‘follow-up stories’ mee te kunnen nemen, zoals enkele pieken van rond de vijf berichten per dag in april en mei. De derde golf ‘rapport Scheltema’ (het blauwe stuk) loopt vanaf 29 juni 2010 tot eind februari 2011. Hier is heel specifiek gekozen voor een lange periode, omdat de minister al de dag na het rapport maatregelen aankondigt, waarvan op 10 februari 2011 de eerste aanzet wordt gegeven (Visie Toezicht op Afstand). Deze drie golven zullen in de volgende drie hoofdstukken stuk voor stuk worden geanalyseerd met behulp van de drie deelvragen. Er zal dus eerst worden beschreven welke taken en bevoegdheden in het media-incident onder de aandacht zijn gekomen, vervolgens welke visies van principalen hierop zijn gekomen en ten slotte wat het effect is op de autonomie van de AFM en DNB.

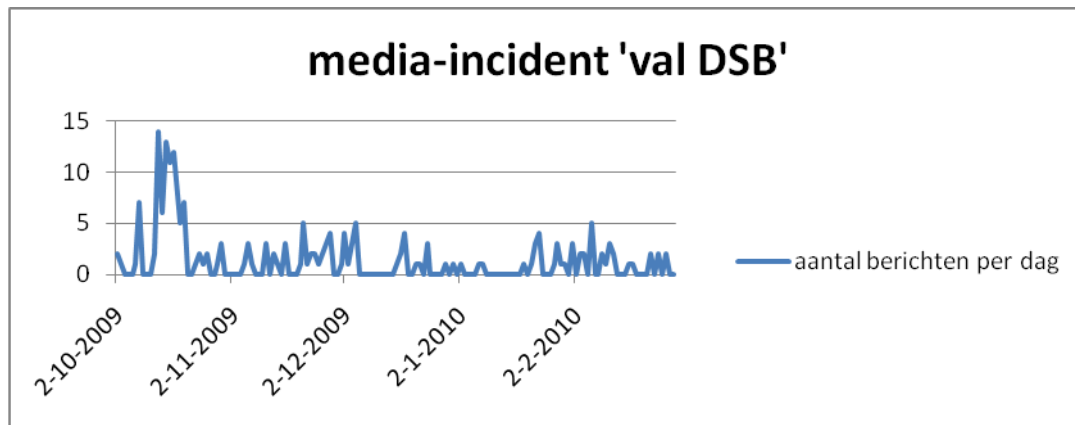
Hoofdstuk 5 - Reconstructie en analyse van media-incident: ‘val van de DSB’

5.1 ‘Val van de DSB’: Beschrijving van het incident

Op de volgende bladzijde is de grafiek te zien van het media-incident ‘de val van de DSB’. In de grafiek is te zien dat het media-incident duidelijk voldoet aan de eisen van een media-incident: de nieuwsgolf begint met een sleutelgebeurtenis, houdt elke dagen aan en zakt dan langzaam af, gevolgd door enkele ‘follow-up stories’. Hieronder zal kort de ontwikkeling van het media-incident worden beschreven, voordat er wordt ingegaan op de drie empirische deelvragen van het onderzoek.

Het media-incident voor de toezichthouders begint pas echt op 8 oktober 2009, de dag nadat DSB-nemesis Pieter Lakeman heeft aangekondigd dat hij naast de DSB ook de DNB gaat aanklagen voor het vergoeden van de schade aan DSB klanten, omdat die nalatig is geweest in haar toezicht op de slechte verkooppraktijken van de DSB (o.a. Financieel Dagblad, 8 oktober 2009). Dit leidt tot een hoogtepunt van de krantenberichten op dinsdag 13 oktober. De zondag daarvoor heeft de DNB een noodregeling voor onder curatele plaatsing aangevraagd voor de DSB Bank, maar deze wordt afgekeurd door de rechter, iets dat volgens het Financieel dagblad erg ‘opmerkelijk’ is, want ‘meestal is een verzoek van DNB om de noodregeling niet meer dan een hamerstuk’ (FD, 13 oktober 2009). Dit kan dan ook worden gezien als de sleutelgebeurtenis van het incident.

Het is interessant om te zien dat deze nieuwsgolf belangrijke elementen in zich heeft die Wien en Elmelund-Præstekær hebben besproken, waaronder de constatering dat tijdens een nieuwsgolf er elke dag ‘nieuwe primeurs, onthullingen en ontwikkelingen (worden) gepresenteerd en zelfs de kleinste details kunnen het belangrijkste nieuws van de dag worden’ (Wien & Elmelund-Præstekær, 2009; 187). Er is een opvallend aantal lekken (12 oktober, 24 oktober, 21 november) waarbij de kranten groots uitpakken met hun ‘scoop’, die de dag daarna bijna letterlijk wordt overgenomen door de andere kranten. De herhaling binnen de berichtgeving is dus groot. Vanaf de sleutelgebeurtenis, de aanvraag van de noodregeling en het faillissement van de DSB, is er minder ‘nieuw’ nieuws en komen er meer reconstructies en opiniestukken. Een voorbeeld is die van hoofdredacteur van het Financieel dagblad Ulko Jonker met de titel ‘ongepaste majesteitelijke soevereiniteit’, over het feit dat de DNB zich beter moet verantwoorden (FD, 17 oktober 2009). Het einde van het daadwerkelijke incident is ongeveer op 21 oktober 2009, als de onderzochte kranten voor het eerst sinds 12 dagen niets publiceren over de DSB in relatie tot de AFM en de DNB of andersom. In de grafiek hieronder is te zien, dat de ‘follow-up stories’ over de rol van de AFM en de DNB in ‘de val van de DSB’ niet meer boven de vijf berichten per dag komen. Vanaf 23 oktober gaat de berichtgeving echter opnieuw door met verschillende ‘nieuwe primeurs, onthullingen en ontwikkelingen’, zoals de publicatie van verschillende lekken, die gelden als ‘follow-up stories’ van een media-incident (Vasterman, 2005). Bij veel van deze oplevingen is sprake van herhaling, zoals een langdurige stroom aan mediaberichten waarin wordt geklaagd over de vertraging van de aangekondigde onderzoeken. Wanneer deze ‘follow-up stories’ betrekking hebben tot de deelvragen, zijn ze ook meegenomen in de volgende paragrafen.



Figuur 6: het aantal krantenberichten per dag bij media-incident 'val van de DSB'

5.2 'Val van de DSB': Taken en bevoegdheden die onder druk staan in de media

Als men kijkt naar het verloop van het media-incident, dan is te zien dat het onderwerp van negatieve berichtgeving verschuift van kritiek op de DSB naar kritiek op de DNB en (in mindere mate) het Ministerie. De kranten citeren vrijelijk dat Scheringa zich 'gepakt' voelt en dat de DNB 'de grootste bankroof uit de geschiedenis heeft gepleegd' en 'luis in de pels' Lakeman wordt vooral in het begin regelmatig met kritiek geciteerd (NRC, 15 oktober 2009 en Telegraaf, 8 oktober 2009). De berichtgeving ten tijde van het media-incident kan worden ingedeeld in verschillende punten van kritiek. Grof kan worden gesteld dat er vijf belangrijke punten van kritiek op het handelen van de DNB zijn gesteld: de verklaring van de DNB dat de DSB Bank 'voldoet aan de eisen die aan de solvabiliteit en liquiditeit worden gesteld' heeft niet genoeg effect gehad; de DNB in haar toezicht niet genoeg aandacht besteedt aan de structurele soliditeit van de DSB; de DNB heeft niet goed gehandeld bij het aanvragen van de noodregeling (helemaal omdat het lek over deze noodregeling waarschijnlijk vanuit de DNB kwam); de zogenaamde 'haircut' van de DNB waardoor de onderpanden van de DSB minder waard werden was te hard en onnodig en de DNB heeft überhaupt in haar prudentieel toezicht te formalistisch en afwachtend gehandeld

Ten eerste komt de verklaring van de DNB op 2 oktober 2009 als een verrassing. De DNB verklaart dat de DSB Bank 'voldoet aan de eisen die aan de solvabiliteit en liquiditeit worden gesteld'. Deze verklaring is opvallend aangezien de DNB normaal nooit uitspraken doet over individuele instellingen (Trouw, 3 oktober 2009). Hoewel de Trouw op die dag aangeeft dat de bank 'met andere woorden, niet op omvallen (staat) en voldoende geld in kas (heeft) om aan de verzoeken te voldoen van spaarders die hun geld ophalen' (Trouw, 3 oktober 2009). Op dat moment wordt er al getwijfeld aan de mate waarin dit bericht de commotie kan wegnemen, maar er wordt verder weinig aandacht aan besteed. Echter, bij de analyses en reconstructies vanaf 13 oktober, komt deze verklaring wel steeds naar boven als het begin dat voor DNB de zaak uit de hand begon te lopen. 'De uitzonderlijke verklaring.....zal op dat moment waar zijn geweest, maar zal nooit meer serieus worden genomen' (FD, 14 oktober 2009).

De tweede discussie wordt geïnitieerd door 'luis in de pels' Lakeman en gaat over de structurele soliditeit van de DSB Bank, één onderdeel van het prudentieel toezicht van de DNB. Op 7 oktober kondigt Lakeman aan dat hij naast de DSB ook de DNB gaat aanklagen, deze moet 'bloeden' omdat ze 'medeplichtig' geweest aan de schade die mensen hebben geleden bij het afsluiten van verzekeringen met hoge provisies bij de DSB (FD, 8 oktober 2009).

Lakeman wordt uitgebreid geciteerd over het feit dat de DNB ook de 'moraliteit' van de bank moet toetsen, waarbij hij aangeeft dat Wellink heeft 'laten blijken een bondgenoot van Scheringa te zijn' door de praktijken willens en wetens te gedogen (Volkskrant en FD, 8 oktober 2009). In latere artikelen wordt dit ook wel het feit genoemd dat de kwaliteit van producten van banken, een onderdeel van gedragstoezicht, opeens een prudentieel risico kan worden voor de DNB en dat dit een 'nieuw en onverwachte vorm van bankrisico' is (FD, 14 oktober 2009).

Vanaf het moment dat Lakeman 'zijn gram haalde bij Nout Wellink' (Trouw, 8 oktober 2009) wordt de naam van Nout Wellink bijna als synoniem gebruikt voor de DNB en het mogelijke falen van de toezichthouder. Zo wordt door hoogleraar Van Wijnbergen aangegeven dat het toezicht tekort heeft geschoten en geeft hij aan 'het is vooral Nout Wellink van De Nederlandsche Bank die hier heeft zitten slapen' (Volkskrant, 16 oktober). De dag daarna roept de Volkskrant nog een keer de vraag op: 'houdt Nout Wellink, de president van DNB, eigenlijk wel toezicht?'. De Telegraaf geeft op 20 oktober zelfs aan dat het beter zou zijn als Wellink zich niet beschikbaar zou laten stellen voor een tweede termijn (Telegraaf, 20 oktober 2009). Dit is een duidelijk voorbeeld van framing van Wellink als de personificatie van de DNB en het kan ook worden gezien als een onderdeel van de 'medialogica' die door veel journalisten wordt gebruikt (RMO, 2003; 34).

Deze eerste twee onderwerpen van discussie worden overschaduwd door een nieuwe, spectaculaire gebeurtenis: de Volkskrant publiceert op 12 oktober een lek, dat 'bronnen rond het minister beweren dat 'het doek lijkt gevallen voor DSB Bank' en dat de DNB klaarstaat 'om het bewind over te nemen' (Volkskrant, 12 oktober). Deze zogenaamde scoop leidt tot een uitstroom van spaargeld bij de DSB en leidt ertoe dat de noodregeling (het overnemen van een bewind en aanstellen van een curator) die de DNB heeft aangevraagd in tweede instantie door de rechter alsnog wordt goedgekeurd. De dag daarna is er een piek van 14 krantenberichten. Deze berichten hebben koppen als 'Onderste steen moet boven' en 'Zorgelijk toezicht' (Trouw en FD, 13 oktober 2009).

Binnen de krantenberichten over het derde punt van discussie, de noodregeling, zijn er drie belangrijke onderwerpen te onderscheiden. Ten eerste spreken de kranten hun verbazing uit dat de DNB in eerste instantie de noodregeling bij de rechter niet rond kreeg, terwijl de DNB 'zijn zaakjes altijd voor elkaar' heeft (Volkskrant, 13 oktober). Ten tweede is er door de kranten veel kritiek over het feit dat er een lek binnen het Ministerie of de DNB bestond (Volkskrant, 13 oktober). De Volkskrant citeert hierbij zowel Scheringa, die zich 'gepakt' voelde door de DNB en het Ministerie als Wellink die de aanklacht van Scheringa 'ongegrond' noemt: het lek was weliswaar 'heel erg, maar niet 'kwaadwillig' (Volkskrant, 13 oktober 2009). Het derde aandachtspunt binnen de berichtgeving is de aankondiging van de onderzoeken die Minister Bos aankondigt naar de val van de DSB (ook handelen toezichthouders), de deskundigheid van de bestuurders van de DSB en naar het 'lek' (o.a. Trouw, 13 oktober). Binnen deze krantenberichten worden Tweede Kamerleden uitgebreid geciteerd. Daarbij zitten veel opmerkingen in vragende vorm, zoals VVD'er Frans Weekers die zich afvraagt waarom de DNB niet eerst een stille curator heeft aangesteld. „Dat behoort tot de bevoegdheden van de toezichthouder. Als dat niet is gebeurd, waarom dan niet?" (NRC, 13 oktober 2009).

Na dit hoogtepunt verstomt de kritiek over het aanvragen van de noodregeling al snel weer, maar het lek die ervoor heeft gezorgd dat de noodregeling bij de media bekend werd, blijft lang onderwerp van discussie, zoals in de reconstructie van de Volkskrant op 24 oktober.

In de fase na de noodregeling van de DNB komen er al snel veel opiniestukken en reconstructies op over de vraag: Hoe heeft het zover kunnen komen? Deze opiniestukken komen voornamelijk van het Financieel Dagblad en de Volkskrant. Deze discussie noemt dezelfde gevolgen van de eerder genoemde niet goed uitgevoerde taken en bevoegdheden: de verklaring op 2 oktober, de beoordeling van de structurele soliditeit van de DSB en de noodregeling die de DNB aanvraag.

Daarnaast komen nog twee andere onderwerpen naar boven in deze reconstructies, de haircut en het algemene prudentiele toezicht van de DNB. De haircut van de DNB is het vierde punt van discussie. Deze maatregel wordt door het FD ook wel wordt gezien als 'de doodsteek' door de centrale bank (FD, 16 oktober 2009). Op 6 oktober besloot de DNB dat het onderpand van hypotheken van de DSB door de dreiging van claims veel lager gewaardeerd moest worden, waardoor de DSB opeens veel minder liquiditeit had om spaarders uit te betalen en om geld bij te lenen van de ECB (NRC, 16 oktober 2009). In reconstructies wordt gewezen op het feit dat dit een 'discretionaire bevoegdheid' van de DNB is, maar tevens wordt er wel op gewezen dat de DNB geen verklaring heeft voor de haircut en dat het behoorlijk laat is (FD, 16 oktober). De NRC noemt de redenering achter deze haircut het feit dat 'een bank vanzelf ongezond wordt als je denkt dat zij ongezond is' (NRC, 16 oktober).

Ten vijfde punt van discussie, het algemene prudentiele toezicht, heeft veel raakvlakken met discussiepunt twee, het tekort aan toezicht op de structurele soliditeit. De DSB-affaire is aanleiding om een breder verband te trekken naar de DNB en prudentieel toezicht in de kredietcrisis. Door de Telegraaf worden duidelijke verbanden getrokken met het 'Icesavedrama' en wordt er later een lezerspoll gepubliceerd waarin staat dat 68% concludeert dat 'falend toezicht tot de ondergang van DSB heeft geleid' (Telegraaf, 13 en 14 oktober 2009). Ook het FD geeft aan dat de centrale bank 'weer' niet in staat is 'de oplossing van een bancaire probleem te forceren' (FD, 13 oktober 2009). De NRC beschrijft het proces van de relatie tussen de DNB en een financiële instelling in moeilijkheden en beschrijft het als: 'de laatste vriend is je vijand geworden in een rommelig proces waarin je steeds meer van je bevoegdheden verliest' (NRC, 16 oktober). Volgens de Volkskrant wist de DNB 'al veel langer van problemen, maar was het niet in staat op te treden' (Volkskrant, 17 oktober 2009).

Dit wordt later in een reconstructie van 24 oktober gepresenteerd als een nieuwe onthulling, waarin het toezicht door de DSB-medewerkers werd omschreven als 'DNB-terreur' (NRC, 24 oktober 2009). Dit wordt de dag daarna door bijna alle kranten in dezelfde vorm overgenomen als belangrijke ontdekking. Deze herhaling is sowieso een belangrijk kenmerk van dit incident. Deze conclusies worden steeds vaker herhaald, bijvoorbeeld ook bij een uitgebreide analyse van hoogleraar Eijffinger in de Telegraaf dat de DNB steeds formeler en juridischer is geworden (Telegraaf, 14 november 2009). Dit is ook het geval bij de reconstructie van het Financieel Dagblad op 21 november, waarin het FD onthulde dat de directie van de DNB dat er tijdens de vergunningverlening van de DSB in 2005 een negatief advies van de eigen integriteitafdeling negeerde (FD, 21 november). Opvallend is dat de DNB, en ook de AFM, vaak niet in hetzelfde artikel reageren op negatieve berichtgeving, maar in andere berichten wel meerdere keren nieuw, strenger beleid aankondigen of aangeven dat ze te weinig bevoegdheden hebben (o.a. Trouw, 16 november 2009).

Opvallend is dat de AFM in bijna geen van deze stukken wordt aangevallen op haar taken en bevoegdheden. Alleen in het begin van het incident wordt aangegeven dat de AFM moet opschieten met haar onderzoek naar provisies en soms wordt de AFM terloops genoemd, zoals in het volgende artikel: 'De problemen bij DSB waren niet zo uit de hand gelopen als de toezichthouder, in dit geval AFM, daar eerder werk van had gemaakt' (FD, 13 oktober).

Er wordt juist aangegeven dat de AFM nog relatief jong is en pas laat de bevoegdheden kreeg om in te grijpen (o.a. Trouw, 13 oktober 2009). Ook de Griffier van de Vaste Kamercommissie merkte op dat de DNB toch 'wel wat meer onder vuur' lag. Volgens hem dacht de AFM gewoon: 'niet teveel bewegen' (Respondent 3, 2011; r. 73).

Natuurlijk is niet alle berichtgeving negatief, maar worden de AFM en de DNB door verschillende mensen ook verdedigd. Dit gebeurt het meest door experts zoals economische hoogleraren die de schuld geven aan 'het huidige toezichtmodel' en de wetgever die 'zo zwart als roet' ziet, omdat die 'te weinig heeft nagedacht over de fundamentele uitgangspunten van het toezicht (hoogleraar bestuursrecht De Moor-van Vught, Trouw 15 oktober 2009). De kranten geven aan dat Minister Bos Wellink fel verdedigt en dat Bos aangeeft dat de rechter juist de positie van DSB heeft verzwakt door te afwachtend te zijn bij het toekennen van de noodregeling (AD, 14 oktober 2009).

De negatieve berichtgeving rond DNB wordt mogelijk versterkt door het feit dat de DNB in veel zaken gebonden is aan zijn geheimhoudingsplicht en dat de DNB vaak alleen in de krant komt met 'geen commentaar' (o.a. Trouw, 20 oktober 2009). Dit wordt bijvoorbeeld in NRC ook erkend. De NRC geeft aan dat Dirk Scheringa het lek over de noodregeling vrijelijk 'moord met voorbedachten rade' kan noemen, terwijl de toezichthouders veel terughoudender moeten zijn (NRC, 17 oktober 2009). Ook de respondenten van de DNB geven aan dat de geheimhoudingsplicht 'iets onbevredigends' heeft, zowel voor publiek als de media (respondent 4, 2011; 165). Ook geven zij aan dat het voor hun als medewerker van de DNB 'wat moeilijk te begrijpen is waarom het voor anderen moeilijk te begrijpen is waarom we ons aan de wet houden', maar 'zo is het nu eenmaal' (Respondent 4, 2011; 163). Voor anderen, zoals hoofdredacteur van het FD, Ulko Jonker, wordt de geheimhoudingsplicht juist gezien als een excuus van de DNB om zich achter te verschuilen, zodat de toezichthouder zich niet hoeft te verantwoorden. Zijn artikel heeft dan ook de titel 'ongepaste majesteitlijke soevereiniteit (FD, 17 oktober 2009).

Daarnaast is er goed te zien dat er goed nuanceverschillen zijn tussen de verschillende kranten en daarbinnen weer tussen de verschillende geciteerde politici. De Telegraaf is vaak korter, scherper en maakt meer gebruik van citaten van gedupeerden, werknemers van de DSB en lezers. Het Financieel Dagblad, de Volkskrant en ook de NRC zijn duidelijk meer financieel gespecialiseerd: deze kranten hebben meer berichten over dit onderwerp en tevens zij zijn iets meer genuanceerd en maken ze in grotere mate gebruik van opiniestukken van 'experts' en lange reconstructies.

In de tabel hieronder is nog een keer goed te zien welke taken en bevoegdheden in de krantenberichten precies onder druk stonden, welke visies de kranten hadden op deze taken en bevoegdheden en wanneer deze taak in het media-incident opkwam.

Welke taken en bevoegdheden van organisatie onder druk	Welke visies op deze taken en bevoegdheden	Welk onderdeel van het media-incident
Verklaring DNB over solvabiliteit DSB	Te weinig effect gehad	Voorfase
Structurele soliditeit	Te weinig gekeken naar 'moraliteit' van producten DSB	Voorfase, nieuwswaarde: sensatie (Lakeman kondigt aan DNB aan te klagen)
Noodregeling	Niet zorgvuldig, niet genoeg geheimhouding (lek)	Sleutelgebeurtenis, grote mate van interactie tussen media en

		politieke actoren (aankondiging onderzoek)
Haircut	Te laat en te hard	Na sleutelgebeurtenis, deels gebruikt in 'nieuwe primeurs en follow-up stories'
Prudentieel toezicht (algemeen)	Te formalistisch en te afwachtend	Na sleutelgebeurtenis, deels gebruikt in 'nieuwe primeurs en follow-up stories', veel herhaling

5.2 Val van de DSB: Visies van principalen op autonomie van AFM en DNB

In de media-analyse is te zien dat er vanaf 13 oktober een grote mate van interactie is tussen de media en politieke actoren, met name de Kamerleden worden met grote regelmaat geciteerd. Zo wordt op 13 en 14 oktober SP-Kamerlid Ewout Irrgang vier keer geciteerd, waarin hij vraagtekens zet bij de mogelijkheden en bevoegdheden die de DNB had om in te grijpen (NRC, FD, Volkskrant, 13 oktober en Trouw, 14 oktober 2009). Ook Groenlinks-Kamerlid Sap en VVD'er Weekers worden uitgebreid geciteerd, vooral net voor en na Kamerdebatten. De Kamerleden geven vooral aan dat ze 'veel vragen' hebben (Sap en Weekers) en hun opmerkingen zijn dan ook vooral in vragende vorm of eisen om opheldering, bijvoorbeeld van Kamerlid Sap als het gaat om de bankvergunning van DSB: 'Is die vergunning lichtzinnig verleend of ontbrak het DNB aan voldoende instrumenten om dit te voorkomen?' (FD, 13 oktober 2009).

Deze interactie komt ook overeen met de opmerking van VVD-Kamerlid Huizing dat hij de media met name als een goed platform ziet om aandacht te krijgen voor zijn boodschap (Respondent 5; 2011; 93). Ook de respondenten van de DNB geven aan dat zij de kranten vooral lezen om te kijken wat er in de Tweede Kamer speelt en wat mogelijke Kamervragen gaan worden: 'Soms zie je een interview in de krant met een Kamerlid, die misschien nog niet aankondigt van: ik ga Kamervragen stellen, maar wel laat zien dat er iets gaat komen. Dat is mijn indruk' (Respondenten 4, 2011; 144).

Als men kijkt naar de inhoudelijke visies van de principalen op de autonomie van de AFM en de DNB, dan zijn daar vier belangrijke visies in te onderscheiden. Deze visies zijn: een onderzoek naar de specifieke taakuitoefening van de DNB, onderzoek naar de uitvoering van het prudentieel toezicht in het algemeen, een mogelijke uitbreiding van de taken en bevoegdheden van de toezichthouders en de toetsing van de deskundigheidsonderzoeken over bestuurders van de DSB, dat wordt uitgevoerd door de AFM en de DNB.

Als men kijkt naar de inhoudelijke visies van de Tweede Kamerleden en Minister is ten eerste te zien dat Minister Bos in zijn eerste reactie op de noodregeling meteen de eerste twee onderwerpen aandraagt. In zijn brief na de noodregeling geeft Minister Bos aan dat de aanvraag 'onvermijdelijk' was, maar zich ook afvraagt 'hoe het zover heeft kunnen komen' en hij daarom drie onderzoeken aankondigt (Kamerstuk II, 2009, 31 371, nr. 266; 2 en 4). Daarom heeft de Minister, na raadpleging van de toezichthouders, besloten een onafhankelijk onderzoek in te stellen naar de gang van zaken bij DSB Bank, waarbij ook wordt gekeken naar het toezicht van de AFM en de DNB. Daarnaast zullen de AFM en DNB onderzoek doen naar de huidige en voormalige bestuurders van de DSB (Kamerstuk II, 2009, 31 371, nr. 266; 4).

In de Telegraaf wordt dit gezien als een onderzoek waarbij de bestuurders van de DSB 'het vuur na aan de schoenen' wordt gelegd door de AFM en DNB en twee onafhankelijke onderzoeken, één naar de val van de DSB en één 'naar de vraag of toezichthouders DNB en AFM zelf niet tekort zijn geschoten' (Telegraaf, 13 oktober 2009). PvdA-Kamerlid Vos reageert meteen met 'het is goed dat DNB nu ingrijpt. We vinden het ook goed dat Minister Bos een onafhankelijk onderzoek laat uitvoeren' (FD, 13 oktober 2009).

In het debat tussen de Minister en de Vaste Kamercommissie Financiën van 15 oktober wordt er kritiek gegeven op alle vier de specifieke taken en bevoegdheden van de DNB die in deelvraag 1 worden behandeld. Hier komt dus de eerste visie naar voren: een onderzoek waarbij ook de specifieke taakuitoefening van de DNB wordt onderzocht. Vooral de PVV en VVD hebben vragen over de haircut die de DNB heeft uitgevoerd op het onderpand van de DSB Bank. VVD'er Weekers noemt het zelfs de 'eerste nekslag' voor de DSB Bank (Kamerstuk II, 2009, 31 371, nr. 278; 29). Ook het lek naar de Volkskrant ten tijde van de noodregeling wordt door bijna alle partijen, ook door coalitiepartij CDA genoemd als een kwalijke zaak (o.a. Irrgang (SP), Kamerstuk II, 2009, 31 371, nr. 278; 2). Er is ook kritiek op de verklaring van de DNB over de solvabiliteit van de DSB.

Toch vallen deze specifieke opmerkingen eigenlijk in grote mate binnen de algemene kritiek van de partijen op het prudentieel toezicht van de DNB, dat ook door de coalitiepartijen CDA, PvdA en CU wordt gedeeld. Dit kan dan worden gezien als visie twee. Het onderzoek naar de specifiek taakuitoefening, wordt geïncorporeerd in het algemene onderzoek naar de val van de DSB en het algemene toezicht van de DNB. PvdA-kamerlid Vos vindt dat de 'hoofdschuldige' moet worden gezocht en haalt daarnaast de Telegraaf aan die heeft geschreven dat de DNB al veel eerder heeft geprobeerd om in te grijpen. Daarbij trekt ze een verband met de Icesave-affaire waarin volgens haar de DNB 'te laks en te laat' heeft ingegrepen (ibid.; 4). Volgens CDA-kamerlid Blanksma liggen de 'vragen over falend toezicht bij iedereen voor in de mond' (ibid.; 5). Natuurlijk is te zien dat de oppositiepartijen sterker zijn in hun kritiek en trekken zij ook sneller deze kritiek door naar de Minister, 'de baas van de toezichthouders (Weekers, ibid.; 7).

De derde visie op de autonomie van de toezichthouders komt van de linkse partijen. De linkse partijen, SP, PvdA en GroenLinks geven naast hun kritiek ook aan dat er moet worden gekeken naar de bevoegdheden die de AFM en DNB hadden om in te grijpen bij de bank. Vooral SP'er Irrgang is daar heel sterk in (ibid.; 2). Zij kijken dus ook naar de wettelijke context waarbinnen de toezichthouders moesten opereren. Opvallend is dat in de reacties van de Tweede Kamerleden de AFM wel meer wordt genoemd samen met de DNB of ook apart kritiek krijgt, terwijl dit in de krantenberichten grotendeels afwezig was. Zo geeft SP-kamerlid Irrgang aan dat de AFM wel erg traag is geweest (ibid.; 3).

Een laatste kritiek en tevens de vierde visie op de autonomie van de AFM en de DNB is het feit dat in de eerste opzet van de onderzoeken, de AFM en de DNB geheel zelfstandig hun onderzoeken op de (oud)bestuurders van de DSB uit zouden voeren. Alle partijen zijn hier tegen, CDA-kamerlid Blanksma noemt de toezichthouders zelfs 'slager die hun eigen vlees keuren' (ibid.; 6). Het is grappig om te zien dat deze vergelijking door andere partijen zoals de PVV en zelfs de Minister wordt overgenomen en daarna ook regelmatig in het Financieel Dagblad meerdere keren opduikt (o.a. FD, 16 oktober 2009). De PvdA snapt dat het niet anders mogelijk is, maar wenst de 'kou uit de lucht' te halen en stelt een 'peer review' voor (ibid.; 37). De oppositiepartij PVV gelooft helemaal niet in onafhankelijk onderzoek en eist een parlementaire enquête (ibid.; 11).

Dit zal de PVV steeds opnieuw doen, zoals de twee moties in het debat van 17 december 2009 waarin de PVV aangeeft dat er 'volledige openheid aan de Kamer' moet worden gegeven en weer een oproep tot een parlementaire enquête (Kamerstuk II, 2009, 31 371, nr. 292 en nr. 293).

Minister Bos noemde in dit debat van 15 oktober een 'peer review' van een onafhankelijke derde nog ingewikkeld wegens de geheimhoudingsplicht en de vertrouwelijkheid van toezichtinformatie (FD, 16 oktober 2009). In de kranten wordt het Kamerdebat van 15 oktober beschreven als 'zware kritiek op Wellink' en wordt geconcludeerd dat 'de meeste pijlen zich op de toezichthouders richtten, vooral op DNB' (NRC, 15 oktober 2009; Volkskrant, 16 oktober). Op 20 oktober wordt de politiek weer geciteerd als verschillende Kamerleden oproepen tot snelheid van de onderzoeken naar de DSB (Scheltema en de bestuurdersonderzoeken, die net een week daarvoor zijn aangekondigd), bijvoorbeeld CDA'er Blanksma, die wordt geciteerd met 'Snelheid is prioriteit nummer één' (FD, 20 oktober 2009).

De positie van de Minister is echter veranderd als hij op 29 oktober een brief naar de Tweede Kamer stuurt over de onderzoeken naar de val van de DSB (Kamerstuk II, 2009; 31 371, nr. 271). Daarbij kondigt hij een uitbreiding aan van het onafhankelijke onderzoek, dat antwoord moet geven op tien onderzoeksvragen. Daarvan gaan vijf vragen over de AFM en de DNB: hebben de toezichthouders adequaat met signalen vanuit DSB omgesprongen, in hoeverre verscherpt toezicht omgezet in concrete acties, heeft de DNB op juiste wijze liquiditeits- en solvabiliteitsontwikkelingen gewaardeerd en gecommuniceerd, in hoeverre hebben beide adequaat gehandeld, hoe was de samenwerking, zijn regels van bevoegdheden toereikend voor beide toezichthouders? (ibid.; 2). Hoewel de AFM, zoals al eerder aangegeven, in de krantenberichten niet zo sterk in de schijnwerpers staat, wordt zij toch in bijna alle vragen gelijkgetrokken met de DNB. Daarnaast geeft de Minister aan dat dhr. Scheltema als onafhankelijk onderzoeker ook de deskundigheidstoetsen van de AFM en DNB over de bestuurders van de DSB gaat toetsen en hij daarin in 'alle feiten, afwegingen en conclusies van de toezichthouders' inzage krijgt (ibid.; 3). Hierin worden dus de drie belangrijkste visies genoemd. Blijkbaar vindt de Minister dat de geheimhoudingsplicht in dit geval moet worden opgerekt om een onafhankelijke toetsing mogelijk te maken. Het Financieel Dagblad constateert dat een aantal partijen dit niet ver genoeg vindt gaan en het draagvlak voor een parlementaire enquête groeit (FD, 30 oktober 2009). In het Kamerdebat wordt vooral door Groenlinks aangegeven dat de partij vindt dat de geheimhoudingsplicht veel te sterk is doorgevoerd en dat 'elke suggestie dat de slager zijn eigen vlees keurt' weg moet (Kamerstuk II, 2009; 31 371, nr. 285; 10). VVD'er Weekers geeft aan dat hij nu al kan zeggen de mate van onafhankelijkheid van het onderzoek 'onvoldoende is en dat het geheid uiteindelijk toch in handen wordt gelegd van de parlementaire onderzoekscommissie (ibid.; 3). Bos verdedigt de Commissie-Scheltema en geeft aan dat ook de AFM en de DNB 'ongelukkig' zijn met de manier waarop de geheimhoudingsplicht nu in de Wet Financieel Toezicht is geregeld en dat deze plichten mogelijk zullen worden heroverwogen (ibid.; 28).

Concluderend kan men stellen dat er kritiek is op de vier specifieke taken die genoemd worden in de media-analyse, maar dat hier nog geen sterke specifieke visie op de (veranderende) autonomie van de AFM en DNB aan wordt verbonden. De opmerkingen van de Tweede Kamerleden zijn vooral in vragende vorm en zijn om aan te geven wat de Kamerleden het liefst onderzocht willen hebben. De specifieke punten van kritiek vallen vooral binnen de algemene kritiek op het prudentieel toezicht, die ook wordt verbonden aan een roep om een onafhankelijk onderzoek. De linkse partijen verbinden hieraan een visie dat mogelijk de taken en bevoegdheden van de toezichthouders moeten worden uitgebreid.

Met betrekking tot de onderzoeken zijn de Tweede Kamerleden het meest concreet: ze willen niet dat de toezichthouders in hun eentje onderzoek doen naar de bestuursleden van de DSB-Bank, omdat dit de schijn opwekt dat zij als ‘slagers hun eigen vlees goedkeuren’. Het is misschien sterk om dit een sanctie te noemen, maar het kan wel worden gezien als een behoefte aan wat meer controle door de Tweede Kamer op de openheid en onafhankelijkheid van het onderzoek van de toezichthouders. Dit is nog eens samengevat in onderstaande tabel.

Welke visies op deze taken en bevoegdheden	Welk onderdeel van de principaal-agentrelatie	Door welke principaal (binnen TK: welke partij)
Onderzoek naar specifieke taken DNB: verklaring, haircut, noodregeling	Contract (onderzoek zou kunnen leiden tot verandering van deze bevoegdheden)	Met name oppositiepartijen (zijn specifiekere dan coalitie)
Onderzoek naar prudentieel toezicht algemeen	Contract en relatie (dus formeel en informeel).	Minister, alle partijen TK
Mogelijke uitbreiding taken en bevoegdheden AFM en DNB	Wettelijke context: mogelijke verandering contract	Linkse partijen TK (SP, PvdA, GL), ook in onderzoek Minister
Onafhankelijke derde bij deskundigheidstoets naar bestuurders DSB	Meer controle binnen onderdeel contract (eigenlijk zelfstandige bevoegdheid tot onderzoek)	Alle partijen TK, later pas Minister

5.3 Val van de DSB: Verandering in wettelijke en werkelijke autonomie van de AFM en DNB

Tijdens het media-incident over de val van de DSB is er niet direct een link te leggen met grote veranderingen in de formele autonomie van de AFM en de DNB. De kritiek die door de Tweede Kamerleden wordt geuit in dit media-incident wordt nog vaak gesteld in de vragende vorm: er zijn nog veel vragen en er worden voorbehouden gegeven met betrekking tot de conclusies van de verschillende onderzoeken die nog lopen. Er wordt gewacht met mogelijke maatregelen tot de onderzoeken van de AFM en de DNB en de Commissie Scheltema zijn afgerond. Er zijn wel twee mogelijke veranderingen waar te nemen in de autonomie van de toezichthouders tijdens en net na de val van de DSB: de onafhankelijke toetsing van de bestuurdersonderzoeken die worden uitgevoerd door de toezichthouders en verhoogde aandacht van de principaal voor het prudentieel en gedragstoezicht

Er is één maatregel die je zou kunnen zien als een tijdelijke verandering in de formele autonomie van de AFM en de DNB en dat is het feit dat er een toetsing plaatsvindt van een onafhankelijke derde (Scheltema) op de deskundigheidstoetsen van de AFM en de DNB met betrekking tot de (oud)bestuurders van de DSB die nu nog een beleidsbepalende functie hebben in de financiële sector. Dit valt onder de ‘reguliere toezichtwerkzaamheden’ van de AFM en DNB. Normaal is dit een onafhankelijke en vertrouwelijke procedure van de AFM en de DNB die valt onder de geheimhoudingsplicht en die niet kan worden ingezien door derden (Kamerstuk II, 2009, 31 371, nr. 271; 3). Echter, voor deze keer heeft de Minister, op verzoek van de Tweede Kamer, aangekondigd dat de toezichthouders deze onderzoeken laten toetsen door een onafhankelijke derde (Scheltema), om de openheid en onafhankelijkheid van de onderzoeken te vergroten. In de brief van de Minister werd aangegeven dat Scheltema de onderzoeken van de toezichthouders gaat toetsen op zorgvuldigheid en de mate waarin de toezichthouders in alle redelijkheid tot hun

conclusies zijn gekomen (Kamerstuk II, 2009, 31 371, nr. 271; 3). Dit betekent echter niet dat de Minister de uitkomst van deze toetsingen kan wijzigen, dus de formele autonomie van Gilardi met betrekking tot de relatie met minister en parlement niet wordt veranderd. Echter, door de grotere openheid geven de DNB en AFM wel meer verantwoording voor de conclusies van hun onderzoek, wat toch wel een verandering van de autonomie is.

Ten tweede is uit de officiële documenten en krantenberichten de andere mogelijke verandering van de autonomie moeilijk te achterhalen, namelijk de werkelijke autonomie en relatie tussen de Minister en toezichthouders. Zowel het Ministerie als beide toezichthouders geven aan dat er altijd al heel intensief contact is op 'werkvloerniveau, beleidsmatig niveau en directieniveau' (Respondent 4(1), DNB, 2011; r. 74). Daarin worden elkaar ideeën op beleidsmatig niveau afgetast 'wat vinden jullie van dit voorstel, wij denken er zus en zo over' (ibid.). Het Ministerie geeft ook aan dat in 90% van de gevallen deze gesprekken niet als bemoeienis worden ervaren. Dat het een klein wereldje is, is ook goed te zien aan het feit dat alle respondenten elkaar goed kenden. De respondent van de AFM vertelde dat hij dan ook meteen wordt gebeld door zijn contactpersonen als een van de bestuurders van de AFM wat geroepen heeft in de krant: 'Maar he (naam respondent), ik dacht toch dat we dit hadden afgesproken' (Respondent 1, 2011; 105).

De respondent van de AFM ziet dat in bepaalde situaties 'Kamer er ook dichter op zal zitten' en dat het dus belangrijk is dat de minister door zowel de AFM als de DNB 'gevoed blijft worden met: gaat het wel goed hier?' (Respondent 1; 2011; r. 67). De DNB geeft aan dat tijdens het hoogtepunt van de financiële crisis het contact met het Ministerie bijna onafgebroken was (Respondent 4(1), 2011; 84). Alle partijen geven echter aan dat in dit soort overleggen de Minister niet zal proberen te interveniëren in het toezicht op individuele gevallen, dat is de 'bottom line' (Respondent 1, 2011; 75). Ook in de officiële brieven van Minister Bos is te zien dat er heel veel is overlegd met de toezichthouders, vooral in de mate waarin de geheimhoudingsplicht kon worden opgerekt voor het onafhankelijk onderzoek van Scheltema en het onderzoek naar de beleidsbepalers. Er is echter geen eenduidige conclusie te trekken in de mate waarin er een verandering is geweest van de werkelijke autonomie. Naar alle waarschijnlijkheid zijn er wel intensieve gesprekken geweest, maar of deze gesprekken daadwerkelijk de informele autonomie hebben veranderd is waarschijnlijk te scherp gesteld.

De conclusie dat er nog niet echt veel verandert aan de formele autonomie van de AFM en de DNB zou kunnen verklaard worden door het feit dat het media-incident kan worden gezien als de beginfasen van de 'gemediatiseerde crisissen' zoals die zijn beschreven door Elchardus (2007; 78). Elchardus beschrijft dat in de beginfase van zo'n 'crisis' sprake is van de 'groei van bezorgdheid' en het begin van zuiveringsrituelen met het onderzoek naar de 'schuldige' (Elchardus, 2007; 78). Dit komt ook overeen met de toon van de debatten net na het media-incident, waarbij PvdA-Kamerlid Vos zelfs letterlijk aangeeft dat er moet worden gezocht naar 'de hoofdschuldige' (Kamerstuk II, 2009, 31 371, nr. 278; 4). Aan deze constatering zit een andere vraag vast, namelijk: In hoeverre zullen de twee volgende incidenten leiden tot een overheveling naar de vervolgfases van een 'gemediatiseerde crisis', zoals het uitvoeren van 'concrete politieke actie' of 'het verdrijven van de zondebok', of staan de andere twee incidenten weer geheel op zichzelf (Elchardus, 2007; 79).

Voor welke taken en bevoegdheden verandering van de autonomie	In hoeverre wordt autonomie ingeperkt (informeel/formeel)	Dimensies van Gilardi
Onafhankelijke toetsing van deskundigheids- en integriteitsonderzoeken AFM en DNB	Deels formeel (meer verantwoording over afleggen, normaal binnen geheimhouding)	Geen verandering(immers alleen marginale toetsing Scheltema, geen inhoudelijke inmenging politieke principalen)
Prudentieel en gedragstoezicht tijdens verhoogde aandacht	Meer informele gesprekken (echter volgens de respondenten hierin niet echt verandering autonomie)	Geen verandering

5.4 Conclusie media-incident 'val van de DSB'

Als samenvatting van dit incident zou men kunnen stellen dat er vier specifieke taken van de DNB in de media onder druk stonden tijdens de berichtgeving rond de val van de DSB: de verklaring, het toezicht op de structurele soliditeit, de aanvraag voor de noodregeling en de 'haircut'. Daarnaast was er kritiek op het algemene prudentiele toezicht van de DNB, dat te formalistisch en afwachtend zou zijn. In de visies van de principalen zijn deze kritiekpunten op de specifieke taken van de AFM en de DNB samen met de algemene kritiek opgenomen in één maatregel: een onderzoek naar het prudentieel (en gedrags-)toezicht door Scheltema, samen met andere factoren rond de val van de DSB. Daarnaast eist de Tweede Kamer dat een onafhankelijke derde de bestuurdersonderzoeken toetst, die zijn uitgevoerd door de toezichthouders. Deze onafhankelijke toetsing is ook een belangrijke verandering van de autonomie. Daarnaast is er meer informeel overleg geweest, maar er is niet met zekerheid vast te stellen of dit een verandering van de werkelijke autonomie heeft veroorzaakt. Duidelijk is dat dit media-incident zich nog in de voorfase van de 'gemediatiseerde crisissen' bevindt, waardoor er nog vooral wordt gezocht naar de 'schuldige' en er nog weinig concrete maatregelen zijn.

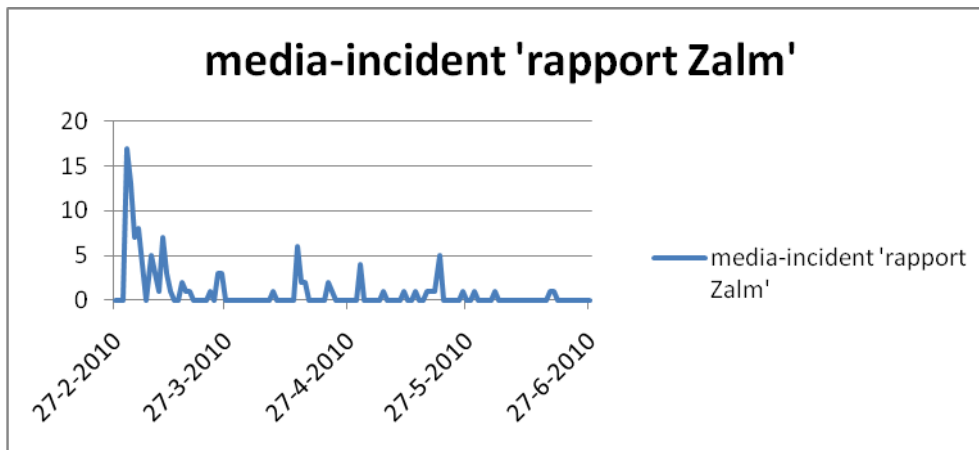
Hoofdstuk 6 - Reconstructie en analyse van media-incident: 'Rapport Zalm'

6.1 'Rapport Zalm': beschrijving van het incident

Hieronder is de grafiek te zien van het media-incident 'het Rapport Zalm'. In de grafiek is te zien dat het media-incident voldoet aan de eisen van een media-incident: de nieuwsgolf begint met een sleutelgebeurtenis, houdt elke dagen aan en zakt dan langzaam af, gevolgd door enkele 'follow-up stories'. Hoewel dit media-incident een hogere piek heeft dan het vorige incident (14 berichten om 17 berichten na de sleutelgebeurtenis), is de nieuwsgolf veel korter en is het aantal 'follow-up stories' ook korter en veel minder aanwezig. Dit zal ook worden beschreven in de ontwikkeling van het media-incident hieronder, voordat er wordt ingegaan op de drie empirische deelvragen van het onderzoek.

In het vorige incident had Minister Bos, op aandringen van de Kamer, aangekondigd dat Scheltema de herbeoordelingen van de oud-bestuurders van de DSB Bank zou toetsen, die op dat moment nog een beleidsbepalende functie bezetten in de financiële sector. Daarna verandert er weinig aan de toon en inhoud van het debat, op enkele 'follow-up stories' na. Het debat krijgt echter een nieuw impuls als Minister de Jager de uitkomst bekendmaakt van Scheltema's toetsing van het eerste bestuurdersonderzoek van de AFM en de DNB. Op 1 maart geeft Minister de Jager de toetsing van Scheltema van het eerste bestuurdersonderzoek, die van Gerrit Zalm, vrij. Op deze bekendmaking volgt op 2 maart 2010 een golf van 17 krantenberichten. Scheltema heeft geconstateerd dat beide toezichthouders het niet eens waren over hun beoordeling van Gerrit Zalm, voormalig Minister, voormalig bestuurder bij de DSB Bank en huidige topman bij staatsbank ABN AMRO. De AFM oordeelt negatief over Zalm, de DNB oordeelt positief en Scheltema oordeelt vervolgens dat 'de AFM te ver is gegaan' (Trouw, 2 maart 2010). De krantenberichten hebben koppen als 'Zalm spartelt door' en 'Oordeel dat niemand verwacht leidt tot verbijstering in Kamer' (beiden NRC, 2 maart 2010). De toetsing van Scheltema (met daarin de opmerking dat de AFM en DNB het oneens waren) kan dan ook worden gezien als de sleutelgebeurtenis van het incident.

De krantenberichten lopen door en er is sprake van een nieuwe piek op 11 maart, de dag na het algemeen overleg van de Tweede Kamer en het rapport van de Rijksrecherche over het uitlekken van de noodregeling in het vorige incident (o.a. Telegraaf, 11 maart 2010). Het media-incident is ongeveer afgelopen op 14 maart 2010, als de kranten voor het eerst niets publiceren over het onderwerp. Daarna zijn de kranten lange tijd redelijk stil over het onderwerp. Opvallend is te zien dat in dit geval de 'follow-up stories' vooral bestaan uit berichtgeving over handelingen van de Minister, Tweede Kamer of toezichthouders. Dit is het geval op 25 en 26 maart (3 artikelen per dag) na overleg van Kamercommissie met AFM en DNB, op 14 april na de bekendmaking van het tweede bestuurdersonderzoek (dhr. Linschoten) en op 30 april en 20 mei na de brief van de Minister dat het rapport Scheltema wordt vertraagd.



Figuur 7: het aantal krantenberichten per dag bij media-incident 'Rapport Zalm'

6.2 'Rapport Zalm': Taken en bevoegdheden die onder druk staan in de media

In het incident rond de 'val van de DSB' werd al in verschillende krantenberichten gesuggereerd dat Zalm mogelijk 'een pikante rol' speelde in het provisiebeleid van de DSB Bank, één van de redenen waarom de DSB Bank in opspraak kwam (Telegraaf, 15 oktober 2009). Tweede Kamerleden riepen ook duidelijk op dat het bestuurdersonderzoek van de AFM en de DNB naar Zalm snel moest plaatsvinden (Volkskrant, 13 oktober 2009). Het onderzoek moest eigenlijk al eind december klaar zijn, maar liet op zich wachten tot 1 maart 2010, toen Minister de Jager Scheltema's beoordeling van het onderzoek van de toezichthouders naar de Kamer stuurde. In de reconstructie is al aangegeven dat de beoordeling van Scheltema over het onderzoek van de toezichthouders een nieuwe nieuwsgolf in gang bracht.

Er kan worden gesteld dat in dit media-incident de AFM veel meer onder druk stond dan de DNB. Grof kan de berichtgeving worden ingedeeld vier belangrijke punten van discussie op het handelen van de AFM en de DNB. Ten opzichte van de AFM waren er twee belangrijke punten van kritiek, die werden aangekaart door Scheltema en werden overgenomen door de kranten. Ten eerste zou negatieve oordeel van de AFM onvoldoende onderbouwd zijn geweest er was er geen sprake van wederhoor met Gerrit Zalm zelf. Ten tweede zou de AFM niet haar onderzoek in de vorm van een aanbeveling gedaan moeten hebben, maar het in 'gewone' vorm naar de DNB moeten sturen. Het derde punt van kritiek ging over de DNB: in sommige artikelen werden vraagtekens geplaatst bij het rapport van de DNB, die zou met een positieve beoordeling van Zalm ook zichzelf hebben vrijgepleit (o.a. Volkskrant, 3 maart). Ten slotte was er kritiek op de samenwerking van de AFM en de DNB, die hadden er samen uit moeten komen, zodat er uiteindelijk een eenduidige beoordeling zou zijn geweest. In het vorige incident zag je goed de ontwikkeling van de verschillende discussiepunten. In dit geval is het incident veel korter en worden de verschillende taken en bevoegdheden die ter discussie staan vaak gelijktijdig aangevallen, en weer verdedigd. Er is hieronder dus niet een goede tijdslijn aan te geven, alle discussiepunten vallen eigenlijk in de periode net na de sleutelgebeurtenis. Hieronder zullen deze discussiepunten uitgebreider worden besproken en zal ook de verdediging tegen de punten worden meegenomen.

Het eerste punt van kritiek komt het eerst naar voren in de berichtgeving. Op 2 maart berichten de kranten negatief over het oordeel van de AFM over de deskundigheid en integriteit van Zalm. Het Financieel Dagblad komt onder andere met de titel 'AFM blundert bij toets Zalm' (FD, 2 maart 2010).

In een later stuk concludeert de hoofdredacteur Ulko Jonker uit de beoordeling van Scheltema dat de AFM 'de beoordeling van verschillende aspecten van het optreden van Zalm onvoldoende of te kort door de bocht' heeft 'onderbouwd' (FD, 6 maart 2010). De Telegraaf vindt het een 'pijnlijke zaak', want 'aan Gerrit Zalm kleeft nu een negatief (slecht uitgevoerd) onderzoek dat wél openbaar is' (Telegraaf, 2 maart 2010). De NRC geeft aan dat Scheltema 'gehakt' maakt van het oordeel en de handelswijze van de AFM die Zalm 'afserveert' (NRC, art. 4, 2 maart).

Deze handelswijze is het tweede waar de kranten, in navolging van Scheltema, kritiek op hebben. In het geval van een deskundigheid- en betrouwbaarheidstoets van iemand uit de bancaire sector, zoals hier bij Zalm het geval is, is de DNB de 'lead' toezichthouder en kan de AFM advies geven aan de DNB met betrekking tot relevante informatie vanuit het gedragstoezicht. In het geval van Zalm stuurde de AFM haar advies in de sterke vorm van een 'aanbeveling' aan de DNB, waardoor dit oordeel van de AFM moest worden opgenomen in de uiteindelijke conclusie van de DNB en het wel in de beoordeling van Scheltema moest komen. De beoordeling van Scheltema dat in de keuze voor het middel van aanbeveling de 'AFM te ver' is gegaan werd door veel kranten overgenomen (Trouw, 2 maart 2010). Meerdere kranten citeren Scheltema als hij zegt dat de buitenwereld niet moet 'worden opgescheept met meningsverschillen die in eigen gelederen niet kunnen worden opgelost' (o.a. FD, art. 2, 2 maart en Volkskrant, 6 maart 2010). De AFM had veel beter haar oordeel over Zalm via een 'vormvrij schriftelijk stuk' kunnen toezenden (FD, art. 2, 2 maart 2010). De kranten hebben vooral kritiek op het feit dat de verschillen tussen de toezichthouders naar buiten zijn gekomen. Het FD spreekt zelfs van een 'unieke situatie' als ze het heeft over het verschillende oordeel van de toezichthouders (FD, 2 maart 2010). Scheltema heeft zelfs over de aanbeveling het vermoeden dat 'de AFM zich in deze procedure een wat sterkere positie heeft willen verschaffen dan gebruikelijk', wat in de krant wordt geïnterpreteerd als 'de AFM heeft een te grote broek aangetrokken' (FD, 2 maart 2010). De AFM 'oogst' hiermee volgens de NRC 'nu onbegrip in de politiek' (NRC, 2 maart 2010).

Echter, volgens de respondent van de AFM was het voor de AFM 'in principe geen afwijkende zaak, totdat die media-aandacht er kwam' (Respondent 1, 2011; r. 193). De respondent geeft aan dat de AFM de verschillende oordelen in feite 'inherent aan het systeem' vindt, maar dat de DSB casus bijzonder was, omdat 'alles naar buiten kwam' wat normaal niet gebeurt (Respondent, 1, 2011; r. 191 en 193).

Het naar buiten komen van het negatieve oordeel van de AFM leidt niet alleen tot kritiek op de AFM zelf, leidt tot het derde punt van kritiek, die op de samenwerking tussen de toezichthouders. De kranten oordelen dat de discussie over de geschiktheid van Zalm nu wordt 'overstegen door de vraag of de samenleving gerust kan zijn met twee toezichthouders die kennelijk totaal andere opvattingen hebben over wat een deskundige bankdirecteur is' (NRC, 2 maart 2010). Later spreekt Trouw ook van een 'pijnlijk kijkje in de keuken: de samenwerking en onderlinge verhoudingen laten veel te wensen over' en de AFM wordt door de Minister 'terug in zijn hok' gestuurd (Trouw, 5 maart 2010). In dit gedeelte van de krantenberichten worden ook veel hoogleraren en andere experts gevraagd naar de brede gevolgen voor het financieel toezicht. Zo ook hoogleraar Arnoud Boot, die concludeert dat 'dit kan lijken op een overwinning van de DNB. Maar het financieel toezicht als zodanig komt nu ter discussie te staan en dat is schadelijk voor beide toezichthouders' (Volkskrant, 6 maart).

De respondent van de AFM geeft aan: 'Dat is het wrange, dat het lijkt of we niet goed met elkaar omgaan, maar er is zoveel contact op zoveel dossiers' (Respondent 1, 2011; r. 183). Hij geeft wel aan dat de prudentiële en gedragsinvalshoeken soms 'elkaar wel een beetje bijten, en' dan 'moet je wel eens stevige discussies hebben' (Respondent 1, 2011; r. 183). In de kranten wordt ook aandacht besteed aan het stijlverschil tussen de AFM en de DNB, waarbij de AFM wat 'agressiever' is (NRC, 2 maart 2010). Dit beeld wordt nog eens versterkt door het portret het FD maakt van AFM-bestuurder Kockelkoren die wordt omschreven als een 'bijtertje' (FD, art. 4, 3 maart).

Dit stijlverschil is niet alleen maar negatief voor de AFM. Het contrast tussen de AFM en de DNB brengt de kranten tot het vierde punt van kritiek: het bestuurdersonderzoek van de DNB. Volgens verschillende kranten blijft over de 'wat meer bedaagde toezichthouder' de DNB de schijn hangen dat deze 'de boel heeft willen sussen', of 'zijn eigen vlees keurt' (Trouw, 5 maart en Volkskrant, laatste art., 3 maart 2010). Hoogleraar Sweder van Wijnbergen en columnist Bert Wagendorp zijn in hun oordeel nog scherper en geven aan dat de AFM onafhankelijk was, terwijl de 'DNB ook zichzelf onderzocht' en het 'erop lijkt dat DNB vooral zichzelf vrijpleit' (Volkskrant, 2 en 3 maart 2010). De AFM wordt door de directeur van de Consumentenbond, juist gecompimenteerd voor haar 'vasthoudendheid', waarbij hij stelt dat 'als de mening van de AFM minder zwaar telt, zeg je als samenleving dat de klant ook minder zwaar weegt' (Volkskrant, 4 maart 2010).

Als men kijkt naar de verschillen tussen de kranten, dan is te zien dat vooral het Financieel Dagblad en de NRC publiceren over het onderwerp. Met name het Financieel dagblad is ongemeen scherp in haar oordeel over de AFM, met een paar belangrijke bijdragen van de hoofdredacteur Jonker, die een stuk publiceert waarbij hij de 'blunders' van de AFM één voor één opsomt (FD, 6 maart 2010).

Natuurlijk worden beide toezichthouders ook verdedigd in verschillende artikelen. Dit gebeurt met name door de schuld te leggen bij de twee andere betrokkenen in dit proces: Minister de Jager en onafhankelijke derde Scheltema. Op de Minister is met name de kritiek dat hij 'als politiek verantwoordelijke' meer de regie had moeten nemen: of besluiten dat Zalm toch weg had moeten wegens gebrek aan vertrouwen, of de toezichthouders samen moeten 'opsluiten met de opdracht: pas naar buiten komen als u het eens bent' (NRC, 2 maart 2010). Door dit niet te doen heeft hij laten gebeuren dat het vertrouwen in het financieel toezicht werd beschadigd. Ook op Scheltema is kritiek en wel door twee bekende namen: hoogleraar Arnoud Boot en oud-topman van de AFM Arthur Docters van Leeuwen in Buitenhof. Volgens Boot had Scheltema niet zo duidelijk moeten kiezen voor de DNB. Met die keuze wordt het Ministerie volgens Boot 'gedwongen zich op de toezichthouders richten' en heeft het als gevolg dat de 'toezichthouders in het verdomhoekje zitten' (Volkskrant, 3 maart 2010). Docters van Leeuwen noemt het rapport van Scheltema 'onevenwichtig, onjuist en pretentius' en hij vindt dat het oordeel van de AFM gelijkwaardig moet worden gemaakt aan dat van de DNB (Trouw en FD, 8 maart 2010). Hoogervorst, topman van de AFM, voegt hieraan toe dat volgens de wet de toezichthouders gewoon tot een ander oordeel mogen komen (Volkskrant, 9 maart 2010).

In de tabel op de volgende bladzijde is nog een keer goed te zien welke taken en bevoegdheden in de krantenberichten precies onder druk stonden, welke visies de kranten hadden op deze taken en bevoegdheden en wanneer deze taak in het media-incident opkwam.

Welke taken en bevoegdheden van organisatie onder druk	Welke visies op deze taken en bevoegdheden	Welk onderdeel van het media-incident
Deskundigheids- en betrouwbaarheidsonderzoek AFM	Onvoldoende onderbouwd, geen wederhoor met Gerrit Zalm	Na sleutelgebeurtenis
Gebruik middel aanbeveling bij Deskundigheids- en betrouwbaarheidsonderzoek AFM	Te zwaar middel (gezorgd voor escalatie, machtsstrijd)	Na sleutelgebeurtenis
Samenwerking AFM en DNB	Niet goed, mogelijk machtsstrijd	Na sleutelgebeurtenis (iets later)
Deskundigheids- en betrouwbaarheidsonderzoek DNB	DNB pleit zichzelf vrij	Na sleutelgebeurtenis (vaak tegelijk met kritiek op samenwerking)

6.3 'Rapport Zalm': Visies van principalen op autonomie van AFM en DNB

Zoals hierboven al is aangegeven is de sleutelgebeurtenis van dit media-incident Scheltema's toetsing van het bestuurdersonderzoek van de AFM en DNB naar de deskundigheid en betrouwbaarheid van oud-DSB topman Gerrit Zalm. De Minister geeft in zijn brief aan dat professor Scheltema 'een aantal kritische kanttekeningen' stelt over het feit dat de 'toezichthouders onderling niet telkens eenzelfde beoordelingslijn hebben gehanteerd' (Kamerstuk II, 2010, 31 371, nr. 319; 1). De Minister is hier blijkbaar ook niet tevreden over, want hij geeft onder deze opmerking aan dat hij hierover op korte termijn een gesprek zal hebben met de voorzitter van de AFM en de president van de DNB (ibid.). In het incident zijn vier belangrijke visies van de principalen te zien die betrekking hebben op de autonomie van de AFM en DNB: de AFM moet geen gebruik meer maken van het middel van aanbeveling; er moet een onderzoek komen naar de ruimte voor interpretatie die de wet geeft bij de beoordeling van de deskundigheid van bestuurder; indien één toezichthouder de bestuurder niet deskundig vindt moet die weg en tenslotte moet de DNB criteria opstellen voor haar bestuurdersonderzoeken.

Dit eerste stuk gaat over de brief van Scheltema. Deze brief kan niet worden gezien als de visie van een principaal, maar omdat de visies van de principalen in grote mate voortkomen uit de beoordeling (of in reactie op de beoordeling) is de inhoud van de beoordeling hier toch opgenomen. Uit de media-analyse is te halen dat Scheltema in de begeleidende beoordeling verschillende kanttekeningen plaatst bij het onderzoek van de AFM. Scheltema geeft aan dat hij het accent van zijn beoordeling legt op 'de vraag of de toezichthouders het publieke belang voldoende in het oog hebben gehouden', waarbij ook hoort 'een zorgvuldig en rechtsstatelijk handelen jegens belanghebbenden' (Scheltema, 26 februari 2010; 4). Zoals al in de kranten werd geciteerd, geeft Scheltema aan dat het stijlverschil tussen de toezichthouders geen excuus geeft om de 'buitenwereld' op te schepen met 'meningsverschillen die in eigen gelederen niet kunnen worden opgelost' (ibid.; 5). De daaropvolgende opmerking dat de toezichthouders 'moeten accepteren dat het eigen standpunt niet steeds kan prevaleren' slaat duidelijk op de latere constatering dat de AFM zichzelf een 'wat sterkere positie heeft willen verschaffen dan gebruikelijk' met het geven van een aanbeveling (ibid.; 5 en 10).

Deze aanbeveling past volgens Scheltema niet goed in het huidige systeem en heeft geleid tot een 'formeelbureaucratische opstelling' tegenover Zalm die 'niet meer aanvaardbaar' is (ibid.; 9). Scheltema oordeelt duidelijk dat in dit geval de AFM ingaat tegen de 'goede samenwerking' die er zou moeten zijn tussen de twee toezichthouders' (ibid.; 10). Scheltema is op dit punt duidelijk negatiever tegenover de AFM dan de kranten, die bij het onderwerp van een slechte samenwerking beide toezichthouders betrekken.

Naast deze kritiek op het punt van de aanbeveling gaat Scheltema ook in op de inhoud van het onderzoek van de AFM. Hij plaatst vraagtekens bij de interpretatie van de AFM van het begrip deskundigheid, die volgens hem kan worden omschreven als: 'heeft hij zich (de bestuurder), gezien zijn optreden, een goed bestuurder getoond?' (ibid.; 14). Ook heeft de AFM de interne stukken van de DSB niet altijd juist geïnterpreteerd en vervolgens geen wederhoor gepleegd met Gerrit Zalm zelf (ibid.; 15). Tenslotte komt hij tot de conclusie dat de aanbeveling van de AFM 'niet de afweging' bevat 'die de beginselen van behoorlijk bestuur vereisen', terwijl hij wel een positieve beoordeling geeft over het oordeel van de DNB (ibid.; 19). Met name de DNB heeft zich 'kwetsbaar opgesteld' en zij heeft onbevooroordeeld van haar eerdere 'ja' haar onderzoek uitgevoerd (ibid.; 7).

De toekomstige regeringspartijen CDA en VVD concluderen in de Volkskrant vervolgens dat 'Zalms naam hiermee is gezuiverd en dat de AFM een veeg uit de pan moet krijgen' (Volkskrant, 2 maart). Trouw bericht juist dat 'verschillende Kamerfracties' een debat willen met Minister de Jager over het verschillende oordeel van de toezichthouders en de SP concludeert zelfs dat Zalm niet kan aanblijven (Trouw, 2 maart 2010). De NRC spreekt hierbij van 'beroering in de Tweede Kamer' die aangeeft dat zij vinden dat beide toezichthouders staat zouden moeten zijn hun 'tegenstrijdigheden achter gesloten deuren op te lossen' (NRC, 2 maart). PvdA'er Tang vindt dat er nu 'alleen maar verliezers zijn' (NRC, 2 maart 2010). De Minister krijgt in hetzelfde artikel ook kritiek op het feit dat hij meer regie had moeten voeren. VVD'er Weekers: 'het is niet aan de minister om de inhoud van het AFM-advies te wijzigen, maar hij kon wel wat aan de deugdelijkheid doen' (NRC, 2 maart 2010). Deze oproep van Weekers wijst duidelijk op een roep om meer informele controle van de Minister en daarmee een bepaalde inperking van de autonomie van de AFM. CDA-kamerlid Blanksma trekt deze roep door naar de andere bestuurdersonderzoeken 'want zo kan de toetsing niet voor de overige vijf ex-DSB-bestuurders' (FD, 2 maart 2010). Deze twee oproepen gaan over de eerste visie op de autonomie: de AFM moet in de volgende onderzoeken niet meer gebruikmaken van het middel van aanbeveling.

Het aangekondigde gesprek van de Minister met de topmannen van beide toezichthouders vindt plaats op 4 maart 2010. Hierin laat de Minister zien dat hij de eerste visie onderschrijft, daarnaast geeft hij ook aan dat de interpretatieruimte voor de bestuurdersonderzoeken in de wet blijkbaar te groot is en dat hierna moet worden gekeken, de tweede visie. De Minister geeft in zijn brief aan dat beide toezichthouders 'de ontstane onduidelijkheid over het oordeel voer de geschiktheid van de heer Zalm' 'betreuren' (Kamerstuk II, 2010, 31 371, nr. 320; 2). Wel geeft hij aan dat de wet ruimte biedt voor een verschillend oordeel van beide toezichthouders, maar dat het eindoordeel van de DNB is. De AFM 'heeft te kennen gegeven het oordeel van DNB ten volle te respecteren', maar blijft achter haar advies staan (ibid.; 2). De Minister geeft wel aan dat de wet kennelijk ruimte geeft aan 'interpretatieverschillen' en dat hij gaat kijken in hoeverre dit in de toekomst wenselijk is (Kamerstuk II, 2010, 31 371, nr. 320; 2). De Minister geeft daarbij aan dat hij ook het middel van aanbeveling een ongelukkige keuze vond en dat de toezichthouders de volgende bestuurdersonderzoeken 'met inachtneming van die interpretatie vormgeven' (ibid.; 2).

De Minister probeert dus wat meer controle over te hebben over de procedure die beide toezichthouders gebruiken.

Het NRC concludeert de dag daarna dat de toezichthouders hebben beloofd om te proberen hun grieven over bestuurders op een 'andere lichtere manier', kenbaar te maken (NRC, 5 maart 2010). VVD'er Weekers geeft aan dat hij tevreden is omdat de Jager het terug weet te brengen 'tot de juiste proporties (FD, 5 maart 2010). Echter, PvdA'er Tang streept alvast de derde visie op de autonomie aan: hij vindt dat er in de wet moet worden geregeld dat 'als één toezichthouder niet akkoord is, hun gezamenlijke oordeel negatief moet zijn' (FD, 5 maart). In minstens 5 kranten wordt er verslag gegeven van het gesprek van de Jager, waarbij de conclusies variëren van: 'AFM houdt vast aan ontslag van Zalm' (Volkskrant, 5 maart), 'AFM krijgt uitbrander van Minister de Jager over kwestie rondom Zalm' (AD, 5 maart) tot 'DNB en AFM op matje' (Telegraaf, 4 maart).

De situatie blijft echter onduidelijk, omdat beide oordelen van de AFM en DNB niet naar buiten mogen worden gebracht wegens toezichtgevoelige informatie (geheimhoudingsplicht). Om de situatie toch te verhelderen worden zowel Scheltema (15 maart) als beide toezichthouders (24 maart) uitgenodigd voor een gesprek met de Tweede Kamercommissie Financiën. Uit het rapport van het gesprek met Scheltema komt duidelijk naar voren dat de SP vooral kritiek heeft op Scheltema zelf: die is scheidsrechter gaan spelen in plaats van een inhoudelijke toetsing uit te voeren (Kamerstuk II, 2010, 31 371, nr. 325; 8). Hier is ook de PvdA het, in minder sterke mate, eens met de SP (ibid.; 11). Het CDA en VVD vinden ook dat Scheltema een 'salomonsoordeel' heeft geveld, maar dat Scheltema hierin gedwongen werd door het handelen van de toezichthouders (ibid.; 7).

SP-kamerlid Irgang verdedigt de AFM met de constatering dat volgens hem de Wft de AFM geen andere ruimte laat dan het middel van aanbeveling en het dus niet eerlijk is dat de AFM hier kritiek op krijgt (ibid.; 8). Dit heeft duidelijk te maken met de tweede visie die de Minister gaf over de interpretatieverschillen in de wet, echter de SP'er verbindt hier andere conclusies aan. Ook de PvdA en GroenLinks geven aan dat de kritiek van de AFM 'deels waar' is en vragen zich eigenlijk vooral af wat de criteria van de DNB eigenlijk zijn, aangezien zijn geen beleidsregel hebben op dit punt (de AFM wel) (ibid.; 3 en 5). Dit kan worden gezien als visie vier.

Het CDA en VVD zijn wel kritischer over het handelen van de AFM. Daarbij plaatsen ze wel twee aparte kanttekeningen. De VVD geeft aan dat de Minister meer had kunnen doen om de AFM van de aanbeveling te weerhouden (ibid.; 7). CDA-kamerlid Blanksma geeft wel aan dat de AFM in de media roept dat 'wanneer zij alles had mogen vertellen, het (oordeel) nog veel erger was geweest' en zij is bezorgd over het feit dat het parlement niet goed wordt ingelicht (ibid.; 21). Sommige Kamerleden willen dat Scheltema dit geval doortrekt naar andere onderzoeken of zelfs het Twin-Peak model (CDA). Hierop geeft Scheltema aan dat het natuurlijk wel zo is dat 'DSB één geval is' en 'de vraag of je het heel anders moet doen moet je misschien laten afhangen van andere gevallen dan alleen maar het ene DSB-geval (ibid.; 20).

De lijn van de politieke partijen in het gesprek met dhr. Scheltema is ook te zien in het gesprek met Hoogervorst van de AFM en Wellink van de DNB op 24 maart (Kamerstuk II, 2010, 31 371, nr. 333). De SP geeft weer aan dat ze eigenlijk vindt dat als één toezichthouder geen vertrouwen meer heeft in een bestuurder, deze weg moet (ibid.; 2). De PvdA gaat juist door op de criteria die de DNB hanteert bij de onderzoeken en geeft aan dat bij hem het beeld ontstaat dat volgens de DNB 'een deskundig bankier iemand is die wel op de centen past, maar niet op zijn klanten' (ibid.; 12). Het is te zien dat de linkse partijen vooral gericht zijn op visie drie en vier, de visies die niet specifiek over de AFM gaan.

De midden- en rechtse partijen richten zich meer op visie een en twee: dus het feit dat de AFM geen aanbeveling mag geven en dat de interpretatieruimte in de wet moet worden verkleind. Dit is in hetzelfde debat te zien. Kamerlid Weekers van de VVD richt zijn pijlen nog steeds op het gebruik van de aanbeveling van de AFM (ibid.; 7). Daarnaast geeft hij aan dat hij wil uitspreken 'waar de toezichthouders bij zijn, niet alleen via de krant, dat ik vind dat het vertrouwen in het toezicht, dat onomstreden moet zijn, toch een krasje heeft opgelopen (ibid.; 3). Het CDA gaat nog een stapje verder en vraagt zich af of de AFM niet 'willens en wetens deze aanbeveling' heeft 'gedaan terwijl u wist dat openbaar zou worden dat er een conflict was' (ibid.; 6).

In dit gesprek verdedigen de AFM en de DNB zich natuurlijk ook. Beiden geven aan, in lijn met wat de respondent van de AFM aangaf, dat er een goede samenwerking is, hoewel er natuurlijk wel eens spanning is (ibid.; 5 en 16). Vooral dhr. Wellink van de DNB wordt geïrriteerd als er aan hem gevraagd wordt wat hij vindt van het kritiek op de AFM: 'Iedereen vraagt ons om niet over de straat te gaan rollen en vervolgens moedigt men ons aan om een partijtje vrij worstelen te starten' (ibid.; 23).

Na deze gesprekken worden er ongeveer een half jaar geen nieuwe maatregelen aangekondigd. Hoewel er wel naar Scheltema moet worden geluisterd als hij aangeeft dat de DSB 'maar één geval is', is het wel opvallend dat eind december 2010 en begin februari 2011 twee nieuwe maatregelen op het gebied van bestuurdersonderzoeken worden aangekondigd. Eind december kondigen de AFM en de DNB hun gezamenlijke beleidsregel aan met betrekking tot de deskundigheid en betrouwbaarheid van beleidsbepalers (visie vier). Begin februari 2011 komt er een actie van de Minister, het stuk Visie Toezicht op Afstand, waarin mede wordt aangegeven dat als één toezichthouder een bestuurder niet betrouwbaar vindt, deze weg moet (visie drie) (Ministerie van Financiën, 2011; 6). Daarnaast probeert de Minister ook meer sturing te geven aan deze onderzoeken door een ladder op te stellen van feiten waaraan kan worden gemeten in hoeverre een bestuurder onbetrouwbaar kan worden gevonden (visie twee) (Ministerie van Financiën, 2011; 7). Indien deze punten zullen worden verwerkt in de Wft (waar grote kans op is), wordt de beleidsvrijheid van de toezichthouders dus beperkt en geldt de maatregel als een verkleining van de formele autonomie. Het Visiedocument zal in het volgende incident nog verder behandeld worden.

Welke visies op deze taken en bevoegdheden	Welk onderdeel van de principaal-agentrelatie	Door welke principaal (binnen TK: welke partij)
AFM moet in de volgende DSB-bestuurdersonderzoeken geen gebruik maken van middel aanbeveling	Relatie (informeel: belofte in gesprek met Minister)	Vooraf VVD, CDA, Minister de Jager (en Scheltema, die is echter geen principaal)
Onderzoek naar ruimte voor interpretatie in de wet m.b.t. bestuurdersonderzoeken	Wettelijke context: mogelijke verandering contract (immers sturing Minister in criteria bestuurdersonderzoeken)	Minister
Indien één toezichthouder bestuurder niet deskundig vindt, moet bestuurder weg	Mogelijk formeel contract (indien verandering Wft, toezichthouders kunnen dit niet meer onderling overeenstemmen)	Linkse partijen TK (SP, PvdA), aankondiging verandering door Minister

DNB moet criteria opstellen voor bestuurdersonderzoeken		Vooraf SP, PvdA
---	--	-----------------

6.4 Rapport Zalm: Verandering in wettelijke en werkelijke autonomie van de AFM en DNB

Zoals al eerder aan de hand van Keppinger is aangegeven, is het lastig om de directe en indirecte effecten van mediaberichtgeving op beleid en daarmee op publieke organisaties met wetenschappelijke zekerheid vast te stellen (2007; 15). Het is ook in dit onderzoek lastig, mede omdat de respondent aangeven dat de processen in het opstellen van beleidsregels en andere veranderingen van de autonomie vaak over lange tijd lopen en het daarmee lastig is aan te geven wat de precieze aanleiding van een stuk is (o.a. Respondent 1, AFM, 2011; r. 195).

Wel is er duidelijk een lijn te zien in de verschillende taken en bevoegdheden die in de media onder druk stonden bij dit tweede media-incident, de visies van de principalen en de verandering van de formele en feitelijke autonomie van de toezichthouders.

In de waarschijnlijke verandering van de formele autonomie is duidelijk te zien dat er op een aantal punten een lijn is. In de kranten was duidelijk kritiek op feit dat de toezichthouders niet tot een eenduidig oordeel konden komen. Minister de Jager gaf vervolgens aan dat hij ging kijken in hoeverre de wet interpretatieverschillen mogelijk maakte tussen de AFM en DNB. Een gevolg daarop was het Visiedocument Toezicht op Afstand, waarbinnen de Minister criteria aangeeft waarbij een bestuurder niet meer als betrouwbaar wordt gezien (bepaalde criminele zaken). Volgens het Ministerie is het 'in de eerste instantie aan de toezichthouders zelf alles in het werk te stellen om een consensus te bereiken, bij onderwerpen die grote consequenties hebben voor individuele personen, zoals de betrouwbaarheid- en geschiktheidstoets van bestuurders' (Ministerie van Financiën, 2011; 6). Hoewel het nu nog niet eens een wetsvoorstel is, geeft het Ministerie in haar visie aan dat het waarschijnlijk wel wetgeving gaat worden. Indien het ook daadwerkelijk nieuwe wetgeving wordt, zou je kunnen stellen dat een verandering is van de formele autonomie van de AFM en DNB is. Als men kijkt naar de dimensies van Gilardi, dan kan men concluderen dat dit voorstel een inperking geeft van de regulerende bevoegdheden van beide toezichthouders. Immers als zij meer criteria krijgen die ze moeten gebruiken om de bestuurders te beoordelen, dan wordt hun eigen interpretatiemogelijkheid kleiner en hebben ze minder ruimte voor hun eigen afweging. Deze lijn is ook te zien in het uiteindelijke voorstel in hetzelfde visiedocument bij de nieuwe regel dat beide toezichthouders ja moeten zeggen bij de goedkeuring van een beleidsbepaler (Ministerie van Financiën; 2011; 6).

In deze opmaat naar een veranderde autonomie op het gebied van regulerende bevoegdheden rond de goedkeuring van bestuurders, is het goed te zien dat dit ook precies de onderwerpen zijn waarbinnen in de Tweede Kamer over werd gediscussieerd. Dit wordt ook ondersteund door de analyse van de Griffier van de Vaste Kamercommissie. Die gaf aan dat de Minister in zijn nieuwe voorstel, dat de bestuurders 'twee keer een positieve beoordeling' moeten krijgen om 'weer aan de bak te kunnen', 'goed in zijn achterhoofd had dat de Tweede Kamer er zo over dacht' (Respondent 3, 2011; 137). De Griffier spreekt ook wel van een 'feitelijk constant(e) wisselwerking' (ibid.).

Op het speelveld van de werkelijke autonomie en relatie tussen de toezichthouders en de Minister zijn duidelijk de twee andere grote onderwerpen te vinden die in de Tweede Kamer speelden. Ten eerste was er vooral in de kranten, door Scheltema en de CDA en VVD kritiek op het feit dat de AFM gebruik had gemaakt van het zware middel van aanbeveling.

Na het gesprek van de Minister met de AFM concludeert de Minister dat de AFM de volgende bestuurdersonderzoeken gaat doen met de inachtneming van de interpretatie van de Minister dat de keuze voor de aanbeveling een 'ongelukkige' is geweest (Kamerstuk II, 2010, 31 371, nr. 320; 2).

Ten tweede is er sprake van een gezamenlijke beleidsregel van de AFM en de DNB voor de beoordeling van bestuurders die eind 2010 is opgeleverd. Deze nieuwe beleidsregel kan ook wel worden geïnterpreteerd als een maatregel van de AFM en DNB om zelf meer richting aan te brengen in hun autonomie. Dit kan ook wel komen door het 'looking glass effect' van de beoordeling van Scheltema: door de ophef over het tegenstrijdige oordeel van beide toezichthouders werd opeens duidelijk dat men moest gaan nadenken over de 'hele systematiek'. De toezichthouders moest hun legitimiteit behouden om hun autonomie te behouden (Vibert, 2007).

De respondent van de AFM geeft aan dat het wrange van de casus Zalm was dat de AFM er bij de consument waarschijnlijk niet slecht vanaf is gekomen (Respondent 1, 2011; 157). Dit komt overeen met de opmerking dat de AFM probeert een soort agent voor de consument te zijn (Respondent 1, 2011; 157). Meer in zijn algemeenheid geeft de respondent aan dat de kredietcrisis en de gang van zaken rondom DSB voor het publiek duidelijk hebben gemaakt wat het belang van gedragstoezicht is en waar de AFM voor staat.

DSB heeft volgens de AFM geleid tot 'voer voor discussies met Financiën' (ibid.; 200). Duidelijk is dat dit ook bij het incident Zalm het geval was en het Ministerie informeel wel wat meer controle heeft proberen uitvoeren. Of dit ook daadwerkelijk effect heeft gehad is de vraag, aangezien de toezichthouders halverwege januari 2011 weer in opspraak zijn gekomen wegens een niet gelijkkluidend oordeel over een oud-bestuurder van DSB, dhr. Offringa (o.a. FD, 18 januari 2011).

De waarschijnlijke veranderingen in de formele en informele autonomie die zijn getriggert door het media-incident Zalm staan hieronder nog eens kort genoemd.

Voor welke taken en bevoegdheden verandering van de autonomie	In hoeverre wordt autonomie ingeperkt (informeel/formeel)	Dimensies van Gilardi
AFM en DNB: wettelijke criteria (her)beoordeling deskundigheid en betrouwbaarheid beleidsmakers <i>(eigenlijk pas ten tijde incident 3)</i>	Formeel: mogelijk meer criteria in de wet (antecedenten) voor beoordeling deskundigheid beleidsmakers	Regelgevende bevoegdheden iets ingeperkt (immers interpretatieruimte voor toezichthouders in (her)beoordeling kleiner)
AFM en DNB: Gezamenlijke betrouwbaarheid- en deskundigheidstoets beleidsmakers <i>(eigenlijk pas ten tijde incident 3)</i>	Formeel: Verantwoordelijk toezichthouder kan niet meer advies van de ander negeren op gebied van deskundigheidstoets (één nee is allebei nee)	Regelgevende bevoegdheden iets ingeperkt (moeten bevoegdheid van deskundigheidstoets ineens met andere autoriteit delen, i.p.v. alleen adviesfunctie)
AFM: gebruik aanbeveling bij beoordeling deskundigheid voor beleidsbepalers in bancaire sector	Informeel (heeft in gesprek met Minister aangegeven dit middel niet meer te zullen gebruiken)	Geen formele verandering, dus geen verandering in de dimensies van Gilardi
AFM en DNB: Beleidsregels m.b.t. (her)beoordelingstoets	Informeel (geven zichzelf meer sturing bij herbeoordeling,	Geen formele verandering in de relatie tussen toezichthouders

beleidsbepalers)	vooral voor DNB verandering, had eerder geen officiële criteria)	en Minister, dus geen verandering in de dimensies van Gilardi
------------------	--	---

6.5 'Rapport Zalm': Conclusie

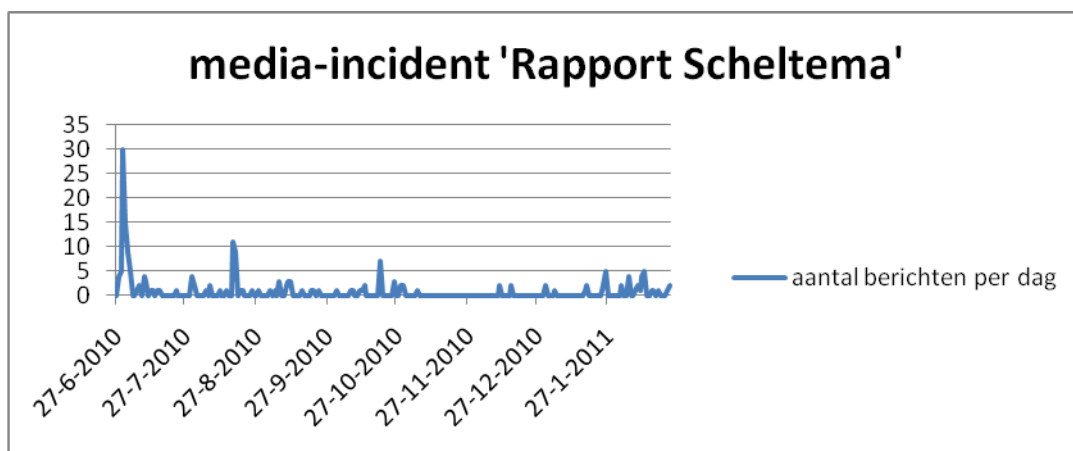
In de berichtgeving van de kranten heeft de AFM veel meer onder druk gestaan dan de DNB. Er waren vier belangrijke punten van kritiek op het handelen van de AFM en de DNB. De kritiek op de AFM was tweeledig: de inhoud van de beoordeling van de AFM was onvoldoende onderbouwd en de AFM had haar beoordeling niet in de vorm van een aanbeveling naar de DNB moeten sturen. Daarnaast was er kritiek op de samenwerking tussen de toezichthouders en werden er vraagtekens gesteld bij de onbevooroordeeldheid van de DNB. De visie van de principalen, vooral de rechtse partijen en de Minister, was dat de AFM in de toekomst geen aanbeveling meer moest doen, maar gewoon een advies moest geven. Deze visie heeft ook mogelijk tot een informele verandering van de autonomie van de AFM geleid, aangezien de AFM in een gesprek met de Minister heeft beloofd niet meer gebruik te maken van dit middel. De tweede visie van de principalen kwam vooral van de linkse partijen en ging over het feit dat indien één toezichthouder negatief over een beleidsbepaler oordeelt, deze weg moet. Het idee hierachter was ook het scheppen van duidelijkheid in de relatie tussen de AFM en de DNB, waar in de krantenberichten nog kritiek op was geweest. Deze visie is in een later stadium ook in het Visiedocument opgenomen en deze visie kan dus leiden tot een verandering van de formele autonomie van de toezichthouders. De laatste twee visies van de principalen gingen over de inhoud van de bestuurdersonderzoeken: er was in de wet teveel interpretatieruimte voor de toezichthouders, waardoor er makkelijk verschillend kon worden geoordeeld en de DNB moest openbare criteria opstellen voor de beoordeling van beleidsbepalers (AFM had dit al). Deze derde visie is ook opgenomen in het visiedocument en kan dus ook de formele autonomie gaan veranderen. Eind 2010 hebben de AFM en de DNB zelf beleidsregels opgesteld voor de beoordeling van beleidsbepalers, waarmee ze informeel hun eigen autonomie beperken en dus tegemoetkomen aan visie vier.

Hoofdstuk 7 - Reconstructie en analyse van media-incident: 'Rapport Scheltema'

7.1 'Rapport Scheltema': beschrijving van het incident

Hieronder is de grafiek te zien van het media-incident 'het rapport Scheltema'. Als men kijkt naar de grafiek, dan is duidelijk te zien dat het incident niet op alle punten voldoet aan de omschreven onderdelen van een media-incident. Er is wel een duidelijke sleutelgebeurtenis, namelijk het uitkomen van het langverwachte rapport Scheltema op 29 juni 2010, die leidt tot een hele hoge piek van 30 krantenberichten op één dag. De krantenpakken groots uit om de uitkomst van het rapport te beschrijven en daarbij wordt grif gebruik gemaakt van reconstructies, analyses en interviews met betrokkenen. Zo weidde het Financieel Dagblad op 30 juni 2010 maar liefst zes artikelen aan het rapport Scheltema en de DSB-incidenten. Echter, na vier dagen is deze golf van krantenberichten al weer voorbij. Het is dus niet mogelijk om te spreken van een grote intensiteit van berichten, 'die enkele dagen aanhoudt en dan langzaam afzakt'. In de eerste en de tweede deelvraag zal dan ook worden gekeken waarom de nieuwsgolf dan weer zo snel voorbij is. Een mogelijkheid is het feit alle actoren het redelijk met elkaar eens zijn en er geen nieuwswaarde meer is door het gebrek aan conflict en sensatie.

Wel zijn er na deze korte nieuwsgolf nog enkele 'follow-up stories', die net als in het tweede incident worden veroorzaakt door acties van de ZBO's of de principalen. Dit zijn respectievelijk de aankondiging van een governance en cultuurverandering op 16 augustus 2010 en het aangekondigde visiedocument Toezicht op Afstand op 4 februari 2011. De piek van 20 oktober 2010 wordt wel door een andere acties veroorzaakt: de DSB-top doet aangifte tegen de DNB voor het lekken van de informatie van de noodregeling naar de Volkskrant op 12 oktober 2009 en tegelijkertijd bekijkt de curator van de DSB in hoeverre de DSB-top hoofdelijk aansprakelijk kan worden gesteld. In de 'follow-up stories' is, net als in het vorige incident, duidelijk te zien dat de Minister de media gebruikt om de output van het politieke proces naar het publiek te communiceren (Mazzoleni & Schulz, 1999; 250). Dit is duidelijk te zien bij het Visiedocument in februari 2011, waarbij Minister de Jager op verschillende moment, onder andere bij RtlZ, interviews gaf om het stuk actief in de media te pluggen. Dit is wel een aspect van een media-incident, waarbij er sprake is van interactie tussen media en politieke actoren. Dit zal hieronder verder worden besproken.



Figuur 8: het aantal krantenberichten per dag bij media-incident 'val van de DSB'

7.2 'Rapport Scheltema': taken en bevoegdheden die onder druk staan in de media

Al twee dagen voor het uitkomen van het rapport Scheltema wordt gespeculeerd over de uitkomsten van het rapport. De NRC beschrijft al dat de 'rol van toezichthouders cruciaal' is in het DSB-onderzoek. De kranten beschrijven het doel van het rapport van Scheltema als: de schuldvraag (AD, 29 juni 2010), 'wie heeft DSB kapot gemaakt' (NRC, 28 juni 2010) en 'Is DSB Bank kapotgemaakt door het bestuur of door toezichthouder DNB?' (Volkskrant, 29 juni 2010). Van tevoren wordt al aangegeven dat de DNB waarschijnlijk harde kritiek krijgt en wordt er al gespeculeerd op de reacties van de Jager en Nout Wellink (NRC en FD, 28 juni 2010). Volgens de NRC hangt dit nog niet eens zozeer af van de inhoud van het rapport, maar 'meer van de manier waarop pers en parlement vervolgens met die conclusies omgaan' (NRC, 28 juni 2010). Ook de Telgraaf loopt al vooruit op de schuld van de DNB, door op 28 juni 'een nauw betrokkene' te citeren, die stelt dat DNB er niet goed vanaf komt. Tweede Kamerleden worden geciteerd met kritiek op Wellink, waarbij ze 'uitsluiten' dat Wellink voor een derde termijn als bankpresident gaat (Telegraaf, 28 juni 2010). De NRC heeft als middagkrant op 29 juni de primeur door als eerste de echte resultaten van het rapport Scheltema te mogen publiceren. De NRC opent met de voorpagina met de woorden: 'Toezicht op DSB schoot tekort, De Nederlandsche Bank had DSB geen bankvergunning moeten geven, concludeert de Commissie-Scheltema' (NRC, 29 juni 2010).

In de berichtgeving van de NRC van die dag en de 30 krantenberichten van de dag worden er twee punten aangekaart als de belangrijke punten van kritiek. Ten eerste heeft de DNB niet goed opgetreden in haar eenmalige toezichthandelingen met betrekking tot de structurele soliditeit van de DSB en dan met name het verlenen van de bankvergunning aan de DSB in 2005. Ten tweede heeft de DNB niet daadkrachtig genoeg opgetreden bij het doorlopende toezicht op de structurele soliditeit: er is niet genoeg gedaan aan de ongezonde bestuursstructuur van de DSB (NRC, 29 juni 2010, art. 2 en Trouw, 30 juni). Dit laatste punt van kritiek is ook te zien in twee belangrijke punten van kritiek in het eerste media-incident: er is te weinig gekeken naar structurele soliditeit en er was sprake van te formalistisch en afwachtend prudentieel toezicht. Het derde punt van kritiek gaat over de toezichthandelingen van de DNB die ook in het eerste incident naar voren kwamen: de verklaring van de DNB over de solvabiliteit van de DSB was niet gelukkig gekozen en de haircut was te laat (Volkskrant, art. 4, 30 juni 2010). Binnen dit derde punt van kritiek valt ook een aspect dat nog niet eerder zo duidelijk naar voren is gekomen: het bestuursonderzoek van Scheringa had nooit een 'ja' mogen zijn (Trouw, 30 juni 2010). Volgens veel kranten zijn dit 'kleine tikken' die Scheltema uitdeelt, oftewel 'verspreid als confetti wemelt Scheltema's rapport van sneren naar DNB' (Volkskrant, art. 2, 30 juni 2010). De noodregeling, een van de belangrijkste punten van kritiek in het eerste incident, het aanvragen van de noodregeling, komt in de kranten niet echt meer naar voren. Het laatste punt van kritiek gaat over de persoonlijke invulling van Nout Wellink als baas van de DNB. Deze vier punten van kritiek zullen hieronder nog verder worden uitgewerkt en becommentarieerd.

Voor hieronder wordt ingegaan op de behandeling van de kranten op deze punten van kritiek is het van belang om iets op te merken. De hoofdconclusie van Scheltema was dat de DSB de hoofdschuldige was in haar eigen val (Scheltema, 2010; 18). Dit wordt ook in de kranten overgenomen, maar vaak niet als hoofdonderwerp, in veel gevallen is dat de DNB. Een voorbeeld is een artikel in Trouw dat vol staat met kritiek van verschillende Kamerleden op de DNB. De laatste alinea stelt echter dat 'de hele Kamer benadrukte gisteren overigens dat DSB toch vooral failliet ging door het beleid van de bank zelf (Trouw, art. 3, 30 juni 2010). De geringe nadruk in de krantenberichten op deze hoofdconclusie is te halen uit de kranten zelf.

Immers 'politiek gezien' is de rol van Wellink nog interessant, terwijl Scheringa 'de publieke arena' 'goeddeels verlaten' heeft (NRC, 29 juni 2010). Met betrekking tot Scheringa is er dus veel minder kans op sensatie, een van de onderdelen van het begrip nieuwswaarde.

Ten eerste wordt de kritiek van Scheltema op de verlening van de bankvergunning aan de DSB-Bank in bijna alle krantenberichten als eerst gepresenteerd. Scheltema stelt dat de structuur van DSB, waarbij Scheringa zowel enig eigenaar als voorzitter van bestuur is, niet bij een bank past en de vergunning dus niet verleend had mogen worden (Trouw, 30 juni 2010). Trouw noemt deze conclusie over de vergunning in één van haar commentaren 'verbijsterend' en 'een schrijnende mededeling voor al die gedupeerden van DSB-Bank' (Trouw, commentaar, 30 juni). Daarna gaan veel kranten over op een verhaal van 'van kwaad tot erger'. Daarbij citeert het Financieel Dagblad bijvoorbeeld uit het rapport Scheltema: 'repareren is aanzienlijk moeilijker dan het voorkomen dat deze problematiek ontstaat (FD, art. 3, 30 juni 2010).

Dit leidt dan ook tot het tweede belangrijke onderwerp in de kranten: DNB had in het 'diepere toezicht' op de DSB 'meer prikkels moeten geven (NRC, 29 juni, 2010). Dit verwijt is veel breder dan het concrete punt van de vergunningverlening, het loopt van algemeen kritiek van het Financieel Dagblad op een 'cultuur van behoedzaamheid' die bij DNB 'in het behang' zit naar de Volkskrant die binnen dit toezicht 'het niet aanstellen van een stille curator in 2007' een 'cruciale fout' noemt (FD, art. 4, 30 juni 2010 en Volkskrant, 30 juni 2010). De hoofdconclusie is eigenlijk 'toezichthouder wist wat er speelde, maar greep niet echt in' (Trouw, art. 1, 30 juni 2010).

Deze tweede conclusie dient voor de kranten als een kapstok voor drie andere soorten artikelen. Ten eerste dient het voor het geven van een extra en bredere analyse (het liefst door een hoogleraar of andere expert) over de cultuur van het financieel toezicht, waarbij als een bank die een brief krijgt van de DNB 'met als boodschap dat het niet zo goed gaat, men zich doodschrikt in de bestuurskamer' (Scheltema geciteerd, NRC, art. 2, 30 juni 2010). Daarnaast gaan ook analyses over de moeilijke taak van toezicht in deze vrijere samenleving en de toekomst van de DNB (NRC, art. 4, 30 juni 2010 en Marc Chavannes, 3 juli 2010). Ten tweede wordt de kritiek door veel kranten overgenomen als een reden om openlijk aan Wellink te twijfelen. Ook in incident één was al te zien dat als het gaat over de DNB, veel kranten Wellink gebruiken als de personificatie van de DNB en dus als het object van de kritiek. Dit gebeurt met name door de AD die onder andere als titel heeft 'DNB-baas deed alles fout, maar blijft wel' en 'als financiële boeven tegenwerken, laten de centrale bank en zijn voorman met zich sullen' (AD, art. 2 en 4, 30 juni 2010).

Deze persoonlijke kritiek leidt dan weer tot een derde vorm van artikelen en het laatste punt van kritiek, namelijk de artikelen met de reacties van vooral Kamerleden, die de DNB en ook Wellink persoonlijk zwaar bekritisieren. Ook de Minister heeft een snelle reactie op het rapport. Hij kondigt meteen aan dat de DNB gaat komen met ideeën voor een cultuurverandering. De visies van de Minister en de verschillende Kamerleden zullen in de volgende deelvraag uitgebreid worden besproken, maar er is al behoorlijk wat op te maken uit de titels die de kranten de berichten geven: 'Aangeschoten Wild' (Telegraaf, 30 juni), 'Wellink zwaar onder druk' (Volkskrant, art. 3, 30 juni). Behalve nuanceverschillen is wel goed te zien dat de meeste Kamerleden het op de hoofdpunten eens zijn. Dit zou één van de verklarende factoren kunnen zijn van de snelle neergang van het incident, er is immers weinig conflict. Deze constatering wordt nog eens versterkt doordat Wellink al op 30 juni openlijk zijn excuses aanbiedt en nogmaals een plan voor een cultuurverandering aankondigt (Trouw, art. 1, 1 juli). De kranten geven hiervan echter wel aan dat het 'voor de Kamer niet genoeg is' en dat 'Wellink zich 'dieper in de nesten heeft gewerkt' (AD, 1 juli).

Sommigen speculeren op 1 juli openlijk over de aftocht van Wellink. Echter, op 3 juli nuanceert het Financieel Dagblad deze harde kritiek op Nout Wellink door onder andere hoogleraar Boot te citeren met 'Nout Wellink is geen voetbaltrainer die je zomaar kunt wegsturen' (FD, 3 juli 2010).

Net als in het eerste incident is er weinig tot geen aandacht voor de AFM. Dit komt met name omdat Scheltema mild oordeelt over de AFM, zij had weliswaar ook op sommige punten daadkrachtiger kunnen optreden, maar ze was te jong en had in het begin nog niet eens de bevoegdheden om op te treden (NRC, art. 2, 29 juni 2010). De Volkskrant geeft dan ook één van haar artikelen de titel: AFM tevreden (Volkskrant, art. 1, 30 juni 2010).

De twee belangrijke 'follow-up stories' zijn beiden acties van de politieke principaal van de DNB: Minister de Jager. Op 16 augustus 2010 stuurt de Jager het plan van de DNB voor een cultuurverandering naar de Tweede Kamer. De dag daarna publiceren de krantenberichten 11 artikelen over het onderwerp. Het onderwerp van deze krantenberichten is echter niet alleen de inhoud van de cultuurverandering van de DNB, maar is met name de aankondiging die Minister de Jager in de begeleidende brief meedeelt dat er een maatregel komt dat directeuren van de DNB nog maar twee termijnen mogen zitten (Wellink heeft er dan bijna twee gehad) (Ministerie van Financien, 2010; 3). De krantenberichten openen meteen hun artikelen met 'Geen nieuwe termijn Wellink' (NRC, 17 augustus 2010), 'Nout Wellink afgeserveerd' (AD, 17 augustus) en 'Nu gebeurt wat hoort na zo veel fouten: vertrekken' (AD, art. 2, 17 augustus). Op 11 februari schrijven veel kranten over het nieuwe Visiedocument 'Toezicht op Afstand', dat is geschreven door het Ministerie van Financiën. De kranten reageren over het algemeen negatief op het stuk en concluderen onder andere: 'Minister trekt teugels stevig aan bij toezichthouders' (FD, 11 februari 2011). Het Visiedocument kan volgens het Financieel Dagblad worden gezien als 'een dictaat van Financiën', maar Trouw geeft aan dat het afwachten is in welke mate dit nieuwe visiedocument de onafhankelijkheid van de toezichthouders inperkt (Trouw, 12 februari 2011). Volgens de NRC 'ademt het ongezond wantrouwen tegenover personen die de Kroon zelf heeft benoemd' en zorgt het voor 'onnodige formalisering' (NRC, 12 februari 2011). Deze twee 'follow-up stories' zijn echter niet groot te noemen: ze komen beiden niet boven de vijf artikelen per dag uit.

Hoewel de meer financieel georiënteerde kranten nog steeds meer artikelen en meer gevarieerde artikelen publiceren, is in dit incident wel te zien dat de inhoud en toon van de berichtgeving wel redelijk gelijk was. Een opvallende afwijking is het AD, die over de andere incidenten nauwelijks gepubliceerd heeft. Het AD had opeens wel drie artikelen per dag over het onderwerp en maakte in deze, kortere, artikelen veel gebruik van negatieve beeldspraak en stellingen (zie enkele citaten hierboven). Hieronder is nog een korte samenvatting te zien van de belangrijkste taken en bevoegdheden die onder druk stonden in de media.

Welke taken en bevoegdheden van organisatie onder druk	Welke visies op deze taken en bevoegdheden	Welk onderdeel van het media-incident
Verlenen bankvergunning	Een cruciale fout in toezicht op DSB	Na sleutelgebeurtenis
Prudentieel toezicht (op structurele soliditeit)	Niet daadkrachtig genoeg (bijv. niet instellen stille curator)	Na sleutelgebeurtenis
Kleine onderdelen: verklaring, haircut, bestuurdersonderzoek Scheringa	Niet moeten doen, te laat en had geen 'ja' mogen zijn.	Na sleutelgebeurtenis

Eigen personele invulling	Positie president Wellink erg onder druk	Na sleutelgebeurtenis
---------------------------	--	-----------------------

7.3 'Rapport Scheltema': visies van principalen op de autonomie van de AFM en DNB

Zoals hierboven beschreven hebben gebruiken de kranten twee belangrijke punten van kritiek op het functioneren van de DNB uit het rapport van de commissie-Scheltema. De visies van de principalen zijn ook voor een groot gedeelte gebaseerd op de conclusies van het rapport Scheltema, dus is het belangrijk om daar eerst een korte samenvatting van de geven. Nu is dat rapport 348 pagina's lang, dus is het lastig om tot een korte samenvatting te komen van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de toezichthouders, maar het is hier toch geprobeerd. Volgens Scheltema is de belangrijkste oorzaak van de problemen bij DSB de 'te kort schietende structuur en de daaruit voortvloeiende inadequate beleidsvoering' (Scheltema, 2010; 15). De DNB had over het algemeen een goed toezicht op de financiële soliditeit van de DSB, dus de liquiditeit, solvabiliteit en het vermogen (Scheltema, 2010; 242). Echter, op het punt van de structurele soliditeit heeft de DNB wel 'met grote regelmaat aangedrongen op verbeteringen in de governance', maar de DNB had ten eerste 'de vergunning niet behoren te verlenen' door de slechte bankstructuur en het daaropvolgende toezicht heeft 'onvoldoende resultaat' gehad (Scheltema, 2010; 243). De AFM handelde over 'het algemeen adequaat' (ibid.; 254). Scheltema heeft ook een heel hoofdstuk gewijd aan de samenwerking van de AFM en de DNB, maar dit is nauwelijks in de media-analyse naar voren gekomen. Hij concludeert dat dit een 'wat moeizaam begin' had, daarna voldeed aan de eisen, maar dat 'beide toezichthouders niet elkaars grootste bewonderaars' zijn (ibid.; 262). Dit kan problemen geven bij het leren van ervaringen uit het verleden en zorgt ervoor dat men meer gericht is op 'het feilen dat men bij de ander ontwaart' (ibid.). De aanbeveling van Scheltema is: meer nadruk op het belang van corporate governance binnen het prudentieel toezicht, het belang van een goede regie bij crisismangement en het belang van verantwoording en openbaarheid bij de toezichthouders (Scheltema, 2010).

Er zijn vier belangrijke visies van de principalen te geven na de sleutelgebeurtenis, de publicatie van het Rapport-Scheltema. Deze visies zijn: er is een cultuurverandering nodig binnen de DNB; het 'interne toezicht' van de DNB moet worden versterkt; Wellink moet zijn excuses aanbieden en er moet meer controle komen op het toezicht van de AFM en de DNB.

De Minister noemt meteen bij het in ontvangst nemen van het rapport al drie van deze vier visies. Hij geeft aan dat hij 'op hoofdlijnen' de analyses en conclusies van het rapport onderschrijft. Het 'vertrouwen in het toezicht' moet worden versterkt. Aan deze conclusie verbindt de Minister meteen de vierde visie op de autonomie van de toezichthouders, namelijk: de minister moet meer wettelijke mogelijkheden hebben om het 'toezicht op het toezicht' te versterken (De Jager, 2010; 2). Tevens spreekt de Minister zijn 'volle vertrouwen' uit over de directie van de DNB die 'lessen' gaat trekken. Conclusie: er komt een cultuurverandering binnen de DNB en de minister gaat nadenken hoe het 'interne toezicht' van de DNB kan worden versterkt, waaronder het uitbreiden van de rol van de Raad van Commissarissen en een, onafhankelijke, evaluatie van het 'toezichtbeleid' van de AFM en DNB (De Jager, 2010; 2). Dit zijn respectievelijk visie één en twee.

Nog voordat het debat in de Kamer heeft plaatsgevonden, hebben veel Kamerleden hun visies al in de kranten geuit. Hun opmerkingen gaan vooral over de positie van Wellink, waarmee ze raken aan de hierboven genoemde visie drie. Volgens Trouw is Groenlinks het meest kritisch, volgens de Volkskrant zijn dat zowel Groenlinks, SP, D66 als PVV (Trouw, art. 3 en Volkskrant, art. 4, 30 juni

2010). Ook vragen veel fracties zich af of Wellink wel de juiste man is voor de aangekondigde cultuuromslag. Volgens de PvdA heeft Wellink misschien niet meer 'voldoende gezag', de D66 vindt het tijd voor 'een frisse blik en frisse gezichten' (NRC, art. 1, 30 juni 2010). De Groenlinks gaat inderdaad het verst door te roepen dat Wellink 'moeilijk houdbaar is' (ibid.). Kamerleden hebben echter niet de bevoegdheden om de bankpresident naar huis te sturen, zoals ook door SP-Kamerlid Irrgang in het daaropvolgende debat wordt aangestipt (Kamerstuk II, 2010, 32 432, nr. 4).

De toon in de krantenberichten wordt in belangrijke mate doorgezet in de twee debatten die op 30 juni en 1 juli volgen, waarbij de standpunten van de verschillende partijen dicht bij elkaar liggen (Kamerstuk II, 2010, 32 432, nr. 4 en 94-7728). Deze conclusie wordt ook beaamd door de Griffier van de Vaste Kamercommissie, die aangeeft dat er tussen oppositie en coalitie altijd 'een verschil' is en dat het gaat om 'de toon' waarop iets gezegd wordt: op een rustige toon veel kritiek uitgesproken komt op een andere manier over' dan op 'een wat meer opgewonden manier' (Respondent 3, 2011; 121). Volgens hem vond iedereen dat er 'lessen te trekken zijn', maar 'de een trekt zijn conclusies dan weer ietsje verder en die vindt dat mensen dan meteen op moeten stappen' (Respondent 3, 2011; 121). Het debat wordt gevoerd door een demissionaire minister en er is dus niet echt sprake van oppositie en een coalitie. Er is wel duidelijk te zien dat de CDA en VVD (de toekomstige regeringspartijen) meer vertrouwen geven aan de Minister.

De Griffier refereert met deze laatste opmerking duidelijk aan de motie van de PVV, die in het debat van 1 juli wordt ingediend. Daarin verzoekt de PVV de Minister om 'zijn invloed aan te wenden om ervoor te zorgen dat de huidige termijn van de president van DNB zo spoedig mogelijk wordt beëindigd' (Kamerstuk II, 2010, 32 432, nr. 2). Dit wordt echter niet gedeeld door de andere partijen, hoewel met name de linkse partijen erg kritisch zijn. Hierbij is dus te zien dat over visie drie, de positie van Wellink, de oppositiepartijen het meest kritisch zijn. In het debat van 30 juni is ook dhr. Wellink aanwezig en de Kamerleden maken dan ook duidelijk dat ze een excuus willen. Dit krijgen ze dan ook van Wellink, die aangeeft dat het zowel komt door een 'te zorgvuldige' cultuur en het feit dat soms 'de wetgeving gewoon erg onduidelijk' is, dat de DNB 'bij gelegenheden in het DSB-dossier te weinig' zijn 'tanden heeft laten zien' (Kamerstuk II, 2010, 32 432, nr. 4; 25). Met deze opmerking verbindt Wellink de eis van de principalen voor een excuus aan de visie dat er een cultuurverandering moet komen. Wellink geeft echter aan dat volgens hem de juridische gronden voor het weigeren van de vergunning 'twijfelachtig' waren, wat hem op grote kritiek van de Kamer komt te staan (ibid.). Volgens Groenlinkser Sap laat dit duidelijk de cultuur van de DNB zien en is dit 'vluchten in een juridische, formalistisch redenering (ibid.; 16). Ook Irrgang heeft kritiek op wat volgens hem de 'moeite' van Wellink is om de 'harde conclusies over het toezicht op DSB te accepteren' en vraagt zich af of Wellink wel de noodzaak van een cultuurverandering beseft (ibid.; 24). Wellink geeft aan dat hij best 'kanttekeningen' mag hebben, 'zonder dat dat consequenties heeft voor het beleid' dat gaat worden gevoerd (ibid.; 24). Het debat op 1 juli geeft geen gewijzigd beeld, alle partijen zijn voor een cultuurverandering en meer 'toezicht op toezicht', hoewel sommige partijen (zoals D66) kanttekeningen plaatsen bij de wil en de kunde van de DNB om deze cultuurverandering door te maken (Kamerstuk II, 2010, 94-7728; 8). Het debat van 1 juli is dus vooral gericht op visie één en vier, de cultuurverandering en meer controle op het toezicht.

In de vorige deelvraag is ook al visie één besproken: de aankondiging van de cultuurversterking op 16 augustus. De DNB verwijst in de inleiding duidelijk naar de scherpe huidig van de 'Tweede Kamer in het debat', die heeft 'gevraagd uit de kredietcrisis en de gevolgen daarvan voor de financiële sector lessen te trekken, met een accent op de cultuuraspecten van het toezicht'

(DNB, 2010; 1). De DNB kondigt hierop aan dat ze de 'toezichtsector' gaat reorganiseren, met al belangrijkste elementen; de inrichting van twee nieuwe afdelingen; het aanscherpen van het personeelsbeleid en het periodiek beoordelen van het topmanagement; het toetsen van het toezicht door het IMF en het versterken van de rol van de RvC (DNB, 2010; 1). De Minister geeft in zijn toespraak bij het in ontvangst nemen van het rapport Scheltema aan dat hij de DNB heeft 'gevraagd' heeft een plan van aanpak op te stellen voor de cultuurverandering (De Jager, 2010; 2). De Minister geeft hiermee duidelijk een signaal af dat hij verandering wil bij de DNB. Wat in de eerste deelvraag ook al is opgemerkt, is het feit dat de Minister bij deze plan van aanpak in zijn begeleidende brief ook meteen eigen controlemaatregelen aankondigt. De belangrijkste daarvan zijn: het verbreden van de taak van de RvC, het wijzigen van de omvang en samenstelling van deze Raad en de belangrijkste mededeling dat bij herbenoeming van een topman van de DNB een 'betekenisvolle herbeoordeling' zal plaatsvinden waarbij het termijn van de topman maar één kan worden verlengd (Ministerie van Financiën, 2010, 15821; 3). De kranten concluderen meteen dat dit een maatregel is om Wellink weg te krijgen. Dit staat niet vast, maar het is duidelijk dat dit een inperking is van de status van het hoofd van de ZBO en dus een inperking van de formele autonomie op het gebied van visie twee: meer controle op het 'interne toezicht' van de DNB.

Visie twee en vier, de grotere controle op het 'interne toezicht' en het uitvoerende toezicht van de AFM en de DNB, komt vooral naar voren op 4 februari 2011, als de Minister zijn nieuwe visiedocument 'Toezicht op Afstand' presenteert. Alle partijen zien een duidelijke relatie tussen de val van de DSB, het rapport Scheltema en dit visiedocument. Het Ministerie geeft echter aan dat het visiedocument niet geheel is geschreven als gevolg van de DSB-casus, maar dat de urgentie voor dat soort bevoegdheden en een nieuw visiedocument wel met name is ontstaan door het rapport van Scheltema. De Griffier van de Kamercommissie en de DNB zien 'een wisselwerking', het is niet zo dat 'de minister denkt: laat ik eens wat verzinnen' (Respondent 3, 2011; 135 en Respondent 4(1), 2011; 45). De Griffier geeft aan dat het een voorstel is dat 'naar aanleiding van incidenten' is geschreven en dat de Minister iets heeft geschreven 'waar die uiteraard zelf achter staat en waar hij met de toezichthouders over heeft gesproken, maar waarvan hij ook verwacht dat hij daarvoor een meerderheid in de Tweede Kamer zal krijgen' (ibid.).

Men ziet in het visiedocument twee onderdelen. Aan de ene kant kondigt de minister een verschillende 'zachte, wettelijke bevoegdheden' (het midden van de handhavingpiramide) aan om het 'toezicht op het toezicht' te versterken (visie vier, Ministerie van Financien, 2011; 14). Dit zijn de volgende punten:

- Bij een betrouwbaarheid- en geschiktheidstoets bij beleidsbepalers zal in de toekomst het negatieve oordeel doorslaggevend zijn. Deze verandering kwam ook in het tweede incident naar voren (ibid.; 6)
- Dit herroepen van het betrouwbaarheidsoordeel kan alleen bij bepaalde antecedenten. Deze verandering kwam ook al in het tweede incident naar voren (ibid.; 7).
- 'mede naar aanleiding van het rapport van de commissie Scheltema' heeft de minister een extra wettelijke bevoegdheden aangekondigd: de bevoegdheid 'om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening van de toezichthouders' (ibid.; 14).
- Ook zal de minister 'randvoorwaarden' gaan geven bij het opstellen van de begroting (ibid.; 14).

De tweede kant van het visiedocument borduurt voor op de begeleidende brief van de minister bij de cultuurverandering van de DNB. De belangrijkste aankondigen die de minister doet op het vlak van het interne toezicht van de DNB, visie twee, zijn de volgende:

- De president en directeuren van de DNB en de voorzitter en directeuren van de AFM krijgen in de toekomst steeds een 'betekenisvolle herbeoordeling' en hun termijn kan nog maar één keer worden verlengd (ibid.; 20 en 26).
- één van de directeuren van de DNB wordt 'eerstverantwoordelijk' voor het toezicht (ibid.; 20)
- de taakomschrijving van de Raad van Commissarissen wordt uitgebreid, de RvC wordt nu niet meer alleen maar verantwoordelijk voor financiële zaken, maar ook voor 'toezichtinhoudelijke zaken' (ibid.; 22).
- Er komen minder Commissarissen en er zal er één van overheidswege worden benoemd (ibid.; 23).

De respondent van de DNB noemt het extra kaders aan opstellen van de begroting één van de duidelijke maatregelen (Respondent 4(1), 2011; 45).

In de behandeling van dit stuk Visie 'Toezicht op Afstand' in de Tweede Kamer komt er niet echt een nieuwe visie naar voren (Kamerstuk II, 2010; 32 648, nr. 2). De vragen van de VVD, CDA, PvdA en SP gaan vooral over de verdere invulling van deze brede plannen, maar de Minister gaat hier nog maar weinig concreet op in. Wel geeft de Minister aan dat op het gebied van de beleidsregel de minister verwacht 'dat het gebruik in de praktijk beperkt zal blijven', te meer, omdat de minister 'altijd eerst in overleg zal treden met de toezichthouder' (ibid.; 10).

Naast meer controle heeft de Minister ook een vergroting van de autonomie aangekondigd, namelijk het feit dat in de toekomst de aansprakelijkheid van de AFM en DNB zullen worden verkleind, waardoor ze minder snel onderwerp zullen zijn van claims (Minister van Financien, 2010; 4). Dit is echter ook nog een aankondiging, dus het moet nog worden omgezet in een daadwerkelijk wetsvoorstel voor er ook conclusies aan kunnen worden verbonden over de autonomie van de toezichthouders.

In de volgende deelvraag zal worden ingegaan op de verandering die deze plannen kunnen veroorzaken voor de autonomie van de AFM en de DNB. Hieronder nog een opsomming van de verschillende visies van de principalen.

Welke visies op deze taken en bevoegdheden	Welk onderdeel van de principaal-agentrelatie	Door welke principaal (binnen TK: welke partij)
Cultuurverandering nodig in prudentieel toezicht	Deels informele relatie (eigen plan van aanpak), deels formeel contract (maatregelen van minister)	DNB zelf, Minister en alle partijen (met name oppositie vraagt zich af of Wellink juiste man hiervoor is)
Versterking 'intern toezicht' van de DNB	Deels informele relatie, indien de voorstellen in de Wft komen, verandering van formeel contract	Met name Minister (ook politieke partijen, komt minder naar voren)
Wellink moet goede excuses geven (sommigen zelfs dat hij weg moet)	Informele relatie	Met name Groenlinks en PVV, D66 en SP (andere partijen ook maar minder scherp)

Minister: meer zachte (wettelijke) bevoegdheden voor toezicht op toezichthouders	Mogelijke verandering van formele contract	Minister, in hoofdlijnen ook alle partijen
--	--	--

7.4 'Rapport Scheltema': Verandering in wettelijke en werkelijke autonomie van de AFM en DNB

Het is lastig om nu al aan te geven in hoeverre deze visies van de principalen ook echt leiden of hebben geleid tot een verandering in de wettelijke en werkelijke autonomie van de AFM en DNB. De Minister heeft wel aangekondigd dat hij de veranderingen in het visiedocument wil gaan vastleggen in de wet (Ministerie van Financiën, 2011). Er moet in dit stuk dus een voorbehoud worden gemaakt dat hier een conclusie wordt getrokken op aankondigingen van de minister en niet op al aanhangige wetswijzigingen. De veranderingen in de werkelijke en wettelijke autonomie van de AFM en de DNB in incident drie komen volgens de partijen duidelijk voort uit het eerste incident, 'de val van de DSB', en het rapport Scheltema.

In de verandering van de informele relatie tussen de toezichthouders en de principalen zijn er twee belangrijke conclusies te trekken. In de Tweede Kamerdebatten na het rapport Scheltema wordt er duidelijk van de Kamerleden een knieval of een ruitelijk, persoonlijk excuus verwacht van Wellink zelf en niet via de Minister (Kamerstuk II, 2010, 32 432, nr. 4). De Kamerleden hebben hierin geen formele bevoegdheden, maar hebben wel veel invloed: immers een bankpresident die geen vertrouwen meer heeft van de Tweede Kamer zal niet lang houdbaar zijn. Volgens de Griffier is er echter nooit 'serieus, tussen aanhalingstekens, ooit een dreigende meerderheid geweest' dat 'de positie van Nout Wellink ooit echt in gevaar is geweest' (respondent 3, 2011; 127). De Tweede Kamer geeft echter wel het signaal af dat het meer controle over de bankpresident wil en dat Wellink de Tweede Kamer niet zomaar kan negeren.

De tweede conclusie in de verandering van de werkelijke autonomie gaat over de cultuurverandering die door de DNB zelf is aangekondigd. In de vorige deelvraag kwam naar voren dat de cultuurverandering in samenspraak tussen de DNB en het Ministerie werd aangekondigd. Dit is duidelijk ook een middel van de DNB om zelf meer richting te geven aan haar autonomie en om de legitimiteit van de toezichthouder te behouden. Het zal voor de principalen echter lastig zijn om te controleren in hoeverre deze cultuurverandering echt heeft plaatsgevonden. VVD-kamerlid Huizing geeft hierbij aan dat hij formeel geen invloed heeft op deze cultuurverandering en dat hij zijn bevindingen alleen maar kan 'roepen' door gebruik te maken van de platformen die hij als Kamerlid heeft, waaronder media (respondent 5, 2011; 78).

Interessant is het feit dat deze eigen maatregel om meer richting te geven aan de autonomie, wordt vergezeld door een brief van de Minister waarin beperkingen worden aangekondigd in de formele, interne autonomie van de DNB. Deze punten komen ook naar voren in het visiedocument, waarin ook verschillende beperkingen in de andere dimensies van formele autonomie zijn opgenomen. Waarschijnlijk leidt het visiedocument tot een verandering in Gilardi's dimensies van de autonomie van toezichthouders op de volgende punten (Gilardi, 2002):

- *een verandering van de status van het hoofd*: het termijn van de topmannen (president/voorzitter/directeuren) kan nog maar één keer worden verlengd (volgens Gilardi is dit een versterking van de autonomie, door de kranten is het opgevat als een sanctie voor Nout Wellink).

- *een verandering van de status van de Raad van Commissarissen*: deze kunnen ook nog maar twee termijnen hun functie hebben. De omvang van de Raad wordt verkleind en er komt één Commissaris van ‘overheidswege’ (een duidelijke manier van controle van de minister). Ook gaat de Raad zich meer bemoeien met het toezichtinhoudelijke beleid.
- *relatie met ministerie en parlement*: deze relatie blijft formeel eigenlijk hetzelfde, beide principalen mogen nog steeds geen acties van de ZBO’s terugdraaien.
- *Financiële en organisationele autonomie*: aan de begroting van de AFM en DNB kunnen in de toekomst meer randvoorwaarden worden gesteld (een duidelijke inperking van de autonomie). Ook heeft de minister besloten tot een verandering in de interne organisatie: er komt een aparte directeur toezicht bij de DNB. Dit laatste is volgens de respondenten van de DNB vooral een middel van framing en leidt niet tot een daadwerkelijk andere structuur. Het is meer een duidelijkere positionering van deze directeur, ook in de media (Respondent 4(2), 2011; 117).
- *regulatieve bevoegdheden*: De minister mag beleidsregels uitvaardigen met betrekking tot de richting van het toezicht. Alle respondenten onderschrijven dat deze maatregel nog moet worden ingevuld. De respondent van de AFM heeft wel gewezen op de risico’s die deze beleidsregel met zich mee zou kunnen brengen. Een voorbeeld is het feit dat de Kamer in sommige situaties deze beleidsregel te snel zal willen inzitten en dat het voor het Ministerie moeilijk zal worden om deze roep om meer controle te weerstaan (Respondent 1, 2011; 147).

Een belangrijke conclusie is dat hoewel vooral de DNB onder druk heeft gestaan in de media, de AFM en DNB wel gelijk worden getrokken met betrekking tot de maatregelen van het toezicht op toezicht (met uitzondering van een paar governance aspecten). Dit is ook logisch, gezien de verwevenheid van de AFM en de DNB in het ‘Twin Peak’ model. Het rapport van de Scheltema heeft alles in een stroomversnelling gebracht en er is ook duidelijk te zien dat de problemen die Scheltema zag, ook in het visiedocument zijn opgenomen (FD, 11 februari 2011). Hierboven is te zien dat er waarschijnlijk een paar belangrijke beperkingen komen in de autonomie van de ZBO’s en dat de minister meer sturing kan aanbrengen door middel van ‘zachte wettelijke bevoegdheden’.

Tegelijkertijd heeft het Ministerie aangegeven dat er een behoefte bestond om iets extra’s te kunnen doen indien nodig zonder meteen naar extreme middelen te grijpen. Er zijn volgens het Ministerie twee redenen waarom ze ervoor wil zorgen dat er niet wordt doorgeschoten in de controlebevoegdheden van de Minister: het zorgt voor een signaal naar de buitenwereld toe dat het kennelijk niet goed zit met het toezicht en het is voor het Ministerie lastig om een hele sterke dagelijkse controle op de handelingen van de AFM en DNB ook daadwerkelijk waar te maken (indien dit zou worden aangekondigd. Deze laatste reden is ook goed te zien als men kijkt naar de personele omvang van de organisaties: de Directie Financiële Markten van het Ministerie (verantwoordelijk voor de relatie met de AFM en de DNB) heeft ongeveer 75 medewerkers, terwijl er bij de toezichthouders enkele duizend medewerkers werden. Deze opmerkingen komen overeen met de nieuwe literatuur op het gebied van ZBO’s en de principaal-agentrelatie, die stelt dat de relatie tussen Minister en ZBO’s veel horizontaler is geworden en dat ZBO’s vaak op grote afstand van het Ministerie staan. Daarmee hebben ze een grote autonomie en zijn ze moeilijk te controleren.

De Tweede Kamer is duidelijker veel sceptischer over de zelfregulering die de DNB met betrekking tot de cultuurverandering gaat uitvoeren, zoals ook VVD'er Matthijs Huizing aangeeft in het interview: 'ik vind dat hij (Nout Wellink) daar allemaal erg geringschattend over doet' en 'hij heeft helaas wat arrogants over zich, maar dat helpt ook niet in de discussie met de Tweede Kamer (Respondent 5, 2011; 74). Dit is één van de zaken, samen met de eerder genoemde beleidsregel, waarvan de Tweede Kamer duidelijk meer controle wil dan de Minister van plan is te gebruiken.

De beide toezichthouders denken verschillend over de belangrijkste maatregelen uit het visiedocument. Voor de DNB zijn de belangrijkste conclusies dat de minister wijzigingen gaat voorstellen in de 'governance structuur van de DNB' en dan concreet 'de rol van een aantal commissarissen wordt wat anders' (Respondent 4(1), 2011; 52). Dit is ook een logische gevolgtrekking uit de discussies die in de kranten en in de Tweede Kamer hebben plaatsgevonden. De AFM was hier natuurlijk minder bij betrokken, zij legt juist meer nadruk op de risico's die de mogelijke nieuwe bevoegdheid van het uitvaardigen van beleidsregels met zich mee kan brengen voor de Minister. De respondent geeft aan dat het in de toekomst voor de Minister moeilijk kan zijn om weerstand te bieden aan de roep van de Kamer voor het uitvaardigen van beleidsregels (Respondent 1, 2011; 147). De Griffier van de Kamercommissie noemt het gehele document het 'meer grip aan de politieke kant' en geeft aan dat de beleidsregel door de toezichthouder kan worden opgevat als 'een klein kluijfe' naar de Tweede Kamer, zodat die 'ook weer even rustig' is (Respondent 3, 2011; 155).

Hieronder zijn de belangrijkste geplande inperkingen van de autonomie van de AFM en DNB op een rijtje gezet.

Voor welke taken en bevoegdheden verandering van de autonomie	In hoeverre wordt autonomie ingeperkt (informeel/formeel)	Dimensies van Gilardi
Excuses Wellink in Tweede Kamer	Informeel (Kamer geeft aan dat Wellink rekening moet houden met de Kamer)	Geen formele verandering, dus verandert niets in de dimensies van Gilardi
Cultuurverandering DNB	Informeel (met druk vanuit de Tweede Kamer)	Geen formele verandering, dus verandert niets in de dimensies van Gilardi
AFM en DNB: Versterking van het interne toezicht van de DNB	Waarschijnlijk formeel (verandering van taak RvC)	Uitbreiding in de status van de Raad van Commissarissen
AFM en DNB: Verandering van de status van het hoofd	Waarschijnlijk formeel (nog maar 2 termijnen, betekenisvolle herbeoordeling: indirect sanctie Wellink)	Verandering in de status van het hoofd (volgens Gilardi een versterking, kan hier ook worden gezien als sanctie)
DNB en deels AFM: Financiële en organisationele autonomie	Waarschijnlijk formeel (randvoorwaarden aan begroting, aparte directeur toezicht)	Inperking van de financiële en organisationele autonomie
DNB en AFM: Minister kan beleidsregels opstellen	Waarschijnlijk formele inperking autonomie	Inperking van regulatieve bevoegdheden.

7.5 Conclusie media-incident 'Rapport Scheltema'

Dit incident kan duidelijk worden gezien als degene met de meest duidelijke (waarschijnlijke) gevolgen in wettelijke en werkelijke autonomie van de AFM en de DNB. Alle betrokken partijen zien een duidelijke relatie tussen het eerste incident, waarbij het nog zoeken was naar de schuldige, het rapport Scheltema en de maatregelen in dit derde incident. Dit derde incident kan dan ook worden gezien als één van de latere fasen van een 'gemediatiseerde crisis' waarbij sprake is van bestraffen en het zoeken naar 'institutionele hervormingen om een soortgelijk gebeuren te voorkomen' (Elchardus, 2007; 79). In de krantenberichtgeving stonden de specifieke tekortkomingen in het toezicht van de DNB centraal (die ook al in het eerste incident naar voren kwamen), samen met het verlenen van de bankvergunning, het algehele prudentiele toezicht en ten slotte de eigen personele invulling van Wellink als hoofd. In de visies van de principalen is vervolgens te zien dat, behalve een paar nuanceverschillen, alle partijen het redelijk eens zijn. De principalen hebben de volgende visies: er is een cultuurverandering nodig in het prudentieel toezicht; een versterking van het 'intern toezicht' is noodzakelijk; Wellink moet zijn excuses aanbieden en er moeten meer bevoegdheden komen voor het toezicht op het toezicht. Deze visies zie je uiteindelijk ook terugkomen in de wettelijke en werkelijke verandering van de autonomie van de toezichthouders. Op het terrein van de dimensies van Gilardi is in nieuwe wetgeving in de toekomst vooral een verandering te zien in: de status van het hoofd, de financiële en organisationele autonomie en op het gebied van regulatieve bevoegdheden (beleidsregels van de Minister).

Hoofdstuk 8 – Conclusie en discussie

In de voorgaande hoofdstukken is per deelvraag bekeken in hoeverre er in deze media-incidenten sprake was tussen een relatie tussen media-incidenten en de autonomie van de AFM en DNB. Aan de hand van een drietal incidenten is in de onderzoek geprobeerd om te onderzoeken wat de aard van deze relatie was. Dit is gedaan met behulp van het analysekader die aan het eind van het theoretisch kader, hoofdstuk 2, was opgesteld. In dit hoofdstuk zal worden geprobeerd om, met behulp van de bevindingen uit het empirisch onderzoek, antwoord te geven op de centrale probleemstelling die in de inleiding is geformuleerd: *‘In hoeverre hebben media-incidenten over beslissingen van de AFM en DNB invloed op de autonomie van de AFM en DNB en op welke wijze vond deze invloed plaats?’*

Allereerst zullen in de volgende paragrafen de bevindingen worden gepresenteerd met betrekking tot de verschillende elementen van de relatie (het media-incident, de reacties van de principalen en de formelen en werkelijke autonomie) en de onderlinge samenhang van deze elementen. Ter ondersteuning of juist ter relativering van de resultaten uit het empirisch onderzoek, zal waar nodig gebruik worden gemaakt van citaten van verschillende respondenten.

Het tweede gedeelte van dit hoofdstuk richt zicht op de discussie van de inhoudelijke en methodologische kanttekeningen die kunnen worden gesteld aan dit onderzoek. Het onderzoek eindigt met een korte afsluiting.

8.1 Conclusie

8.1.1 Media-incidenten en de verandering in de autonomie

Als men kijkt naar de resultaten van de drie incidenten dan kan men vaststellen dat alle drie de incidenten in belangrijke mate voldoen aan het begrip media-incident. Hoewel het incident rondom het bestuurdersonderzoek over Zalm en het rapport van Scheltema meer krantenberichten hebben na de sleutelgebeurtenis, past het eerste incident rond de val van de DSB Bank beter in het begrip media-incident. Ten eerste duurt het incident ‘De val van de DSB’ langer voort, hij verwatert langzaam weer, en er is meer identificatie en sensatie door al die gedupeerden en spectaculaire oproepen van Lakeman en consorten. Daarnaast is er meer conflict en verwarring: wie is nou schuldige aan de val van de DSB? Ten derde is er ook meer sprake van nieuwe primeurs door drie verschillende lekken van vertrouwelijke informatie in de kranten, die voor veel herhaling in andere kranten zorgen en waarvan de lek van de noodregeling het belangrijkste is. Ten slotte is er in bepaalde mate sprake van een nieuwsgolf die zichzelf draagt zonder dat er nieuwe acties plaatsvinden (Vasterman, 2004). Vooral het aantal opinies, reconstructies en toekomstbeelden die in FD, Volkskrant en NRC publiceren, passen in dit beeld.

De verdere nieuwsgolf brengt meer interactie met politieke principalen. Dit betekent zowel dat politieke partijen met kritiek worden geciteerd in krantenberichten als dat met name de oppositie verwijst naar krantenberichten ter ondersteuning van hun verhaal. In het incident is veel kritiek op de DNB, zowel door de kranten zelf als door Kamerleden die worden geciteerd met pakkende stellingen en vragen. De respondent van de DNB reflecteert hierop door te zeggen: ‘in de media gaat het niet altijd om de nuance...het moet nieuwswaarde hebben, dus ja: scherpe berichten zijn makkelijk, en wij als DNB zijn altijd heel gelegen om genuanceerd te zijn. Ja, of dat nou de perfecte chemie is?’ (Respondent 4(2), 2011; 162).

In de andere twee incidenten worden de politieke principalen ook geciteerd, maar is hier veel meer sprake van herhaling en is er weinig interactie.

Tussen de kranten is een duidelijk verschil van inhoud en toon te zien. De Telegraaf, en het AD in het laatste incident, is vaak veel kritischer en maakt meer gebruik van nieuwswaarde door conflict, sensatie en identificatie op te roepen. Zo worden onder andere lezers met veel kritiek aan het woord gelaten. Echter, het FD is ongemeen fel tegen de AFM in het incident rond het bestuurdersonderzoek Zalm. Het FD, de NRC en ook in bepaalde mate de Volkskrant zijn duidelijker meer financieel georiënteerd, hebben langere berichten met meer reconstructies en gebruik van experts en belangrijke eigen redactionele opinies (met name hoofdredacteur FD Ulko Jonker).

Echter, als men kijkt naar de visies van de principalen op autonomie en de conclusies die kunnen worden getrokken bij de verandering van de autonomie van de toezichthouders, dan is een ander incident veel belangrijker. In de conclusies van alle drie de incidenten is te zien dat er een duidelijke lijn is qua onderwerpen in het media-incident, de visies van de principalen en de uiteindelijke uitkomsten in de autonomie. Echter, in het eerste incident zijn de visies nog vooral in vragende vorm en zijn er nog geen duidelijke veranderingen te zien, het tweede incident laat al duidelijkere veranderingen zien in de autonomie van de toezichthouders, maar eigenlijk komen de veranderingen van de formele autonomie pas voor in de uitkomsten van het derde incident. Hoewel de aankondigen van veranderingen in de formele autonomie daar nog maar een opmaat vormen voor een mogelijke wetsverandering is er heel duidelijk de wens te zien om meer 'grip' te krijgen op bijna alle dimensies van autonomie die Gilardi omschrijft (2002; 881-883). Dit zal verderop in deze conclusie worden uitgewerkt.

Er is dus wel een relatie te zien tussen media-incidenten en een verandering van de (formele) autonomie van de toezichthouders door de principalen, maar dit gebeurt pas over een langere tijd. Een verklaring voor dit inzicht is het feit dat alle drie de incidenten zich met verschillende aspecten van hetzelfde onderwerp bezighouden, namelijk de val van de DSB Bank, en dat de incidenten eigenlijk binnen één 'gemediatiseerde crisis' vallen. Als men de uitkomsten van het onderzoek vergelijkt met de fasen van een gemediatiseerde crisis' van Elchardus, dan is te zien dat het eerste incident duidelijk gezien kan worden als fase één van de crisis: het zoeken naar de 'schuldige' (Elchardus, 2007; 78). Deze frase van schuldige komt ook herhaaldelijk voor in de krantenberichten en de debatten van de Tweede Kamer. In de daaropvolgende twee incidenten is al meer sprake van een 'officiële sfeer'. Er is meer sprake van concrete actie van de principalen. De maatregelen in incident drie kunnen ook wel worden gezien als 'institutionele hervormingen om een soortgelijk gebeuren te voorkomen', de door Elchardus omschreven laatste fase (2007; 79).

Nu kan worden geconcludeerd dat er in dit onderzoek een relatie bestaat tussen media-incidenten en een verandering van de autonomie, is het belangrijk om te kijken welke actoren gebruik maken van deze relatie en wat de aard is van deze relatie.

8.1.2 Media-incidenten als platform

Uit het empirisch onderzoek kan men concluderen dat de relatie tussen media-incidenten en veranderingen in de autonomie van de toezichthouders vooral ontstaat door de handelingen van de partijen in de Tweede Kamer. De verschillende respondenten geven bijvoorbeeld aan dat zij in grote mate de kranten lezen, om alvast te anticiperen op mogelijke Kamervragen die gesteld gaan worden (o.a. Respondent 4, 2011).

In de literatuur is al geconstateerd dat Tweede Kamer in de relatie verder van de toezichthouders af zit. De Tweede Kamer wordt gezien als de principaal van de Minister, die weer de principaal is van de toezichthouders (Vibert, 2007). Dit is mede te zien in het feit dat de Minister directe gesprekken tussen de toezichthouders en de Tweede Kamer eerst moet goedkeuren (Respondent 3, 2011). In bijvoorbeeld het eerste incident is te zien dat de Tweede Kamer sterker is in haar roep om controle van de Minister dan de Minister zelf (onafhankelijke toetsing van Scheltema). Deze roep is voor de verschillende partijen in de Tweede Kamer, met uitzondering van toon- en nuanceverschillen tussen oppositie en coalitie en links en rechts, redelijk hetzelfde. Deze constatering wordt ook ondersteund door de Griffier (Respondent 3, 2011; 121). Het Ministerie beschrijft een verschuiving in de Kamer, waarbij de Kamer de afgelopen jaren steeds meer van de toezichthouder wilde weten. De grotere afstand kan een reden zijn waarom de Tweede Kamerleden meer gebruik van media maken. Op veel gebieden van het financieel toezicht hebben de Kamerleden geen bevoegdheden om in te grijpen bijvoorbeeld het ontslag van een president van de DNB. Om meer controle te kunnen krijgen over de toezichthouders, is het voor de Tweede Kamer dus van belang dat de Minister meer controlebevoegdheden krijgt over de toezichthouders. In het empirisch onderzoek was al geconstateerd dat het visiedocument, waarin de belangrijkste veranderingen van de autonomie werden aangekondigd, tot stand is gekomen door een wisselwerking met de Tweede Kamer. De veranderingen die uit dit document zijn voortgekomen, zullen verder in deze conclusie worden besproken.

Hoewel er kan worden geconcludeerd dat met name de Tweede Kamerleden een brug vormen in de relatie tussen media-incidenten en veranderingen in de autonomie, kan de aard van deze relatie, volgens het empirisch onderzoek, niet echt worden getypeerd als 'fire alarm' zoals Schwartz en McCubbins dit begrip hebben omschreven (1984; 166). De Griffier spreekt over de vraag van 'de kip of het ei?' (Respondent 3, 2011; 97). In het empirisch onderzoek is niet zozeer te zien dat Tweede Kamerleden de krantenberichten gebruiken als belangrijke informatiebron, maar dat ze de media meer gebruiken als een 'platform' om meer invloed uit te oefenen. Dit wordt ook aangegeven door VVD-Kamerlid Huizing (o.a. Respondent 5, 2011; 92). Kamerleden gebruiken de media niet als 'brandmelders', maar om aan te geven hoe ernstig ze de zaak vinden en om te speculeren over bepaalde maatregelen die genomen kunnen worden. De Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling spreekt ook wel van een 'decorfunctie' van de media (RMO, 2003; 5). Deze decorfunctie betekent echter niet dat de media geen belangrijke functie vervult. De RMO geeft in haar onderzoek juist aan dat door deze decorfunctie de media een belangrijke invloed hebben 'op de manier waarop het spel wordt gespeeld' (RMO, 2003; 5). In het onderzoek is te zien dat de politici steeds meer in 'soundbytes' praten en in korte, aansprekende onliners hun visies in de debatten weergeven, mogelijk in de hoop om aan de voorwaarden van de nieuwswaarde van de media te voldoen (Mazzoleni & Schulz, 1999; 251). In hoeverre deze platformfunctie van de media invloed heeft gehad op de inhoud van de veranderingen in de autonomie wordt verderop in deze conclusie besproken.

De relatie tussen media en beleid komt dus met name door de Tweede Kamer, hoewel de meningen van de respondenten over de sterkte van deze ontwikkeling verschillen. VVD-Kamerlid Huizing geeft aan dat heel veel Kamerleden wel heel erg op hypes ingaan (Respondent 5, 2011; 40), terwijl de Griffier hier sceptischer over is 'de rol van de media, ikzelf heb daar niet zoveel mee eerlijk gezegd', want er 'wordt meer geschreven over iets wat eerder hier heeft gespeeld' (Respondent 3, 2011; 189).

Hoewel de relatie dus met name bij de Tweede Kamer is te zien, zijn er in het empirisch onderzoek ook verschillende momenten naar voren gekomen dat de Minister soms ook gebruik maakt van de media. De minister gebruikt soms de media als decor, getuige de opmerking van VVD-Kamerlid Huizing: 'er komt een debat aan....waarbij ze weten dat er wat discussie zou kunnen ontstaan, wat kritiek zou kunnen komen. En dan pluggen ze net even een ideetje om de angel eruit te halen' (Respondent 5, 2011; 100). Bij de bekendmaking van het rapport Scheltema maakt de Minister dezelfde dag nog verschillende maatregelen bekend om de schade te beperken.

De relatie tussen media-incidenten en de verandering is nu vastgesteld, maar nu is het nog van belang om vast te stellen wat de inhoud van de verandering in de autonomie van de toezichthouders in dit onderzoek is geweest. Dit zal apart worden gedaan voor de invloed op de werkelijke autonomie en voor de invloed op de formele autonomie van de toezichthouders.

8.1.3 Formele autonomie: inperking van de autonomie op alle dimensies van Gilardi

Zoals in het eerste gedeelte van de conclusie al is aangegeven, kan er een duidelijke link worden aangegeven tussen de sleutelgebeurtenis in incident één, de val van de DSB Bank, en de uiteindelijke aankondiging van de verandering van de formele autonomie na incident drie, het visiedocument 'Toezicht op Afstand'. Het visiedocument kan in belangrijke mate worden gezien als een sanctie: een aankondiging van de inperking van de formele autonomie in het contract met de agent, aangezwengeld door de incidenten. Deze inperking kan worden verklaard door de in de theorie uitgelegde 'geloofwaardigheidhypothese': overheden delegeren bevoegdheden naar publieke organisaties om de geloofwaardigheid van hun beleid te vergroten (Majone, 1997 in: Gilardi, 2002; 874). Bij media-incidenten kan de geloofwaardigheid van het beleid (hier: het toezicht) worden beschadigd. Een verminderde legitimiteit van de AFM en de DNB kan voor de minister een 'trigger' zijn om de organisatie sterker onder zijn controle te brengen en daarmee de autonomie van de organisatie te verminderen (Majone, 2001 in: Yesilkagit & van Thiel, 2008; 142).

Hoewel de media-incidenten wel een belangrijke aanleiding zijn voor het visiedocument (ook de kritiek op de DNB rond Icesave en ABN AMRO), is daarmee niet meteen geconstateerd dat inhoud van de veranderingen in de formele autonomie ook door deze media-incidenten kunnen worden verklaard. Er is wel duidelijk te zien dat het Ministerie tussen twee vuren zit, met aan de ene kant de agent, de ZBO's, die hun onafhankelijkheid willen behouden en aan de andere kant de principaal van de Minister, het parlement, die meer controle wil op deze ZBO's. Het Ministerie geeft dan ook aan dat er in de praktijk altijd een spanningsveld is tussen de toezichthouders die vinden dat het Ministerie zich teveel met hen bemoeit, terwijl de Kamer juist vindt dat het Ministerie zich te weinig bemoeit met het toezichtbeleid.

Uit de incidenten kan een ontwikkeling worden waargenomen van een verandering van de formele autonomie op het gebied van alle vijf punten van autonomie van Gilardi. In hoeverre dit invloed heeft op de werkelijke autonomie van de AFM en de DNB is echter nog maar de vraag, veel van de aangekondigde maatregelen zijn nog niet ingevuld. Toch heeft de Minister wel een verandering van de Wft aangekondigd, waarin dan waarschijnlijk verschillende formele autonomieveranderingen gaan plaatsvinden. Het DSB incident is hier een belangrijke aanzet in geweest, zegt ook de Griffier van de Kamercommissie. Incidenten werken dus vooral als trigger voor het aankondigen van nieuw beleid, de inhoud van dit beleid is veel meer bepaald door de inhoudelijke rapporten van Scheltema en consorten. 'Wat natuurlijk altijd gebeurt is dat naar aanleiding van incident wordt opeens het vergrootglas op bepaalde zaken gezet.

En, ja, het systeem werkt nou eenmaal ook een beetje zo van: geen bericht is goed bericht' (Respondent 3, 2011; 77). Dit wordt ook onderschreven door de AFM (Respondent 1, 2011). Op het gebied van de formele autonomie zijn er dus een aantal veranderingen aangekondigd. Dat deze bevoegdheden er zijn, wil ook niet zeggen dat deze bevoegdheden ook gebruikt zullen worden. Dit wordt ook door de griffier onderschreven als hij aangeeft dat 'als alles weer helemaal tot een rimpelloze oceaan is teruggekeerd....dat dan de noodzaak toch wat minder wordt gevoeld om van dit soort bevoegdheden gebruik te maken' (Respondent 3, 2011; 141). Deze constatering zorgt ervoor dat er nog geen harde conclusies worden getrokken over de inperking van de formele autonomie.

8.1.4 Werkelijke autonomie: onder het topje van de ijsberg

Hierboven is al aangegeven dat een mogelijke verandering van de formele autonomie er niet voor hoeft te zorgen dat de werkelijke autonomie ook wordt ingeperkt. Wel werd er in de literatuur aangegeven dat er waarschijnlijk in de eerste plaats een verandering in de werkelijke autonomie zal plaatsvinden, omdat dit vaak meer laagdrempelig is.

Het is echter lastig om een precieze weergave te geven van de informele relatie tussen Minister en de toezichthouders, omdat kranten en officiële stukken hier maar een topje van de ijsberg over blootgeven en er in de interviews met de respondenten door de gevoeligheid van het onderwerp rekening moet worden gehouden met politiek correcte antwoorden.

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat het Ministerie en de toezichthouders veel contact hebben op alle lagen van de organisaties. Volgens de DNB was er tijdens 'het hoogtepunt van de financiële crisis' zelfs sprake van 'een hotline' met het Ministerie (Respondent 4(1), 2011; 84). Dit is volgens beide toezichthouders zelfs logisch, omdat de Minister de systeemverantwoordelijkheid houdt. Het Ministerie geeft aan deze contacten in 90% van de gevallen niet als bemoeienis worden ervaren, maar gewoon als informatie-uitwisseling. Er is dus niet echt te zeggen dat deze hogere frequentie van contact kan worden gezien als een inperking van de autonomie. Een duidelijk voorbeeld wanneer dit contact tussen de toezichthouders en het Ministerie wel kan worden uitgelegd als een poging van de Minister om de controle te houden, is het gesprek na de kritiek van Scheltema op het gebruik van het middel van aanbeveling door de AFM.

In de relatie tussen de toezichthouders is te zien dat zij elkaar als natuurlijke bondgenoten zijn, omdat zij in dezelfde geheimhoudingschil zitten en het Ministerie meer 'op afstand staat' (Respondent 1, 2011; 185, Respondent 4(1), 2011; 78). Deze resultaten komen overeen met de klassieke principaal-agentrelatie, die aangeeft dat er een intern conflict bestaat tussen de onafhankelijk van de semiautonome organisatie en het contract waarmee de politiek principaal de agent controleert (Vibert, 2007; 72).

De waargenomen verandering van de informele autonomie is vooral te zien in de maatregelen die de toezichthouders zelf nemen om meer sturing te geven aan de invulling van hun toezichtpraktijken. De twee belangrijkste voorbeelden hierin zijn de beleidsregels die de AFM en de DNB samen hebben opgesteld voor de beoordeling van beleidsbepalers (incident twee) en de cultuurverandering die de DNB heeft aangekondigd (incident drie). Dit kan ook wel komen door het 'looking glass effect' van de media-aandacht over beide onderwerpen. De toezichthouders moesten hun legitimiteit 'reddend' om hun autonomie te behouden (Vibert, 2007). Dit is eigenlijk vooral te zien bij de cultuurverandering van de DNB.

Het is interessant om te zien dat deze twee zelfgestuurde veranderingen in de werkelijke autonomie van de toezichthouders, beiden worden gevolgd door een aankondiging van de Minister, de principaal, om op een gerelateerd onderwerp de formele autonomie van de toezichthouders in te perken. Blijkbaar hechten de principalen toch meer waarde aan de formele controle op de autonomie. Een verklaring voor het fenomeen kan zijn, dat de principalen, met name de Tweede Kamer, weinig inzicht en controle hebben over deze zelfsturing. In het geval van de cultuurverandering kan de Tweede Kamer nauwelijks vaststellen in hoeverre deze ook daadwerkelijk is doorgevoerd.

Er kan worden geconcludeerd dat de inhoud van de verandering van de autonomie wel overeenkomsten vertoont met de inhoud van de media-incidenten, maar dat de maatregelen pas worden aangekondigd na ondersteunende, officiële onderzoeken, zoals het rapport Scheltema. Op het gebied van de formele autonomie is er een duidelijk inperking van de autonomie van de toezichthouders aangekondigd op alle dimensies van Gilardi. Over de inperking van de werkelijke autonomie zijn er in feite weinig harde conclusies te trekken, hoewel kan worden geconstateerd dat de zelfsturing bijna altijd wordt gevolgd door een verandering in de formele autonomie.

8.1.5 Tot slot

Media-incidenten over beslissingen van de AFM en DNB hebben invloed op de autonomie van de AFM en DNB. Media-incidenten gelden als een 'trigger', waardoor politieke principalen met een vergrootglas gaan kijken naar het handelen van de organisaties. Deze trigger is niet zozeer een 'fire alarm', omdat er geen sprake is van de media als informatiebron. De invloed van het media-incident is echter dat het een platform biedt voor politieke principalen, met name Kamerleden, om hun invloed uit te oefenen over toezichtpraktijken en om meer controle te eisen. Deze decorfunctie van de media heeft dan weer invloed op de principalen, doordat het de manier verandert waarop het debat gevoerd wordt. De relatie tussen media-incidenten en de invloed van de autonomie kan pas over langere tijd gezien worden en is in deze casussen terug te vinden als een overkoepelende 'gemediatiseerde crisis'. Het is lastig om in dit onderzoek vast te stellen in hoeverre de inhoud van de inperking van de autonomie van de toezichthouders is bepaald door het media-incident. De maatregelen worden vaak pas aangekondigd na officiële onderzoeken en zijn ook in grote mate gebaseerd op deze officiële onderzoeken, zoals het rapport Scheltema.

Eigenlijk kan de conclusie het best worden verwoord door een citaat van de respondenten van de DNB, die 'het faillissement van DSB' één van de 'maatschappelijke relevante gebeurtenissen' noemen (samen met Icesave en ABN AMRO). 'Dan kan je ook van de media verwachten dat die kritisch zijn op de overheid, het bestuur, het toezicht...' 'Dat is voor ons niet altijd prettig, maar zo hoort het in een democratie wel te gaan, omdat je de politiek hebt die de minister controleert, de Tweede Kamer die de minister controleert, de minister controleert ons, de media controleert weer iedereen' en 'zo zie je dat krachtenveld toch op elkaar inwerken' (Respondent 4(1), 2011; 155).

8.2 Discussie

Voordat deze scriptie wordt afgesloten, is het belangrijk om te reflecteren op de bevindingen van dit onderzoek. Hieronder zullen vijf belangrijke inhoudelijke en theoretische discussiepunten worden besproken, die kunnen worden gebruikt om de bevindingen in perspectief te plaatsen.

Ten eerste betreft dit een casestudy, waarbij de media-incidenten in een belangrijke mate los worden genomen van de algemene politieke en maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland. Het is de vraag in hoeverre deze media-incidenten rond de val van de DSB los kunnen worden gezien van algemene ontwikkelingen in de financiële crisis, zoals de eerdere val van de Icesave-bank. Een aantal respondenten gaf ook aan dat de DSB het einde gaf van een aantal bancaire problemen: de DSB was als het ware de druppel. De gevonden resultaten kunnen dus enigszins vertekend zijn. Echter, er is geprobeerd om deze tunnelvisie te ondervangen door gebruik te maken van de interviews met de respondenten, die ook allemaal aangaven dat er een relatie was tussen 'de val van de DSB' en de uiteindelijke aankondigingen in de verandering van de autonomie. Door het gebruik van deze controlerende interviews is dus geprobeerd om dit interne validiteitsvraagstuk te ondervangen.

Ten tweede is er naast deze mogelijke tunnelvisie ook sprake van een aantal theoretische discussiepunten, die mogelijk een invloed kunnen hebben gehad op de nauwkeurigheid (element van betrouwbaarheid) van het onderzoek. Zoals in de conclusie al werd aangegeven, was dit onderzoek (bewust of onbewust) vooral gericht op veranderingen in de formele autonomie. In het onderzoek is ook weinig theorie gevonden over de informele/werkelijke verandering van de autonomie en de scheidslijn tussen de 'de jure' autonomie en de 'de facto' autonomie was soms ook lastig te trekken. De grotere nadruk op formele autonomie is jammer, omdat er juist verwacht kan worden dat de werkelijke autonomie mogelijk sneller verandert dan de formele autonomie (meer overleg en informele sturing kan in korte tijd plaatsvinden). Met deze constatering in het achterhoofd zijn er twee aanbevelingen te doen voor de toekomst. Allereerst is het belangrijk om een andere casuselectie te nemen. In dit geval was er nog veel onduidelijkheid over de mogelijke formele veranderingen van de autonomie, dus is er nog meer onduidelijkheid over de werkelijke autonomie. Het is beter om meerdere casussen te nemen, die later spelen en waarvan het handelingen van de ZBO's veel minder aan geheimhouding zijn gebonden. Deze geheimhouding heeft ook te maken met de tweede aanbeveling indien men zich meer wil focussen op de werkelijke autonomie. Indien men de werkelijke autonomie wil onderzoeken, is het van belang dat men ook kan observeren en dat men niet alleen afhankelijk is van interviews en openbare bronnen, die bias in zich kunnen hebben. Naast deze theoretische gerichtheid op de formele autonomie is een ander theoretisch discussiepunt; de focus op de relatie tussen de media-incidenten en beleid als 'fire alarm'. Nu er in dit onderzoek is geconstateerd dat deze relatie niet (geheel) als 'fire alarm' kan worden gezien, is het belangrijk om in een volgend onderzoek meer theoretische inzichten te vinden in andere mogelijke relaties (zoals de platformfunctie).

Een derde mogelijke tekortkoming van dit onderzoek zit in de probleemstelling zelf. In de probleemstelling wordt gezocht naar de invloed van media-incidenten op de autonomie, maar dan door middel van tussenkomst van de interveniërende variabele, de handelingen van de principalen. Er wordt niet specifiek gezocht naar een rechtstreekse invloed van media-incidenten op de toezichthouders. Echter, er is geprobeerd dit onderzoek zo open mogelijk te houden. Dit is ook te zien in het feit dat er in het onderzoek ook een paar voorbeelden zijn opgemerkt waarin de toezichthouders vanuit zichzelf meer sturing in hun autonomie gingen aanbrengen.

Er kan ook worden geconcludeerd dat de brede zoektermen in de methodologie van dit onderzoek ervoor heeft gezorgd dat dit onderzoek deze valkuil heeft weten te ontwijken.

Een vierde mogelijke discussiepunt heeft te maken met de validiteit van dit onderzoek. De validiteit van dit onderzoek is in principe op orde, omdat de relatie tussen de drie begrippen ook theoretisch is geoperationaliseerd en dit vervolgens empirisch is onderzocht. Er is in dit onderzoek dus sprake van een valide antwoord op de vraag voor deze casussen. Echter, door de bij discussiepunt twee genoemde theoretische tekortkomingen is er een kanttekening te plaatsen bij de focus van de operationalisering van het onderzoek. Mede hierdoor zijn de conclusies lastig in een breder perspectief te plaatsen, door bijvoorbeeld te stellen dat deze relatie ook zou gelden voor andere regulerende ZBO's in Nederland (bijvoorbeeld de NMA). De moeilijkheid van deze generalisatie komt echter doordat er in dit onderzoek is gebruik gemaakt van het idee van 'most likely case': er werd al sterk vermoed dat er een relatie was tussen media-incidenten en een verandering van de autonomie bij de AFM en de DNB in de incidenten rondom de val van de DSB. Om de conclusies valide te maken zouden ook andere ZBO's moeten worden onderzocht. Er zou dan het best sprake kunnen zijn van een meervoudige casestudy met regulerende ZBO's, met daarin ZBO's waarbij wel sprake was van een inperking van de autonomie, maar geen media-incidenten kunnen worden onderscheiden en ZBO's waarbij wel sprake was van een media-incident, maar geen werkelijke autonomieverandering zichtbaar was. Het onderzoek zou dan niet nog een keer moeten plaatsvinden bij de AFM en de DNB, om organisatiespecifieke kenmerken (culturele en structurele) uit te sluiten.

Het vijfde discussiepunt heeft te maken met de betrouwbaarheid van het onderzoek. Het discussiepunt is sterk gerelateerd aan de validiteitopmerkingen hierboven. Het feit dat het hier gaat om een marginale onderzoekspopulatie van twee 'most likely cases' betekent dat de uitkomsten niet goed te generaliseren zijn. Ook is het lastig, omdat er van elke organisatie maar één respondent is geïnterviewd en het een gevoelig onderwerp is, dat nog speelt in de media en de politiek. Dit heeft de kans op bias in mijn interviews vergroot. Er kan echter worden gesteld dat deze gevaren zijn ondervangen door met name gebruik te maken van documentanalyse.

8.3 Afsluiting

Dit onderzoek heeft inzicht gegeven in de relatie tussen media-incidenten, de visies van principalen en de inperking van de autonomie van toezichthouders AFM en DNB. De conclusies laten zien dat er wel degelijk een relatie is tussen deze drie begrippen en dat media-incidenten vooral door Tweede Kamerleden worden gebruikt als 'platform' om meer grip te krijgen op de toezichthouders. De voorlopige ontwikkelingen in het politieke speelveld laten zien dat er een inperking van de autonomie aan zit te komen op bijna alle dimensies van de formele autonomie. De relatie is echter niet met wetenschappelijke zekerheid te zeggen, mede door beperkingen op theoretisch en onderzoekstechnisch gebied en door de huidige ontwikkelingen in het politieke proces (visiedocument moet nog wetgeving worden). Aan de hand van deze kanttekeningen zijn in de discussie ook aanwijzingen gegeven voor een mogelijk vervolgonderzoek naar de sterkte en de aard van de relatie tussen media-incidenten en de autonomie van regulatieve ZBO's.

Bijlagen

Bijlage 1: Literatuur Algemeen

- Autoriteit Financiële Markten (pagina Werkzaamheden, <http://www.afm.nl/nl/professionals/over-afm/werkzaamheden.aspx>, gevonden op 1 februari 2011 en pagina Organisatie <http://www.afm.nl/nl/professionals/over-afm/organisatie.aspx>, gevonden op 1 februari 2011)
- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't & Twist, M.J.W. van (2007) *Openbaar bestuur*. Alphen a/d Rijn: Kluwer
- Bouckaert, G. & Peters, G.B. What is available and what is missing in the study of quangos? In: Pollitt, C & Talbot, C. (eds) (2004) *Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. London: Routledge: paginanrs.
- Calvert, R.L., McCubbins, M.D. & Weingast, B.R. (1989) A theory of political control and agency discretion. *American Journal of Political Science*, 33(3): 588-611 (*alleen voor vernieuwde theorie principal-agentrelatie*)
- Coen, D & Thatcher, M. (2005) The New Governance of markets and non-majoritan regulators. *Governance: an international journal of policy, administration and institutions*, 18(3); 329-346
- Christensen, T. & Laegreid. Agencification & Regulatory reforms. In: Christensen, T. & Laegreid, P (eds.) (2006) *Autonomy and Regulation: coping with agencies in the modern state*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited: 8-40
- Christensen, T., & Laegreid, P (2007) The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6): 1059–1066.
- Christensen, T., Lei, A. & Laegreid, P. Still fragmented government of reassertion to the centre? In: Christensen, T. & Laegreid (eds.) (2007) *Transcending New Public Management: the transformation of public sector reform*. Hampshire: Ashgate: paginanrs.
- De Nederlandsche Bank, website (pagina Open Boek Prudentieel Toezicht: <http://www.dnb.nl/openboek/extern/id/nl/all/40-154863.html>, gevonden op 1 maart 2011)
- Duijkersloot, A.P.W. & Michiels, F.C.M.A. Taken en bevoegdheden van onafhankelijke toezichthouders: mogelijkheden en beperkingen. In: Ru, H.J. de & Peters, J.A.F. (eds.). (2000) *Toezicht en regulering van nieuwe markten*. Den Haag: Sdu Uitgevers: 18-32
- Elchardus, M. (2002) *De Dramademocratie*. Tiel: Lannoo
- Flinders, M. Setting the scene: quangos in context. In: Flinders, M. & Smith, M.J. (eds). (1999) *Quangos, accountability and reform. The politics of quasi-government*. Basingstroke: Macmillan: 3-30
- George, A.L & Bennett, A. (2004) *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press
- Gilardi, F. (2002) Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy* 9(6): 873-893
- Greve, C., Flinders, M. & Thiel, S. van. (1999) Quangos- What's in a name? Defining quangos from a comparative perspective. *Governance: an international journal of policy, administration and institutions*, 12(2): 129-146

- Jensen, B.C. (2004) Inspecting the Inspectors: Overseeing Labor Inspectorates in Parliamentary Democracies. *Governance: An international Journal of Policy, Administration and Institutions*, 17(3): 335-359
- Kepplinger, H.M. (2007) Reciprocal Effects: Toward a Theory of Mass media effects on Decision Makers. *The Harvard International Journal of Press/Politics*, 12(3): 3-23
- Koch-Baumgarten, S. & Voltmer, K. (eds) (2010) *Public Policy and Mass Media: the interplay of mass communication and political decision making*. London: Routledge
- Kovach & Rosenstiel. (1999) In: Wien, C. & Elmelund-Præstekær, C. An anatomy of media hypes: developing a model for the dynamics and structure of intense media coverage of single issues. *European Journal of Communication*, 24: 183-201
- Lang & Lang. (1981) In: Kepplinger, H.M. 2007. Reciprocal Effects: Toward a Theory of Mass media effects on Decision Makers. *The Harvard International Journal of Press/Politics*, 12(3): 3-23
- Majone, G. 1997. In: Gilardi, F. (2002) Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy* 9(6): 873-893
- Majone, G. (2001) Two logics of delegation: Agency and fiduciary relations in EU governance. *European Union Politics*, 2(1): 103–122.
- March & Olsen. 2004. In: Christensen, T. & Laegreid. Agencification & Regulatory reforms. In: Christensen, T. & Laegreid, P (eds.) (2006) *Autonomy and Regulation: coping with agencies in the modern state*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited: 8-40
- Mazzoleni, G & Schulz, W. (1999) “Mediatization” of politics: a challenge for Democracy? *Political Communication*, 16(3): 247-261
- McCubbins, M., & Schwartz, T. (1984) Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, 28(1): 165–179.
- Miles & Huberman. In: van Thiel, S. (2007) *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: uitgeverij Coutinho
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2005) *Minder last meer effect: Zes principes van goed toezicht*, Kamerstuk II, 27 831, nr. 15.
- Ministerie van Financiën. (2011) *Toezicht op afstand: de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) 2011-2016*. Den Haag
- NRC Handelsblad (22 januari 2010) *Weinig controle op toezicht; Commissie-De Wit*
- NRC Handelsblad (21 augustus 2010) *Chavannes - Haastige daadkracht, maar helpt het ook?; Opklaringen*
- Prast, H. & Lelyveld, I. van. The Netherlands. In: Masciandaro, D. (eds) (2005) *Handbook of central banking and financial authorities in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited: 311-355
- Raad van Maatschappelijke Ontwikkeling (2003) *Medialogica: Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. Advies 26*. Den Haag: Sdu
- Roness, P.G. Types of state organizations: arguments, doctrines and changes beyond new public management. In: Christensen, T. & Laegreid (eds.) (2007) *Transcending New Public Management: the transformation of public sector reform*. Hampshire: Ashgate: 65-88

- Scheltema, M., Graafsma, L., Koedijk, K. & Perron, E. du (Commissie DSB-Bank) (2010) *Rapport van de commissie onderzoek DSB Bank*. Den Haag
- Thiel, S. van (2007) *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: uitgeverij Coutinho
- Thiel, S. van, Steijn, B. & Allix, M. New Public Managers in Europe: changes and trends. In: Pollitt, C., Thiel, S. van, Homburg (2007) *New Public Management in Europe: adaption and alternatives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Thiel, S. van. 2001. In: Bertelli, A.M. (2008) Credible Governance? Transparency, political control, the personal vote and British quangos. *Political studies*, 56; 807-829
- Thompson (2000) In: Wien, C. & Elmelund-Præstekær, C. An anatomy of media hypes: developing a model for the dynamics and structure of intense media coverage of single issues. *European Journal of Communication*, 24: 183-201
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2000-2001) *Kaderstellende visie op toezicht*, 27 831, nr. 1
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2003-2004) *Memorie van toelichting Wet Financieel Toezicht (art. 1:110 Wft)*, 29708 nr. 3
- Vasterman, P.L.M. (2005) 'Media-Hype: Self-Reinforcing News Waves, Journalistic Standards and the Construction of Social Problems', *European Journal of Communication* 20(4): 508–30.
- Verhoest, K. (2005) Effects of Autonomy, Performance Contracting, and Competition on the Performance of a Public Agency: A Case Study. *The Policy Studies Journal*, 33(2): 235-258
- Verhoest, K., Peters, G. B., Bouckaert, G., & Vermeulen, B. (2004) The study of organisational autonomy: A conceptual overview. *Public Administration and Development*, 24(2): 101–118
- Vibert, F. (2007) *The rise of the Unelected: democracy and the new separation of powers*. Cambridge: Cambridge University Press
- Volkskrant (17 oktober 2009) *Zeg maar Dirk; Analyse van het DSB imperium*
- Volkskrant (24 oktober 2009) *En nu ligt Wellink onder vuur; Ondergang DSB rol van de De Nederlandsche Bank nader bekeken*
- Voltmer, K. & Koch-Baumgarten, S. In: Koch-Baumgarten, S. & Voltmer, K. (eds) (2010) *Public Policy and Mass Media: the interplay of mass communication and political decision making*. London: Routledge
- Wien, C. & Elmelund-Præstekær, C. (2009) An anatomy of media hypes: developing a model for the dynamics and structure of intense media coverage of single issues. *European Journal of Communication*, 24: 183-201
- Yesilkagit, K & van Thiel, S. (2008) Political influence and bureaucratic autonomy. *Public Organisation Review* 8: 137-158.
- Yesilkagit, K. (2004) Bureaucratic autonomy, organizational culture and habituation: politicians and independent administrative bodies in the Netherlands. *Administration & Society*, 36(5): 528-552
- Yin, R.K. (2009) *Case study research: design and methods*. London: Sage Publications
- Yin, R.K. (2010) *Qualitative research: from start to finish*. New York: the Guilford Press

Bijlage 2: Bronnen Empirisch onderzoek:

Interviews:

- Interview 1. (8 maart 2011) *Interview met beleidsmedewerker afdeling strategie, beleid en international zaken, directie Toezichtondersteuning, Autoriteit Financiële Markten 8 maart 2011*
- Interview 2. (9 maart 2011) *Interview met beleidsmedewerker Directie Financiële Markten van de Generale Thesaurie, Ministerie van Financiën*
- Interview 3. (14 maart 2011) *Interview met griffier van de Vaste Kamercommissie Financiën, Tweede Kamer der Staten-Generaal*
- Interview 4. (31 maart 2011) *Interview met afdelingshoofd Toezicht en Wetgeving, divisie Juridische Zaken en senior jurist afdeling Internationaal, Institutioneel, Betalingsverkeer en Bedrijfsjuridisch, divisie Juridische Zaken, De Nederlandsche Bank*
- Interview 5. (31 maart 2011) *Interview met Matthijs Huizing, Tweede Kamerlid VVD en tevens lid van Vaste Kamercommissie Financiën*

Literatuurlijst empirisch onderzoek:

Incident 1:

Krantenartikelen:

- Algemeen Dagblad (14 oktober 2009) *Bos: Positie DSB verzwakt door afwachter rechter*
- Financieel Dagblad (8 oktober 2009) *Lakeman wil ook DNB dagen in zaak DSB*
- Financieel Dagblad (13 oktober 2009) *Bankrun geeft alsnog doorslag bij rechter*
- Financieel Dagblad (13 oktober 2009) *zorgelijk toezicht*
- Financieel Dagblad (13 oktober 2009) *Kamer: snel opheldering van Bos over implosie DSB*
- Financieel Dagblad (14 oktober 2009) *Het vertrouwen gaat te paard*
- Financieel Dagblad (16 oktober 2009) *De doodsteek kwam van de centrale bank*
- Financieel Dagblad (17 oktober 2009) *Ulko Jonker - Ongepaste majesteitlijke soevereiniteit*
- Financieel Dagblad (20 oktober 2009) *Tweede Kamer steunt aanpak van minister*
- Financieel Dagblad (30 oktober 2009) *Kamer kritisch over tempo DSB-onderzoek*
- NRC Handelsblad (13 oktober 2009) *Politiek heeft 'heel veel' vragen*
- NRC Handelsblad (15 oktober 2009) *Dirk Scheringa blijft een held*
- NRC Handelsblad (15 oktober 2009) *Bos: risico van 5 miljard bij redding bank; DSB De Nederlandsche Bank opnieuw teruggewezen door rechter; zware kritiek op Wellink in Kamerdebat*
- NRC Handelsblad (16 oktober 2009) *Toneelstuk rond DSB nu bijna afgelopen*
- NRC Handelsblad (17 oktober 2009) *Doodstrijd Scheringa schaadt ook autoriteiten*
- NRC Handelsblad (24 oktober 2009) *Geduld met de bank uit Wognum was echt op; DNB geloofde niet dat DSB kon veranderen*
- Telegraaf (8 oktober 2009) *Na Scheringa wil Lakeman nu kop Wellink laten rollen*
- Telegraaf (13 oktober 2009) *Ice Save debacle opnieuw beleefd*
- Telegraaf (13 oktober 2009) *Onderste steen boven; onderzoek naar bestuurders en toezichthouders*

- Telegraaf (14 oktober 2009) *Toezicht banken afgekraakt; 'Kleine radertje Lakeman te veel eer toegedicht'*
- Telegraaf (14 november 2009) *'Toezicht moet moderner'; Eijffinger: DNB loopt achter feiten aan*
- Trouw (3 oktober 2009) *Leed DSB is eigenlijk al geleden; Toezichthouder: Bank heeft voldoende geld om spaarders uit te betalen Onrust rond DSB Bank*
- Trouw (8 oktober 2009) *'DSB Leed' stelt ook DNB aansprakelijk voor schade*
- Trouw (13 oktober 2009) *Onderste steen moet boven bij DSB; Bank onder curatele gesteld Klanten haalden in korte tijd 600 miljoen aan spaargeld weg*
- Trouw (14 oktober 2009) *Interview met Ewout Irrgang: 'Politiek aansprakelijk voor DSB'; vijf vragen*
- Trouw (15 oktober 2009) *De Moor-van Vught - Bescherm beter dan Lakeman*
- Trouw (20 oktober 2009) *Zwartepieten rond DSB begonnen; Rechter spreekt faillissement uit Ook rol toezichthouders ter discussie*
- Trouw (16 november 2009) *Wellink: grote aandeelhouder geen topman*
- Volkskrant (8 oktober 2009) *Lakeman daagt DNB voor rechter*
- Volkskrant (12 oktober 2009) *Voortbestaan DSB aan zijden draad;De Nederlandsche Bank staat klaar om bewind over te nemen. Geen reddingsoperatie door overheid*
- Volkskrant (13 oktober 2009) *Plots versnelt de 'uitstroom liquiditeiten'*
- Volkskrant (13 oktober 2009) *Stormloop wordt DSB fataal; Scheringa voelt zich 'gepakt' Twee onderzoeken naar gang van zaken 8.500 klanten zijn geld kwijt*
- Volkskrant (13 oktober 2009) *Kamer wil uitleg over lot spaarders en toezicht; Rol van oud-DSB-topman Zalm moet onderzocht, vinden parlementariërs*
- Volkskrant (16 oktober 2009) *Ook andere verkopers rekenen te veel voor koopsompolissen*
- Volkskrant (17 oktober 2009) *Drie onderzoeken naar déconfiture DSB Bank; Rol oud-bestuurders Zalm en Nijpels wordt onderzocht, maar ook die van minister Bos en toezichthouders*
- Volkskrant (17 oktober 2009) *Houdt Nout Wellink wel toezicht?; Het spel en de knikkers*
- Volkskrant (24 oktober 2009) *En nu ligt Wellink onder vuur; Ondergang DSB rol van de De Nederlandsche Bank nader bekeken.*

Officiële Documenten:

- Kamerstuk II (12 oktober 2009) *BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN 31 371, nr. 266*
- Kamerstuk II (15 oktober 2009) *VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG, 31 371, nr. 278*
- Kamerstuk II (29 oktober 2009) *BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN, 31 371, nr. 271*
- Kamerstuk II, (5 november 2009) *VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG, 31 371, nr. 285*

Incident 2:

Krantenartikelen:

- Algemeen Dagblad (5 maart 2010) *AFM krijgt uitbrander van minister De Jager over kwestie rondom Zalm*
- Financieel dagblad (2 maart 2010) *AFM blundert bij toets Zalm*

- Financieel Dagblad (2 maart 2010) art. 2 *'Dit is niet meer van deze tijd'*
- Financieel Dagblad (3 maart 2010) *Beschaafd man met soms een gestrekt been*
- Financieel Dagblad (5 maart 2010) *AFM ziet af van zwaar geschut bij herbeoordeling ex-top DSB*
- Financieel Dagblad (6 maart 2010) *Ulko Jonker - Blaffende waakhonden bijten niet*
- Financieel Dagblad (8 maart 2010) *'Maak oordeel AFM en DNB gelijkwaardig'*
- Financieel Dagblad (18 januari 2011) *Conflict DNB en AFM in oordeel bestuurder*
- NRC Handelsblad (2 maart 2010) *Oordeel dat niemand verwacht leidt tot verbijstering in Kamer*
- NRC Handelsblad (2 maart 2010) *Zowel Zalm als de AFM beschadigd; AFM stelt zich agressiever op dan DNB. Toezichthouders vellen tegenstrijdig oordeel over functioneren Zalm bij DSB*
- NRC Handelsblad (2 maart 2010) *Tegenstrijdige conclusies beschadigen Zalm; Toezichthouders slagen er niet in op één lijn te komen; Tweede Kamer eist uitleg van minister De Jager*
- NRC Handelsblad (5 maart 2010) *AFM houdt vast aan zijn standpunt over Zalm*
- Telegraaf (15 oktober 2009) *'Zalm wist ervan'; Verzekeraars waarschuwden minister al in 2002 Meer banken de klos*
- Telegraaf (2 maart 2010) *Kritiek*
- Telegraaf (5 maart 2010) *AFM respecteert oordeel DNB*
- Telegraaf (11 maart 2010) *Kamer heropent debat over DSB-tijd van Gerrit Zalm*
- Trouw (2 maart 2010) *Oordeel AFM blijft Zalm achtervolgen; Dubbele visies zaaien twijfel*
- Trouw (2 maart 2010) *Zalm doorstaat DSB-onderzoek; Kamer wil debat over verschil in oordeel toezichthouders DNB en AFM*
- Trouw (5 maart 2010) *Ruziënde AFM en DNB bieden verontrustend kijkje in de keuken; commentaar*
- Trouw (8 maart 2010) *'Rapport over Zalm onevenwichtig'*
- Volkskrant (13 oktober 2009) *Kamer wil uitleg over lot spaarders en toezicht; Rol van oud-DSB-topman Zalm moet onderzocht, vinden parlementariërs*
- Volkskrant (2 maart 2010) *Wellicht lag de lat voor Zalm te hoog; oordelen over Zalm voor 'onderzoekstoetsen' Scheltema weegt de DNB-conclusie het zwaarst*
- Volkskrant (2 maart 2010) *'Pas een echt onderzoek kan aan alle twijfel een eind maken'*
- Volkskrant (3 maart 2010) *Bert Wagendorp – Rapport*
- Volkskrant (3 maart 2010) *Oordelen over Zalm; Commentaar*
- Volkskrant (3 maart 2010) *'Gezag van het toezicht is aangetast'*
- Volkskrant (4 maart 2010) *Consumenten willen meer macht AFM na gesteggel Zalm*
- Volkskrant (5 maart 2010) *AFM houdt vast aan ontslag van Zalm*
- Volkskrant (6 maart 2010) *Kloof tussen Twin Peaks; Financieel toezicht. De geroemde Nederlandse aanpak met twee toezichthouders faalde bij Zalm en DSB*
- Volkskrant (9 maart 2010) *'Onzin om onze beoordeling van Gerrit Zalm blunder te noemen' - AFM-top bijt van zich af*

Officiële documenten:

- Kamerstuk II (2 maart 2010) *Brief van de Minister van Financiën*, 31 371, nr. 319
- Kamerstuk II (4 maart 2010) *BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN*, 31 371, nr. 320; 2
- Kamerstuk II (15 maart 2010) *VERSLAG VAN EEN GESPREK met professor mr. M. Scheltema*, 31 371, nr. 325
- Kamerstuk II (24 maart 2010) *VERSLAG VAN EEN GESPREK met de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank*, 31 371, nr. 333
- Ministerie van Financien (4 februari 2011) *Toezicht op afstand de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) - 2011-2016*
- Scheltema (26 februari 2010) *Aan de Minister van Financiën (beoordeling Zalm)*

Incident 3:

Krantenartikelen:

- Algemeen Dagblad (29 juni 2010) *Wie hadden er schuld aan ondergang van DSB Bank?*
- Algemeen Dagblad (30 juni 2010) *art. 2 Sturing Wellink is ver te zoeken*
- Algemeen Dagblad (30 juni 2010) *art. 4 De Nederlandsche Bank wilde delen van rapport geheim houden*
- Algemeen Dagblad (1 juli 2010) *Wie kan eerste man centrale bank opvolgen?*
- Algemeen Dagblad (17 augustus 2010) *Nout Wellink afgeserveerd*
- Algemeen Dagblad (17 augustus 2010) *Nu gebeurt wat hoort na zo veel fouten: vertrekken*
- Financieel Dagblad (28 juni 2010) *Reputaties staan op het spel bij 'Scheltema'*
- Financieel Dagblad (30 juni 2010) *art. 3 Verlossende woorden van de commissie*
- Financieel Dagblad (30 juni 2010) *art. 4 Scheltema: 'DNB liet te weinig haar tanden zien'*
- Financieel Dagblad (3 juli 2010) *Econoom Arnoud Boot: 'Nout Wellink is geen voetbaltrainer die je zomaar kunt wegsturen'*
- NRC Handelsblad (28 juni 2010) *Rol van toezichthouders cruciaal in DSB-onderzoek; Commissie-Scheltema publiceert morgen rapport over de ondergang van de bank van Dirk Scheringa*
- NRC Handelsblad (29 juni 2010) *Toezicht op DSB schoot tekort; De Nederlandsche Bank had DSB geen bankvergunning moeten geven, concludeert de commissie-Scheltema*
- NRC Handelsblad (29 juni 2010) *Hard oordeel over Wellink én Scheringa; Rapport cruciaal voor carrière Wellink*
- NRC Handelsblad (30 juni 2010) *art. 1 AFM Tevreden*
- NRC Handelsblad (30 juni 2010) *art. 2 'Hoofdschuldige is het bestuur van DSB'; Commissievoorzitter Scheltema over zijn onderzoek naar de ondergang van DSB Bank*
- NRC Handelsblad (30 juni 2010) *art. 4 Toezicht op toezicht; Commentaar*
- NRC Handelsblad (3 juli 2010) *Marc Chavannes - Wellink symbool van oude jongens toezicht; Opklaringen*
- Telegraaf (28 juni 2010) *'Nieuwe kritiek op Wellink in rapport ondergang DSB'*
- Telegraaf (30 juni 2010) *Aangeschoten wild*
- Trouw (30 juni 2010) *Opnieuw het verwijt: DNB laat te weinig haar tanden zien; 'Toezichthouder wist wat er speelde, maar greep niet echt in'*

- Trouw (30 juni 2010) *art. 3 Kamer wantrouwt toezicht DNB; Zware kritiek op rol van centrale bank bij DSB-faillissement 'Geen nieuwe termijn Wellink'*
- Trouw (30 juni 2010) *Commentaar: Vertrouwen dat DNB kan veranderen is op drijfzand gebaseerd; commentaar*
- Trouw (1 juli 2010) *'DNB heeft met te weinig daadkracht opgetreden'; Hoogleraar: Verstevig toezicht*
- Volkskrant (29 juni 2010) *Het bestuur of de buitenwereld?*
- Volkskrant (30 juni 2010) *art. 2 Rapport kraakt reputatie DNB*
- Volkskrant (30 juni 2010) *art. 3 Wellink zwaar onder druk; Positie DNB-president in het geding na kritisch rapport over ondergang DSB*
- Volkskrant (30 juni 2010) *art. 4 Kamer ondervraagt Wellink; Val DSB Bank President van De Nederlandsche Bank moet tekst en uitleg geven*

Officiële documenten:

- De Nederlandsche Bank (16 augustus 2010) *VAN ANALYSE NAAR ACTIE Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB*
- Jager, J.K de (minister) (29 juni 2010) *Spreektekst minister De Jager bij het in ontvangst nemen van het rapport van de Commissie van Onderzoek DSB Bank*
- Kamerstuk II (30 juni 2010) *VERSLAG VAN EEN GESPREK (met Scheltema, AFM en DNB), 32 432, nr. 4*
- Kamerstuk II (1 juli 2010) *hoofdpijnendebat over het rapport van de commissie-Scheltema.94-7728*
- Kamerstuk II (1 juli 2010) *MOTIE VAN HET LID VAN VLIET, 32 432, nr. 2*
Kamerstuk II (31 maart 2010) *VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG. Toezicht op Afstand, 32 648, nr. 2*
- Ministerie van Financien (16 augustus 2010) *Brief betreft Versterken governance en cultuur toezichthouder, FM/2010/15821 M*
- Scheltema M., Graafsma, L., Koedijk, K., Perron, E. du (29 juni 2010) *Rapport van de commissie van Onderzoek DSB Bank. Den Haag*

Bijlage 3: Codeschema interviews

Voorbeeld:

interview nr.	regelnr.	Interview met.....	Code 1	Code 2	Specifiek Incident/beleidsstuk
1	49	R: Alleen onafhankelijk wil niet zeggen dat je je los opereert van wat er om je heen gebeurt. He, het betekent dat je wel heel goed feeling moet houden met wat er in de org, wat er in de samenleving speelt, wat er in de politiek leeft. Je denkt voordat je stappen zet, heb je dat natuurlijk altijd in je achterhoofd, dan is dat de maatschappelijke realiteit. Je kunt wel altijd gelijk hebben wat je vindt, maar gelijk krijgen daar is iets heel anders voor nodig.	definitie van autonomie		
1	50	I: Ja.			
1	51	R: Ehm, ik... Dat schiet mij te binnen, ehm, dan heb je ook; wat staat er formeel geregeld in de wet. de wet financieel toezicht daar staat het opgeschreven. Wat staat er in de Kaderwet ZBO's? Ehm, en eh daar kun je je soms van afvragen: straalt dat wel voldoende onafhankelijkheid uit? Maar gegeven dat de praktijk.. Ik denk dat we in de praktijk gewoon voldoende onafhankelijk zijn. Ik denk dat dat geen probleem is, maar het enige is: hoe komt dat overeen met wat er in de wet is opgeschreven?	verschil wettelijk en werkelijke autonomie		
1	52	I: U ziet dus een verschil tussen de werkelijke en formele autonomie van.. ?			
1	53	R: Eh, ik geloof ook dat we op dit moment aan de goede kant zitten van de scheidslijn, dat het wettelijk ook nog wel onafhankelijk is, maar je kunt je afvragen naarmate er wettelijk meer wordt gemorrelt aan de onafhankelijkheid, en aan de autonomie van (de AFM): is dat in de toekomst ook nog voldoende gewaarborgd?	verschil wettelijk en werkelijke autonomie	ontwikkeling autonomie	
1	54	I: En ik denk dat u het nu heeft over het document Visie op Toezicht? Of eh?			
1	55	R: Dat zijn in ieder geval document waarvan je op een gegeven moment kunt afvragen van: ga je nu een stap te ver, of.. Nou goed, daar moet de politiek op een gegeven moment ook over oordelen. Maar dat kun je je afvragen.		ontwikkeling autonomie	Visie Toezicht op Afstand
1	56	I: En eh, ehm over dat eh document, in hoeverre wordt de AFM daar ook bij betrokken? Wordt de AFM daarin geïnformeerd of bent u betrokken: als nou we gaan het zo en zo doen, wat denkt de AFM daarover?	relatie met principaal	onderwerp tijdens contact	
1	57	R: Ehm, in principe worden we informeel geconsulteerd over dit soort documenten. Dus we zijn ook in staat op onze input te leveren op dit soort documenten he, dus we discussieren daarover en dan op verschillende niveaus. Dat gaat tot het hoogste niveau bij ons. Maar het leidt niet automatisch tot een document waar de AFM dan achter staat. Kijk de minister, heeft hier gewoon het eindoordeel in, of eigenlijk heeft de kamer hier het eindoordeel in, want die moet beslissen van: Gaan we hierin mee, of gaan we hier niet in mee. Maar vooraf is hierin zeker overleg, maar ik heb in dit, even kijken, formeel is hier geen consultatie geweest.	relatie met principaal	onderwerp tijdens contact	

Voorbedachte codes:

- Werk en positie van betrokkene
- Kenmerken van media-incidenten
- Welke taken en bevoegdheden worden bekritiseerd in de media
- Mate waarin principaal handelt op base van mediaberichten/crisissen
- Principaal-agentrelatie:
 - o Het contract
 - o De relatie
 - o Formele sancties
- Informele sancties
- Structurele en culturele factoren rondom AFM en DNB (die invloed hebben op p/a relatie)
- Definitie van autonomie (en ontwikkeling in de loop van de jaren)
- Verschil wettelijke en werkelijke autonomie
- De relatie met medetoezichthouder
- Overig