

# Tour de Bruxelles

Een onderzoek naar de verschillende manieren om het Europese besluitvormingsproces te beïnvloeden



Floris-Jan ter Bruggen – 333348  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Bestuurskunde – Governance en Management van Complexe Systemen

Eerste lezer: Prof. Dr. Ing. Geert R Teisman  
Tweede lezer: Dr. Ir. Jasper Eshuis

Datum: Augustus 2018

## Voorwoord

Beste lezer,

Het uiteindelijke doel van een scriptie is om een bijdrage te leveren aan de wetenschap. Van dit doel ben ik enigszins afgeweken, omdat ik bovenal getracht heb de resultaten van deze scriptie tastbaar én toepasbaar te maken. Voor mijn scriptie heb ik een onderwerp gekozen dat mij sinds de start van de studie bestuurskunde bleef aantrekken en waarmee ik gedurende stages en andere activiteiten in contact bleef komen. Public Affairs Management in de Europese Unie is dan ook een onderwerp dat mij zeer na aan het hart ligt en waarover ik zal blijven willen leren. Het uitvoeren van dit onderzoek heeft mij nieuwe inzichten gegeven in het proces en de verwezenlijking daarvan. Ik heb genoten én geleerd van alle facetten van deze scriptie wat een doel op zich dient te zijn.

Het onderzoek wat voor u ligt biedt een handleiding voor het toepassen van verschillende manieren om Europese wetgeving te beïnvloeden, gedurende de ontwikkeling en de implementatie ervan. Hiermee hoop ik een verandering te brengen in het beeld dat beïnvloeden in de Europese arena een ‘te ver van mijn bed show’ is. Objectief gezien is het in essentie niet anders dan beïnvloeden in de Nederlandse arena op grotere schaal, maar duurt het proces vaak net wat langer. Het is dan ook een gemiste kans om niet deel te nemen aan het Europese wetgevingsproces, aangezien de impact van het beïnvloeden van de ontwikkeling van Europese wetgeving des te groter kan zijn.

Om aan de resultaten van mijn scriptie te komen, heb ik een onderdeel van Public Affairs mogen toepassen om mijn netwerk uit te breiden met de betrokken respondenten bij dit onderzoek. Ik wil hen erg bedanken voor hun bijdrage en tijd, die zij voor mij hebben genomen. Voor het aanreiken van handvatten om deze personen te benaderen en keuze van het uiteindelijke onderwerp van de casus wil ik mijn oud-collega's bij de Nederlandse Vereniging van Banken bedanken. Daarnaast wil ik prof. dr. Rinus van Schendelen en prof. dr. ing. Geert Teisman bedanken voor de aanzet en begeleiding waarmee deze scriptie tot een goed einde is gebracht. Bovenal wil ik alle personen in mijn directe omgeving bedanken voor hun ondersteuning en bemoedigende woorden.

Ik hoop het lezen van deze scriptie nieuwe inzichten oplevert met alle praktische implicaties van dien.

Floris-Jan ter Bruggen

Rotterdam, augustus 2018

## Samenvatting

Met het verdrag van Amsterdam in 1999 en de daaropvolgende verdragen nestelt de Europese wetgeving zich steeds dieper in de nationale wetgeving. Hierdoor is de focus van de meeste Public Affairs afdelingen steeds meer aan het verschuiven naar de Europese arena, om het wetgevingsproces te beïnvloeden. Desalniettemin ligt de nadruk van veel bedrijven en organisaties, die regelgeving willen beïnvloeden, nog in grote mate op de nationale beleidsmakers en instellingen in plaats van de Europese. Ook blijven zij zich veelal vasthouden aan bekende nationale arena en zien de Europese arena, ook wel upstream genoemd, als een ‘ver van mijn bed show’. Dit is ook het geval met het beïnvloedingsproces omtrent de Payment Service Directive 2 (PSD2), dat zich op het moment van schrijven in de laatste fase van de implementatie in de Nederlandse wetgeving bevindt. Deze arena wordt ook wel downstream genoemd. Om de PSD2 te beïnvloeden hebben stakeholders, die baat hebben bij de wetgeving, verschillende beïnvloedingswegen vanuit verschillende beïnvloedingsstrategieën gehanteerd met een vorm van feitelijke beïnvloeding tot gevolg. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

*‘Waarom kiezen stakeholders bepaalde beïnvloedingswegen bij hun beïnvloedingsstrategieën in zowel de upstream als de downstream om de Payment Service Directive 2 effectief te beïnvloeden?’*

Vanuit de theorie omtrent het Public Affairs Management zijn er een tweetal algemene beïnvloedingsstrategieën gekozen. Dit zijn de strategie van Labovic (2017), die opereert vanuit het individu, en de strategie van Van Schendelen (2017), die handelt vanuit een organisatie aan beïnvloeders. Beide strategieën hebben een brede visie voor beïnvloeding in zowel de up- als downstream. Vanuit deze brede en meer algemene beïnvloedingsstrategieën zijn 7 formele en 25 informele beïnvloedingswegen geïdentificeerd. Het onderscheid tussen deze soorten wegen wordt gemaakt doordat de formele beïnvloedingsweg wordt aangeboden door de instellingen. Aan de andere kant berusten informele beïnvloedingswegen op interactie met beleidsmakers en zijn daarom in sterke mate afhankelijk van het netwerk van de beïnvloeder in de private of publieke arena. Het gebruik van deze beïnvloedingswegen kan leiden tot een vorm van feitelijke beïnvloeding. Wanneer een beïnvloedingsweg in hoge mate leidt tot een vorm van feitelijke beïnvloeding, wordt gesteld dat dit in dit onderzoek leidt tot effectieve beïnvloeding.

Alvorens het onderzoek uitgevoerd kan worden, is het speelveld en de actoren omtrent de PSD2 uiteengezet. Hierin worden de processen, alsook de betrokken instellingen in up- en downstream wetgevingsproces, uiteengezet en wordt er een tijdslijn weergegeven van de PSD2. Daarnaast wordt ook de Lamfalussy architectuur toegelicht, welke betrekking heeft op de ontwikkeling van regelgeving omtrent de implementatie van de Europese wetgeving. In deze ontwikkeling van regelgeving bevindt zich

een evolutie voor beïnvloeding in de upstream en betrokken instellingen. Voor de PSD2 wordt deze regelgeving geschreven door de European Banking Authority.

In dit onderzoek zijn de verschillende beïnvloedingswegen van 17 stakeholders, die enige vorm van feitelijke beïnvloeding hebben uitgeoefend op PSD2, verzameld middels interviews en gebundeld in een dataset. Hierin worden zowel de betrokkenheid en de kennis van de stakeholder in en over de up- en downstream meegenomen alsook de door hen gehanteerde beïnvloedingsstrategie en beweegredenen voor hun keuze van een beïnvloedingsweg.

Het onderzoek laat zien dat meerdere beïnvloedingswegen vanuit beide beïnvloedingsstrategieën leiden tot enige vorm van feitelijke beïnvloeding. Zo hebben de stakeholders uit het onderzoek met een lage betrokkenheid naar ratio meer gebruik gemaakt van formele beïnvloedingswegen dan stakeholders met een hoge betrokkenheid, die meer gebruik maken van informele beïnvloedingswegen. Stakeholders met een hoge betrokkenheid hebben in zowel de up- als downstream ruim twee keer zoveel gebruik gemaakt van formele beïnvloedingswegen, wat vervolgens leidt tot een vorm van feitelijke beïnvloeding. Daarnaast maken ze vier keer vaker in de upstream en twee keer vaker in de downstream gebruik van informele beïnvloedingswegen dan stakeholders met een lage betrokkenheid. Verder laat het onderzoek zien dat het hanteren van beïnvloedingswegen vanuit de individuele beïnvloedingsstrategie van Labovic (2017) in hogere mate leiden tot een vorm van feitelijke beïnvloeding ten opzichte van de organisatie beïnvloedingsstrategie van Van Schendelen (2017).

De beïnvloedingswegen, die door de respondenten zijn gehanteerd in zowel de up- als de downstream vanuit beide beïnvloedingsstrategieën en het meest leiden tot enige vorm van feitelijke beïnvloeding omtrent de PSD2, zijn: 'openbare raadpleging', 'position paper', 'belangengroep', en 'persoonlijke afspraak'. Ten eerste zien respondenten openbare raadpleging als een beïnvloedingsweg, die zo laagdrempelig is dat het een gemiste kans is om er geen gebruik van te maken. Daarnaast brengt deze weg de boodschap van stakeholders rechtstreeks over op de betrokken ambtenaren, die tevens verplicht zijn hierop te reageren. Ten tweede wordt het position paper door respondenten gezien als een beïnvloedingsweg om de interne belangen en het mandaat af te stemmen binnen een organisatie of een belangengroep. Het maakt de doelen van beïnvloeding concreet, zorgt voor een 'elevator pitch' die voor een beïnvloeder niet weg te denken is en het zorgt voor naslagwerk voor de beleidsmaker. Ten derde zorgt een belangengroep voor vergroting van het mandaat en het bereik van de beïnvloeder en resulteert het in een neutralisatie van de boodschap, waardoor de beïnvloeder niet continu een zender is. Ten vierde zorgt de beïnvloedingsweg 'persoonlijke afspraak' voor het opbouwen van een

vertrouwensrelatie, waardoor invloed uitgeoefend kan worden. Een stap naar deze beïnvloedingsweg wordt vaak genomen naar aanleiding van een formele beïnvloedingsweg.

Dit onderzoek concludeert dat de formele beïnvloedingswegen: 'openbare raadpleging' en 'position paper' in zowel de up- en downstream als bij hoge en lage betrokkenheid worden beschouwd als beïnvloedingswegen, die in elke context leiden tot effectieve beïnvloeding. Voor de informele beïnvloedingswegen: 'belangengroep' en 'persoonlijke afspraak' bestaat er een verschil wat betreft effectieve beïnvloeding afhankelijk van de betrokkenheid van de stakeholder.

In aanvulling op de literatuur constateert dit onderzoek twee hiaten in de literatuur omtrent de beïnvloedingsweg 'openbare raadpleging' en het beïnvloeden van level 2 wetgeving bij instellingen zoals de European Banking Authority.

Praktische lessen, die uit dit onderzoek getrokken kunnen worden, voor het beïnvloeden van toekomstige Europese wetgeving, berusten in de voorbereiding op het belang van monitoring, het niet afhankelijk zijn van koepelorganisaties en het opstellen van een position paper. Gedurende het besluitvormingsproces is het van belang om onder andere de betrokken beleidsmakers te identificeren en gebruik te maken van alle openbare raadplegingen. Na publicatie in het EU-staatsblad is er afhankelijk van de mate van harmonisatie nog ruimte voor beïnvloeding in de downstream en wordt de EU-wet naar verloop van tijd weer geëvalueerd.



# Inhoudsopgave

1.	Inleiding .....	1
1.1	Aanleiding.....	1
1.2	Probleemstelling.....	2
1.2.1	Doelstelling.....	2
1.2.2	Vraagstelling.....	3
1.3	Relevantie.....	3
1.4	Theorie en methoden.....	4
1.5	Context: Payment Service Directive 2 (PSD2) .....	5
1.6	Leeswijzer .....	5
2.	Theorie en praktijken van Public Affairs Management.....	7
2.1	Public Affairs Management .....	7
2.1.1	Arena management.....	8
2.1.2	Vergaring van intelligence.....	8
2.1.3	Bepaling van relevante dossiers.....	9
2.1.4	Triple P.....	9
2.2	Beïnvloedingsstrategie Labovic: Individueel .....	10
2.2.1	Upstream.....	10
2.2.2	Downstream .....	12
2.3	Beïnvloedingsstrategie Van Schendelen: Organisatie.....	14
2.3.1	Upstream.....	16
2.3.2	Downstream .....	18
2.4	Beïnvloedingswegen.....	20
2.4.1	Formele beïnvloedingswegen .....	21
2.4.2	Informele beïnvloedingswegen.....	23
2.5	Feitelijke beïnvloeding.....	27
2.6	Conceptueel model .....	30
3.	Methodologie en operationalisatie.....	31
3.1	Onderzoekseenheden .....	31
3.1.1	Respondenten .....	31
3.2	Onderzoeksstrategie en -methoden .....	32
3.3	Operationalisatie .....	32
3.3.1	Stakeholders.....	33
3.3.2	Beïnvloedingswegen .....	34
3.3.3	Beïnvloedingsstrategieën.....	35

3.3.4	Feitelijke beïnvloeding .....	36
3.4	Samengevat: Indicatoren .....	37
4.	Speelveld en actoren: PSD2.....	39
4.1	Europese besluitvorming (upstream).....	39
4.1.1	De Lamfalussy architectuur.....	40
4.2	Betrokken instellingen bij het wetgevingsproces op Europees niveau.....	43
4.2.1	De Europese Commissie (EC) .....	43
4.2.2	Het Europees Parlement (EP).....	44
4.2.3	Raad van de Europese Unie (Raad van de EU).....	45
4.2.4	European Banking Authority (EBA) .....	46
4.3	Omzetting naar Nederlandse wetgeving (downstream).....	47
4.4	Betrokken instellingen bij de omzetting naar Nederlandse wetgeving .....	50
4.4.1	Tweede Kamer (TK) .....	51
4.4.2	Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen en Ministerie van Financiën. 52	
4.4.3	De Nederlandse Bank (DNB) .....	53
5.	Netwerkanalyse PSD2.....	54
5.1	Resultaten interviews.....	54
5.1.1	Stakeholders.....	54
5.1.2	Beïnvloedingswegen .....	57
5.2	Beïnvloedingsstrategieën: Upstream .....	62
5.2.1	Individueel.....	65
5.2.2	Organisatie .....	67
5.3	Beïnvloedingsstrategieën: Downstream .....	69
5.3.1	Individueel.....	71
5.3.2	Organisatie .....	73
5.4	Beïnvloedingsstrategie: mix beïnvloedingswegen .....	74
6.	Conclusie, reflectie en aanbevelingen.....	77
6.1	Conclusie .....	77
6.2	Reflectie.....	82
6.3	Aanbevelingen.....	83
7.	Lessen voor beïnvloeding en overige bevindingen .....	85
7.1	Algemene lessen voor beïnvloeding.....	85
7.1.1	Vorbereiding.....	85
7.1.2	Gedurende het besluitvormingsproces.....	86
7.1.3	Na publicatie in EU-staatsblad .....	87
7.2	Overige beïnvloedingswegen .....	87



7.2.1	Overige nuttige beïnvloedingswegen.....	87
7.2.2	Overige niet gehanteerde beïnvloedingswegen .....	89
	Literatuurlijst .....	91
	Bijlage 1: Vragenlijst .....	96
	Bijlage 2: Longlist Invloedwegen .....	97
	Bijlage 3: Resultaten interviews .....	98
	Bijlage 4: Resultaten interviews naar betrokkenheid .....	99

## Tabellen

Tabel 2.1	Overzicht beïnvloedingswegen.....	21
Tabel 3.1	Mate van kennis en betrokkenheid .....	34
Tabel 3.2	Beïnvloedingsstrategieën .....	36
Tabel 3.3	Format gehanteerde beïnvloedingswegen respondent .....	38
Tabel 4.1	Wetgevingsprocedure upstream - tijdslijn PSD2.....	40
Tabel 4.2	Regulatory Technical Standards en Guidelines PSD2 .....	42
Tabel 4.3	Wetgevingsprocedure downstream - tijdslijn PSD2.....	50
Tabel 5.1	Upstream: betrokkenheid en kennis stakeholders.....	55
Tabel 5.2	Downstream: betrokkenheid en kennis stakeholders.....	55
Tabel 5.3	Formele en informele beïnvloedingswegen naar betrokkenheid .....	59
Tabel 5.4	Directe en indirecte informele beïnvloedingswegen naar betrokkenheid.....	59
Tabel 5.5	Formele en informele beïnvloedingswegen in up en downstream naar betrokkenheid.....	60
Tabel 5.6	Specifieke beïnvloedingswegen naar betrokkenheid .....	61
Tabel 5.7	Upstream: overzicht beïnvloedingswegen naar strategie en betrokkenheid .....	64
Tabel 5.8	Downstream: overzicht beïnvloedingswegen naar strategie en betrokkenheid .....	70
Tabel 6.1	Overzicht beïnvloedingswegen, die leiden tot een hoge vorm van feitelijke beïnvloeding..	78
Tabel 6.2	Classificatie meest gehanteerde beïnvloedingswegen.....	78
Tabel 7.1	Overzicht minst gehanteerde beïnvloedingswegen .....	89

## Figuren

Figuur 2.1	Beïnvloedingswegen Wilbers (1990).....	20
Figuur 2.2	Conceptueel model .....	30
Figuur 5.3	Toegepaste beïnvloedingswegen .....	57
Figuur 5.4	Upstream: beïnvloedingswegen.....	62
Figuur 5.5	Upstream: beïnvloedingswegen - individueel .....	65

Figuur 5.6 Upstream: beïnvloedingswegen - organisatie.....	67
Figuur 5.7 Downstream: beïnvloedingswegen.....	69
Figuur 5.8 Downstream: beïnvloedingswegen - individueel.....	71
Figuur 5.9 Downstream: beïnvloedingswegen - organisatie.....	73

## Veel gehanteerde afkortingen

BNC	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
DNB	De Nederlandse Bank
EBA	European Banking Authority
EC	Europese Commissie
EK	Eerste Kamer
EP	Europees Parlement
GL	Guideline
EU	Europa/ Europees/ Europese
ITS	Implementing acts of Implementing technical standards
MEP	Member of European Parliament; Europarlementariër
MOB	Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer
NL	Nederland/ Nederlandse
PA	Public Affairs
PAM	Public Affairs Management
PSD2	Payment Service Directive 2
Raad van de EU	Raad van de Europese Unie
RTS	Regulatory Technical Standards
TK	Tweede Kamer
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

## 1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst de aanleiding van het onderzoek uiteengezet, dat het belang van Europese wetgeving weergeeft. Dit vloeit voort in de probleemstelling, die zich toespitst op de casus en de te onderzoeken materie. Vervolgens wordt de relevantie van dit onderzoek voor de praktijk benoemd en worden de gehanteerde theorie en methoden kort beschreven. Tot slot wordt de casus PSD2 beknopt weergegeven.

### 1.1 Aanleiding

Bijna drie decennia geleden luidde de val van de Berlijnse muur het einde in van de Sovjet-Unie en raakte de samenwerking binnen de Europese Unie (EU) in een stroomversnelling (van der Horst, 2009). De val van de Sovjet-Unie en daarmee het communisme zorgde ervoor dat alle Europeanen meer naar elkaar toetrokken (Europa.eu, I). Zo werd in 1993, in het verdrag van Maastricht, de Europese Gemeenschap omgevormd tot de Europese Unie. Dit verdrag legde de basis voor de invoering van de gemeenschappelijke munt en voor uitbreiding van bestaande verdragen omtrent onder andere binnenlandse zaken (europa-nu.nl, I). Het verdrag van Amsterdam in 1999, gaat verder op deze uitbreidingen en kent de rol van medewetgever toe aan het Europees Parlement. Ook bracht het verdrag voor het eerst grondrechten met zich mee, die de mogelijkheid bieden om een lidstaat te straffen als ze de grondrechten schenden (europa-nu.nl, II). Met deze en volgende verdragen heeft de Europese Unie zich dieper geworteld in het reilen en zeilen van haar lidstaten. In de Nederlandse wetgeving is voor zover bekend slechts de Regentschapswet 2013 voor de erfopvolging van de nieuwe koning de dans ontsprongen als een Nederlandse wet zonder EU-voetafdruk (Van Schendelen, 2017). De impact van de EU-wetgeving is dan ook groot. Dit resulteert in het feit dat een actieve houding nodig is als een Nederlands bedrijf de Europese wetgeving wil beïnvloeden. Zo kan een bewindspersoon in Brussel meer verandering teweeg brengen in de wetgeving dan de Nederlandse tegenhanger.

De steeds groter wordende voetdruk van Europa op de nationale wetgeving heeft ervoor gezorgd dat Public Affairs (PA) meer focus legt op EU-beleid en regelgeving. Dit uit zich in de oprichting van vaste voorposten voor PA-afdelingen van bedrijven met als doel het beïnvloeden van EU-beleid en regelgeving. Desalniettemin ligt de nadruk van veel bedrijven en instanties, die regelgeving willen beïnvloeden, nog in grote mate op de nationale beleidsmakers en instellingen in plaats van de Europese beleidsmakers en instellingen. Zij blijven zich veelal vasthouden aan bekende nationale arena's. Ter illustratie: slechts één van de 7 PA adviseurs van de Rabobank werkt in Brussel en houdt zich bezig met Europese Zaken (Vander Stichele, 2016, annex Rabobank).

Een voorbeeld van de betrokkenheid van de EU bij nationale wetgeving is de Payment Service Directive 2 (PSD2) als onderdeel van het Europese banktoezicht en bancaire handelen sinds de recente economische crisis. Deze richtlijn zorgt ervoor dat het monopolie van banken op betalingsverkeer opengemaakt wordt ten behoeve van derde partijen. In de Tweede Kamer roept dit op het moment van schrijven (tweedekamer.nl, 1) verschillende vragen op. Ook de gevestigde bancaire sector en particulieren kijken met argusogen naar deze ontwikkeling. Zo is er een ruim beïnvloedingsproces aan vooraf gegaan en is voor het eerst de ontwikkeling van de technische standaarden actief beïnvloed. Deze standaarden worden ontwikkeld door de European Banking Authority (EBA) in samenwerking met nationale toezichthouders en bepalen op welke manier PSD2 geïmplementeerd moet worden in nationale wetgeving.

Redenen om af te vragen of de hierboven benoemde tendens, bestaande uit een blijvende focus op de nationale arena, van toepassing is geweest op deze richtlijn en of er niet andere wegen bewandeld hadden kunnen worden om de wetgeving op een meer effectieve manier te beïnvloeden. Hoe kijken beïnvloeders tegen beïnvloeding van de besluitvorming in Brussel en bij de implementatie hiervan in Nederland aan? Zijn de standpunten vooral gepresenteerd via belangengroepen en zijn deze daarom minder effectief? Of zijn er beïnvloedingswegen onbenut gelaten? Bovenal, welke lessen zijn hieruit te trekken?

## 1.2 Probleemstelling

### 1.2.1 Doelstelling

Dit onderzoek gaat over Public Affairs Management (PAM) en het effectief benutten van beïnvloedingswegen in het Europese wetgevingsproces omtrent PSD2. Hierbij gaat het over beïnvloedingswegen in twee fases van het Europese wetgevingsproces vanuit een NL-perspectief. Deze fases zijn de upstream en de downstream (Van Schendelen, 2017). Onder de upstream wordt de EU-besluitvorming verstaan, dat start bij een voorstel van de Europese Commissie (EC) en eindigt bij publicatie in het EU-staatsblad. De downstream start bij de omzetting van het gepubliceerde EU-besluit naar nationale wetgeving en eindigt bij de publicatie in het Nederlandse staatsblad.

Een derde fase, de fase van revisie begint na de implementatie van het EU-besluit en creëert een nieuwe upstream waarin het oorspronkelijke EU-besluit wordt verbeterd en vaak uitgebreid. Dit zorgt voor een circulair proces (Van Schendelen, 2017). Doel van dit onderzoek is het in kaart brengen welke beïnvloedingswegen gehanteerd worden binnen het EU-besluitvormingsproces en welk effect zij hebben. Om dit in kaart te brengen richt dit onderzoek zich op mogelijke beïnvloedingswegen en de effecten van deze beïnvloedingswegen binnen het dossier PSD2. Zo is de PSD2 een revisie van de PSD1 en

speelt dit dossier al 10 jaar. Hierdoor biedt dit dossier de juiste uitgangspositie om als casus gehanteerd te worden voor het hierboven beschreven onderzoek. Dit leidt tot de onderstaande vraagstelling en bijbehorende deelvragen.

### 1.2.2 Vraagstelling

*Waarom kiezen stakeholders bepaalde beïnvloedingswegen bij hun beïnvloedingsstrategieën in zowel de upstream als de downstream om de Payment Service Directive 2 effectief te beïnvloeden?*

Om de bovenstaande vraag te beantwoorden zijn verschillende deelvragen nodig:

1. Wat is Public Affairs Management en welke beïnvloedingsstrategieën biedt PAM aan stakeholders die besluitvorming willen beïnvloeden?
2. Welke beïnvloedingswegen zijn beschikbaar om de ontwikkeling (upstream) en implementatie (downstream) van een Europese Richtlijn te beïnvloeden?
3. Hoe is het Europese besluitvormingsproces bij PSD2 opgebouwd en welke instellingen zijn daarbij actief?
4. Welke beïnvloedingswegen gebruiken stakeholders om PSD2 te beïnvloeden, waarom kiezen ze voor deze wegen en welk beeld over effectiviteit beïnvloeding vloeit hieruit voort?
5. Wat is de relatie tussen de stakeholderbetrokkenheid, beïnvloedingsstrategieën en beïnvloedingswegen?
6. Welke lessen van beïnvloeding zijn hieruit te trekken?

De eerste twee deelvragen worden behandeld in het theoretisch kader. Vraag 3 wordt uiteengezet in de analyse van het speelveld en actoren omtrent PSD2. De antwoorden op vraag 4 en 5 vloeien voort uit de netwerkanalyse van de casus PSD2 en worden verder geconcludeerd in hoofdstuk 6. De scriptie sluit af met lessen van de auteur over beïnvloeding.

### 1.3 Relevantie

De praktijk laat zien dat het merendeel van Public Affairs (PA) afdelingen actief de nationale wetgevingsprocessen beïnvloeden en dat ze vaak achter de feiten aan lopen bij EU-wetgeving (Van Schendelen, 2017). Zo komt EU-wetgeving vaak pas in beeld bij de publicatie van een Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) fiche of bij berichtgeving van een aangesloten EU-koepel. Dit werkt beperkend voor de kansen op mogelijke beïnvloeding door nationale organisaties. Komt dit door het niet op de hoogte zijn van mogelijke beïnvloedingswegen op EU-niveau en de grotere resultaten die dit met

zich mee kan brengen? Wordt beïnvloeding op EU-niveau gezien als te ver gegrepen? Of is er meer samenspraak en betrokkenheid nodig met buitenlandse partners of een EU-koepel om deze meerwaarde in te zien? Deze vragen zijn relevant want het kan de PA-strategie van bedrijven en instanties in grote mate beïnvloeden en hun focus verleggen naar het EU-niveau. Kortom, door dit onderzoek kunnen PA-afdelingen hun beïnvloedingsstrategieën evalueren en waar mogelijk verbeteren.

Deze scriptie bouwt voort op de methoden, technieken en routes van beïnvloeding die voor het eerst in de wetenschappelijke literatuur zijn verzameld door Van Schendelen (2017) en past deze toe op het up- en downstream EU-wetgevingsproces met betrekking tot PSD2. Daarnaast gaat deze scriptie een stap verder door de ervaren effecten van deze beïnvloedingswegen in kaart te brengen. De kennisvraag die hiermee wordt beantwoord is de uiteenzetting van verschillende beïnvloedingswegen en de gepercipieerde effecten daarvan. Vaak wordt deze kennisvraag als een klein onderdeel beschreven in de wetenschappelijke literatuur en wordt het onderwerp beïnvloeding breder getrokken, zoals bij Van Schendelen (2017), maar staat deze kennisvraag nergens in de huidige wetenschappelijke literatuur centraal. De uiteenzetting van beïnvloedingswegen als leidend kernconcept in deze scriptie zal daarmee de eerste van zijn soort zijn, die alle beïnvloedingswegen verkent op basis van toepasbaarheid en gepercipieerde effectiviteit, en zo een eerste stap in een verdieping van een nog onderbelicht onderdeel van de theorie over PAM.

#### 1.4 Theorie en methoden

Het theoretisch kader omvat een uiteenzetting van de theorie en praktijk van Public Affairs Management (PAM). Hierin worden eerst enkele basisbeginselen van PAM weergegeven om vervolgens de beïnvloedingsstrategieën, die gericht zijn op het individu door Labovic (2017) en gericht op de organisatie door Van Schendelen (2017) te beschrijven. Binnen beide beïnvloedingsstrategieën wordt een onderscheid gemaakt tussen de toe te passen strategie in de up- en de downstream. Verder worden de beïnvloedingswegen gedefinieerd en onderverdeeld in formele en informele beïnvloedingswegen. Tot slot worden dilemma's en alternatieven weergegeven bij het bepalen van wanneer er sprake is van feitelijke beïnvloeding. De punten uit het theoretisch kader worden vervolgens grafisch weergegeven in het conceptueel model.

De begrippen uit het conceptueel model zijn in paragraaf 3.3 geoperationaliseerd en meetbaar gemaakt middels variabelen die uit de antwoorden tijdens het interview worden opgemaakt. Door het verrichten van 17 semigestructureerde interviews onder Nederlandse en Europese stakeholders omtrent PSD2 en door hun allen een longlist aan beïnvloedingswegen voor te leggen, is er een dataset gecreëerd. Deze dataset baseert zich op beïnvloedingswegen die tot enige vorm van feitelijke beïnvloeding hebben geleid en dient als voornaamste bron voor het onderzoek. Wanneer sprake is van

beïnvloedingswegen die in hoge mate leiden tot een vorm van feitelijke beïnvloeding wordt er geconstateerd dat er sprake is van effectieve beïnvloeding middels deze beïnvloedingsweg.

### 1.5 Context: Payment Service Directive 2 (PSD2)

PSD2 is de herziening en uitbreiding van PSD1, waarmee het Europees Parlement in november 2007 instemde en dat sinds november 2009 is ingebed in de nationale wetgeving (psd2.nl, I). PSD2 is in juni 2013 voorgesteld door de Europese Commissie en uitgewerkt in 2014. In 2015 stemde het Europees Parlement in en is de richtlijn gepubliceerd in het Europees staatsblad om vanaf januari 2016 in werking te treden op Europees niveau (psd2.nl, I). De lidstaten moeten voor januari 2018 PSD2 implementeren in de nationale wetgeving (psd2.nl, I).

Vanaf het moment dat de lidstaten de richtlijn moeten gaan implementeren in de nationale wetgeving beginnen de Europese toezichthouders zoals de European Banking Authority (EBA) met het opstellen van de Regulatory Technical Standards (RTS). Deze hebben betrekking op de uitwerking van de technische definities en procedures die niet vermeld staan in de richtlijn zelf (EC, I). In het geval van PSD2 heeft de European Banking Authority in december 2015 een discussiedocument en in augustus 2016 een consultatie uitgezet alvorens de eerste versie van de RTS in februari 2017 naar de EC te sturen. Na enkele amendementen van de EC en het niet blokkeren van de RTS door het EP is deze in februari 2018 gepubliceerd en wordt de RTS in oktober 2018 van kracht, zoals uiteengezet in tabel 4.2. Uniek aan de RTS is dat het een tweede golf van beïnvloeding veroorzaakte en daarmee relevant is voor dit onderzoek. PSD2 speelt nu en veel stakeholders hebben te maken met de richtlijn en proberen deze te beïnvloeden of hebben dit geprobeerd. Dit maakt deze casus geschikt om te achterhalen welke beïnvloedingswegen gedurende het proces gehanteerd zijn en hoe betrokkenen de invloed hiervan hebben ervaren tijdens de uitvoering.

### 1.6 Leeswijzer

Ter afsluiting van dit hoofdstuk wordt de opbouw van dit onderzoek uiteengezet. Het volgende hoofdstuk bevat de theorie en praktijk van Public Affairs Management (PAM). In dit hoofdstuk wordt de kern van PAM beschreven waaruit de individuele (Labovic, 2017) en organisatie (Van Schendelen, 2017) beïnvloedingsstrategieën in de up- en downstream en de formele en informele beïnvloedingswegen, die leidend zijn in dit onderzoek, gebaseerd zijn. Ook wordt het meten van feitelijke beïnvloeding gedefinieerd en wordt op basis van de mate van enige vorm van feitelijke beïnvloeding, effectieve beïnvloeding bepaald. Het hoofdstuk sluit af met het conceptueel model die de kernbegrippen van dit onderzoek samenvat. In het volgende hoofdstuk worden de onderzoekseenheden, -strategieën en -methoden beschreven en tevens worden de stakeholders en kernbegrippen uit het conceptueel model

meetbaar gemaakt en worden er verwachtingen geformuleerd over de uitkomst van het onderzoek. In het vierde hoofdstuk worden het speelveld en de actoren omtrent PSD2 beschreven. Hiervoor worden het Europees besluitvormingsproces in de up- en downstream alsook de betrokken instellingen uiteengezet en gekoppeld aan PSD2. In het vijfde hoofdstuk worden de resultaten van de interviews verwerkt in een netwerkanalyse omtrent PSD2. Hier wordt onderscheid gemaakt naar beïnvloedingswegen, die zijn toegepast in de up- en downstream volgens een bepaalde beïnvloedingsstrategie en de mogelijke mix aan beïnvloedingswegen. Daarnaast worden de verwachtingen uit het derde hoofdstuk getoetst als bevindingen. In hoofdstuk zes wordt het onderzoek geconcludeerd en gereflecteerd op vier punten. Tevens presenteert het hoofdstuk een viertal aanbevelingen ter verrijking van de literatuur over beïnvloeding en PAM. Het laatste hoofdstuk zet enkele lessen voor beïnvloeding uiteen op basis van de literatuur en verworven inzichten dankzij de respondenten voor een eerste aanzet tot de ontwikkeling van een beïnvloedingsstrategie. Daarnaast beschrijft het hoofdstuk overige effectieve beïnvloedingswegen die minimaal aan bod zijn gekomen in het onderzoek en beïnvloedingswegen die af werden geraden door de respondenten uit dit onderzoek.



## 2. Theorie en praktijken van Public Affairs Management

In dit hoofdstuk worden kernonderdelen van Public Affairs Management (PAM) uiteengezet, die als basis dienen voor de te kiezen beïnvloedingsstrategie en beïnvloedingswegen. Voor de beïnvloedingsstrategieën beperkt dit onderzoek zich tot een individuele en organisatie beïnvloedingsstrategie. Dit onderscheid wordt door meerdere auteurs binnen PAM zoals Taminiau (2006), Binderkrantz (2008) en Mahoney (2007) gemaakt. Voor dit onderzoek worden de theorieën van Labovic (2017) en Van Schendelen (2017) gebruikt vanwege de actualiteit van hun publicaties. De strategie van Labovic (2017) opereert vanuit het individu en Van Schendelen (2017) handelt vanuit een organisatie aan beïnvloeders. Beide auteurs erkennen dat de beïnvloeding van EU-wetgeving zich vooral in de upstream (Europees niveau) afspeelt, maar dat er ook in de downstream (nationaal niveau) nog overwinningen te behalen zijn. Daarnaast hebben beïnvloeders de mogelijkheid om beleid te beïnvloeden door gebruik te maken van verschillende vormen van communicatie naar de beleidsmakers. Deze vormen worden ook wel beïnvloedingswegen genoemd en zijn te onderscheiden naar formele en informele beïnvloedingswegen. Waar de formele beïnvloedingswegen beschikbaar worden gesteld door de verschillende betrokken instellingen, werken informele beïnvloedingswegen buiten deze kaders om. Het effectief gebruik van zowel de beïnvloedingsstrategie als ook de beïnvloedingswegen kan leiden tot een vorm van feitelijke beïnvloeding dat in dit onderzoek centraal staat. Tenslotte wordt dit hoofdstuk afgesloten met een conceptueel model, dat een schematische weergave biedt van de gebruikte theorie en de kernbegrippen weergeeft.

### 2.1 Public Affairs Management

Public Affairs Management (PAM) is de noodzakelijk basis voor het ontwikkelen van een beïnvloedingsstrategie en het herkennen van bijpassende beïnvloedingswegen. Een beïnvloedingsstrategie wordt gezien als Public Affairs en het hanteren van beïnvloedingswegen wordt gezien als lobbyen. Zo wordt een beïnvloedingsstrategie door Boerma (2008; 15) gedefinieerd als: *“de managementdiscipline die zich bedient van strategische communicatiemethoden en die voortdurend inspeelt op de kansen en bedreigingen in de maatschappelijke, politieke en bestuurlijke omgeving waarin de organisatie zich bevindt, of zal gaan bevinden.”*. Hierbij staat de aanloop op basis van de context naar een keuze voor de te hanteren beïnvloedingswegen centraal. Deze uitkomst wordt door Boerma (2008;16) gedefinieerd als: *“Lobbyen is het rechtmatige, naar buiten en actiegerichte onderdeel van PA dat door middel van informeel contact, formele besluitvorming op politiek en bestuurlijk niveau en de meningsvorming op maatschappelijk niveau, dat de organisatiedoelstellingen betreft, tracht te beïnvloeden.”*. Hiervoor is het noodzakelijk de thuisfront-, private en publieke stakeholdersarena te managen om kaders te scheppen, posities in te nemen en mogelijk allianties te smeden. Vervolgens moet er op een

intelligente manier worden bepaald welke dossiers relevant zijn om een beïnvloedingsstrategie op te stellen. Ook moet hiervoor rekening gehouden worden met het beschikbare netwerk van bevriende personen op belangrijke posities in comfortabele procedures, ook wel Triple P genoemd.

### 2.1.1 Arena management

Binnen PAM zijn er een drietal arena's te onderscheiden, die onderhouden dienen te worden ter voorbereiding op en gedurende het proces van beïnvloeding. Dit zijn de arena van het thuisfront, de private en de publieke stakeholder arena (Van Schendelen, 2017). Deze arena's worden ook wel gezien als de interne arena van de organisatie die wordt vertegenwoordigd, de arena van concurrenten of partners en de arena van de personen die beïnvloedt moeten worden. Overwinningen binnen deze arena's zijn het ultieme doel binnen PAM (Van Schendelen, 2013). Binnen de arena van het thuisfront is het noodzakelijk dat de PA-official alle sleutelfiguren binnen de door hem of haar vertegenwoordigde organisatie op een lijn krijgt en een mandaat verkrijgt waarvan uit deze kan handelen. Daarnaast is het van belang dat de PA-official de sleutelfiguren brieft en debrieft over de ontwikkelingen binnen bepaalde dossiers en dat hij hen inzet voor het vergaren van meer intelligence. In de private stakeholder arena is het van belang op de hoogte te blijven van de posities van andere belanghebbende partijen die zich bezighouden met dezelfde dossiers. Hierdoor kunnen allianties gesmeed worden om gezamenlijk bepaalde punten aan te pakken, dan wel andere punten te voorkomen. Tot slot is in het in de publieke stakeholder arena van belang om de agenda's te monitoren en beleidsframes te doorgronden. Ook is het in deze agenda van belang contact te onderhouden met beleidsmakers op elk niveau binnen het beleidsproces. Ter illustratie geldt dit voor medewerkers van het betrokken DG op Europees niveau tot Kamerleden op nationaal niveau. Het bepalen van de arena's legt de basis voor de verdere uitvoering en keuze van een beïnvloedingsstrategie.

### 2.1.2 Vergaring van intelligence

Voor het vergaren van intelligence is het noodzakelijk dat de PA-official, dan wel zijn team, zoveel mogelijk informatie over de gekozen dossiers verkrijgt en deze analyseert om het vervolgens te gebruiken voor de beïnvloeding. Van Schendelen (2013) benoemt een drietal manieren voor het verkrijgen van informatie. Ten eerste kan dit door het benutten van mogelijke signalen door gebruik te maken van een 'early radar'. Hiermee kunnen mogelijke indicatoren voor stemgedrag, nieuwe besluiten en conflicten tijdig opgemerkt worden. Zo kunnen opmerkingen tijdens debatten of tweets meer betekenen dan dat het op het eerste gezicht doet lijken (Van Schendelen, 2017). Een andere manier om aan meer informatie te komen is door het uitzetten van de betrokkenen op de 'werkvloer' van de Europese Unie en te anticiperen op welke leden voor of tegen een bepaald onderwerp zijn. Tot slot raadt

Van Schendelen (2013) aan te letten op zowel de agentschappen die zich rondom het dossier bevinden, publieke statements van betrokken overheden en ook de opmerkingen binnen verschillende informele bijeenkomsten. De keuzes die volgen uit deze intelligence gaan vooraf aan een probleemanalyse vanuit de verschillende arena's en constante monitoring (De Lange & Linders, 2003; 18, 145).

### 2.1.3 Bepaling van relevante dossiers

Om te bepalen welke dossiers relevant zijn is het aan te raden om een drietal lijsten op te stellen, namelijk de long, shared en solo list. De 'long list' bevat alle enigszins relevante dossiers voor de vertegenwoordigde organisatie en dient als een database voor de daarna op te stellen shared en solo list (Van Schendelen, 2013). Voor effectiviteit en efficiëntie wordt de long list verkleind tot een shared en solo list, waarbij voor de shared list contact wordt gezocht met overige belanghebbenden om gezamenlijk een dossier op te pakken. Als een punt door meerdere partijen gedragen wordt, is de kans groter dat de boodschap wordt overgenomen. De solo list wordt individueel behandeld en beperkt zich tot een klein aantal dossiers. Vanwege de effectiviteit en efficiëntie dient de shared-list zo lang mogelijk te zijn omdat op die manier kosten gedrukt kunnen worden en er geprofiteerd kan worden van andere belanghebbenden. De solo list dient zo kort mogelijk te zijn omdat deze veel capaciteit vergt. Door deze lijsten bij te houden en af te stemmen binnen de verschillende arena's kunnen zij gemakkelijk ingezet worden wat de effectiviteit van de beïnvloeding ten goede komt.

### 2.1.4 Triple P

'Triple P' staat voor bevriende personen op belangrijke posities in comfortabele procedures (Van Schendelen, 2013). De procedures hebben een grote impact op de bewegingsruimte binnen een dossier en bieden de mogelijkheid iets aan te passen of toe te voegen. Zo biedt een gewone wetgevingsprocedure meer kans om te beïnvloeden dan een bijzondere wetgevingsprocedure waarbij er gezocht wordt naar unanimiteit binnen de Raad van de EU en het EP slechts een adviserende rol krijgt. Posities hebben te maken met formele en operationele factoren binnen het beleidsvormingsproces die van invloed kunnen zijn op het verloop van het proces. Het is dan ook van belang om juist die personen te beïnvloeden die dagelijks met het te beïnvloedde dossier bezig zijn (Van Schendelen, 2013). Dit zijn vaak niet de personen die de formele rol van voorzitter vervullen, maar juist de positie van rapporteur in het EP, chef de dossier in de EC of expert van de Raad van de EU. Ook het re-framen van de boodschap kan toegang bieden tot nieuwe posities die invloed uit kunnen oefenen. Het sluitstuk van beïnvloeding volgens de Triple P zijn de bevriende personen die op de juiste positie binnen een specifieke procedure zitten en/ of de schakel zijn naar deze personen. De bevriende personen op de juiste posities kunnen ervoor zorgen dat de beïnvloeding daadwerkelijk effect heeft binnen een dossier. Hiervoor is

het van belang de arena's en lijsten op orde te hebben zodat het netwerk kan worden gebruikt om bepaalde doelen te bereiken.

#### *Samengevat: Public Affairs Management*

*PAM heeft betrekking op het onderhouden, verkennen en benutten van het thuisfront, private en publieke arena's. Vanuit de thuisfront arena kunnen relevante dossiers geïdentificeerd en doelen geformuleerd worden. Op basis hiervan wordt mandaat gegeven om de organisatie te vertegenwoordigen en acties te ondernemen. Voor de private arena is het van belang te identificeren welke andere partijen er nog meer belang kunnen hebben bij de geselecteerde dossiers en te bepalen of deze een ondersteuning dan wel een bedreiging kunnen zijn voor de opgestelde doelen. Tot slot is het in de publieke arena van belang te weten te komen welke personen op welke positie bij de betrokken instellingen zitten die beïnvloed dienen te worden om de gestelde doelen te verwezenlijken.*

## 2.2 Beïnvloedingsstrategie Labovic: Individueel

Volgens Labovic (2017) is het noodzakelijk om te gaan lobbyen in Brussel wanneer er wetgeving wordt gemaakt die je bedrijf, gemeente of organisatie raakt, je op zoek bent naar financiering van je beleid of project of wanneer je jezelf op het EU-podium wilt profileren. Echter moet het in de laatste reden niet gaan om profileren om te profileren, maar moet het in dienst staan van een wetgevend of financieel dossier om politiek kapitaal op te bouwen voor je organisatie (Labovic, 2017). Voor een lobby in Brussel is het noodzakelijk een duidelijk doel voor ogen te hebben. Wanneer het doel om naar Brussel te gaan niet voldoet aan een van het bovenstaande is er geen reden om in Brussel te lobbyen (Labovic, 2017). Ook als het lobbydoel niet helder is, goed geformuleerd is en bovendien niet vast is gesteld door een bestuurlijke opdrachtgever vanuit de organisatie, maakt de lobbyist geen schijn van kans in Brussel (Labovic, 2017). Op het moment dat het lobbydoel is geformuleerd, kan over worden gegaan tot de ontwikkeling van een beïnvloedingsstrategie.

### 2.2.1 Upstream

Volgens Labovic (2017) bestaat een succesvol beïnvloedingsstrategie in de upstream uit een vijftal onderdelen.

1. Stel een position paper op. In een position paper worden de standpunten die aan het lobbydoel hangen duidelijk uiteengezet en onderbouwd door argumenten en alternatieven (Labovic, 2017). Dit is niet alleen van toegevoegde waarde voor de lobbyist om het lobbydoel duidelijk te hebben per dossier, maar kan ook achtergelaten worden na een gesprek met een te beïnvloeden persoon.

Voor veel lobbyisten eindigt een lobby daar, maar volgens Labovic (2017) kan het beter gezien worden als het startpunt van een lobby.

2. Stakeholders identificeren. Alvorens de gesprekken aangegaan kunnen worden is het noodzakelijk te identificeren welke stakeholders betrokken zijn bij het dossier en hoeveel invloed deze hebben. Zo heeft een Eurocommissaris slechts weinig invloed op een dossier omdat deze gebonden is aan lange termijn beleid en zijn ze afhankelijk van ambtenaren die een groot kennisvoordeel hebben (Labovic, 2017). MEP's zijn aan de andere kant slechts van belang wanneer zij een invloedrijke positie als rapporteur of schaduwrapporteur bekleden in de ontwikkelingen van een wetsvoorstel aangezien zij adviseren in stemgedrag van hun partijen in het EP (Labovic, 2017). In de positie van rapporteur neemt de betrokken MEP, namens zijn partij in het EP, de leidende rol op zich voor het verder ontwikkelen van een wetsvoorstel (Labovic, 2017). Schaduwrapporteurs van de overige partijen in het EP controleren op hun beurt de rapporteur (Labovic, 2017). Desalniettemin zijn ook de MEP's afhankelijk van hun assistenten, want zij geven uitvoering aan de wensen van de MEP, zijn ze de voornaamste bron van informatie voor de MEP en bepalen wat de MEP wel of niet bereikt (Labovic, 2017). Samengevat zijn het vooral de personen die de Eurocommissarissen en MEP's bij staan in hun werkzaamheden die de grootste invloed kunnen hebben op het proces. Overige invloedrijke stakeholders kunnen gevonden worden in de officiële kanalen zoals adviesorganen, agentschappen en expertcommissies die de besluitmakers van input voorzien (Labovic, 2017). Als ook de comitologie commissies die besluiten voor de EC voorbereiden en andere lobbyisten die zitting nemen in belangengroepen en koepelorganisaties (Labovic, 2017).
3. Contact onderhouden en helpen. Nadat de stakeholders zijn geïdentificeerd is het noodzakelijk een band met deze personen op te bouwen. Zo moet niet slechts het gesprek aan worden gegaan om een onderdeel van de lobby te bewerkstelligen, maar moet er ook koffiegedronken worden zonder directe aanleiding (Labovic, 2017). Uiteraard is het van belang dat wanneer er een contactmoment is met een stakeholder er wel kennis is van de technische details van het te beïnvloeden dossier (Labovic, 2017). Daarnaast is het relevant om structureel aanwezig te zijn in Brussel als er wordt vergaderd over het dossier of wanneer er een borrel plaatsvindt waar geïdentificeerde stakeholders zijn om daar de lobbyboodschap te verkondigen (Labovic, 2017). Ook het zelf organiseren van een werkbezoek of event draagt hieraan bij. Naast het onderhouden van contact is het relevant om een helpende hand te bieden aan invloedrijke stakeholders. Zo wordt het gewaardeerd als er toepasbare en specifieke oplossingen aan worden gedragen en ook is uitgezocht in welk wetsartikel wat aangepast moet worden (Labovic, 2017). Daarnaast gaat Labovic (2017) nog een stap verder door te stellen dat een lobbyist in dienst moet staan van de contacten vanwege de goodwill die het oplevert.

4. Invloed uitoefenen. De opgedane contacten en goodwill zorgen ervoor dat stakeholders open staan voor het lobbydoel van de lobbyist en deze vragen om input en visie op bepaalde onderwerpen. Dit helpt bijvoorbeeld bij het kiezen van een voor de lobbyist beste beleidsoptie vanuit een impactassessment, die betrekking heeft op het dossier (Labovic,2017) Of gebeurd door middel van het delen van 'geheime' sleutelmomenten in een Trialoog zodat de lobbyist daarop kan anticiperen (Labovic,2017).
5. Monitoren. Tot slot is het van belang te beseffen dat een lobby in Europa er voor een lange termijn is. Zo leidt een consultatie vaak tot een beleidsinitiatief en hebben zowel de EC als de Raad van de EU een jaarlijks en halfjaarlijks programma aan punten waar ze zich aan houden (Labovic,2017). Daarnaast zijn er vele digitale informatiepunten die in de gaten gehouden kunnen worden, maar uiteindelijk zal de persoon die de rol van beleidsmedewerker of ambtenaar van een invloedrijke MEP of Eurocommissaris er altijd meer vanaf weten dan de lobbyist en is het daarom van belang het contact met hen te onderhouden (Labovic,2017).

#### *Samengevat: Beïnvloedingsstrategie individueel – upstream*

*Volgens Labovic (2017) komt een succesvolle lobby in Europa erop neer dat ten eerste het doel van de lobby goed moet worden afgestemd in de thuisarena en dat er een mandaat voor wordt gegeven. Vervolgens moet het lobbydoel uiteen worden gezet in een position paper, dat het lobbydoel concretiseert. Ten derde moeten de invloedrijke stakeholders binnen verschillende organisaties worden geïdentificeerd. Ten vierde moet er een band worden opgebouwd met deze stakeholders om ze vervolgens te kunnen beïnvloeden en het lobbydoel te bereiken. Tot slot is het van belang te blijven monitoren en vaste programma's in de gaten te houden.*

#### 2.2.2 Downstream

Voor een beïnvloedingsstrategie van EU wet en regelgeving in Nederland herkent Labovic (2017) manieren in de upstream en de downstream. In de upstream kan het wetgevingsproces in Brussel vanuit Den Haag worden beïnvloed in drie fases (Labovic, 2017) en in de downstream kan dit door het beïnvloeden van het proces van implementatie in nationale wetgeving (Labovic, 2017).

1. Beïnvloeding van Brussel vanuit Den Haag begint bij de ideevorming van de EC, consultaties en de Green papers die door de EC worden gepubliceerd. Den Haag reageert hierop met een kabinetsreactie, die het standpunt bevat van het rijk over de wet en wordt opgesteld door het ministerie dat het meest te maken zal krijgen met het wetsvoorstel (Labovic, 2017). Labovic (2017) herkent hierin een taak om van te voren te weten welke ambtenaar de kabinetsreactie gaat schrijven en

deze te leren kennen, zodat de ambtenaar wellicht relevante punten mee kan nemen. Daarnaast ziet Labovic (2017) een meerwaarde in het onderhouden van contact met de griffier van de Kamer. Hierdoor is informatie over wanneer Kamerleden een reactie op een kabinetsreactie gaan geven bekend en kunnen zij op het juiste moment benaderd worden.

2. Uiteraard geldt dit niet voor alle EC voorstellen in de Tweede Kamer. Elke Kamercommissie maakt op basis van het werkprogramma, waarvan de EC in oktober een eerste versie publiceert, een prioriteitenlijst en wordt er aangegeven welke actie de commissie wil ondernemen (Labovic, 2017). Deze prioriteiten lijst wordt gedurende het jaar verder aangevuld. Wanneer het van belang is dat een onderwerp wel of niet op deze lijst komt, kunnen er verschillende acties worden ondernomen (Labovic, 2017). Zo kan er een brief met beargumenteerde voorstellen gestuurd worden naar de betrokken commissie, er een prioriteitenlijst overhandigd worden aan verschillende Kamerleden die zitting nemen in die commissie, of kan er contact worden gezocht met de beleidsmedewerkers van EU-woordvoerders of EU-adviseurs van de griffie (Labovic, 2017). Niet alleen kunnen deze kanalen gebruikt worden voor de prioriteitenlijst of de reactie op de kabinetsreactie, ook kunnen zij gebruikt worden om de acties van de Kamer te beïnvloeden. Zo kan de Kamer gebruik maken van het behandelvoorbehoud, waarmee de regering wordt verzocht om geen standpunt in Brussel in te nemen alvorens het onderwerp uitgebreid is besproken in de kamer, en de subsidiariteitstoets, waarmee de Kamer vraagtekens zet of een voorstel van de EC wel of niet op EU-niveau mag worden behandeld (Labovic, 2017).
3. Wanneer het wetsvoorstel tot besluit bij de EP en de Raad van de EU ligt, bestaat de mogelijkheid vanuit Den Haag de Raad van de EU te beïnvloeden via het BNC-fiche, dat het standpunt van het kabinet weergeeft op een EU-voorstel. Hiervoor is een versie die openbaar wordt gemaakt voor de Tweede Kamer alsook een versie voor de onderhandelaars in Brussel. Het fiche wordt opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) (Labovic, 2017). De inhoud van het fiche kan worden beïnvloed door contact op te nemen met de daarvoor aangestelde ambtelijk coördinator en via inhoudelijk experts zoals koepels van de decentrale overheden wanneer er een lokaal/ provinciaal belang gekoppeld kan worden aan het lobbydoel (Labovic, 2017). Tot slot kunnen Kamerleden aanmerkingen hebben op het fiche wanneer deze behandeld wordt in de Kamer. Dit biedt een laatste mogelijkheid het fiche alsook de positie van NL in de Raad van de EU aan te passen, al is dit niet aan te raden vanuit het oogpunt van de relatie met de ambtenaren en wordt dit niet vaak gedaan (Labovic, 2017).

Als het wetsvoorstel in de downstream beland en geïmplementeerd wordt in nationale wetgeving zijn er nog mogelijkheden om deze te beïnvloeden (Labovic, 2017). Zo geeft Den Haag zelf een invulling aan het Europees wetsvoorstel als het om een richtlijn gaat. Dit gebeurt via een NL-wetsvoorstel, dat

invulling geeft aan het beoogde doel van de EU wet en een geheel nieuw traject in NL laat starten. Daarnaast kunnen EU-wetsvoorstellen ruimte bieden voor aanpassingen door evaluatiemomenten in te bouwen in de wettekst (Labovic, 2017). Dit evaluatiemoment kan geïnitieerd worden door de EC. Tot slot kan de EC tussentijdse (kleine) aanpassingen in de wet doorvoeren in de zin van gedelegeerde handelingen, waardoor de EC niet het hele wetgevende traject af hoeft te leggen (Labovic, 2017). Als een van deze manieren is opgenomen in de EU wet, zit er nog bewegingsruimte in. Wanneer dat het geval is, kan de minister via zijn of haar partij, ambtenaren of de Kamer, verzocht worden of de EC gebruik maakt van deze bevoegdheden.

#### *Samengevat: Beïnvloedingsstrategie individueel – downstream*

*Labovic (2017) herkent verschillende taken om een EU-wetgevingsproces in Brussel vanuit Den Haag te beïnvloeden. Ten eerste moet men erachter komen welke ambtenaar vanuit het ministerie betrokken is bij een relevant dossier. Ten tweede moet men contact onderhouden met de griffier van de Kamer zodat er informatie beschikbaar is wanneer het relevante dossier besproken gaat worden in de TK. Ten derde moet men weten welke Kamerleden bij het relevante dossier betrokken zijn. Door contact op te nemen en te onderhouden met deze personen kunnen kabinetsreacties, prioriteitenlijsten en BNC-fiches beïnvloed worden.*

*Voor de implementatie van het EU besluit in NL-wetgeving wijst Labovic (2017) op het feit dat er een traject wordt gestart zoals elk ander NL-wetsvoorstel waarbij het doel van de wet vaststaat. Daarnaast benoemt hij de bevoegdheid van de EC tot het evalueren van de wet en het uitvoeren van gedelegeerde handelingen. De mogelijkheid tot deze bevoegdheden is opgenomen in de EU wet, waar de EC gebruik van maakt op verzoek van de betrokken minister, die dat op zijn beurt doet op verzoek van de TK, partij of ambtenaren.*

### 2.3 Beïnvloedingsstrategie Van Schendelen: Organisatie

Volgens Van Schendelen (2017) is het beïnvloeden van wetgeving geen individuele lobbytaak, maar een taak van de gehele organisatie. Zo moet de organisatie meebewegen met de buitenwereld en geen bureaucratie zijn, omdat alles draait om toekomstige kansen en bedreigingen die nieuwe wetgeving met zich meebrengt. Om deze intelligente beïnvloeding te bewerkstelligen omschrijft Van Schendelen (2017) een zestal PA-opdrachten.

1. Thuisfront. Voor een intelligente beïnvloeding stuurt de CEO de PA-organisatie aan via een PA-official met mandaat en een kleine afdeling. Deze official heeft de regie, ook over een voorpost in Brussel, binnen de afdeling. Ook brieft en debrieft hij sleutelfiguren binnen de organisatie. Via deze



figuren organiseert de official een op de buitenwereld gerichte radar, om informatie te verzamelen die van toegevoegde waarde is voor de PA-organisatie. Deze informatie resulteert in peilmethodes zoals consultaties, mogelijke scenario's en stresstests. Dit genereert een long-list aan kansen en bedreigingen die als input dient voor de verdere stappen van de PA-organisatie (Van Schendelen, 2017).

2. Strategie. Om de kansen en bedreigingen ook voor de lange termijn goed in beeld te brengen onderwerpt de PA-afdeling de verkregen informatie aan een kritische probleemanalyse, welke resulteert in I<sup>2</sup> (Van Schendelen, 2017). Dit wordt vervolgens omgezet in een langetermijnperspectief en meetbare doelstellingen voor de PA-afdeling.
3. Verkenning. Vanuit de longlist vervolgt de PA-official per dossier zijn I<sup>2</sup> analyse, die resulteert in een "war map". Deze "war map" bestaat uit een drietal cirkels met in het midden de te beïnvloeden beleidsmakers, in de tweede ring de betrokken stakeholders en in een derde ring de mogelijk betrokken stakeholders (Van Schendelen, 2017). Zowel de stakeholders in de tweede als in de derde ring zijn mogelijke bondgenoten als ook opposanten van de gestelde PA-doelstellingen. Volgens Van Schendelen (2017) kan niemand solo of zonder massa (M) aan bondgenoten zijn doelstellingen bereiken. Het snel vormen van een alliantie met andere partijen zorgt voor potentiële invloed en effectiviteit (E1) en een efficiëntie van kosten (E2). Dossiers met een hoge 2E vallen onder een shared-list, dossiers met een lage 2E onder een solo-list (Van Schendelen, 2017).
4. Collectief actieplan. Het bestuurlijk niveau van de alliantie stelt het PA-actieplan vast met scherpe én voor latere onderhandelingen flexibele targets en koppelt hier een zo groot mogelijke Triple P aan vast (Van Schendelen, 2017). Het actieplan integreert in elke arena de stakeholders, hun belangenposities, de tijdsdimensie en omstanders. De "war map" die hieruit volgt voor de PA-afdeling wordt periodiek geanalyseerd om de bondgenoten beter te binden, opposanten te isoleren en omstanders aan te trekken om een breder draagvlak te creëren (Van Schendelen, 2017).
5. Uitvoering. De uitvoering van het actieplan berust voornamelijk op de kwaliteit van het anticiperende huiswerk. Zo hebben de deelnemers aan het actieplan een mandaat voor flexibel handelen met betrekking tot praktische dilemma's (Van Schendelen, 2017). Zowel de genomen acties alsook beslissingen worden aan de alliantie gerapporteerd en deze bewaren ze voor de evaluatie. Met een verhouding van 15% 'ouderwetse' lobby voor vergaring van extra informatie of steun bij een stakeholder of beleidsmaker, ten opzichte van 85% huiswerk zijn alle deelnemers uit de alliantie waakzaam voor mogelijke obstakels bij het voltooien van het actieplan.
6. Lessen trekken. Ook al is elke casus van beïnvloeding anders, het biedt volgens Van Schendelen (2017) leermomenten voor een volgende casus. Zo kan de SWOT van de alliantie beter in kaart worden gebracht met mogelijke gevolgen voor de interne PA-organisatie en kan een SWOT de algehele groep intelligenter maken (Van Schendelen, 2017)

Volgens Van Schendelen (2017) is PA veel meer dan slechts lobbyen bij een stakeholder of beleidsmaker vanuit een individu. Het gaat volgens hem om een intelligente organisatie van  $2E=MI^2$ . Wat neerkomt op een hoge potentiële invloed en effectiviteit en een efficiëntie van kosten dankzij een massa aan bondgenoten, die allen hun informatie onderwerpen aan een kritische blik om tot een hoge intelligentie te komen. Zo kan de PA-organisatie de buitenwereld beter managen door eerst achterwaarts te denken vanuit denkbare oplossingen en vervolgens voorwaarts te handelen vanuit de mogelijke bedreigingen en kansen (Van Schendelen, 2017). Van Schendelen (2017) gaat nog een stap verder en herkent een doorlopende circulaire beïnvloeding, want PA moet volgens hem gericht zijn op de voor- en na-trajecten van driedimensionale besluitvorming in tijd, locatie en niveau. Zo is Europese besluitvorming niet gebonden aan een moment, een institutie of een groep stakeholder, maar is het een continu doorlopend proces (Van Schendelen, 2017). Met betrekking tot de beïnvloeding kan de PA-organisatie door circulaire beïnvloeding eerst afstand nemen en de driedimensionale besluitvorming zien en begrijpen, dan inzoomen op onderdelen en pas dan de mogelijke kansen en bedreigingen achterwaarts overdenken en voorwaarts handelen (Van Schendelen, 2017). Door de buitenwereld driedimensionaal weer te geven wordt er een vergroot kennisinzicht gecreëerd die bijdraagt aan de potentiële effectiviteit en efficiëntie van het beïnvloedingsproces.

### 2.3.1 Upstream

De hierboven staande beïnvloedingsstrategie toegepast op de upstream levert onderstaande punten op die Van Schendelen (2017) herkent voor een succesvolle beïnvloedingsstrategie.

1. Een goede PA-infrastructuur. De PA-organisatie moet niet afhankelijk zijn van een EU-koepel of andere omstanders, maar moet hun eigen EU-radar organiseren en contacten aangaan met stakeholders in andere landen. Een commercieel PA-bureau in NL of Brussel zal dit gat niet vullen (Van Schendelen, 2017). Ook moeten de EU-platformen actief gebruikt worden.
2. Anticiperen op wat er komen gaat. Een succesvolle strategie is afhankelijk van lang en breed vooruitdenken met scenario's, en voorbij de directe gevolgen van succes of falen van het eigen beleid (Van Schendelen, 2017). Zo moet de PA-organisatie zich niet alleen richten op het te bereiken doel, maar ook op alle factoren eromheen en op basis daarvan de strategie blijven aanpassen.
3. Duidelijk doel en subdoelen. Door een duidelijk doel voor ogen te hebben en de radar accuraat te houden en te spreken met andere EU-stakeholders over hun kansen en bedreigingen in een wet, kunnen mogelijke nieuwe kansen en bedreigingen worden geïdentificeerd. Ook is het noodzakelijk om next-best targets te formuleren voor een afruil bij een patstelling of voor compensaties bij

verlies (Van Schendelen, 2017). Door scherp voor ogen te hebben wat de PA-organisatie zelf wil bereiken, kan de organisatie erachter komen wat anderen in de arena willen en zo tot goede resultaten komen.

4. Weten wie relevant is. De PA-organisatie moet in de drie genoemde cirkels in contact komen met de relevante personen. In de eerste cirkel zijn dat de lagere en middelhoge officials, die de concepten maken en hierover beslissen. Met deze personen kan de PA-organisatie in contact komen als zij een goede reputatie en MI<sup>2</sup> met zich meebrengen. In de tweede cirkel zijn bevriende stakeholders op eigen platforms en opposenten op andere (Van Schendelen, 2017). In de derde cirkel zijn de omstanders van belang die ingezet kunnen worden om een bedreiging om te zetten in een kans. De focus moet verdeeld zijn over de drie cirkels om het meest succesvolle resultaat te behalen (Van Schendelen, 2017).
5. In andere groepen verplaatsen. Door de arena's te bekijken vanuit andermans posities, kunnen nieuwe oplossingen aan het licht komen (Van Schendelen, 2017). Zo kan een andere groep opereren vanuit een eigen ideologie en via een andere route vrijwel hetzelfde proberen te bereiken als de PA-organisatie. Door de strijd te verleggen naar andermans problemen wordt eigen target in de luwte gehouden. Zo bepaalt nooit een groep, maar alle groepen samen waarover de strijd gaat (Van Schendelen, 2017). Hiervoor is huiswerk nodig om kansen te realiseren en bedreigingen te ontlopen.
6. Timing. Voordat de beïnvloedingsstrategie wordt geïnitieerd is het nodig dat de PA-organisatie zich verdiept in de arena, zodat via de tweede en met het oog op de derde cirkel de eerste cirkel kan worden beïnvloed. Tevens eindigt de beïnvloedingsstrategie niet zodra het laatste besluit genomen is, want hierna moet dit besluit worden geïmplementeerd in nationale wetgeving en wordt de wet weer herzien. EU-beïnvloeding is een 'never ending story' (Van Schendelen, 2017;159).
7. Relevante stakeholders. Ervaring die zich in het thuisfront bevindt vanuit het archief en netwerk zorgt voor 2E om tot de cruciale stakeholders en mogelijk toetredende omstanders te komen.
8. Beïnvloeden. Om de standpunten over te brengen aan de stakeholders is het van belang dat de PA-organisatie de Triple P hanteert, de bevoegde organisaties kent, een oplossing aandraagt voor een op te lossen dreiging en niet in opspraak komt, zodat het vertrouwen bewaard blijft.
9. Evalueren. De PA-organisatie en personen die deel uit maken van de PA-organisatie moeten hun stappen blijven analyseren en evalueren om zichzelf te verbeteren (Van Schendelen, 2017).

*Samengevat: Beïnvloedingsstrategie organisatie - upstream*

*Van Schendelen (2017) stelt dat een succesvolle beïnvloedingsstrategie berust op het opzetten van een PA-infrastructuur, die relevante stakeholders kan identificeren, anticipeert op wat er komen gaat en*

*hier continu mee bezig is op basis van duidelijk geformuleerde doelen en subdoelen. Daarnaast dragen het op de hoogte zijn van de laatste ontwikkelingen en het activeren en analyseren van overige stakeholders bij aan het beïnvloedingsproces. Tot slot hecht Van Schendelen (2017) veel waarde aan de evaluatie van het beïnvloedingsproces zodat er lessen getrokken kunnen worden.*

### 2.3.2 Downstream

Er is veel kennis nodig om een EU-besluit om te zetten in nationale wetgeving (Van Schendelen, 2017). Daarom eindigt het beïnvloedingsproces niet in de upstream, maar is het noodzakelijk de massa aan bondgenoten zo goed mogelijk te organiseren om mogelijke ongelijkheden met andere lidstaten in een zo vroeg mogelijk stadium te identificeren en schade te voorkomen. Deze schade kan voorkomen in de vorm van 'goldplating' of 'kerstballen', waarmee een Europese norm door Den Haag wordt verhoogd of de EU-wetgeving wordt uitgebreid. Elke downstream is dan ook een complex object van beïnvloeding en vergt een proactieve PA (Van Schendelen, 2017). Deze PA dient te anticiperen op de vroegtijdige waarschuwingen over wanneer een EU-besluit de downstream ingaat (Van Schendelen, 2017). Daarnaast moet de PA-groep op de hoogte te zijn van de open normen, die ingebouwd zitten in EU wet en regelgeving ten behoeve van de implementatie, en moeten zij inspelen op de mogelijke sjoemelmarge rondom deze normen (Van Schendelen, 2017). Deze sjoemelmarge is mogelijk vanwege de bestuurlijke wanorde die heerst rondom een EU besluit aangezien elke lidstaat een eigen draai aan een EU-besluit geeft 'ter implementatie' (Van Schendelen, 2017). Landen verschillen vaak in de mate van striktheid van het implementeren van een EU-besluit (Jensen, 2014). De PA-groep moet alert zijn op de striktheid van implementaties in andere EU-landen omdat dit kan leiden tot valse concurrentie. Het is voor een PA-groep van belang om zich niet slechts op Den Haag te richten en de EU naast zich te laten liggen. Zo is de TK zwak in de upstream, verdampen nationale partijen in het EP en de invloed van de nationale partijpolitiek met hen (Corbey, 2013). Nederlandse MEP hebben weinig sterke posities in de EP-groepen en -commissies en volgen met hun stemgedrag eerder hun EP-groep dan hun nationale fractie (Van Schendelen, 2017). Wel kan de TK gebruik maken van de EU-subsidiariteitsprocedure die EC voorstellen kan stoppen, maar daar is sinds 2009 pas drie keer gebruik van gemaakt (Van Schendelen, 2017). Ook behandelt de TK EU-commissie nog geen 20% van de EC wetsvoorstellen per jaar (Van Schendelen, 2017;). De EU-besluiten die zij wel behandelt, zijn vaak besluiten waarvan de implementatie langer uitblijft en/of tot ophef in de media leiden met geschokte reacties van Kamerleden tot gevolg (Van Schendelen, 2017). Dit kunnen ook EU-thema's zijn waar de TK weinig bevoegdheid in heeft. In beide gevallen kan de TK weinig aanpassen en blijft het vooral bij praten en informatie opvragen (Van Schendelen, 2017).

De PA-groep moet zich ook richten op Europa om verrassingen voor te zijn. Zij moet dit niet overlaten aan de verschillende EU-koepels, want dan zijn ze in de downstream te laat (Van Schendelen, 2017). Zo kan, wanneer er slechts een focus is op Den Haag, een oud EU-dossier via een nieuwe EU-richtlijn nieuw leven in worden geblazen, waar de partijen pas achter komen bij de implementatiewet en dus te laat zijn (Van Schendelen, 2017). Ook werkt een uiterst defensieve EU-strategie tegendraads, want als het besluit er komt, staan de organisaties die geen gebruik hebben gemaakt van mogelijke beïnvloedingsmomenten achteraan en op de thuismarkt onder druk (Van Schendelen, 2017).

#### *Samengevat: Beïnvloedingsstrategie organisatie – downstream*

*Volgens Van Schendelen (2017) is ook in de downstream 2E=MI<sup>2</sup> van toepassing om nationale toevoegingen aan de EU-wetgeving of het gebruik maken van de sjoemel marge zo vroeg mogelijk te detecteren. Ook de striktheid van implementatie in andere EU-landen moet in de gaten worden gehouden, zodat dit aangekaart kan worden en valse concurrentie voorkomen kan worden. PA-groepen moeten zich, volgens Van Schendelen (2017), op de EU richten om verrassingen voor te zijn en geen defensieve strategie hanteren.*

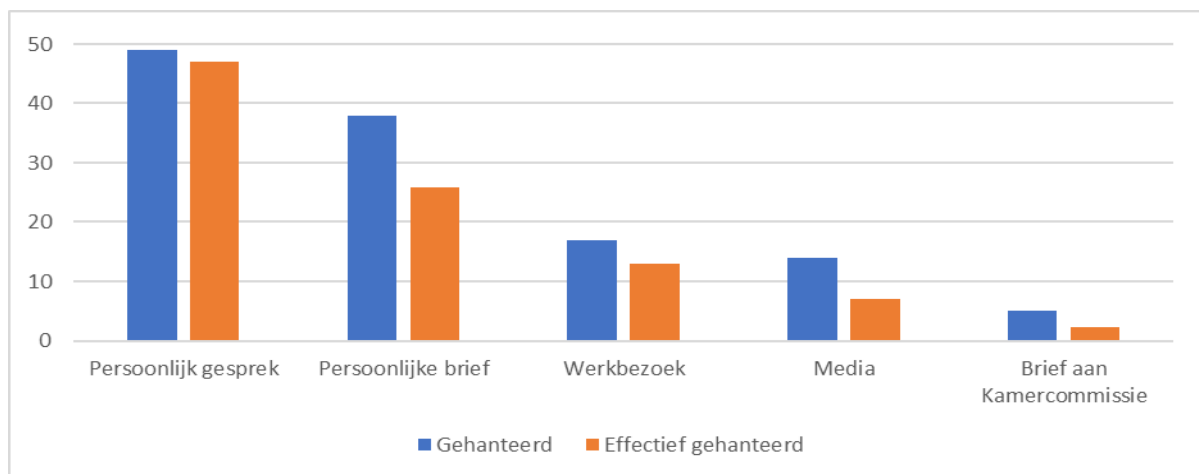
#### *Samengevat: Beïnvloedingsstrategieën*

*In de upstream benadrukken beide auteurs dat een succesvolle beïnvloedingsstrategie berust op het duidelijk vaststellen van het doel van de lobby en het blijven monitoren van de laatste ontwikkelingen en hier actief naar blijven handelen. Het onderscheid tussen beide strategieën berust op de manier waarop. Labovic (2017) hecht hiervoor veel waarde aan een persoonlijke relatie met invloedrijke stakeholders terwijl Van Schendelen (2017) waarde hecht aan het opzetten en onderhouden van een PA-infrastructuur om de laatste ontwikkelingen te blijven monitoren en waar mogelijk actie te ondernemen. In de downstream benadrukken beide auteurs het monitoren van het implementatieproces. Het voornaamste verschil tussen beide auteurs is te vinden in het feit dat Labovic (2017) als individu het implementatieproces probeert te beïnvloeden, door contact te onderhouden met Kamerleden en ambtenaren om zo een evaluatie van de EC te starten. Aan de andere kant beperkt Van Schendelen (2017) zich tot de mogelijke nationale toevoegingen aan EU-wetgeving en implementatie in vergelijking met andere EU-landen om mogelijke verrassingen in de wet te voorkomen. De PA-organisatie moet zich volgens Van Schendelen (2017) richten op de EU om dit te bewerkstelligen.*

*Beide beïnvloedingsstrategieën bouwen voort op het arena management en het bepalen van relevante dossiers om het lobbydoel te formuleren. Als startpunt voor de monitoring helpt het arena management in combinatie met de triple P om de benodigde intelligence te verkrijgen en over te gaan op het hanteren van beïnvloedingswegen.*

## 2.4 Beïnvloedingswegen

Elke beïnvloedingsweg heeft zijn mogelijke voor- en nadelen in termen van kosten voor de gebruiker, impact op de omgeving en reactie van de ontvanger. Er bestaat dan ook geen beste techniek voor beïnvloeding (Van Schendelen, 2013). Wel kunnen er door het vergaren van een grote hoeveelheid intelligence rationele afwegingen worden gemaakt om optimale acties te ondernemen, die leiden tot intelligente beïnvloeding (Van Schendelen, 2017). Om deze acties te ondernemen is het noodzakelijk de mogelijke wegen in kaart te brengen. Een eerste overzicht van deze zogenoemde ‘beïnvloedingswegen’ is door Van Schendelen (2017) vanuit gebundelde onderzoeken tot 2000 gepresenteerd. Het onderzoek van Wilbers (1990), dat hier een onderdeel van uitmaakte, weerspiegelt het effectief gebruik van beïnvloedingswegen door beïnvloeders met betrekking tot de Tweede Kamer. Wilbers (1990) bundelde zijn bevindingen in een grafische weergave, die wordt weergegeven in figuur 2.1.



Figuur 2.1 Beïnvloedingswegen Wilbers (1990; 195-196)

De bevindingen van Wilbers (1990) bieden vergelijkingsmateriaal voor dit onderzoek in de downstream wetgeving. Deze beïnvloedingswegen zijn verder aangevuld op basis van Koepl (2000), Labovic (2017) en websites van EU en NL-instellingen. Voor dit onderzoek worden de beïnvloedingswegen onderverdeeld in formele en informele beïnvloedingswegen, zoals deze aanwezig zijn binnen Europa (Woll 2006). Formele beïnvloedingswegen worden aangeboden door de instellingen (Koepl, 2017) en zijn vaak digitaal van aard. Aan de andere kant berusten informele beïnvloedingswegen op interactie en kunnen zij lastig door de instellingen worden aangeboden (Koepl, 2017). Zij zijn sterk afhankelijk van het netwerk in de private en publieke arena. Binnen de informele invloedswegen wordt onderscheid gemaakt tussen directe beïnvloeding van de beleidsmaker en indirecte beïnvloeding, wanneer de beïnvloeding via een andere partij gaat. Voor alle beïnvloedingswegen is het noodzakelijk dat de gebruiker een vorm van kennis aanbiedt dan wel duidelijk een positie inneemt waarop de beleidsmaker zijn

besluit kan baseren. In tabel 2.1 wordt een overzicht van de 7 formele beïnvloedingswegen en de 25 informele beïnvloedingswegen weergegeven.

Formeel	Informeel direct	Informeel indirect
Brief of mail	Belangen- of actiegroep	Achterban organisatie
Burgerinitiatief	Congres of event	Adviseur of consultant
Feedback mechanisme	Deelname expertgroep	Ambtenaar
Klacht	Demonstratie	Assistent
Openbare raadpleging	Formeel contact	Bekende personen
Petitie	Informeel contact	Belangencluster
Position paper	Mailen	Bevriende belangengroep
	Onder druk zetten	Haagse spagaat
	Persoonlijke afspraak	Indirect betrokken instelling
	Werkbezoek	Massamedia
		Politieke partijorganisatie en de verkiezingscampagne
		Rechterlijke macht
		Specifieke informatie
		Wetenschap
		Zelfstandig bestuursorgaan of onafhankelijke EU-autoriteit

Tabel 2.1 Overzicht beïnvloedingswegen

#### 2.4.1 Formele beïnvloedingswegen

Formele beïnvloedingswegen zijn communicatiemiddelen, die door de instellingen beschikbaar worden gesteld om een boodschap over te brengen naar de beleidsmakers (Koepl, 2000). Deze middelen zijn onderdeel van het formele besluitvormingsproces, waardoor zij gezien worden als toegankelijk en als effectief worden beschouwd Koepl (2000), omdat de boodschap van de beïnvloedingsweg bij de juiste persoon terechtkomt. Formele beïnvloedingswegen worden vaak digitaal aangeboden en bevatten geen vorm van interactie tussen de zender en de beleidsmaker, maar kunnen wel een aanloop bieden naar verdere interactie. Tevens kan van alle formele beïnvloedingswegen gebruik worden gemaakt als individu, maar ook als organisatie. Op dit moment zijn de onderstaande formele beïnvloedingswegen beschikbaar.

1. Brief of mail. Zowel op Europees niveau, zoals bij het EP (EP, II) als op nationaal niveau, zoals bij de TK (tweedekamer.nl, II), zijn de contactgegevens van de belangenbehartigers openbaar en staan de ontvangers open voor het ontvangen van formele correspondentie. Op beide niveaus worden deze berichten vaak ondersteund met een position paper waarin de zender zijn standpunten uiteenzet. Berichtgeving op deze manier biedt vaak een ingang voor een informele beïnvloedingsweg. Ook draagt dit bij aan de uitvoering van de beïnvloedingsstrategie (Exmann, 1990).
2. Burgerinitiatief. Op Europees niveau kunnen burgers via een burgerinitiatief concrete wetsvoorstellen indienen op elk gebied waar de EC actief is. Hiervoor zijn een miljoen handtekeningen nodig vanuit minstens 7 EU-lidstaten (EC, IV). Op nationaal niveau kunnen burgers een nieuw onderwerp op de agenda van de TK zetten waarover de Kamer een positie moet formuleren. Hiervoor zijn 40.000 handtekeningen vereist en een commissie zal het voorstel beoordelen (tweedekamer.nl, III).
3. Feedback mechanisme. Vanuit de EC wordt het feedback mechanisme 'Lighten the Load' aangeboden. Via dit mechanisme kunnen burgers suggesties doen over hoe EU-wetgeving en initiatieven effectiever en efficiënter kunnen worden. Een suggestie wordt beoordeeld door het REFIT platform en indien van toegevoegde waarde voorgelegd aan de EC (EC, V). In Nederland bestaat geen vergelijkbaar systeem.
4. Klacht. Wanneer een burger van mening is dat een land het EU-recht schendt kan deze een klacht indienen bij de EC, die in 12 maanden zal bepalen of er een procedure wordt gestart tegen het betreffende land (EC, VI). Op nationaal niveau is het mogelijk een verzoekschrift in te dienen wanneer een burger van mening is dat er een verkeerde beslissing is genomen (tweedekamer.nl, IV). Zowel op Europees als nationaal niveau is er de mogelijkheid om naar de ombudsman te stappen als men het niet eens is met de behandeling van de klacht.
5. Openbare raadpleging. Dit worden ook wel consultaties genoemd. De EC biedt deze aan om te achterhalen wat stakeholders van bepaald voorgesteld beleid vinden (europa-nu.nl, IV). Tevens is de EC verplicht te vermelden wat zij met de reacties gedaan hebben op basis van hoofdstuk 7 paragraaf 6.3 van de Richtsnoeren voor betere regelgeving. De verschillende ministeries in Nederland hebben hiervoor dezelfde insteek en zijn verplicht hierop te reageren op basis van hoofdstuk 2 nummer 17a in het Draaiboek voor regelgeving (internetconsultatie.nl, I).
6. Petitie. In Europa zijn petitie gericht tot het EP en worden behandeld door de commissie verzoekschriften van het EP alvorens deze wordt voorgelegd aan een andere commissie van het EP of de EC (europa-nu.nl, V). In Nederland kan een petitie tot elke betrokken overheidsinstantie gericht worden, zoals een minister of de TK (parlement.com, VII).
7. Position paper. Bij rondetafelgesprekken in de TK staan commissies open voor het ontvangen van position papers van partijen die niet aanwezig zijn bij het gesprek maar wel meegenomen worden



in de discussies met genodigde experts. In Europa is hiervan geen sprake en behoren position papers tot naslagwerken na een bezoek of overleg.

#### *Samengevat: Formele beïnvloedingswegen*

*Formele beïnvloedingswegen worden op Europees en nationaal niveau beschikbaar gesteld om een boodschap over te brengen naar beleidsmakers. Ze bieden geen vorm van interactie, maar verplichten de instellingen die ze beschikbaar stellen meestal wel tot het geven van een formele reactie. Het systeem zorgt ervoor dat de boodschap, die wordt verzonden over deze wegen bij de juiste persoon terecht komt en biedt een mogelijkheid tot een vervolg via informele beïnvloedingswegen.*

#### 2.4.2 Informele beïnvloedingswegen

Informele beïnvloedingswegen zijn middelen van communicatie, die lastig door het systeem beschikbaar kunnen worden gesteld maar er wel voor zorgen dat beleidsmakers aan informatie komen waarop ze hun standpunt kunnen baseren (Koepl, 2000). De beïnvloedingswegen berusten op vormen van interactie tussen personen en zijn pas effectief als er sprake is van een vertrouwensrelatie tussen de beïnvloeder en de beslisser (Koepl, 2000). Voor informele beïnvloedingswegen kan een onderscheid gemaakt worden naar directe, maar ook indirecte middelen van communicatie met beleidsmakers. Zo kan de boodschap via andere personen of groepen overgebracht worden aan beleidsmakers. Wanneer gebruik wordt gemaakt van een direct informeel middel, gebeurt dit vaak als individu, terwijl er voor de indirecte variant samenwerking nodig is. Voor alle informele beïnvloedingswegen is een netwerk aan contacten in de private en publieke arena noodzakelijk. Binderkrantz (2008) maakt eenzelfde onderscheid maar beperkt zich hier tot directe beïnvloedingswegen gericht op administratieve of parlementaire actoren en indirecte beïnvloedingswegen, gericht op de media of mobilisatie. Dit onderzoek trekt het spectrum breder door meerdere wegen te betrekken. Hieronder staan 10 directe informele beïnvloedingswegen en 15 indirecte informele beïnvloedingswegen.

##### Directe informele beïnvloedingswegen:

1. Belangengroep. Wanneer een dreiging wordt gedetecteerd kunnen individuen elkaar opzoeken en gezamenlijk een boodschap uit dragen (Van Schendelen, 2017). Wanneer zij maatschappelijk georiënteerd zijn, kunnen zij de publieke instellingen activeren om de private sector te beïnvloeden (Exmann, 1990). De mate van voor of achter de schermen bepaalt van welke categorie ze zijn. Dit komt voor op Europees en nationaal niveau.
2. Congres of event. Door het organiseren van een congres of event kunnen stakeholders en relevante beslissers bij elkaar worden gebracht. Hierdoor kan toeval georganiseerd worden (Labovic,

2017). Dit gebeurt op Europees en nationaal niveau. Ook worden ze op beide niveaus georganiseerd en biedt deelname eraan een mogelijkheid tot beïnvloeding.

3. Deelname expertgroep. Voordat een wetsvoorstel wordt gepresenteerd aan het EP en de Raad van de EU, stelt de EC een green paper op ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu), I). Hiervoor worden relevante publieke of private stakeholders uitgenodigd om te debatteren over het onderwerp. In Nederland wordt dit ook gedaan via een interne of externe commissie, die door het betrokken ministerie wordt samengesteld ([parlement.com](http://parlement.com), VIII). Een deelnemende partij kan hiermee het wetgevingsproces vanaf begin af aan beïnvloeden. Daarnaast worden er door het EP (EP, III) en de TK ([tweedekamer.nl](http://tweedekamer.nl), V) hoorzittingen georganiseerd waar externe deskundigen worden uitgenodigd om hun visie te geven over een specifiek onderwerp. De TK organiseert daarnaast rondetafelgesprekken waar zij met meerdere deskundigen tegelijkertijd in gesprek gaan ([tweedekamer.nl](http://tweedekamer.nl), V).
4. Demonstratie. Zowel in de Europese (artikel 12) als de Nederlandse (artikel 9) grondwet staat het recht tot betoging vastgelegd. Door veel aandacht te genereren over een specifiek onderwerp kunnen beleidsmakers hierdoor beïnvloed worden.
5. Formeel contact. Dit heeft betrekking op gestructureerd overleg in bijvoorbeeld de Sociaal Economische Raad (Exmann, 1990) of een comitologie-comité ([europa-nu.nl](http://europa-nu.nl), VI). Dit zijn vooral adviesorganen van de wetgevers.
6. Informeel contact. Contact met beleidsmakers buiten de formele kaders om. Over het algemeen hebben deze contacten geen vaste vorm en zijn deze meer informeel van aard (Exmann, 1990) zoals bij een borrel evenement of lunch. Hier kunnen beleidsmakers open over hun standpunten praten zonder direct rekening te houden met hun achterban (Exmann, 1990). Dit gebeurt zowel in de Europese als de Nederlandse arena.
7. Mail. Het persoonlijk benaderen van beleidsmakers of benaderd worden door deze personen, nadat er al een keer contact is geweest. Dit gebeurt zowel op Europees als nationaal niveau.
8. Onder druk zetten. Uit een enquête van Koepl (2000) bleek dat bijna drie kwart van de ondervraagde ambtenaren van de EC weleens onder druk is gezet door lobbygroepen om bepaalde besluiten te nemen. Dit gebeurt in een informele omgeving en zal naar verwachting ook voorkomen bij overige instellingen binnen de EU en in de nationale arena.
9. Persoonlijke afspraak. Het rechtstreeks benaderen en overleggen met beleidsmakers over specifieke onderwerpen. Dit gebeurt zowel in de EU als de nationale arena.
10. Werkbezoek. Door het organiseren van een werkbezoek kan een onderwerp gestuurd worden en tevens tastbaar worden gemaakt voor de beleidsmakers als vorm van beïnvloeding. Dit gebeurt zowel met Europese als met Nederlandse beleidsmakers.

### Indirecte informele beïnvloedingswegen:

1. Achterban organisatie. Het gebruikmaken van sleutelfiguren uit de vertegenwoordigde organisatie en hun netwerk om het lobbydoel uit te dragen. Dit kan op Europees en nationaal niveau.
2. Adviseur en consultant. Het inzetten van externe adviseurs en consultants om de organisatie te vertegenwoordigen en het lobbydoel uit te dragen in specifieke dossiers en arena's.
3. Ambtenaar. Een boodschap overdragen naar betrokken ambtenaren om via hun een boodschap over te brengen naar de beleidsmakers. Dit kunnen zowel hoge als lagere ambtenaren zijn (Wilbers, 1990) zo lang ze maar betrokken zijn bij het dossier. Het beïnvloeden van ambtenaren gebeurt in Europa en Nederland.
4. Assistent. Beleidsmakers zijn afhankelijk van assistenten, die uitvoering geven aan hun wensen. Ze zijn vaak de voornaamste bron van informatie voor beleidsmakers en hebben grote invloed op wat deze wel of niet bereiken (Labovic, 2017). Dit gebeurt in de Europese en nationale arena.
5. Bekende personen. Door het inzetten van of samenwerken met bekende personen kan de publieke opinie worden beïnvloed, die op haar beurt de beleidsmakers beïnvloedt. Daarnaast kunnen deze personen meer gewicht in de schaal leggen indien de boodschap wordt overgedragen. Zo worden bekende experts in Brussel en in Den Haag uitgenodigd om hun visie weer te geven op een bepaald dossier.
6. Belangencluster. Samenwerken met belangenclusters, zoals NGO's, grote steden of sociale partners om een gedeelde boodschap over te brengen. Dit kan op EU en nationaal niveau.
7. Bevriende belangengroep. Samenwerken met belangengroepen die verschillende lobbydoelen delen, maar niet dezelfde boodschap uitdragen. Denk hierbij aan een consumentenorganisatie die voor privacy staat en hiervoor informatie krijgt aangeleverd van een bank.
8. Haagse spagaat. Nationale beleidsvoornemens kunnen worden doorkruist door Europeesrechtelijke verplichtingen bij het implementeren van Europese wetgeving. Dit zorgt ervoor dat een ambtenaar van het betrokken ministerie in een spagaat wordt getrokken tussen de EU en NL (Mastenbroek, 2009). Door deze ambtenaar te herinneren aan de nationale beleidsvoornemens of Europeesrechtelijke verplichtingen kan een lobbydoel bereikt worden.
9. Indirect betrokken instelling. Zowel op Europees niveau als op nationaal niveau zijn er verschillende instellingen indirect betrokken bij de ontwikkeling en implementatie van Europese wetgeving en kan via deze instellingen ook een boodschap worden overgebracht naar de beleidsmakers.
10. Massamedia. De 'oude' vorm van media zoals kranten, radio of beeld dient voor de beleidsmakers nog als belangrijke bron van informatie (Van Schendelen, 2017). De 'nieuwe' sociale media zorgt ervoor dat beleidsmakers dichter bij hun publiek staan, sneller informatie kunnen delen en gemakkelijker in debat kunnen treden. Dit lijkt wel ten koste te gaan van de feiten. Soms berusten berichten op sensatie (Van Schendelen, 2017). Beide vormen van massamedia kunnen worden

gehanteerd om een boodschap over te brengen. Elke ontvanger zal een eigen afweging maken naar kwantiteit en kwaliteit. Zowel Europese als nationale beleidsmakers zijn actief in de media en op sociale media.

11. Politieke partijorganisatie en de verkiezingscampagne. Door een rol te spelen in een politieke partij via expert bijeenkomsten over specifieke thema's kan een boodschap meegegeven worden aan de beleidsmakers die namens de partij actief zijn in het wetgevingsproces en hierop hun verkiezingscampagne inrichten. Op Europees niveau is dit lastig, omdat MEPS gekozen worden in hun eigen lidstaat. Dit gebeurt dan vooral op nationaal niveau.
12. Rechterlijke macht. Buiten de formele invloedsweg van de klacht om bestaat er een mogelijkheid om een rechtszaak aan te spannen tegen de overheid. Hierbij treedt een rechter op als tussenpersoon met de bevoegdheid een uitspraak te doen waardoor wetgeving moet worden aangepast. Afhankelijk van de wetgeving verloopt dit proces via het Europees Hof van Justitie of via de nationale rechtbank.
13. Specifieke informatie. Zowel beleidsmakers als beïnvloeders in beide arena's hebben een grote behoefte aan informatie (Van Schendelen, 2017). Via verspreiden en ontvangen van informatie kan een boodschap worden meegegeven en kunnen lobbydoelen worden bereikt.
14. Wetenschap. Onafhankelijke onderzoeken ondersteunen indirect een boodschap en kunnen gebruikt worden als naslagwerk. Deze onderzoeken kunnen worden uitgevoerd in opdracht van zowel de beleidsmakers als de beïnvloeders.
15. Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) of onafhankelijke EU-autoriteit. Op EU-niveau kan een onafhankelijke EU-autoriteit, zoals de EBA, om advies worden gevraagd met betrekking tot de level 1 wetgeving (EBA, XI). Hiermee hebben zij indirect invloed op het wetgevingsproces. Daarnaast ontwikkelt een onafhankelijke EU-autoriteit ook de level 2 wetgeving. Dit wordt verder beschreven in paragraaf 4.1.1, waarin wordt uiteengezet hoe de wetgeving middels regelgeving geïmplementeerd wordt.

#### *Samengevat: Informele beïnvloedingswegen*

*De informele beïnvloedingswegen lopen buiten de vastgestelde kaders van de formele beïnvloedingswegen om, en gaan om interactie tussen beïnvloeders en beleidsmakers. Wanneer zij 'direct' worden toegepast, hebben zij betrekking op interactie met beleidsmakers waarbij de beslisser zich op de voorgrond begeeft en zelf de interactie aangaat met de beleidsmakers. Wanneer de beïnvloedingswegen 'indirect' worden toegepast bevindt de beïnvloeder zich op de achtergrond en activeert hij andere stakeholders om zijn boodschap te verkondigen aan de beleidsmaker.*

### *Samengevat: beïnvloedingswegen*

*Afhankelijk van het toepassen van PAM, dat zich uit in het formuleren van het lobbydoel, het verkennen van de verschillende arena's en het monitoren daarvan, zal er gekozen worden welke beïnvloedingsstrategie en welke formele en/of informele beïnvloedingswegen worden gehanteerd. Formele beïnvloedingswegen worden door het systeem beschikbaar gesteld om een boodschap over te brengen naar beleidsmakers. Informele beïnvloedingswegen lopen buiten deze vaste kaders om en gaan een directe of indirecte interactie aan met beleidsmakers. Op basis van de grootte van het netwerk van de beïnvloeder, dat voortvloeit uit het arena management en de triple P, worden er meer informele beïnvloedingswegen gehanteerd omdat deze hier sterk afhankelijk van zijn.*

## 2.5 Feitelijke beïnvloeding

Feitelijke beïnvloeding vloeit voort uit het effectief hanteren van beïnvloedingsstrategieën en de te hanteren beïnvloedingswegen die daaruit voortvloeien. Rolsma (2003; 5) definieert dit als: *“Op het juiste moment aan de juiste persoon verschaffen van de juiste informatie”*. Echter is een feitelijke beïnvloeding van wetgeving lastig vast te stellen. Van Schendelen (2017) geeft hier vier redenen voor.

1. **Beginpunt beïnvloeders.** Het beginpunt van een beïnvloedingsproces is lastig vast te stellen. Vaak worden vage dromen en zorgen geuit in plaats van specifieke targets. Volgens Van Schendelen (2017) koesteren groepen, die willen beïnvloeden, vaak doelen die nog weinig overdacht zijn.
2. **Uitgangspositie ontvanger.** Het is lastig te bepalen en te achterhalen hoe de mening van de beleidsmaker was voordat zij werden beïnvloed. Antwoorden hierop zijn meestal vaag (Van Schendelen, 2017). Van Schendelen (2017) adviseert een PA-groep dan ook een “war map” te maken waarin zij stakeholders verwerken die belang hebben bij het dossier. Dit geeft zicht op kansrijke samenwerkingen en zodoende kansrijke onderdelen om te beïnvloeden. Al is het de vraag of hiermee op een later moment feitelijke invloed kan worden aangetoond (Van Schendelen, 2017)
3. **Overige actoren en/of factoren.** Er zijn meerdere PA-groepen die een dossier proberen te beïnvloeden. Deze dynamiek kan tot chaos leiden, maar ook tot coalities, die leiden tot compromissen (Van Schendelen, 2017). Ook wordt deze dynamiek beïnvloed door toeval en externe factoren zoals tijdsdruk, emoties en vervorming van de boodschap. Zelfs met een continue actualisatie van de ‘war map’, zullen toeval en externe factoren lastig te onderscheiden zijn van het daadwerkelijk resultaat van beïnvloeding.
4. **Eindresultaat.** Via onderhandelingen en coalitievorming verliest elke groep veel van haar initiële strategie en targets (Van Schendelen, 2017). Het is dan lastig de feitelijke invloed te bepalen als ook te stellen dat een besluit het einde is van het beïnvloedingsproces.

Met dit in het achterhoofd noemt Van Schendelen (2017) vier alternatieven als de next-best onderzoeksmethoden om te bepalen of beïnvloeding succesvol is.

1. Big Data. Dankzij het verzamelen van veel data over beïnvloedingsgedrag, bereikte resultaten en verschillende omstandigheden, kunnen verbanden worden gevonden. Er bestaat echter geen complete dataset en er worden slechts zwakke correlaties gevonden (Van Schendelen, 2017).
2. Satisfacties. Hierbij gaat het om hoe tevreden de achterban is. Dit heeft volgens Van Schendelen (2017) meer te maken met public relations dan met daadwerkelijke beïnvloeding. Aan de andere kant meet Mahony (2007) het succes van beïnvloeding aan de hand van het niet halen, gedeeltelijk halen of volledig behalen van de vooraf gestelde doelstellingen. Van Schendelen (2017) benoemt dat dit lastig vast te stellen is omdat dit niet vast te stellen is. Een satisfactie biedt aan de andere kant de mogelijkheid om de bewijslast van succesvolle beïnvloeding te leggen bij de beïnvloeder in de vorm van gepercipieerde beïnvloeding. Tot slot kunnen satisfacties van beïnvloeders met beïnvloedingswegen vanuit management literatuur worden gezien als 'bezoekers satisfactie'. Bezoekers satisfactie zorgt voor een feedbackmechanisme dat verbeterpunten identificeert om doelen te behalen en overtreffen (Latu, 2000). Toegepast op dit onderzoek zal een beïnvloeder zijn satisfactie met een beïnvloedingsweg baseren op zijn volledige ervaring met deze beïnvloedingsweg en hier een duidelijke mening over vormen.
3. Kritisch forum. Een intersubjectieve manier van kritische discussie op basis van feitelijke checks van beweringen over de werkelijkheid en de logische check van redematies kunnen leiden tot verklaringen over feitelijke beïnvloeding (Van Schendelen, 2017).

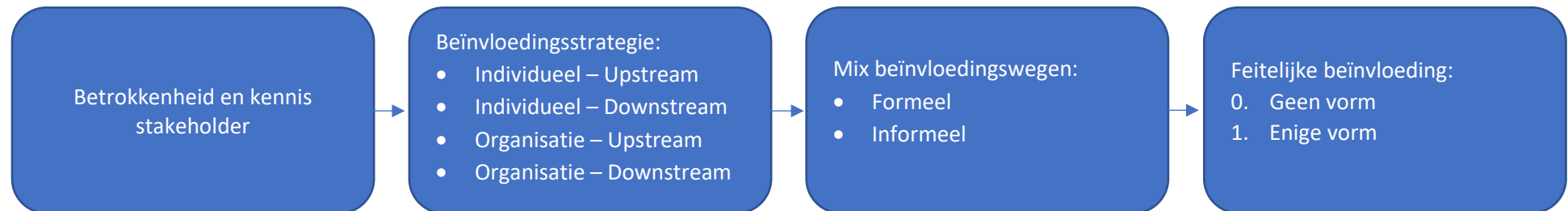
Deze alternatieven bieden perspectief om de effectiviteit van beïnvloedingswegen te bepalen. Zo kan op basis van het verzamelen van bezoekers satisfactie bij verschillende beïnvloeders over beïnvloedingswegen en het gepercipieerde resultaat van deze beïnvloedingswegen een dataset gecreëerd worden. In deze dataset kan onderscheid worden gemaakt tussen het niet behalen (0) of het in enige vorm behalen (1) van verschillende lobbydoelstellingen door het hanteren van specifieke beïnvloedingswegen. Op basis van deze dataset kan er inzicht worden verworven over effectieve beïnvloeding wat wordt gedefinieerd door Boerma (2008;16) als *“effectief lobbyen faciliteert zich met het behalen van de organisatie doelstellingen”*.

*Samengevat: Feitelijke beïnvloeding.*

*Feitelijke beïnvloeding als resultaat van het toepassen van een beïnvloedingsstrategie en de op basis daarvan gekozen beïnvloedingswegen, worden vaak overschat door beïnvloeders en onderschat door ontvangers en omstanders. Elke poging tot beïnvloeding is slechts één actie in een complex proces. De uitkomst is het gevolg van vele acties van vele actoren en specifieke factoren. Het effect van een poging tot beïnvloeding is nooit volledig te bewijzen. Er kunnen slechts aannames worden gedaan waardoor dit proces 'veredeld giswerk' wordt en er vaak slechts een gepercipieerd resultaat kan worden gepresenteerd. Tot slot bieden ook next-best onderzoeksmethodes geen finaal antwoord op de vraag welke beïnvloedingsweg leidt tot feitelijke beïnvloeding. Wel kunnen zij indicaties geven over feitelijke beïnvloeding en kunnen zij in hoge mate inzicht geven in welke beïnvloedingswegen leiden tot effectieve beïnvloeding.*

## 2.6 Conceptueel model

Het bovenstaande theoretisch kader toegepast op de stakeholders, die de PSD2 hebben geprobeerd te beïnvloeden, leidt tot het onderstaande conceptueel model. De betrokkenheid en kennis van de stakeholders bepalen de mate waarin zij het lobbydoel weten te formuleren en de verschillende arena's en personen die hierin actief zijn weten te benutten. Het toepassen van PAM leidt tot de formulering van een of meerdere beïnvloedingsstrategieën met een keuze voor up- en/of downstream als individu en/of als organisatie. Deze strategieën leiden tot een keuze voor het hanteren van formele en/ of informele beïnvloedingswegen met een mogelijke vorm van feitelijke beïnvloeding tot gevolg. De mate van betrokkenheid en kennis van de stakeholder speelt een rol in de bovenstaande keuzes om lobbydoelen te bewerkstelligen, wat kan leiden tot een vorm van feitelijke beïnvloeding. Hoofdstuk 5 en 6 zullen de relatie tussen de betrokkenheid en kennis verder uiteenzetten en concluderen voor welke beïnvloedingswegen er sprake is van een hoge mate van enige vorm van feitelijke beïnvloeding en op deze manier effectieve beïnvloeding.



*Figuur 2.2 Conceptueel model*



### 3. Methodologie en operationalisatie

Dit hoofdstuk bevat de eenheden, strategie en methoden van onderzoek. De eenheden van onderzoek zijn beïnvloeders, die belang hebben bij PSD2 op Europees en nationaal niveau. Als strategie en methode van onderzoek wordt gebruik gemaakt van interviews. Via interactie met de onderzoekseenheden is data verzameld om het onderzoek uit te voeren. Tot slot worden in dit hoofdstuk de begrippen uit het conceptueel model geoperationaliseerd en interviewvragen opgesteld om de indicatoren van deze begrippen te beoordelen. Dit wordt samengevat in de tabel van paragraaf 3.4.

#### 3.1 Onderzoekseenheden

De onderzoekseenheden (van Thiel, 2010) van dit onderzoek zijn de Nederlandse en Europese beïnvloeders die zich met PSD2 bezig hebben gehouden op nationaal en/ of EU-niveau. Deze lobbyisten dienen beïnvloeding toegepast te hebben in zowel de upstream, de downstream en revisie. Veel van de geïnterviewde lobbyisten bevinden zich in de financiële sector, omdat de gekozen casus PSD2 het meest impact heeft op stakeholders binnen deze sector. Daarnaast zijn stakeholders uit deze sector van het begin af aan betrokken geweest bij de ontwikkeling van de richtlijn en wordt er vanuit deze sector het meeste input geleverd. Naast de lobbyisten is er ook contact gezocht met de partijen die gaan over de daadwerkelijke besluitvorming en implementatie van de richtlijn, om te achterhalen wat zij zien als een effectieve manier van beïnvloeding, dan wel informatievergaring. Verwacht wordt dat het in contact komen met deze personen een stuk lastiger zal zijn dan met de lobbyisten zelf. Een mogelijkheid om met de juiste beleidsmakers in contact te komen is door voorgedragen te worden door eerder geïnterviewde lobbyisten. Mits de onderzoekseenheden betrokken zijn als lobbyist bij de PSD2 dossier of als beleidsmaker is er aselekt gekozen op basis van beschikbaarheid om deze personen mee te nemen in het onderzoek. Hierdoor is er sprake van een selecte steekproef (van Thiel, 2010). Tot slot kijkt dit onderzoek naar de manier waarop er input is geleverd om de richtlijn waar nodig te beïnvloeden en het ervaren resultaat van deze beïnvloeding. Vanwege het feit dat het onderzoek zich specifiek richt op de beïnvloeding van PSD2 is hier sprake van een casestudy (van Thiel, 2010).

##### 3.1.1 Respondenten

Vanwege de gevoeligheid van de informatie omtrent de casus PSD2, is door enkele respondenten gezocht de resultaten van de interviews anoniem te houden. Dit resulteert dat alle interviews (N=17) als anoniem worden beschouwd en dat geen naam of organisatie in het onderzoek zal worden vermeld. De groep respondenten bestaat uit Nederlanders en valt op te delen in veertien praktijk experts, die ruime ervaring hebben met het beïnvloeden van Europese en/ of nationale wetgeving namens een

organisatie, en drie experts uit de publieke sector op het niveau van rijksoverheid, die betrokken zijn bij de implementatie van de wetgeving. De respondenten zijn over het algemeen actief in de financiële sector. Een verder onderscheid van de stakeholders naar kennis en betrokkenheid in zowel de up- als downstream wordt weergegeven in paragraaf 5.1.1.

### 3.2 Onderzoeksstrategie en -methoden

In dit onderzoek worden beïnvloedingswegen met beïnvloeding van besluitvormingsprocessen tot gevolg geanalyseerd. Deze interactie is uit te drukken in cijfers, welke de rijke materie van het onderzoek zou beperken. Daarom is gekozen dit sociaal verschijnsel (Cresswell, 2014) vanuit een theoretisch kader te onderzoeken. Dit maakt het onderzoek kwalitatief en tevens deductief van aard. De data vanuit interviews, leent zich dan ook niet voor kwantitatief onderzoek wegens de verschillende interpretatiemogelijkheden. Door de data kwalitatief te gebruiken kunnen de ervaring en perceptie van de onderzoekseenheden beter in beeld worden gebracht en valt er diepte informatie te verkrijgen, die een survey niet zou kunnen bieden.

Voor de onderzoeksmethode is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews (van Thiel, 2010), om zo de geïnterviewde ruimte te bieden uit te wijden over zijn of haar ervaringen met betrekking tot beïnvloeding. Tegelijkertijd zorgt enige aanwezigheid van structuur dat alle fases van het EU-besluit worden besproken en zorgt een longlist aan beïnvloedingswegen ervoor dat alle relevante variabelen aan bod komen. Door elke respondent daarnaast dezelfde longlist aan beïnvloedingswegen voor te leggen, kunnen verschillende ervaringen tegen elkaar worden afgestreept om zo de impact van specifieke beïnvloedingswegen te achterhalen. Daarnaast toetst een evaluerende vraag, na het bespreken van de beïnvloedingswegen, of de respondent tot nieuwe inzichten is gekomen. Om het kader van beïnvloeding breder te trekken dan slechts de PSD2, wordt er gevraagd naar de persoonlijke expertise van de respondent en de manier waarop zijn of haar PAM te werk gaat. Als afsluiting van het interview wordt de respondent gevraagd mee te denken in het onderzoek en mogelijke contacten van andere partijen te delen om zo een sneeuwbaaleffect aan respondenten te bewerkstelligen.

Door gebruik te maken van programma's als Express Scribe Pro, waarmee de transcripten digitaal uit te schrijven zijn, en Athlas.ti, dat de mogelijkheid biedt alle transcripten in een programma digitaal te coderen, is het mogelijk om een netwerkanalyse te verrichten. Deze netwerkanalyse biedt de mogelijkheid om de impact van de beïnvloedingswegen weer te geven.

### 3.3 Operationalisatie

Vanuit het conceptueel model in paragraaf 2.6 zijn er een aantal variabelen, die geoperationaliseerd moeten worden alvorens het onderzoek uitgevoerd kan worden. Zo heeft het theoretisch kader enkele

kernonderdelen van PAM uiteengezet, waarmee de beïnvloedingsstrategieën en beïnvloedingswegen er onderscheiden kunnen worden en wat er wordt verstaan onder feitelijke beïnvloeding. Middels de operationalisatie worden deze begrippen geoperationaliseerd, waardoor deze meetbaar worden gemaakt. Per variabele zijn er indicatoren geformuleerd om de variabelen te identificeren en interviewvragen geformuleerd om ze in de praktijk vast te stellen. Deze zijn toegevoegd in bijlage 1. Tot slot zijn er per variabele verwachtingen geformuleerd op basis van het theoretisch kader.

### 3.3.1 Stakeholders

Dit onderzoek is uitgevoerd bij personen, die invloed hebben willen uitoefenen op het wetgevingsproces omtrent PSD2 en enkele personen die beïnvloed werden. Het onderscheid tussen deze stakeholders is te maken naar hoe actief zij zijn geweest in zowel de up- als de downstream en de daaraan gekoppelde kennis van het beïnvloeden. Dankzij het interview kunnen de stakeholders beschrijven hoe actief zij zijn geweest, hoe zij te werk gaan en wat voor hen de meest belangrijke momenten zijn in het wetgevingsproces. Het verwerken van deze informatie biedt de mogelijkheid onderscheid te maken tussen stakeholders en een waarde toe te kennen aan de mening van de stakeholder. Deze informatie kan gehaald worden uit de volgende interviewvragen:

- Hoe vaak per maand heeft u in uw functie te maken met de beïnvloeding van Europese wet en regelgeving?
- Betreft u anderen binnen uw organisatie en bekijkt u uw archief gedurende het voorwerk van een te behandelen dossier?
- Baseert u zich op de versie van een Europese wet of regel zoals gepubliceerd in het staatsblad of in de authentieke staatstekst?
- Kunt u stapsgewijs beschrijven hoe u te werk gaat? Schema's?
- Welke fase in het tot stand komen van een Europese regel biedt volgens u de meeste kansen voor beïnvloeding? Wat is zo vroeg mogelijk?
- Zijn er vaste beïnvloedingswegen voor u of varieert dat per dossier; wat ziet u als gebruikelijke beïnvloedingswegen?
- Hoe kijkt u aan tegen de herziening van PSD2; een PSD3(a)?

Elementen die met deze interviewvragen onderzocht worden zijn de betrokkenheid en kennis van de stakeholder in zowel de up- als de downstream. Hiermee kunnen zij geplaatst worden in de tabel 3.1 op basis van enkele voorwaarden. Zo is er sprake van hoge betrokkenheid wanneer de stakeholder fulltime bezig is met beïnvloeden, en van lage betrokkenheid als dit niet het geval is. Er is sprake van

hoge kennis als de stakeholder zich baseert op Europese correspondentie, zo vroeg mogelijk in het wetgevingsproces betrokken wil zijn bij het dossier, varieert met beïnvloedingswegen en op de hoogte is van het circulaire proces van de EU-wetgeving. Er is sprake van lage kennis als dit niet het geval is.

Lage betrokkenheid, lage kennis	Lage betrokkenheid, hoge kennis
Hoge betrokkenheid, lage kennis	Hoge betrokkenheid, hoge kennis

Tabel 3.1 Mate van kennis en betrokkenheid

#### Verwachting: Stakeholders.

*Op basis van de hoeveelheid aan beschikbare literatuur en wegens het interviewen van professionals wordt verwacht dat alle stakeholders een hoge kennis hebben van hun vakgebied. Over betrokkenheid wordt geen verwachting uiteengezet, vanwege de diversiteit aan stakeholders en factoren zoals de grootte van de organisatie en impact die PSD2 op de organisatie heeft.*

### 3.3.2 Beïnvloedingswegen

Door elke geïnterviewde stakeholder de beïnvloedingswegen voor te leggen zoals deze uiteen zijn gezet in paragraaf 2.4 in de vorm van een longlist, welke is toegevoegd in bijlage 2, worden met alle respondenten dezelfde invloedswegen besproken. Door aan de stakeholders te vragen welke beïnvloedingswegen zij hanteren en waarom zij deze bewandelen, kan er een beeld ontstaan over de invloedswegen die de stakeholders als effectief beschouwen en welke niet, om een algemene indruk te krijgen en vervolgens toe te passen op de PSD2 wetgeving. Aangezien de beïnvloedingswegen al verdeeld zijn in formele, informele directe en informele indirecte invloedswegen dient dit begrip niet verder geoperationaliseerd te worden. Wel bestaat de mogelijkheid dat een stakeholder meerdere beïnvloedingswegen achtereenvolgens heeft gebruikt, wat resulteert in een mix aan beïnvloedingswegen. Om erachter te komen welke invloedswegen de stakeholders bewandeld hebben worden de onderstaande vragen gesteld tijdens het interview.

- Van welke beïnvloedingswegen maakt u gebruik?
- Welke hanteert u niet en waarom niet?
- Welke beïnvloedingswegen hebt u bij PSD2 wel gehanteerd en hoe hebt u dat gedaan en waarom?
- Mist er volgens u een beïnvloedingsweg?

Dankzij de longlist kan elke stakeholder een eigen waarde toekennen aan de invloedswegen en uiteenzetten hoe elke weg bewandeld dient te worden. Daarnaast staat het de stakeholder vrij om een verbinding te maken tussen verschillende beïnvloedingswegen waarmee de stakeholder een mix aan

beïnvloedingswegen kan definiëren. Deze data wordt verwerkt in paragraaf 5.1. Om te verifiëren of alle beïnvloedingswegen aan bod zijn gekomen wordt een controlevraag gesteld.

#### *Verwachting: Beïnvloedingswegen*

*Naar verwachting maken de stakeholders met een lage betrokkenheid vooral gebruik van meer toegankelijke beïnvloedingswegen en zullen stakeholders met een hoge betrokkenheid gebruik maken van de informele beïnvloedingswegen. De stakeholders met een hoge betrokkenheid zullen juist gebruik maken van een mix aan formele en informele beïnvloedingswegen, omdat zij hiervoor tijd, vermogen en netwerk hebben.*

### 3.3.3 Beïnvloedingsstrategieën

Alle stakeholders zijn betrokken bij de beïnvloeding van het wetgevingsproces. Zij proberen dit proces te beïnvloeden vanuit een individuele of organisatie strategie in de up- of downstream zoals weergegeven in paragraaf 2.2 en 2.3. Ook is het mogelijk dat ze gebruik maken van beide strategieën en actief zijn in beide stadia. Via semigestructureerde interviews wordt onderscheid gemaakt tussen de beïnvloedingsstrategieën. Stakeholders beschrijven hoe zij hebben samengewerkt met anderen en hoe hun strategie, gericht op Europese of nationale instellingen, is uitgevoerd. Met deze informatie kunnen stakeholders gekoppeld worden aan type beïnvloedingsstrategie (of mix aan beïnvloedingsstrategieën) in up- of downstream. Om de informatie te verkrijgen worden de volgende interviewvragen gesteld:

- Betreft u anderen binnen en buiten uw organisatie en bekijkt u uw archief gedurende het voorwerk van een te behandelen dossier?
- Bestaat er volgens u een verschil in hoe collega's van andere landen de beïnvloedingswegen bewandelen? Voor wie heeft u veel bewondering?
- Welke beïnvloedingswegen hebt u bij PSD2 wel gehanteerd en hoe hebt u dat gedaan en waarom?
- Hoe kijkt u aan tegen de herziening van PSD2; een PSD3(a)?

Elementen die met deze interviewvragen onderzocht worden zijn de mate van samenwerking en het stadia waarin de contacten die beïnvloed worden zich bevinden. Het is mogelijk dat een stakeholder zowel als individu en als organisatie gehandeld heeft en daarnaast actief is geweest in zowel de up- als downstream. Zo is er sprake van de individuele strategie als de stakeholder individueel de beïnvloedingswegen heeft bewandeld en van de organisatie strategie als dit samen is gedaan met andere stakeholders. Wanneer er van beide strategieën gebruik is gemaakt, is er sprake van een mix van

beïnvloedingsstrategieën. Het stadium waar het wetgevingsproces zich in bevindt, wanneer een contact wordt benaderd via een beïnvloedingsweg, bepaalt of de stakeholder actief is geweest in de up- of downstream. Zo kunnen contacten van EU-instellingen voornamelijk gekoppeld worden aan de upstream en de NL-instellingen vooral gekoppeld worden aan de downstream. Verder bepaalt de vraag over de circulariteit van de wetgevingsprocedure of de stakeholder op de hoogte is van deze verschillende stadia. De stakeholders kunnen hiermee geplaatst worden in tabel 3.2.

Individueel – Upstream	Individueel – Downstream
Organisatie – Upstream	Organisatie – Downstream

Tabel 3.2 Beïnvloedingsstrategieën

#### Verwachting: Beïnvloedingsstrategieën

*Omdat de PSD2 veel organisaties raakt, valt te verwachten dat deze grotendeels gezamenlijk hebben opgetrokken om zo een breder gedragen boodschap te kunnen overdragen. Daarnaast wordt er verwacht dat deze organisaties vooral actief zijn geweest in de upstream, omdat beïnvloeding van het wetgevingsproces volgens Van Schendelen (2017) en Labovic (2017) de grootste impact heeft.*

#### 3.3.4 Feitelijke beïnvloeding

In paragraaf 2.5 is geconstateerd dat beïnvloeding overschat wordt door de beïnvloeder en onderschat door ontvangers en omstanders. Elke poging tot beïnvloeding staat voor de beïnvloeder centraal en is voor de ontvangers en omstanders slechts een factor in een complex proces. De beïnvloeder zal slechts een gepercipieerd lobbyresultaat kunnen bewijzen. Een gepercipieerd resultaat kan worden beschouwd als enige vorm (1) van feitelijke beïnvloeding, en geen vorm van beïnvloeding (0) zonder resultaat. Op basis van satisfacties, zoals beschreven in paragraaf 2.5, van de stakeholder kan worden bepaald welke beïnvloedingswegen enige of geen vorm van feitelijke beïnvloeding tot stand hebben gebracht. Door het verzamelen van meerdere satisfacties van de stakeholders, die berusten op hun ervaring met specifieke beïnvloedingswegen om lobbydoelen te behalen, kan er een dataset gecreëerd worden. Door deze beweringen in dit onderzoek object te maken van studie, kan er een indicatie verworven worden naar de mate van enige vorm van feitelijke beïnvloeding, door het gebruik van specifieke beïnvloedingswegen. Op deze manier kan inzicht worden gecreëerd welke beïnvloedingswegen en -strategie leiden tot effectieve beïnvloeding, waarvan sprake is wanneer deze in hoge mate leidt tot enige vorm van feitelijke beïnvloeding. Onderstaande interviewvragen helpen de ervaring van stakeholders met de beïnvloedingswegen te achterhalen.

- Welke (keten/ boemerang) effecten merkte u van het gebruik van deze beïnvloedingsweg?
- Als u terugkijkt op het afgelopen proces over PSD2, wat had er vanuit uw organisatie beter kunnen worden geregeld?

Door te vragen naar de effecten van de beïnvloedingswegen die door de stakeholder genoemd worden, komen ervaringen aan bod voor de keuze van een beïnvloedingsweg die hebben geleid tot enige vorm van feitelijke beïnvloeding. Daarnaast zullen door te vragen naar niet genoemde beïnvloedingswegen, de wegen aan bod komen die in de ervaring van de stakeholder tot geen vorm van feitelijke beïnvloeding heeft geleid. Tot slot zorgt een reflecterende vraag ervoor dat de stakeholder bij zichzelf te rade gaat en wellicht met nieuwe inzichten komt op het beïnvloedingsproces die mogelijk leiden tot een vorm van feitelijke beïnvloeding.

### 3.4 Samengevat: Indicatoren

De begrippen uit het conceptueel model zijn nu geoperationaliseerd en meetbaar gemaakt. Om de data uit te lezen is het nodig deze per stakeholder te bundelen middels tabel 3.3. Deze tabel verwerkt de kennis en betrokkenheid en bovenal de gehanteerde beïnvloedingswegen per stakeholder. De kennis en betrokkenheid wordt per stakeholder in zowel de up- als downstream beoordeeld als hoog of laag. De door de stakeholder gehanteerde beïnvloedingswegen worden gekoppeld aan een arena en strategie. De manier waarop de tabel wordt ingevuld gaat via een beoordeling van het gebruik van de beïnvloedingsweg van de stakeholder naar enige vorm (1) of geen vorm (0) van feitelijke beïnvloeding. Zodra de tabel voor alle respondenten is ingevuld, worden de verwachtingen getoetst en kunnen er uitspraken worden gedaan over effectieve beïnvloeding, wanneer er sprake is van een hoge mate van feitelijke beïnvloeding.

<i>Betrokkenheid</i>				
<i>Kennis</i>				
Respondent #	<b>Upstream</b>		<b>Downstream</b>	
	<i>Individueel</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Individueel</i>	<i>Organisatie</i>
<b>Formele beïnvloedingswegen</b>				
Brief of mail				
Burgerinitiatief				
Feedback mechanisme				
Klacht				
Openbare raadpleging				
Petitie				
Position Paper				
<b>Informele beïnvloedingswegen</b>				
Belangen- of actiegroep				
Congres of event				
Deelname expertgroep				
Demonstratie				
Formeel contact				
Informeel contact				
Mailen				
Onder druk zetten				
Persoonlijke afspraak				
Werkbezoek				
Achterban organisatie				
Adviseur of consultant				
Ambtenaar				
Assistent				
Bekende personen				
Belangencluster				
Bevriende belangengroep				
Haagse spagaat				
Indirect betrokken instelling				
Massamedia				
Politieke partijorganisatie				
Rechterlijke macht				
Specifieke informatie				
Wetenschap				
Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) of onafhankelijke EU-autoriteit				

Tabel 3.3 Format gehanteerde beïnvloedingswegen respondent



## 4. Speelveld en actoren: PSD2

Dit hoofdstuk zet het speelveld en actoren van PSD2 uiteen bij het Europese en nationale besluitvormingsproces. Hierin worden enkele onderscheidende aspecten van het wetgevingsproces omtrent PSD2 verder uitgewerkt, zoals de Lamfalussy architectuur, die tot een evolutie van de Europese beïnvloedingsarena en een verlenging van de upstream alsook een grotere rol voor onafhankelijke EU-autoriteiten en zelfstandige bestuursorganen heeft geleid.

### 4.1 Europese besluitvorming (upstream)

In deze paragraaf wordt de weg van PSD2 op EU-niveau uiteengezet. Europese besluitvorming kan plaatsvinden volgens vier tot zeven stappen waarin het voorstel van de Europese Commissie tot vier keer herzien kan worden (EP, I). Alvorens de Europese Commissie overgaat tot het presenteren van een wetsvoorstel wordt er eerst een ‘white paper’ over het specifieke onderwerp gepubliceerd om een discussie op EU-niveau aan te wakkeren en partijen te identificeren voor deelname aan een consultatie (EUR-Lex, I). Blijkt er uit deze consultatie een mogelijke noodzaak tot wetgeving, dan gaat men over tot de publicatie van een ‘green paper’ om het publiek, stakeholders, het Europees Parlement te peilen om een politieke consensus te bereiken. (EUR-Lex, II). Wanneer deze consensus is gevonden gaat de EC over tot het publiceren van een wetsvoorstel volgens de onderstaande stappen. De tijdslijn van PSD2 staat ernaast weergegeven.

<b>Wetgevingsprocedure Upstream</b>	<b>PSD2 tijdslijn</b>
<u>1. Voorstel van de Europese Commissie (EC):</u> de EC creëert een wetsvoorstel op eigen initiatief of op verzoek van een Europese institutie zoals de Europese Centrale Bank of op verzoek van een burgerinitiatief en presenteert hier een white en greenpaper over. Als er noodzaak voor wetgeving blijkt wordt het voorstel daarna voorgelegd aan het Europees Parlement en de Europese Raad. Vaak wordt het voorstel ook voorgelegd aan het Comité van de Regio's (CvdR) en het Economisch en Sociaal Comité (ESC).	<i>Consultatie greenpaper op 11/1/2012 (EUR-Lex, III). Voorgelegd op 24/7/2013 aan het EP, de Raad van de EU, het CvdR en de ESC. Ook is het voorstel aangeboden voor consultatie bij de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming en de Europese Centrale Bank, die allen hun advies hebben uitgebracht (EUR-Lex, III).</i>
<u>2. Eerste lezing Europees Parlement (EP):</u> er wordt een commissie binnen het EP aangewezen door de President van het EP om het voorstel te behandelen. Deze commissie stelt op haar beurt een rapporteur aan die namens de	<i>Op 3/4/2014 is het voorstel voorgelegd aan de betrokken commissie binnen het EP, waarna verschillende besprekingen zijn geweest met de Raad van</i>

<p>commissie verschillende amendementen op het voorstel van het EC van de andere commissieleden verzameld in een rapport, zodat het voorstel van de EC met mogelijke aanpassingen ter stemming kan worden gebracht. Dit resulteert in de positie van het EP.</p>	<p><i>de EU op 9/12/2014 alvorens er amendementen werden ingediend. De positie van de EP is vervolgens op 8/10/2015 gevormd (EUR-Lex, III).</i></p>
<p><u>3. Eerste lezing Raad van de Europese Unie:</u> de Raad van de EU beoordeelt de positie van het EP en stemt hiermee in of past het verder aan. Wanneer de Raad van de EU instemt met de positie van het EP is de wet aangenomen. Wanneer de Raad van de EU wijzigingen aanbrengt moeten deze goed worden beoordeeld door het EP.</p>	<p><i>Op 30/10/2015 hebben er besprekingen plaatsgevonden in de Raad van de EU ter voorbereiding op de discussie op 10/11/2015 binnen de Raad van de EU. Uiteindelijk heeft de Raad van de EU op 16/11/2015 de positie van het EP goedgekeurd en is het voorstel dezelfde dag ondertekend. (EUR-Lex, III).</i></p>
<p><u>4. Tweede lezing Europees Parlement:</u> het EP beoordeelt de wijzigingen van de Raad van de EU en accepteert deze, waarmee de wet is aangenomen. Het EP kan de wijzigingen ook weigeren, waarmee de gehele procedure gestaakt wordt. Een laatste mogelijkheid is dat de wijzigingen van de Raad van de EU worden aangepast met amendementen, waarmee het voorstel de tweede lezing van de Raad van de EU ingaat.</p>	
<p><u>5. Tweede lezing Europese Raad:</u> de Raad van de EU beoordeelt de nieuwe wijzigingen van het EP en accepteert deze, waarmee de wet is aangenomen, of wijst deze af. In het tweede geval zetten de president van de Raad van de EU en het EP een bemiddelingscommissie op met als doel tot een gezamenlijke wettekst te komen.</p>	
<p><u>6. Bemiddeling:</u> de bemiddelingscommissie, welke bestaat uit evenveel leden van de Raad van de EU als het EP, stellen een gezamenlijke wettekst op en leggen deze voor aan de overige leden van de Raad van de EU en het EP in een derde lezing. Als de commissie niet tot een gezamenlijke wettekst kan komen wordt de wetsprocedure gestaakt.</p>	
<p><u>7. Derde lezing Raad van de EU en het Europees Parlement:</u> zonder aanpassingen dienen de Raad van de EU en het EP de gezamenlijke wettekst te accepteren of te weigeren. In het eerste geval is de wet aangenomen. In de tweede is de wet afgewezen.</p>	

Tabel 4.1 Wetgevingsprocedure upstream - tijdslijn PSD2

#### 4.1.1 De Lamfalussy architectuur

In de casus PSD2 is sprake van de Lamfalussy architectuur. Deze komt voort uit het Lamfalussy rapport van 2001, dat leidde tot een nieuwe vorm van implementatie van financiële regelgeving om het

wetgevingsproces sneller en effectiever te maken en bestaat uit vier levels (Erdélyi, 2016). Met het verdrag van Lissabon, in 2007 ondertekend en in 2009 van kracht geworden, is de Lamfalussy architectuur aangepast en zijn meer taken verschoven naar EU-toezichthouders voor financieel toezicht (EC, I). De architectuur onderscheidt level 1 wetgeving, waar de EP en de Raad van de EU besluiten over de voorgestelde wet van het EC volgens de standaardprocedure zoals hierboven beschreven. In plaats van tot in detail de wet uit te werken, stelt de Lamfalussy architectuur dat slechts de kern van de EU wet op dit level uitgewerkt wordt en dat de uitwerking van de regels plaatsvindt in een later stadium (Erdélyi, 2016). Op deze manier kunnen de EP en de Raad van de EU zich bezighouden met politieke discussies terwijl in het tweede level de technische details voor implementatie uitgewerkt worden (EC, I). Daarnaast worden er op het derde level niet-bindende 'guidelines' (GL) opgesteld door de betrokken EU-toezichthouder die bestaan uit richtlijnen voor de nationale toezichthouders om de uniformiteit van de implementatie van de regelgeving te waarborgen (Erdélyi, 2016). De tekst die voortkomt uit het eerste niveau meldt of gebruik wordt gemaakt van artikel 290 TFEU of artikel 291 TFEU voor een uitwerking in de vorm van Regulatory Technical Standards (RTS), Implementing acts of Implementing Technical Standards (ITS). (Erdélyi, 2016). Tot slot is er op het vierde level van de architectuur de taak aan de EC om de wetgeving te handhaven (Erdélyi, 2016).

Zoals valt op te maken uit tabel 4.2 zijn er door de European Banking Authority (EBA) vijf regulatory technical standards, een ITS opgesteld na het verspreiden van een discussion paper, het houden van verschillende 'public hearings' en consultaties. Op basis van deze reacties stelde de EBA verschillende 'final drafts' van de RTS en ITS op en stuurde deze naar de EC. De EC heeft intussen gereageerd op twee van de vijf RTS en het EP en de Raad van de EU hierover geïnformeerd. Met betrekking tot de guidelines op het derde level heeft de EBA haar verantwoordelijkheid genomen voor de omzetting en uniforme implementatie van de PSD2 middels het opstellen van vijf GL. Hiervoor hebben zij zowel consultaties als public hearings georganiseerd en zijn deze toepasbaar op het moment dat PSD2 van kracht werd.

Het bovengenoemde proces is voor dit onderzoek relevant, omdat dit heeft geleid tot een evolutie van de Europese arena en een verlenging van de upstream. Wanneer beïnvloeders bepaalde punten niet voor elkaar krijgen binnen level 1 wetgeving, proberen zij op level 2 wetgeving nogmaals hun doelen te bereiken (Salter, 2015). Vooral het hoge aantal reacties op de 'RTS on strong authentication and secure communication' illustreert deze evolutie van de Europese arena.

RTS of GL	Consultatie/ Discussion paper	Status (31/5/2018)
1. RTS on pasporting notification and supervision (EBA, I).	Consultatie vanaf 11/12/2015 met 7 reacties. 'Final draft' op 14/12/2016.	Aangenomen en gepubliceerd op 23/6/2017 (EC, II).
2. RTS on strong authentication and secure communication (EBA, II).	Discussion paper vanaf 8/12/2015 met 118 reacties, public hearing vanaf 23/9/2016 en consultatie vanaf 12/8/2016 met 224 reacties. 'Final draft' op 23/2/2017. Amendementen EC op 24/5/2017, reactie EBA op 29/6/2017.	Aangenomen en gepubliceerd op 27/11/2017 (EC, II).
3. RTS central contact points (EBA, III).	Consultatie vanaf 29/6/2017 met 4 reacties en public hearing op 4/9/2017 'Final draft' op 11/12/2017.	Ligt ter beoordeling bij de EC.
4. RTS and ITS on EBA-register (EBA, IV).	Consultatie vanaf 24/7/2017 met 33 reacties en public hearing op 24/7/2017. 'Final draft' is gepubliceerd op 13/12/2017.	Ligt ter beoordeling bij de EC.
5. RTS on Home-Host cooperation (EBA, V).	Consultatie vanaf 27/10/2017 met 5 reacties.	Afwachting van 'final draft' EBA.
6. GL on the criteria on how to stipulate the minimum monetary amount of the professional indemnity insurance (EBA, VI).	Consultatie vanaf 22/9/2016 met 26 reacties. 'Final draft' op 7/7/2017.	Gepubliceerd door EBA en vanaf 13/1/2018 in effect.
7. GL on authorisation and registration (EBA, VII).	Consultatie vanaf 3/11/2016 met 23 reacties en public hearing op 12/12/2016 'Final draft' op 11/7/2017.	Gepubliceerd door EBA en vanaf 13/1/2018 in effect.
8. GL on major incidents reporting (EBA, VIII).	Consultatie vanaf 7/12/2016 met 43 reacties en public hearing op 9/2/2017. 'Final draft' op 27/7/2017.	Gepubliceerd door EBA en vanaf 13/1/2018 in effect.
9. GL on procedures for complaints of alleged infringements (EBA, IX).	Consultatie vanaf 16/2/2017 met 12 reacties. 'Final draft' op 13/10/2017.	Gepubliceerd door EBA en vanaf 13/1/2018 in effect.
10. GL on security measures for operational and security risks (EBA, X).	Consultatie vanaf 5/5/2017 met 43 reacties en public hearing op 20/6/2017. 'Final draft' op 12/12/2017.	Gepubliceerd door EBA en vanaf 13/1/2018 in effect.

Tabel 4.2 Regulatory Technical Standards en Guidelines PSD2

## 4.2 Betrokken instellingen bij het wetgevingsproces op Europees niveau

Voordat een Europees wetsvoorstel gepubliceerd wordt in het Europees staatsblad kunnen verschillende instellingen hun stempel op het voorstel drukken. Hieronder worden de vier belangrijkste instellingen behandeld. Daarnaast zijn er andere instellingen die de beleid makende macht in de EU van advies voorzien, zoals het Europese Economische en Sociaal comité, het Comité van de Regio's, de Europese Centrale Bank, de Investeringsbank EIB en de Europese Ombudsman. Verder wordt toezicht gehouden op het juridische en het financiële proces door het Europees Hof, de Europese Rekenkamer (Van Schendelen, 2017) en de Europese Toezichthouders. Dit onderzoek beperkt zich tot 4 meest invloedrijke instellingen: de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Europese Raad en ook de European Banking Authority, vooral vanwege de Lamfalussy architectuur.

### 4.2.1 De Europese Commissie (EC)

De EC bereidt de agenda van de EU voor en heeft tevens de bevoegdheid om wetsvoorstellen te doen. Het 'skelet' van de EC is als volgt opgebouwd:

- Bestuur bestaat uit een afgevaardigde per lidstaat in de vorm van een College;
- Jaarlijkse publicatie van een programma van vooral wetgeving;
- Besluiten worden genomen bij meerderheid van het College;
- Behelst 40 ambtelijke Directoraten Generaals (DG), die toezien op de omzetting van de wetten en regels en de uitvoering daarvan. Voor PSD2 zijn dit expertgroepen van DG Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union en DG Economic and Financial Affairs (EC, VIII);
- Tussen het College en de DG's bevindt zich het Algemeen Secretariaat (Akse, 2013);
- Naast de DG's en het Algemeen Secretariaat zijn er Agentschappen als Europol en Eurojust, die de EC adviseren;
- Bevoegdheid om na de implementatie van een EU wet kleine tussentijdse aanpassingen door te voeren, middels gedelegeerde handelingen, en de werking van de EU wet te evalueren (Labovic, 2017).

Het 'vlees' van de EC functioneert anders dan het skelet doet vermoeden. Zo bestaan er complexe relaties tussen het College en de DG's, omdat DG's vaak te maken hebben met verschillende commissarissen en vice versa (Van Schendelen, 2017). Daarnaast is het College 'geen hecht team' en heeft het politieke prioriteiten om via wetgeving te realiseren (Van Schendelen, 2017). De DG's zijn het apparaat om voor het EP en de Raad van de EU haalbare voorstellen neer te leggen. Tussen de DG's en het college is vaak spanning, omdat er slechts tijd is voor een impacttaxatie voor de helft van de

voorstellen, waardoor de gevolgen van EU-besluiten niet goed in beeld zijn (IAI, 2017). De DG's worden verder gezien als de startmotor van bindende besluiten en als trefpunt Europa, vanwege de vele persie- en expertgroepen die informatie delen en steun toezeggen (Van Schendelen, 2017).

#### 4.2.2 Het Europees Parlement (EP)

Het EP is de vertegenwoordigende instelling van de EU en heeft de bevoegdheid amendementen in te dienen bij wetsvoorstellen van de EC. Het 'skelet' van het EP is als volgt opgebouwd:

- Bestaat uit delegaties van nationale politieke partijen, die worden verdeeld naar ratio van de bevolking van de lidstaten;
- Members of Parliament (MEP) worden gekozen door de inwoners van hun eigen lidstaat en zijn verdeeld over acht Europese politieke partijen en een groep van niet ingeschreven MEP's;
- Is medewetgever bij een gewone wetgevingsprocedure en adviseur in een bijzondere wetgevingsprocedure;
- In het EP zijn 22 vaste commissies en is het mogelijk dat er bijzondere commissies worden ingesteld wanneer daar een aanleiding voor is;
- Per dossier wordt er een rapporteur aangesteld vanuit de betrokken commissie binnen het EP, die zijn partij op een lijn moet brengen. Vanuit de andere partijen in de betrokken commissie worden er schaduw-rapporteurs aangesteld om toezicht te houden. Als een dossier betrekking heeft op meerdere commissies worden er co-rapporteurs aangesteld (Van Schendelen, 2017). Met betrekking tot PSD2 heeft de commissie in economische en monetaire zaken het voortouw genomen en zijn er geen co-rapporteurs aangesteld (EP, IV).

Het 'vlees' van het EP heeft meer ruimte dan 'skelet' doet vermoeden. Zo dienen de diverse leden van alle lidstaten binnen het EP vaak honderden amendementen in om de EC en de Raad van de EU te beïnvloeden, zoals de 203 amendementen die zijn ingediend omtrent PSD2 (EP, V). Daarnaast smeden teams van rapporteurs deze amendementen zakelijk om tot haalbare posities binnen hun commissies voor wat erna komt; EP-leiders, plenaire stemmingen, reacties van de EC en Raad van de EU en de vele persiegroepen (Van Schendelen, 2017). Samengevat stelt Van Schendelen (2017;106): *"Het EP verwerft meer invloed dan zijn formele macht."*

#### 4.2.3 Raad van de Europese Unie (Raad van de EU)

In de Raad van de EU zoeken de bewindslieden van de lidstaten naar een compromis als positie bij wetsvoorstellen en onderhandelen totdat er een compromis is gevonden. Het 'skelet' van de Raad van de EU bestaat uit:

- Elf raden waaronder de EU-raad, die bestaat uit de regeringsleiders, de Raad Algemene Zaken (RAZ), die de overige raden coördineert, de Raad Buitenlandse Zaken en acht vakraden zoals EcoFin voor economie en financiën, waaronder PSD2 valt (EP, V);
- In de raden wordt er besloten door besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid (BGM) bij een gewone wetgevingsprocedure (GWP). Dit betekent dat tenminste 16 van de lidstaten die 65% van de EU-bevolking vertegenwoordigen, voor moeten stemmen om wetgeving aan te nemen. Daarnaast is er unanimititeit vereist bij het stemmen over verdragen niet geregelde kwesties en soms ook bij een bijzonder wetgevingsprocedure (BWP);
- De raden hebben een eigen halfjaarlijkse voorzitter vanuit een van de lidstaten;
- Politieke inhoud voor de raden komt vanuit het Comité van Permanente Vertegenwoordigers. Dit wordt ook wel het Coreper genoemd. Hierin zoeken nationale ambtenaren naar een haalbaar EU-compromis binnen de geldende procedure. Dit wordt vaak een hamerstuk bij de desbetreffende raad.

Het 'vlees' van de Raad van de EU wijkt in de praktijk vaak af van de strakke manier van werken die het 'skelet' doet vermoeden (Van Schendelen, 2017). Zo is de Raad van de EU trager dan het EP bij een GWP, maar heeft en neemt de Raad van de EU bij een BWP alle tijd, omdat hier vaak gezocht wordt naar unanimititeit van de lidstaten. Van Schendelen (2017) benoemt vijf interne problemen die deze vertraging veroorzaken. Ten eerste streeft de Raad van de EU naar een brede consensus bij BGM, ten tweede zitten vertegenwoordigers van alle lidstaten om de tafel, die allen hun positie willen formuleren wat veel tijd in beslag neemt. Ten derde heeft gemiddeld 35% van de lidstaten jaarlijks te maken met verkiezingen thuis, wat voor veel onzekerheid en vertraging zorgt in het vormen van consensus (Scherpereel & Perez, 2015). Ten vierde moet de Raad van de EU in een GWP, na zijn eerste compromis, een tweede maken met het EP, of het EP in hun positie volgen. Deze problemen zorgen voor een log en onzeker proces, remmen elk het vinden van een compromis en verslechteren zo de onderhandelingspositie van de Raad van de EU. Het vijfde probleem komt voort uit de 'spagaat' van regeringen tussen hun eerste Raadsrol, welk onderwerp vanuit hun democratische achterban ingebracht dient te worden en hun tweede raadsrol van besluitvorming vergt veel tijd. Hierdoor boet de Raad van de EU in aan invloed, maar dit wordt gecompenseerd doordat deze de 'oester van Brussel' is qua

transparantie. Zo worden Raadsleden slechts beïnvloed door hun Nationale PV's en wordt dit door het Coreper gedaan door hamerpunten te creëren (Van Schendelen, 2017).

#### 4.2.3.1 *Trialoog*

Gedurende en voor het proces van formele besluitvorming kan een trialoog plaatsvinden. In een trialoog onderhandelen delegaties van de EC, EP en Raad van de EU op informele wijze over huidige en nieuwe wetgevende voorstellen (Europa-nu, III). Dit kan gaan over technische details, maar ook essentiële onderdelen van een wetsvoorstel met als doel het wetgevingsproces te versnellen. Vanuit deze instellingen neemt de dossier-expert en diens leidinggevende deel namens het EC, de rapporteur op dit voorstel namens het EP, en wordt de Raad van de EU vertegenwoordigd door de bij het onderwerp betrokken raads werkgroep of Coreper-formatie. Wanneer er grote belangen zijn gemoeid bij het onderwerp kan de betrokken Eurocommissaris, betrokken schaduwrapporteurs van andere partijen binnen het EP of de minister van het voorzittende land aansluiten bij de trialoog (europa-nu, III). Er zijn geen procedures voor de trialoog en slechts het EP verplicht onderhandelaars de resultaten van een trialoog bekend te maken.

#### 4.2.4 European Banking Authority (EBA)

Bij de introductie van het Europese Stelsel van Financieel Toezicht in 2010 zijn naast het Europees Comité voor Stelselrisico's nog drie Europese toezichthouders opgericht. De European Banking Authority (EBA), de European Securities and Market Authority en de European Insurance and Occupational Pensions Authority houden toezicht op de aan hun toegewezen sector (EC, III).

In de casus van PSD2 is de EBA de toezichthouder. De EBA is een onafhankelijke EU-autoriteit die als doel heeft een effectief en consistent niveau van regelgeving en toezicht in de Europese bankensector te bereiken, om de financiële stabiliteit in de EU te behouden en te zorgen voor een integere, efficiënte en ordelijk werkende bankensector (EBA,XI). De EBA werkt vanuit technische werkgroepen en vaste commissies, aan wie nationale toezichthouders en instellingen hun inbreng kunnen leveren (EBA, XI). Verder wint de EBA adviezen in bij een stakeholdergroep Bankwezen, dat bestaat uit 30 leden die de krediet en investeringsbelangen in de EU vertegenwoordigen (EBA, XII). Tot slot toetst de EBA alle voorstellen aan een kosten-batenanalyse en worden definitieve teksten aangenomen bij stemming door de raad van toezichthouders (EBA, XIII). De voornaamste taak van de EBA is met de vaststelling van bindende technische normen en richtsnoeren bij te dragen tot de totstandkoming van een gemeenschappelijk Europees rulebook voor de bankensector en zo de interne markt te verbeteren (EBA, XI). Zo draagt de EBA bij aan de samenwerking van toezichthoudende praktijken om een geharmoniseerde toepassing van regels te bewerkstelligen (EBA, XI). Hiervoor houdt de EBA-consultaties en



organiseert zij public hearings, zoals ook gebeurd is bij PSD2 (EBA, XIV;3). Daarnaast beoordeelt de EBA-risico's en kwetsbare aspecten van de EU bankensector, onderzoekt ontoereikende toepassingen van de EU-wetgeving door lidstaten en bemiddelt wanneer er in grensoverschrijdende situaties geen overeenstemming bereikt wordt (EBA, XI). Tot slot kan de EBA als onafhankelijk adviesorgaan, om advies gevraagd worden door het EP, de Raad van de EU of de EC (EBA, XI).

#### *Samengevat: Upstream*

*De upstream omvat het formele en informele Europese besluitvormingsproces. Dit begint met gesprekken met experts, die als basis dienen voor de Green Paper, en eindigt bij de publicatie in het EU-staatsblad. Voor de level 1 wetgeving zijn de Europese Commissie, de Europese Raad en het Europees Parlement doorslaggevend en zijn het object van beïnvloeding. Bij de level 2 wetgeving, die gaat over de technische implementaties van de level 1 wetgeving, is bij het wetgevingsproces omtrent de PSD2 de EBA doorslaggevend en is daarmee het object van beïnvloeding.*

### 4.3 Omzetting naar Nederlandse wetgeving (downstream)

Na publicatie van een EU-wet of -regel, start de omzetting ervan naar het nationale recht. Deze omzetting staat vaak al beschreven in het EU-besluit en is verder aan de lidstaat en vergt bestuurlijke uitvoering via toezicht, handhaving en toetsing (Van Schendelen, 2017). Dit wordt vaak doorgeschoven naar een of meer zelfstandig bestuursorgaanachtige instanties (Van Schendelen, 2017). Terwijl voor EU-verordeningen de nationale omzetting overbodig is omdat deze rechtstreeks geldend zijn voor de lidstaten. In de omzetting van een EU besluit naar nationale wetgeving zijn vanuit Nederland gezien de onderstaande drie categorieën het belangrijkste (Van Schendelen, 2017).

1. Wetten en regels: deze binden formeel de lidstaten en zijn door hen niet veranderbaar. Zo zijn verordeningen en beschikkingen bindend en bieden richtlijnen lidstaten vaak ruimte bij de omzetting. Met de implementatie van richtlijnen kan er sprake zijn van flexibele harmonisatie, waarbij de lidstaten veel ruimte hebben, en maximale harmonisatie, waarbij de lidstaten geen ruimte hebben in het implementeren van de richtlijn (europa-nu.nl, VII). Daarnaast hebben veel wetten en regels 'open normen' voor compromissen en het voorkomen van frictie tussen oude en nieuwe wetten (Van Schendelen, 2017). PSD2 is een richtlijn die maximale harmonisatie vereist;
2. Soft law: Hieronder worden EU-uitgaven, aanbevelingen, en scoreborden verstaan. Deze uiten zich ten eerste in subsidies voor wetten en programma's voor sociaal beleid, R&D of groei en banen. Ten tweede in het afdwingen van begrotingsdiscipline en tot slot in het creëren van benchmarks

voor lidstaten. Hiermee versterkt de EU haar zwakke bevoegdheden, want deze 'verleiding' kan net zo goed effectief zijn als een wet of regel (Van Schendelen, 2017);

3. Varia: Hieronder vallen alle formele EU-besluiten, die een land begeert en vreest. Voorbeelden hiervan zijn Hof-arresten, meer invoeringstijd voor een EU-wet en EU-opdrachten.

Bovenstaande EU-besluiten volgen bij invoering in NL-wetgeving haar eigen route. Dit kan het EU-besluit qua inhoud en effect veranderen, omdat Nederland deze omzetting door middel van ambtelijke voorbereiding in eigen hand houdt via bestaande of nieuwe ZBO-achtige organisaties (Van Schendelen, 2017). De uiteindelijke omzettingstekst moet Nederland voor een vastgestelde deadline aan de EC zenden. Dit wordt ook wel de notificatie genoemd (Van Schendelen, 2017). Deze omzetting en uitvoering gaat volgens vijf varianten (Deutsch, 1963; Easton, 1965).

1. Een-op-een. Een direct en algemeen verbindende EU-verordening vereist, die een-op-een omgezet moet worden, is schaars omdat vrijwel elke regering, waaronder die van NL, de verordening omzet naar NL-papier. Hierdoor valt de omzetting vaak onder de overige varianten.
2. Onvolledig. Wanneer een EU-besluit wordt betreurd door een nationale regering wordt deze vaak onvolledig en vaag omgezet naar nieuwe wetgeving om zichzelf meer ruimte te gunnen.
3. Bundeling. Vaak heeft de omzetting van EU-besluiten naar NL-wetgeving gevolgen voor bestaande NL-wetgeving en de uitvoering daarvan. Af en toe consolideert Den Haag de wetten en regels op een beleidsthema tot een geheel (Van Schendelen, 2017). Dit kan bij EU-besluiten vanwege de hogere kapstok, maar bij NL-besluiten ontbreekt deze kapstok waardoor dit blijft liggen.
4. Uitbreiding. Er kan van alles toegevoegd worden aan een omzettingstekst zolang dit niet strijdig is met EU-wetten en regels. Deze toevoegingen aan een omzettingstekst worden ook wel 'kerstballen' genoemd, die worden opgehangen aan de 'boom' van het EU-besluit. Vaak worden deze kerstballen bedacht door allerlei nationale pressiegroepen, die niet tevreden zijn met de EU-wetgeving (Van Schendelen, 2017).
5. Combinaties. Een combinatie van de bovenstaande varianten komt vaak voor. Zo krijgt een EU-besluit een omzetting met gaten, krijgt het een bundeling met andere besluiten en worden er wensen van verschillende groepen aan toegevoegd.

In het algemeen gaat de implementatie van een EU besluit in de Nederlandse wetgeving volgens de onderstaande stappen.

Wetgevingsprocedure downstream	PSD2 tijdslijn
<p><u>1. Brief ministerie van Buitenlandse Zaken en voorbereiding betrokken ministerie:</u> wanneer de positie van de Raad van de EU is vastgesteld, wordt het implementerende ministerie, die ook het BNC-fiche geschreven heeft, verzocht om binnen een maand een implementatieschema voor de richtlijn op te stellen (minbuza.nl, I). In dit plan welke NL-wetgeving op welke manier aangepast dient te worden (minbuza.nl, I). Wanneer de richtlijn is gepubliceerd in het EU-staatsblad wordt dit zelfde ministerie verzocht een wetsvoorstel op te stellen ter bespreking in de Ministerraad, waarbij beperkt moet worden tot de regels die noodzakelijk zijn voor de implementatie (minbuza.nl, I).</p>	<p><i>Nadat PSD2 op 16/11/2015 is goedgekeurd door de Raad van de EU en gepubliceerd in het EU-staatsblad heeft het ministerie van financiën op 4/1/2016 een implementatieplan voor de richtlijn opgesteld (wetgevingskalender.nl, I). Voor het creëren van het wetsvoorstel heeft het ministerie van financiën van 17/11/2016 tot 15/12/2016 een consultatie uitgezet, waarop 16 reacties zijn gegeven (internetconsultatie.nl, II).</i></p>
<p><u>2. Eerste bespreking wetsvoorstel Ministerraad:</u> het wetsvoorstel wordt voorgelegd en besproken in de Ministerraad (europa-nu.nl, VII).</p>	<p><i>De ministerraad is op 15/9/2017 akkoord gegaan met het wetsvoorstel (wetgevingskalender.nl, I).</i></p>
<p><u>3. Beoordeling wetsvoorstel Raad van State:</u> het wetsvoorstel wordt ter beoordeling voorgelegd aan de Raad van State, die een advies hierover publiceert. Het advies van de Raad van State is niet bindend, maar kan leiden tot aanpassingen in het wetsvoorstel (parlement.com, IX).</p>	<p><i>Op 3/10/2017 heeft het kabinet de Raad van State om advies gevraagd, wat op 4/10/2017 gegeven werd (wetgevingskalender.nl, I).</i></p>
<p><u>4. Tweede bespreking wetsvoorstel Ministerraad:</u> na het ontvangen van het advies wordt het wetsvoorstel nogmaals besproken in de Ministerraad alvorens het wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer (europa-nu.nl, VII).</p>	<p><i>Na dit advies is de ministerraad akkoord gegaan met het voorstel en heeft deze voorgelegd aan de TK op 23/10/2017 (wetgevingskalender.nl, I).</i></p>
<p><u>5. Bespreking Commissie Tweede Kamer (TK):</u> de leden van de betrokken commissie kunnen opmerkingen en vragen over het voorstel indienen, die beantwoord worden door de betrokken minister en ambtenaren (europa-nu.nl, VII). Tevens</p>	<p><i>In de vaste Kamercommissie Financiën wordt het wetsvoorstel vanaf 25/10/2017 besproken en is er op 15/11/2017 een rondetafelgesprek geweest met verschillende experts. (tweedekamer.nl, VI). Op het moment van schrijven</i></p>

kunnen zij hoorzittingen en rondetafelgesprekken organiseren om meer te weten te komen over het onderwerp (parlement.com, II). Deze bijeenkomsten en vragen dienen ter voorbereiding op de plenaire behandeling van het wetsvoorstel.	(19/6/18) bevindt de implementatie van PSD2 zich nog in deze fase en wacht de Kamercommissie op een nieuw wetsvoorstel van de minister van Financiën (tweedekamer.nl, VI).
---	--

6. Plenaire behandeling TK: gedurende een debat kunnen TK leden vragen stellen aan de betrokken minister of staatssecretaris en amendementen indienen op het voorstel (europa-nu.nl, VII). De minister of staatssecretaris beoordeelt deze amendementen voordat er over de amendementen en het voorstel gestemd wordt door de TK (europa-nu.nl, VII).

7. Bespreking Commissie Eerste Kamer (EK): wanneer de wet is aangenomen in de TK, buigen de leden van de betrokken commissie in de EK zich erover en kunnen zij vragen stellen aan de minister. Uiteindelijk stelt deze commissie een formeel eindverslag op over de wetgeving (europa-nu.nl, VII).

8. Plenaire behandeling EK: de overige leden van het EK kunnen plenair vragen stellen, commentaar geven, vragen om toezeggingen en over het wetsvoorstel stemmen. Zij kunnen slechts de wet aannemen of verwerpen, maar niet aanpassen (europa-nu.nl, VII).

9. Publicatie NL-staatsblad: wanneer de leden van de EK het wetsvoorstel hebben aangenomen, wordt deze ondertekend door de koning en betrokken minister en gepubliceerd in het NL staatsblad (parlement.com, IX).

<u>10. Operationalisatie wetgeving:</u> Bepaalde EU-wetgeving vereist dat er een instantie wordt aangewezen voor een concrete uitvoering van de wetgeving (europa-nu.nl, VII). Deze instantie implementeert de Regulatory Technical Standards (RTS) en guidelines uit paragraaf 4.1.1.	<i>DNB is hoofdverantwoordelijk voor de implementatie van de RTS en de guidelines. De RTS worden volgens de EU-planning geïmplementeerd en guidelines als PSD2 in NL in werking is getreden (. Hiervoor werken zij samen met de Autoriteit Financiële Markten (AFM), Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) (afm.nl)</i>
--	--

Tabel 4.3 Wetgevingsprocedure downstream - tijdslijn PSD2

#### 4.4 Betrokken instellingen bij de omzetting naar Nederlandse wetgeving

Nationale Parlementen, zijn volgens Ladrech (2010) verliezers van de EU-integratie. In Nederland blijkt dit uit het feit dat het kabinet zonder medestanders geen verschil kan maken in de EU-arena, de TK zich vooral bezighoudt met EU-thema's waarop zij geen input kunnen leveren in de EU en heeft de EK weinig tijd en ambitie voor meer dan een reflectie op EU-beleid (Van Schendelen, 2017). Naast het Nationaal Parlement zijn er verschillende ZBO-achtige organisaties die betrokken zijn bij de omzetting van een EU-besluit naar Nederlandse wetgeving. Dit onderzoek beperkt zich tot de Tweede Kamer, de

werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen in combinatie met het Ministerie van Financiën en vanwege de leidende rol in de implementatie van de PSD2, de Nederlandse Bank. Deze instellingen worden uiteengezet naar hoe ze formeel opereren als het 'skelet' en waar mogelijk hoe ze daadwerkelijk werken als het 'vlees'.

#### 4.4.1 Tweede Kamer (TK)

De Tweede Kamer (TK) is de vertegenwoordigende instelling van Nederland en heeft de bevoegdheid wetsvoorstellen goed te keuren, te amenderen en in te dienen. Het 'skelet' ziet er als volgt uit:

- 150 volksvertegenwoordigers, die via een kandidatenlijst, voor een periode van vier jaar worden gekozen, controleren de regering en treden op als medewetgevers (parlement.com, I).
- Beschikt over 14 vaste commissies met de mogelijkheid tot een algemene commissie wanneer de TK iets van groot belang vindt en waar meerdere ministeries bij zijn betrokken (parlement.com, II). Deze commissies zijn bevoegd tot het organiseren van hoorzittingen, rondetafelgesprekken en het stellen van vragen aan de betrokken minister of staatssecretaris (parlement.com, II). Het doel van de commissies is de voorbereiding van de plenaire behandelingen in de TK (parlement.com, II).
- De Tweede Kamercommissie Europese Zaken overlegt met de minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over het beleid inzake Europese Samenwerking (parlement.com, III). Taken van deze commissie zijn onder andere het voeren van overleg met het kabinet over Europees beleid, het coördineren van de Kamerbrede controle op de regering bij Europese onderhandelingen, het attenderen van andere vaste commissies op (pré-)wetgevingsdocumenten en het opstellen van een lijst van prioritaire Europese thema's per vaste commissie.
- Kan bezwaar maken tegen een EU-wetsvoorstel. Wanneer een derde of de helft van de nationale parlementen dit ook doet, dient de EC een wetsvoorstel in heroverweging te nemen (parlement.com, IV). Daarnaast kan de TK aan bewindspersonen verzoeken te handelen binnen bepaalde grenzen, standpunten in te nemen gedurende een bijeenkomst van de Raad van de EU en de resultaten hiervan toe te lichten.
- Behandelt een wetsvoorstel van het kabinet op basis van een EU-richtlijn volgens de normale wetgevingsprocedure en kan hier amendementen op indienen (parlement.com, IV).
- Voor de implementatie van PSD2 is de Kamercommissie Financiën toegewezen om dit wetsvoorstel te behandelen (tweedekamer.nl, VI). Deze commissie heeft hier gebruik gemaakt van een rondetafelgesprek.

Het 'vlees' van de TK is te zwak om als instelling efficiënt en effectief te handelen op EU-niveau, aldus Van Schendelen (2017). Dit komt wegens de fixatie van de partijen op elkaar én zichzelf, en er onder andere een onderlinge competitie ontstaat omtrent de inhoud van actuele dossiers en leidende posities binnen deze dossiers. Richting de achterban zet dit zich door om kiezersgunst en media-aandacht (Van Schendelen, 2017). Ook in de upstream wordt de TK gezien als zwak, want hier gaan de verschillende politieke partijen op in de partijen van het EP waardoor de dominantie van de partijpolitiek verdwijnt en de lijn van de Europese partij vaak gevolgd wordt (Corbey, 2013). Verder volgt de TK EU-wetsvoorstellen slechts wanneer deze EU-omstreden zijn of in NL-media berichtgeving voorkomen (Ruiter, 2013). Onderwerpen waar de TK zich wel over buigt worden behandeld volgens de Haagse procedures van rondetafelgesprekken met experts, en vragen en moties, aan het kabinet. Deze tonen vaak de verdeeldheid van de Kamer, maar geeft het kabinet ruimte in haar positie. Tot slot behandelt de EU-commissie van de TK nog geen 20% van de wetsvoorstellen van de EC. Dit heeft als gevolg dat de meeste NL-groepen naar de EU gaan buiten de TK om (Van Schendelen, 2017).

In de downstream gaat de omgang met de EU-besluiten al net zo. Waar de TK de Nederlandse regelgeving van jaarlijks 2250 stuks slechts voor 90% kan bijhouden, lijken de 2500 EU-besluiten onbegonnen werk (Van Schendelen, 2017). Aan een EU-besluit wordt daarom vanuit de TK pas aandacht besteed wanneer er media-aandacht aan wordt gegeven dan wel als er conflicten ontstaan met bestaande wetgeving (Van Schendelen, 2017). Daarnaast mengt de TK zich wel sterk in EU-thema's, waar Nederland weinig in heeft te brengen en welke vooral plaatsvinden op EU-niveau. Dit resulteert in veel binnenlandse onrust, zoals bij de banken- en eurocrisis.

#### 4.4.2 Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen en Ministerie van Financiën

De werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) bestaat uit ambtenaren van de directie Internationale en/ of EU-zaken van elk ministerie en staat onder voorzitterschap van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (parlement.com, V). Deze werkgroep bereidt een eerste Nederlands standpunt voor op nieuwe voorstellen van de EC middels een BNC-fiche, welke wordt geschreven door de ministeries die de meeste affiniteit hebben met het EC-voorstel en moet worden goedgekeurd door de ministerraad (parlement.com, VI). Het BNC-fiche wordt opgestuurd naar de Eerste en Tweede Kamer en Nederlandse leden van het EP en vormt de inzet voor Nederlandse onderhandelaars in Brussel (parlement.com, VI). Leden van de TK hebben de mogelijkheid hier vragen over te stellen, maar het BNC-fiche biedt vooral de mogelijkheid voor de leden om zich in een vroeg stadium te verdiepen in voorgenomen EU-wetgeving.

In de casus PSD2 is het ministerie van Financiën naar voren geschoven als eerstverantwoordelijk ministerie en hebben zij het BNC-fiche opgesteld in 2013 (officielebekendmakingen.nl, I). Hiermee ligt

ook de verantwoordelijkheid van de implementatie van de PSD2 bij de minister en het ministerie van Financiën, nadat deze gepubliceerd werd in het EU-staatsblad. Dit resulteerde in een voorstel tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht, de Wet bekostiging financieel toezicht, het Burgerlijk Wetboek en de Wet handhaving consumentenbescherming in oktober 2017 (officielebekendmakingen.nl, II, nr. 2). In dit voorstel zijn ook de consultatiereacties van december 2016 meegenomen (internetconsultatie.nl, II). Naast het ministerie van Financiën zijn ook de ministeries van Economische Zaken en Veiligheid en Justitie betrokken bij de wetgevingsprocedure.

#### 4.4.3 De Nederlandse Bank (DNB)

De Nederlandse Bank is als zelfstandig bestuursorgaan verantwoordelijk voor een stabiel financieel stelsel in Nederland. Voor onder andere de toezichttaken legt DNB verantwoording af aan de minister van Financiën (dnb.nl, I). Op Europees niveau beslist DNB mee over het monetaire beleid, voorbereiding van besluiten over banktoezicht, maken ze deel uit van de Single Resolution Board en zijn zij onderdeel van de European Banking Authority (EBA) (dnb.nl, I, eba.europa.eu, III). Een andere taak van DNB is het implementeren van de Regulatory Technical Standards (RTS) en guidelines, die geformuleerd zijn door de EBA en goedgekeurd zijn door de EC (dnb.nl, II). Met betrekking tot PSD2 is DNB de kartertrekker van de drie betrokken toezichthouders om het toezicht omtrent PSD2 te implementeren in de NL-wetgeving (tweedekamer.nl, VI). Andere toezichthouders zijn de Autoriteit Financiële Markten en Autoriteit Persoonsgegevens. Ook is DNB aangewezen als instelling om consumenten en winkeliers te informeren over PSD2 (dnb.nl, III).

#### *Samengevat: Downstream*

*De downstream omvat het proces van implementatie van een EU besluit op nationaal niveau. Dit proces begint wanneer de upstream ten einde is en eindigt bij de publicatie in het nationale staatsblad. Het type EU besluit bepaalt de ruimte die er voor nationale overheden is om het EU besluit te implementeren. Desalniettemin wordt deze ruimte door de nationale overheden benut en onderbenut, kan er worden afgeweken of kan het EU-besluit worden uitgebreid. Voor de implementatie van de PSD2 is het ministerie van Financiën verantwoordelijk voor de voorstellen van implementatie en kan de TK deze uitbreiden en/ of aanpassen. Hierbij worden beide partijen geadviseerd door DNB en AFM. Deze vier instellingen zijn voor de PSD2 het object van beïnvloeding.*

## 5. Netwerkanalyse PSD2

Dit hoofdstuk zet de bevindingen van de interviews met stakeholders over PSD2 uiteen. Hierin worden vergelijkingen getrokken tussen de kennis en mate van betrokkenheid van de respondenten alsook een vergelijking tussen de betrokkenheid, beïnvloedingswegen en -strategieën. Daarnaast worden de gehanteerde beïnvloedingswegen, waarmee de beïnvloedingswegen worden bedoeld die tot enige vorm van feitelijk beïnvloeding hebben geleid, weergegeven in de up- en downstream. Verder wordt het gebruik van een mix aan beïnvloedingswegen weergegeven en tot slot worden er uitspraken gedaan over welke beïnvloedingswegen en welke beïnvloedingsstrategie leiden tot effectieve beïnvloeding. Zoals uiteengezet in paragraaf 2.5 is het erg lastig te bepalen wanneer er sprake is van feitelijke beïnvloeding. Daarom werkt het onderzoek op basis van satisfacties van beïnvloeders die betrekking hebben op het niet of in enige vorm behalen van gestelde lobbydoelstellingen. Dit kan worden beschouwd als geen (0) of enige vorm (1) van feitelijke beïnvloeding. Effectieve beïnvloeding wordt bevonden wanneer de beïnvloedingsweg of de beïnvloedingsstrategie in hoge mate ten opzichte van andere beïnvloedingswegen leidt tot enige vorm van feitelijke beïnvloeding.

### 5.1 Resultaten interviews

Na het analyseren van de interviews met 17 respondenten is gebleken dat zij gezamenlijk 375 beïnvloedingswegen hebben gehanteerd in het wetgevingsproces van de PSD2, die leiden tot enige vorm van feitelijke beïnvloeding. De beïnvloedingswegen staan in een dataset in bijlage 3. De dataset dient als bron voor het toetsen van de kernbegrippen en het beantwoorden van de verwachtingen. Voordat de beïnvloedingswegen gekoppeld worden aan strategieën, de up- en downstream, worden deze gekoppeld aan de karakteristieken van de stakeholders.

#### 5.1.1 Stakeholders

De stakeholders zijn actief in de up- en downstream en tonen in beide arena's hun kennis en betrokkenheid zoals weergegeven in tabel 5.1 en 5.2. De respondenten kunnen of een hoge betrokkenheid of een lage betrokkenheid hebben getoond in zowel de up- en downstream. Opvalt dat het merendeel van de stakeholders wel een hoge kennis heeft van de upstream, maar tevens een lage betrokkenheid terwijl in de downstream hoge kennis en hoge betrokkenheid juist samengaan.



	Lage Kennis	Hoge Kennis
Lage betrokkenheid	4	8
Hoge betrokkenheid	0	5

Tabel 5.1 Upstream: betrokkenheid en kennis stakeholders

	Lage Kennis	Hoge Kennis
Lage betrokkenheid	0	4
Hoge betrokkenheid	1	12

Tabel 5.2 Downstream: betrokkenheid en kennis stakeholders

De lage betrokkenheid in de upstream en de hoge betrokkenheid in de downstream is onder andere te verklaren op basis van de ingenomen positie ten opzichte van de PSD2. Een respondent stelde: *“Heel interessant om te zien dat PSD2 ze (de banken) overkomen is. Ze hebben er ouderwets tegen gelobbyd. Ze waren tegen en zijn niet met alternatieven gekomen. Nu moeten ze er wat mee.”* Andere respondenten bevestigen dit. Een sterk in de upstream betrokken respondent stelde: *“Wij (als bank) wachtten niet af, omdat wij vooruitkijkend zagen dat de PSD2 toch onvermijdelijk was en hier hebben we ons op voorbereidt. Een bank kan net zo goed een TTP zijn. Daarover mee denken is beter dan in het defensief te schieten wat de bankenfederaties deden. Wat niks uithaalt nee. Daar heb je niks aan.”* Een andere respondent stelde: *“Eigenlijk alles wat na de eerste publicatie richting parlement plaatsvindt is reparatiewerk, dat zit in de marge. De echt grote beweging in de beïnvloeding zit allemaal daarvoor op EU-niveau. Je wilt praten met de mensen die de eerste aanzet geven voor een bepaald wetgevingsproject.”* Ditzelfde gaat op voor de mogelijke nieuwe PSD3 waar in de wandelgangen al over wordt gepraat, zo stelde een respondent dat: *“Als er in de wandelgangen over wordt gesproken moet je ermee aan de slag gaan. Zowel op NL als EU-niveau geldt dat op het moment dat een ambtenaar een plannetje in zijn bureaulade heeft liggen, je je maar beter kan voorbereiden dat dat vroeg of laat naar voren komt.”* De respondenten, die een lage betrokkenheid in de upstream toonden, lieten veel over aan hun EU-koepeorganisaties waar zij zich bij hadden aangesloten. Een veel voorkomende reden hiervoor was het gebrek aan kennis, resources en een ‘te ver van mijn bed show’. Zo stelde een respondent bij de terugblik op het upstream proces: *“Ik vraag me toch af wat je nou echt als commerciële instelling, die beperkte tijd en resources heeft, er aan hebt om je hier druk om te maken. Ik vind het persoonlijk, maar dat is ook een beetje mijn mening. Hoe je het ook doet met je groepjes en omgeving, dat is eigenlijk het directe belang voor een commercieel bedrijf. Je gaat toch je zin niet krijgen. Ik denk dat wij ons meer kunnen verdiepen in de effecten ervan en hoe wij er het beste mee om kunnen gaan, dan dat wij gaan proberen het beste eruit te halen. Het is een beetje een ‘bridge too far’.”* Tot slot kaartte een respondent de positie van NL in de EU aan als reden om niet betrokken te zijn in de upstream en stelde dat: *“Het is vooral belangrijk welk land iets zegt en hoe groot het is. Nogmaals, als het een van de grote*

*drie-vier-vijf iets zegt, dan wordt er bij voorbaat naar geluisterd. De kleinere landen moeten of met hele goede argumenten komen of hele goede personen hebben zodat er wél naar geluisterd wordt. En dan heb je dus invloed. Dus 'pick your battles'.*" De downstream werd door de respondenten als toegankelijker en tastbaarder beschouwd. Daarnaast proberen veel respondenten op deze manier nog de EU-wetgeving te beïnvloeden.

De kennis over de upstream en de downstream is hoog. Vrijwel elke respondent wil zo vroeg mogelijk in het proces betrokken zijn, omdat dit leidt tot de grootste invloed. Allen baseren zich op Europese correspondentie en zijn op de hoogte van het circulaire proces van EU-wetgeving.

Dat dit niet geldt voor actoren buiten de sector blijkt als een respondent terugblijkt op het wetgevingsproces. Hij stelde: *"Wij wisten al twee tot drie jaar geleden wat eraan zat te komen en dat hebben we gecommuniceerd met alle relevante partijen en dat nu pas de maatschappij echt denkt van wat gebeurt hier. Terwijl nu eigenlijk, dit komt er en er is weinig meer aan te doen. En in dat opzicht denk ik wat hadden we kunnen doen om ervoor te zorgen dat die maatschappelijke landing en bepaalde zaken beter zouden zijn geregeld bij de PSD2. Maar op dat moment interesseert niemand het, want het is een van de vele richtlijnen die eraan komt."* Een andere respondent benadrukte dat *"Beïnvloeden niet alleen richting de Tweede Kamer of Eerste Kamer of ambtelijk gaat. Beïnvloeden is ook gesprekken voeren bij DNB, beïnvloeden is ook samen met een aantal andere mensen een coalitie sluiten om vervolgens gezamenlijk de strijd aan gaan. Beïnvloeden is ook goed contact houden met je tegenstanders, om erachter te komen waar je wel met z'n tweeën kunt optrekken en te zorgen dat er goed persoonlijk contact is, dat er geen frustraties oplopen en dat je lijnrecht tegenover elkaar staat. Het is investeren in een relatie."* Deze stelling is blijk van hoge kennis en het investeren in een relatie ten behoeve van samenwerking wordt ook ervaren door andere respondenten.

Zowel de hoge kennis in de upstream van 13 respondenten en hoge kennis in de downstream van 16 respondenten bevestigt de verwachting over de stakeholders.

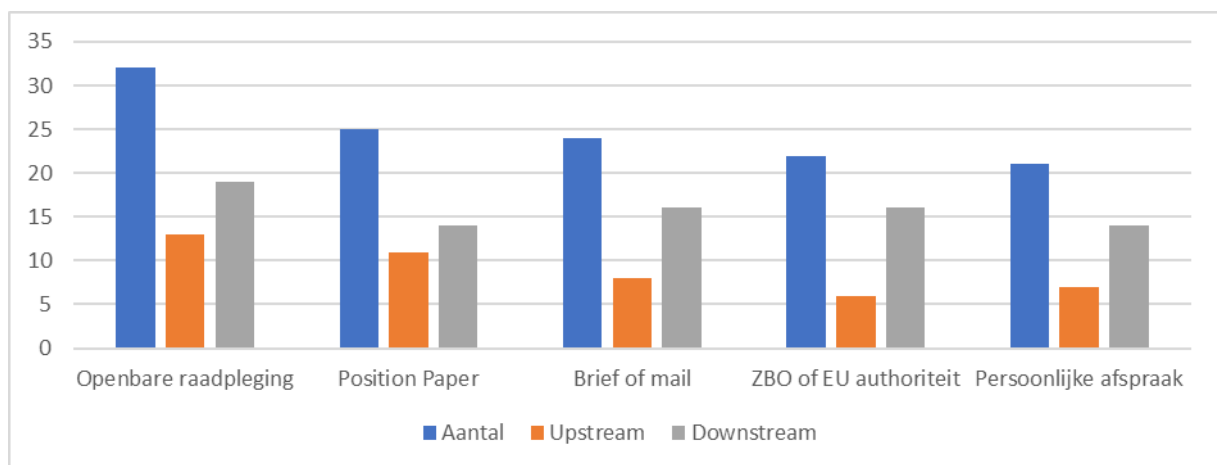
### *Bevindingen: Stakeholders*

Na het analyseren van de respondenten kan geconcludeerd worden dat er weinigen van hen betrokken zijn geweest in de upstream maar dat ze sterk betrokken zijn in de downstream van PSD2. Ze laten de upstream over aan hun EU-koepelorganisaties, beschouwen de upstream als een 'te ver van mijn bed show' en ontberen zelf de resources, het netwerk en positie in de EU. Daarnaast hebben de banken vooral een 'tegen' lobby gevoerd, terwijl niet deze lobby, maar juist actief met de wetgeving omgaan en met alternatieven komen tot feitelijke beïnvloeding kan leiden. Nu er EU-wetgeving is moeten banken er wat mee doen. Dat leidt tot hoge betrokkenheid in de downstream. Overige respondenten zien de downstream als toegankelijker en tastbaarder dan de upstream, wat hun betrokkenheid verklaart.

De kennis van de respondenten in de up- en downstream is hoog. De respondenten binnen de sector hebben geanticipeerd op de PSD2 en wisten onder andere ook ambtelijke instellingen te vinden.

### 5.1.2 Beïnvloedingswegen

Op basis van de 7 beschikbare formele beïnvloedingswegen en 25 beschikbare informele beïnvloedingswegen zijn beïnvloedingswegen gevonden, die in hoge mate leiden tot een vorm van feitelijke beïnvloeding alsook enkele die daar niet toe hebben geleid. De beïnvloedingswegen, die in de meeste gevallen hebben geleid tot enige vorm van feitelijke beïnvloeding, staan weergegeven in figuur 5.3, dat gebaseerd is op de resultaten van de interviews in bijlage 3. Hierin wordt geen onderscheid gemaakt naar formele of informele beïnvloedingswegen. De vijf beïnvloedingswegen die hierin genoemd worden, geven een inzicht in welke beïnvloedingswegen leiden tot effectieve beïnvloeding. Opvallend is dat de drie meest gehanteerde beïnvloedingswegen, formele beïnvloedingswegen zijn. De beweegredenen voor de keuzes voor deze beïnvloedingswegen staan in figuur 5.3. Daarnaast worden enkele beïnvloedingswegen beschreven die niet gehanteerd worden. Tenslotte wordt er in deze paragraaf een verband gelegd tussen het gebruik van formele en informele beïnvloedingswegen ten opzichte van de betrokkenheid van de respondent.



Figuur 5.3 Toegepaste beïnvloedingswegen

De voorkeur voor formele beïnvloedingswegen is te verklaren uit het feit dat deze wegen in het systeem van het wetgevingsproces zijn opgenomen. Ze worden als het ware aangeboden, zodat actoren niet hun eigen informele wegen hoeven aan te leggen. Een respondent formuleerde een breed gedragen reden voor de hoge deelname aan de openbare raadpleging als volgt: *“Er is natuurlijk een verplichting om daarop een reactie te geven, een verslag van te maken, inhoudelijk op te reageren door bewindspersonen, maar ook vanuit de EC is het belangrijk. En je geeft op een makkelijke manier inzicht in*

*je standpunten zonder dat je daar extra aandacht voor hoeft te vragen. Het is zo laagdrempelig dat het zonde is om het niet te gebruiken.”*

Over het position paper zijn de respondenten ook eensgezind. Zij zien het position paper als een ‘elevator pitch’ die voor een beïnvloeder niet weg te denken is. Ze laten zo zien dat ze hun punten op orde hebben. Daarnaast overheerst de mening dat een position paper helpt om de belangen binnen de organisatie en als individu, af te stemmen. Een respondent trok de volgende vergelijking: *“Er is vanuit mijn werkzaamheden, en dat is binnen organisaties of belangenorganisaties een heel belangrijk intern iets wat daarbij mee speelt, en dat is dat het interne horloge gelijk wordt gezet en dat intern ook al die belangen afgestemd worden. Wat je dus wilt als je effectief wil lobbyen, is dat je een duidelijk mandaat wil hebben.”* Een position paper blijkt essentieel voor elke beïnvloeder in beide arena’s en voor beide beïnvloedingsstrategieën. Dat blijkt ook uit de effecten ervan aangezien een position paper bij elke gelegenheid om te beïnvloeden, zoals bij een persoonlijk gesprek achtergelaten, of een brief of mail meegestuurd kan worden. Brieven en mails die in formele zin verstuurd zijn naar beleidsmakers en ambtenaren resulteren in enige vorm van feitelijke beïnvloeding. Een respondent, die beleidsmaker is, stelde: *“Nee deze belanden niet op de grote stapel. Ik zal niet ontkennen dat we best bureaucratisch zijn, maar we proberen er wel wat mee te doen.”*

Verder wordt veel gebruik gemaakt van DNB en de EBA als ZBO en EU-autoriteit om de uitvoering van de PSD2 te beïnvloeden. Een respondent stelde: *“In het level 2 verhaal zitten eigenlijk alle technische details en de RTS is direct van toepassing en die tekst kan niet aangepast worden.”* Tevens zagen verschillende respondenten de level 2 wetgeving als een mogelijkheid om de niet gerealiseerde doelen uit de level 1 wetgeving alsnog te realiseren. Tenslotte was een persoonlijke afspraak voor een aantal respondenten een doel op zich voor het hanteren van een formele beïnvloedingsweg. *“We doen eigenlijk een combinatie van die formele invloedswegen met gesprekken. En dan dat bredere, dus niet alleen de flow van de EC of specifieke MEP of rapporteurs, maar ook gewoon de PV van verschillende landen, de ministeries en toezichthouders als die erbij betrokken zijn,”* aldus een respondent.

Tegenover het veelvuldige gebruik van drie van de zeven formele beïnvloedingswegen staat dat stakeholders drie formele beïnvloedingswegen niet gebruiken: ‘burgerinitiatief’, ‘feedback mechanisme’ en ‘petitie’. Over het burgerinitiatief en petitie stelde een respondent: *“Het zijn extra middelen. Ik denk niet dat dat een kernafweging is voor de energie, die het kost. En op EU-gebied is het nog een stuk groter en moet je in meerdere landen actief zijn om een veel breder draagvlak te bewerkstelligen. Ik zou dat niet op één zetten als effectieve lobbymethoden om daadwerkelijk wat gedaan te krijgen.”* Een andere respondent is kritisch over het feedback mechanisme en stelde: *“Je moet er even bij stilstaan waarom ze dit soort dingen hebben opgetuigd. Het zijn natuurlijk wel mogelijkheden die je kunt gebruiken, zoals elke mogelijkheid, om aandacht te vragen. Maar dit is opgetuigd om transparantie te*

creëren. De EU democratischer te maken net zoals een burgerinitiatief. Ik zie dit meer als 'window dressing' en 'kerstballen hangen' aan de EU en de instituties. Geef mensen een schijn van invloed."

Wanneer de relatie tussen de gebruikte beïnvloedingswegen, die tot enige vorm van feitelijke beïnvloeding hebben geleid, en de betrokkenheid van de stakeholders wordt vergeleken op basis van bijlage 4 resulteert dat in het overzicht uit tabel 5.3. Met dit overzicht kan de ratio van formele beïnvloedingswegen ten opzichte van informele beïnvloedingswegen worden bepaald. Hiermee wordt de verhouding van het gebruik van een formele beïnvloedingsweg ten opzichte van een aantal informele beïnvloedingswegen weergegeven. Dit verduidelijkt de toename in gebruik van beïnvloedingswegen naar betrokkenheid.

	Lage Betrokkenheid	Hoge betrokkenheid
Formele beïnvloedingswegen	23	62
Informele beïnvloedingswegen	62	228
Ratio formeel : informeel	1:2,70	1:3,68

Tabel 5.3 Formele en informele beïnvloedingswegen naar betrokkenheid

Uit tabel 5.3 blijkt dat stakeholders met een lage betrokkenheid naar ratio meer gebruik maken van formele beïnvloedingswegen in vergelijking tot stakeholders met een hoge betrokkenheid. Daarnaast valt hieruit af te lezen dat naarmate de betrokkenheid toeneemt, stakeholders meer beïnvloedingswegen hanteren die leiden tot een vorm van feitelijke beïnvloeding. Op eenzelfde manier kan er een onderscheid worden gemaakt tussen het gebruik van directe of indirecte informele beïnvloedingswegen. Dit wordt uiteengezet in tabel 5.4.

	Lage Betrokkenheid	Hoge betrokkenheid
Informele beïnvloedingswegen: direct	24	99
Informele beïnvloedingswegen: indirect	38	129
Ratio direct : indirect	1:1.58	1:1.3

Tabel 5.4 Directe en indirecte informele beïnvloedingswegen naar betrokkenheid

Uit tabel 5.4 blijkt dat stakeholders met een lage betrokkenheid naar ratio meer gebruik maken van indirecte beïnvloedingswegen ten opzichte van stakeholders met een hoge betrokkenheid om enige vorm van feitelijke beïnvloeding te bewerkstelligen. Stakeholders maken gebruik van indirecte informele beïnvloedingswegen om te voorkomen dat zij als beïnvloeder steeds op de voorgrond verschijnen, zo stelde een respondent: "Ik vind dat er een risico is dat je soms te zichtbaar bent. Het kan zijn omdat het zo'n kleine wereld is en je overal aanwezig bent, dan kan het zijn dat je niet meer serieus genomen wordt. Nieuwe gezichten zijn soms ook belangrijk op het dossier. En daarvoor is zo'n indirecte

*route ook heel fijn.*” Stakeholders met een hoge betrokkenheid hanteren zowel veel directe als indirecte beïnvloedingswegen voor enige vorm van feitelijke beïnvloeding.

De data uit de bovenstaande tabellen wordt in tabel 5.5 en 5.6 gecombineerd en verder uiteengezet. In deze tabellen wordt de relatie tussen de stakeholders, zoals beschreven in tabel 5.1 en 5.2, en de door hun gehanteerde beïnvloedingswegen die tot enige vorm van beïnvloeding hebben geleid, uit tabel 5.3 weergegeven. Tabel 5.6 richt zich op individuele formele en informele beïnvloedingswegen naar betrokkenheid van de stakeholders. Tabel 5.5 gaat, met meer details uit bijlage 4, een stap verder door de betrokkenheid in de up- en downstream en het aantal betrokken respondenten mee te nemen in de analyse. Hierdoor worden de gemiddelde aantallen gehanteerde formele en informele beïnvloedingswegen, die tot enige vorm van beïnvloeding leiden, weergegeven per respondent naar betrokkenheid in de up- en downstream.

	Lage Betrokkenheid		Hoge betrokkenheid	
	<i>Upstream</i>	<i>Downstream</i>	<i>Upstream</i>	<i>Downstream</i>
<b>Formele beïnvloedingswegen</b>	17	6	17	45
Respondenten	12	4	5	13
Gemiddeld aantal gehanteerde beïnvloedingswegen die tot enige vorm van beïnvloeding leiden	1.4	1.5	3.4	3.46
<b>Informele beïnvloedingswegen</b>	41	21	74	154
Respondenten	12	4	5	13
Gemiddeld aantal gehanteerde beïnvloedingswegen die tot enige vorm van beïnvloeding leiden	3.4	5.25	14.8	11.85

*Tabel 5.5 Formele en informele beïnvloedingswegen in up en downstream naar betrokkenheid*

De resultaten uit tabel 5.5 laten zien dat naar mate de betrokkenheid van een stakeholder toeneemt deze in zowel de up- als de downstream meer formele en informele beïnvloedingswegen hanteert. Opvallend hierbij is, dat een stakeholder die een hoge betrokkenheid toont in zowel de up- als de downstream, gemiddeld gezien ruim twee keer zoveel formele beïnvloedingswegen hanteert als een stakeholder met een lage betrokkenheid. Eenzelfde beeld is te zien bij de informele beïnvloedingswegen maar dan met een factor vier voor de upstream en factor twee voor de downstream. De ratio's uit tabellen 5.3 en 5.4 alsook de gemiddelden van tabel 5.5 onderschrijven de toename van stakeholders met een hoge betrokkenheid voor het effectief gebruik van formele en informele beïnvloedingswegen.

Wanneer betrokkenheid wordt toegepast op de formele en informele beïnvloedingswegen, in relatie tot de vorm van feitelijke beïnvloeding, komt het overzicht in tabel 5.6 tot stand op basis van bijlage 4.

Formele beïnvloedingswegen		Informele beïnvloedingswegen	
<i>Lage betrokkenheid</i>	<i>Hoge betrokkenheid</i>	<i>Lage betrokkenheid</i>	<i>Hoge betrokkenheid</i>
Openbare raadpleging (9)	Openbare raadpleging (23)	Ambtenaar (7)	Persoonlijke afspraak (19)
Position Paper (7)	Position Paper (18)	Belangengroep (6)	ZBO of EU-autoriteit (19)
Brief of mail (6)	Brief of mail (18)	Bevriende belangengroep (5)	Specifieke informatie (15)

Tabel 5.6 Specifieke beïnvloedingswegen naar betrokkenheid

Tabel 5.6 laat voor formele beïnvloedingswegen slechts zien dat een hoge betrokkenheid leidt tot een hogere intensiteit in het gebruik van deze wegen, die leiden tot een vorm van feitelijke beïnvloeding. Voor de informele beïnvloedingswegen geeft tabel 5.6 nieuwe inzichten. Zo maken stakeholders met een lage betrokkenheid vrijwel geen gebruik van de beïnvloedingswegen, waarvan stakeholders met een hoge betrokkenheid wel gebruik maken, met enige vorm van feitelijke beïnvloeding tot gevolg. Stakeholders met een hoge betrokkenheid maken ook gebruik van de informele beïnvloedingswegen waar stakeholders met een lage betrokkenheid gebruik van maken, maar in mindere mate. Dit bevestigt de verwachting dat stakeholders met een lage betrokkenheid meer gebruik maken van toegankelijke beïnvloedingswegen. Op deze beïnvloedingswegen wordt verder ingegaan in paragraaf 5.2 en 5.3.

#### *Bevindingen: Beïnvloedingswegen*

Voor effectieve beïnvloeding maken de stakeholders vooral gebruik van drie formele beïnvloedingswegen. Zo hechten stakeholders veel waarde aan openbare raadplegingen omdat instellingen verplicht zijn te reageren en het een erg laagdrempelige manier is om een positie duidelijk te maken. Daarnaast zorgt een position paper voor interne afstemming waardoor er een duidelijk mandaat en doel is voor beïnvloeding. Tevens resulteren brieven in hoge mate tot een vorm van feitelijke beïnvloeding. Verder hebben stakeholders in de downstream veel waarde gehecht aan indirecte beïnvloeding middels de ZBO en de EU-autoriteiten om de level 2 wetgeving, die de implementatie van en toezicht op PSD2 regelt, te beïnvloeden. De voornaamste reden hiervoor is dat dit wordt beschouwd als een tweede kans om de niet gerealiseerde doelen in de level 1 wetgeving te realiseren. Daarnaast is een persoonlijke afspraak een doel op zich voor respondenten om gebruik te maken van formele

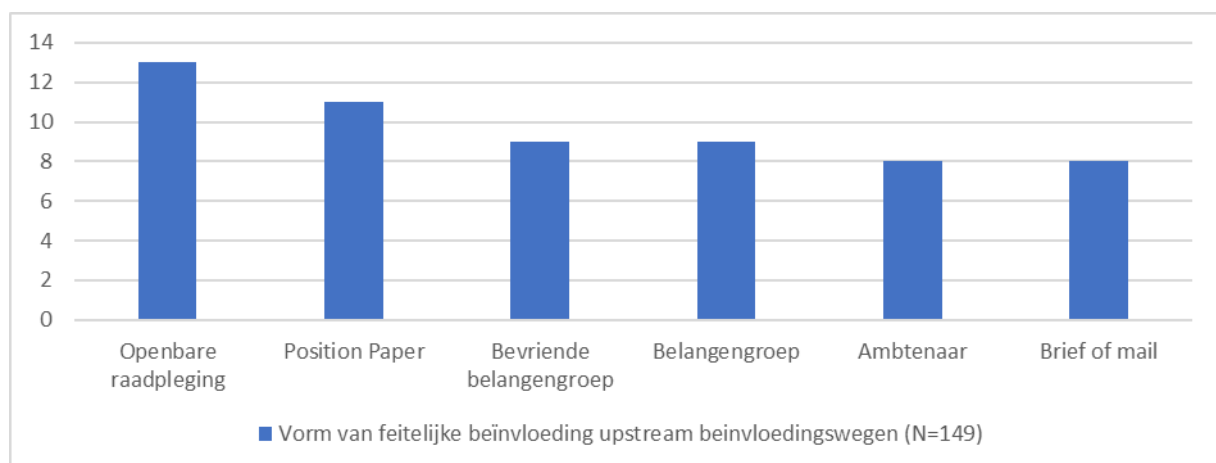
beïnvloedingswegen. Tot slot worden enkele formele beïnvloedingswegen niet gehanteerd met als argumenten een afweging van energie en het creëren van een schijn van invloed.

Het analyseren van formele en informele beïnvloedingswegen naar ratio bevestigt de verwachting dat stakeholders met een lage betrokkenheid meer toegankelijke formele en/ of de indirecte informele beïnvloedingswegen kiezen. Naar mate de betrokkenheid toeneemt, hanteren zij over het algemeen meer beïnvloedingswegen en bovenal meer informele beïnvloedingswegen. Dit beeld wordt bevestigd wanneer er gekeken wordt naar het gemiddelde aantal gehanteerde beïnvloedingswegen die leiden toe enige vorm van feitelijke beïnvloeding. Tenslotte is er bevonden dat naarmate de betrokkenheid van een stakeholder toeneemt, hij dezelfde formele beïnvloedingswegen blijft gebruiken met een hogere intensiteit, maar zich tevens richt op geheel andere informele beïnvloedingswegen.

Samengevat kan er geconcludeerd worden dat de formele beïnvloedingswegen: 'openbare raadpleging', 'position paper' en 'brief of mail' in zowel de up- als downstream en bij hoge als lage betrokkenheid beschouwd worden als beïnvloedingswegen, die in elke context leiden tot effectieve beïnvloeding. Voor informele beïnvloedingswegen bestaat er een verschil wat betreft effectieve beïnvloeding afhankelijk van de betrokkenheid van de stakeholder.

## 5.2 Beïnvloedingsstrategieën: Upstream

In het beïnvloeden van PSD2 tijdens de upstream maakten de respondenten gebruik van 149 beïnvloedingswegen, die leiden tot enige vorm van feitelijke beïnvloeding. De beïnvloedingswegen staan uiteengezet in figuur 5.4 dat gebaseerd is op bijlage 3.



Figuur 5.4 Upstream: beïnvloedingswegen

Individen en organisaties maken het meest gebruik van de beïnvloedingsweg 'openbare raadpleging'. Een respondent met hoge betrokkenheid in de upstream stelde: *“Zodra het wetgevingsproces begint te lopen begint er een consultatie of komt er een studie en moet je zorgen dat je daar actief aan*



*meedoet.*” Het is dus van belang voor een beïnvloeder in de upstream om hieraan deel te nemen en de standpunten duidelijk te maken. Een meer kritische respondent vertelde: *“Er wordt dan zogenaamd een consultatie gehouden over greenpaper waarna alles wat gebruikt kan worden voor eigen argumenten van EC wordt versterkt en aangehaald en tegengeluiden worden vergeten.”* Deze opmerking laat zien dat ergens tegen in gaan bij een consultatie niet zal helpen, maar dat de beïnvloeder juist met alternatieven zal moeten komen die overgenomen kunnen worden door de EC. Het 'position paper' blijft ook hier een essentiële beïnvloedingsweg om feitelijke beïnvloeding te bewerkstelligen zoals in 5.1.1 geformuleerd is. Tot slot stelde een respondent enigszins tegen de verschillende beïnvloedingsstrategieën in dat: *“Wil je echt invloed hebben, dan moet je het via de nationale parlementen en dus de Raad van de EU spelen, die ongelofelijk belangrijk is voor alle grote onderdelen, zodat je de grote landen achter je krijgt.”* Deze manier van beïnvloeding lijkt erg omslachtig, maar als het netwerk er ligt kan dit resulteren in een vorm van feitelijke beïnvloeding.

In de onderstaande paragrafen worden overige gehanteerde beïnvloedingswegen vanuit de individuele en organisatie beïnvloedingsstrategie in de upstream uiteengezet. Ook worden hier beweegredenen van stakeholders gegeven om voor deze beïnvloedingswegen te kiezen. De uitgelichte beïnvloedingswegen worden benoemd naar de mate waarin zij hebben geleid tot een vorm van feitelijke beïnvloeding. Tabel 5.7 geeft hier op basis van bijlage 4 een overzicht waarin ook de betrokkenheid van de stakeholders wordt meegenomen.

### Upstream: Individueel

Formele beïnvloedingswegen		Informele beïnvloedingswegen	
<i>Lage betrokkenheid</i>	<i>Hoge betrokkenheid</i>	<i>Lage betrokkenheid</i>	<i>Hoge betrokkenheid</i>
Openbare raadpleging (4)	Openbare raadpleging (4)	Ambtenaar (3)	Persoonlijke afspraak (4)
Brief of mail (3)	Position Paper (4)	Belangengroep (3)	Deelname expert-groep (4)
Position Paper (2)	Brief of mail (2)	Deelname expert-groep (3)	Specifieke informatie, vijf meer met score (3)
<i>Totaal: 10</i>	<i>Totaal: 10</i>	<i>Totaal: 35</i>	<i>Totaal: 52</i>

### Upstream: Organisatie

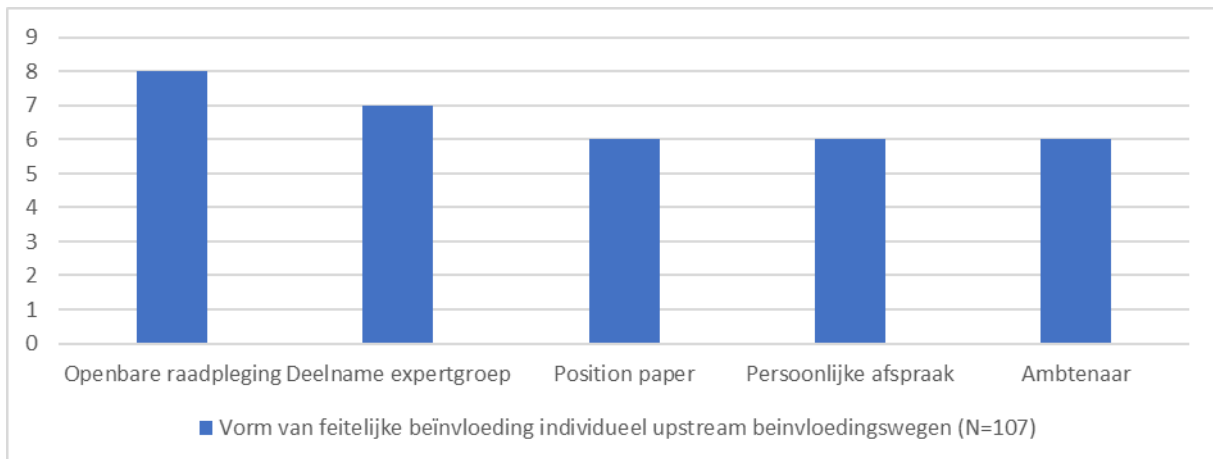
Openbare raadpleging (3)	Openbare raadpleging (2)	Belangengroep (2)	Bevriende belangengroep (3)
Position Paper (3)	Position Paper (2)	Ambtenaar (1)	Belangengroep (2)
Brief of mail (1)	Brief of mail (2)	Bevriende belangengroep (1)	Mailen, drie meer met score (2)
<i>Totaal: 7</i>	<i>Totaal: 7</i>	<i>Totaal: 6</i>	<i>Totaal: 22</i>

Tabel 5.7 Upstream: overzicht beïnvloedingswegen naar strategie en betrokkenheid

Uit tabel 5.7 valt op te maken dat stakeholders in de upstream, die de individuele beïnvloedingsstrategie gebruiken als uitgangspunt voor het hanteren van de beïnvloedingswegen, een hogere vorm van feitelijke beïnvloeding teweegbrengen. Daarnaast maken stakeholders met een lage betrokkenheid vanuit de organisatie beïnvloedingsstrategie, in verhouding tot de individuele beïnvloedingsstrategie, vrijwel geen gebruik van informele beïnvloedingswegen. Ongeacht de betrokkenheid van de stakeholder is het gebruik van formele beïnvloedingswegen voor beide strategieën constant. In de onderstaande paragrafen wordt ingegaan op de beweegredenen van respondenten om te kiezen voor deze beïnvloedingswegen vanuit een specifieke beïnvloedingsstrategie.

### 5.2.1 Individueel

In het beïnvloeden van PSD2 in de upstream maken respondenten individueel gebruik van 107 beïnvloedingswegen. De meest gehanteerde wegen staan in figuur 5.5. De afweging in de keuze van een beïnvloedingsstrategie werd scherp geformuleerd door een respondent: *“Soms moet je zelf een keuze maken, want de koepels zijn niet altijd even effectief, want het duurt ook lang voordat je consensus bereikt hebt met al de leden en dan is het momentum weg.”*



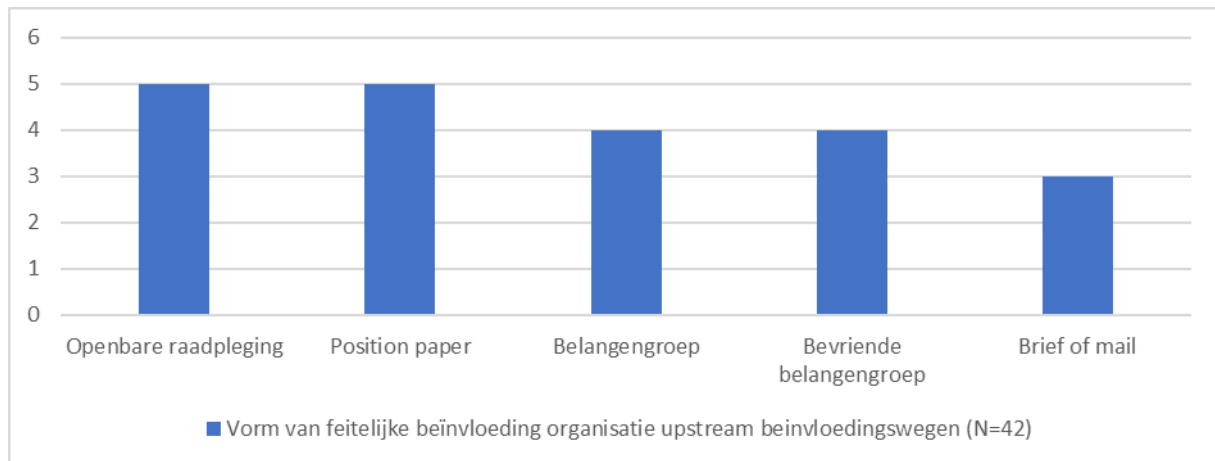
Figuur 5.5 Upstream: beïnvloedingswegen - individueel

Uit de grafische weergave komen naast de 'openbare raadpleging' en 'position paper' (die in 5.2 behandeld zijn) de beïnvloedingswegen 'deelname expertgroep', 'persoonlijke afspraak' en 'ambtenaar' veel voor. De beïnvloedingsweg 'deelname expertgroep' wordt gezien als een middel om vroeg en tijdig in te haken op de PSD2. Een respondent deed dit om een ander standpunt in te nemen dan de aangesloten koepel en stelde: *“Omdat wij vooruitkijkend zijn, zagen we dat de PSD2 toch onvermijdelijk was en dat je je daarop moet voorbereiden. Daarover mee denken is beter dan in het defensief te schieten. Dit hebben we heel proactief ingestoken met allerlei scenario's en verder hebben we ook inhoudelijk workshops georganiseerd met de mensen die schrijven.”* Een andere respondent bevestigde dit en stelde: *“Wanneer er door de EC een draft voorstel of directive, draft regulation wordt gepresenteerd dan ben je te laat. Feitelijk loop je dan achter de feiten aan. Dat is wat veelal gebeurt, dus je moet zorgen dat je vroeg je bakens uit hebt staan in Brussel, en met name dat je de partijen spreekt in de EC. En dat je zorgt dat ze jou weten te vinden als expert en uitnodigen voor de sessies.”* Aan de andere kant zijn er ook kritische geluiden over deze sessies, namelijk: *“Als de EC die sessies organiseert met alleen maar de belangengroepen eerst, en dan alleen de banken, dan heb je geen dialoog, je moet ze juist bij elkaar zetten. Heel erg dat je in boxes wordt gezet.”* Binnen de beïnvloedingsweg 'persoonlijke afspraak', staat het netwerk van de beïnvloeder en de daarbij behorende vertrouwensrelatie centraal. Zo stelde een respondent: *“Nee, brieven hebben geen zin, je moet zichtbaar zijn. Je bent in Brussel bij*

*sessies die relevant zijn. Het is een heel klein netwerk in Brussel. Het is echt een handvol mensen. Iedereen kent elkaar. Iedereen weet wie welke paragraaf heeft geschreven bij wijze van. Dit is vooral de EC en de rapporteurs.”* Toch zijn er in het verleden Nederlandse beïnvloeders geweest die zich agressief op hebben gesteld en zo de beïnvloeding hebben verpest met als resultaat dat er mensen in de EC zijn die niet meer met Nederlanders willen praten, aldus een respondent. Een andere respondent stelde: *“Zo ben je er als beïnvloeder altijd voor de 'long game', want naast de ene lobby doe je ook de andere lobby. Je hebt geen formele invloed dus het is gebaseerd op het feit dat mensen je vertrouwen.”* Deze vertrouwensrelatie, waarop persoonlijke bezoeken gebaseerd zijn, neemt verschillende vormen aan die uit de reacties van de respondenten afgeleid kan worden. Zo zien zij whatsappen en bellen ook als een persoonlijke afspraak om beleidsmakers tijdig van informatie te voorzien en het contact te onderhouden. Een van de respondenten vatte dit proces goed samen en vertelde: *“Alleen maar sturen is ook niet alles. Handiger is om een gesprek te krijgen, uit te leggen en je position paper achter te laten of na te sturen. Dan blijft de informatie veel beter hangen.”* Wat betreft het beïnvloeden van het wetgevingsproces via ambtenaren zijn zij vaak de geadresseerde van geschreven brieven als ook de personen met wie beïnvloeders de grootste voorkeur hebben om mee in contact te komen. Zo stelde een respondent: *“Als we brieven schrijven, gaan die naar de schrijvende laag en als we daar dan niet uitkomen dan probeer ik via onze directie eigenlijk de laag daarboven te adresseren.”* Een andere respondent erkende dit en zei: *“Een richtlijn wordt opgesteld, waaraan de ambtenaren schrijven en dat is weer een beïnvloedingsmoment. Dan pas komt het eigenlijk pas aan op het echte wetgevende traject.”* De beïnvloedingsweg via de ambtenaar biedt een manier om in het meest vroege stadium bij het wetgevingstraject betrokken te zijn en zo de meeste invloed te hebben. Hier is wel een uitgebreid netwerk voor nodig om deze personen te traceren en een vertrouwensrelatie met hen op te bouwen. Samengevat bevestigen de drie beïnvloedingswegen, die naast de openbare raadpleging en position paper gebruikt worden, de individuele beïnvloedingsstrategie van Labovic (2017) in de upstream. Allen zijn afhankelijk van een vertrouwensrelatie die opgebouwd en onderhouden dient te worden met de verschillende beleidsmakers.

## 5.2.2 Organisatie

Bij het beïnvloeden van PSD2 in de upstream gebruikten de respondenten 42 beïnvloedingswegen. De meest gehanteerde wegen staan in figuur 5.6. De reden om gebruik te maken van deze beïnvloedingsstrategie werd door een respondent scherp geformuleerd als: *“Coalities zijn heel erg belangrijk en effectief. Des te meer partijen je betreft, des te meer er rekening mee wordt gehouden.”*



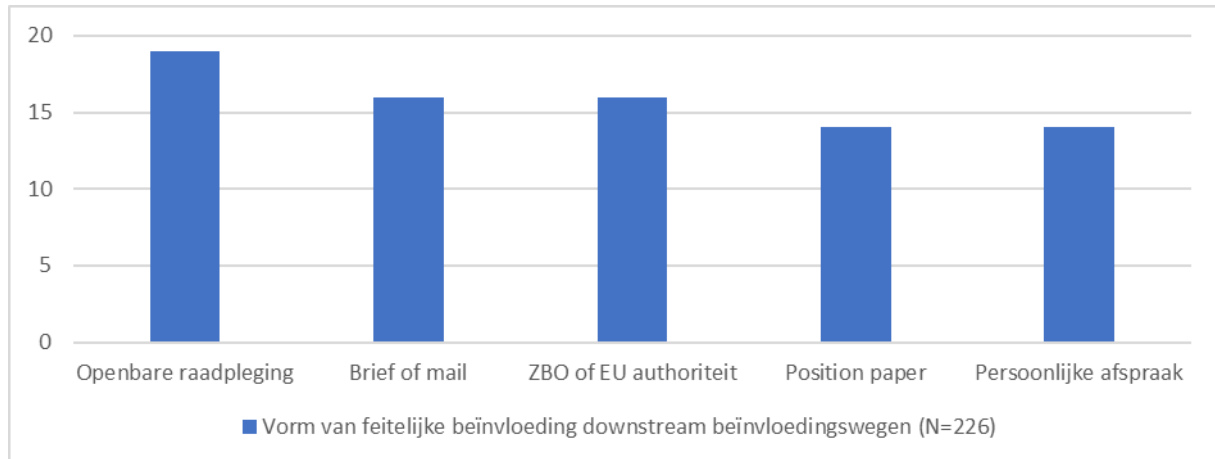
Figuur 5.6 Upstream: beïnvloedingswegen - organisatie

Uit de grafische weergave blijkt dat de beïnvloedingswegen ‘belangengroep’, ‘bevriende belangengroep’ en de ‘brief of mail’ veel zijn toegepast. Het beïnvloeden van beleidsmakers via belangengroepen wordt belangrijk gevonden. Zo stelde een respondent: *“Clustering is überhaupt gewoon belangrijk. Wat vaak ook voor coalities geldt, los van dat het je mandaat vergroot, is het voor sommige organisaties ook belangrijk, want het neutraliseert je boodschap zodat deze niet telkens van dezelfde organisatie komt.”* Daarnaast zorgt het samenwerken met een belangengroep ervoor dat de Nederlandse partijen zich niet het grootste gedeelte van de tijd bezig hoeven te houden met wat er in Brussel gebeurt. Zo stelde een respondent: *“Het grootste deel doen wij via onze koepel in de EU waarvan wij een van de oprichters zijn. We laten hen het grootste deel voor ons doen en zij zijn in Brussel gevestigd.”* Een andere respondent beschreef de samenwerking met EU-koepels als: *“In het algemeen is de regel dat de brancheorganisaties generieke posities innemen en uitleg geven en de individuele leden in eigen gesprekken bij regelgevers uitleggen hoe lastig, kostbaar of onwerkbaar iets voor hen is.”* Helaas is hier niet altijd sprake van. Zo werden enkele respondenten niet geïnformeerd over de PSD2 en kwamen zij pas in de downstream achter het bestaan van deze wetgeving, wat tot veel verontwaardiging heeft geleid. Het beïnvloeden van de wetgeving via bevriende belangengroep, leidde net zo vaak als beïnvloeding middels belangengroep tot een vorm van feitelijke beïnvloeding. De insteek van deze beïnvloedingsweg komt voort uit het breder maken van de wetgeving door te kijken welke groepen er nog meer door geraakt kunnen worden. Zo werd PSD2 voornamelijk benaderd vanuit de klant en werd dit

beschouwd als effectief omdat de boodschap hiermee tastbaar wordt gemaakt. Ook zorgen bevriende belangengroep ervoor dat een beïnvloeder meerdere punten over kan brengen aan de beleidsmakers. Zo stelde een respondent: *“Je moet het klein houden. Je kan niet een hele lijst hanteren met punten. De ene keer drie en soms slechts één punt en dan kijk je wat voor die groep het belangrijkste is en dan laat je hen dat doen. Daar moet je heel erg in sturen anders heb je niks.”* Een andere respondent ging verder door op dit punt en stelde: *“Beïnvloeden is ook samen met een aantal andere mensen een coalitie sluiten en dan gezamenlijk de strijd aangaan. Beïnvloeden is goed contact houden met je tegenstanders, om erachter te komen waar je wel met z’n tweeën kunt optrekken en om vervolgens te zorgen dat er goed persoonlijk contact is, dat er geen frustraties oplopen en dat je niet lijnrecht tegenover elkaar staat. Het is belangrijk om te investeren in een relatie.”* Deze laatste opmerking duidt op een mix van de individuele en organisatie beïnvloedingstrategie, met als doel een vorm van feitelijke beïnvloeding te bewerkstelligen, middels het opbouwen van een vertrouwensrelatie met tegenstanders, om zo gezamenlijk bepaalde lobbydoelen te bewerkstelligen. Tot slot maakten de respondenten als organisatie in de upstream veel gebruik van de beïnvloedingsweg ‘brief of mail’. Ook hier heerst het beeld onder de respondenten dat hoe meer partijen erbij betrokken worden, des te meer effect een gehanteerde beïnvloedingsweg blijkt te hebben. Zo hebben de respondenten zelf geen brieven geschreven, maar hebben zij wel input geleverd aan de brieven van onder andere de European Banking Industry Committee (ebic.org), wat een koepelorganisatie is van andere bancaire koepels die actief zijn in de upstream. Een ander voordeel van het versturen van brieven of mails namens een koepel is dat het een goede wijze is om te laten zien dat een positie breed gedeeld wordt. *“Dit is veel effectiever dan het opzetten van een meeting, want een meeting brengt zoveel omslag met zich mee, vooral als je heel veel mensen bij elkaar wilt brengen, die allemaal hun zegje willen doen”*, aldus een respondent. Samengevat onderstrepen de meest gehanteerde beïnvloedingswegen van organisaties in de upstream de beïnvloedingstrategie van Van Schendelen (2017). Zo is het samenwerken met een belangengroep en het inschakelen van bevriende belangenorganisaties een goede PA-infrastructuur om andere groepen te identificeren en eenzelfde boodschap vanuit verschillende uitgangspunten over te brengen naar de beleidsmaker. Ook het versturen van brieven past binnen de organisatiebeïnvloedingstrategie van Van Schendelen (2017) aangezien hier next-best targets voor geformuleerd dienen te worden, die gebruikt kunnen worden bij een afruil van prioriteiten in samenwerking met andere groepen.

### 5.3 Beïnvloedingsstrategieën: Downstream

In de downstream van PSD2 maakten de respondenten gebruik van 226 beïnvloedingswegen die leiden tot enige vorm van feitelijke beïnvloeding. De wegen die in de downstream het meest gehanteerd zijn, staan in figuur 5.7.



Figuur 5.7 Downstream: beïnvloedingswegen

Ook in de downstream worden ‘openbare raadpleging’ en ‘position paper’ veel gebruikt. Een respondent, die zelf openbare raadplegingen in de downstream uitzet, zei daarover: *“De openbare raadpleging of consultaties is het middel wat het zwaarste weegt. Ten eerste wordt daar door ons een consultatieverslag geschreven en in de memorie van toelichting komt een verantwoording over de veranderingen aan het wetsvoorstel naar aanleiding van die consultatie reacties. Op deze manier kunnen partijen raadplegen wat er met hun inbreng is gedaan. Dus dat is de meest eenvoudige manier die ook wederkerig is.”* Dit verklaart waarom veel stakeholders gebruik hebben gemaakt van deze beïnvloedingsweg. Daarnaast vertelde de respondent dat wanneer beïnvloeders op een consultatie reageren zij af en toe bijna een position paper inleveren in plaats van te reageren op de consultatie. *“Daar wordt niet altijd op gereageerd, want het moet wel relevant zijn voor de regelgeving”*, aldus dezelfde respondent. Toch zorgt een position paper volgens de stakeholders voor feitelijke beïnvloeding, zo stelde een respondent: *“Een position paper is iets waar je als organisatie zelf mee naar buiten treedt en wat de positie van de organisatie weergeeft. Waarmee je dus eigenlijk zegt, “neem dit mee in een discussie.”* Tot slot werden er verschillende uitspraken gedaan over PSD2 in de downstream, zo stelde een respondent: *“Deze richtlijn PSD2 bevat maximum harmonisatie. Dit betekent dat de manier, waarop je PSD2 in de nationale wetgeving opneemt, aan de lidstaten zelf is, maar de inhoud staat voor een heel groot deel al vast. Ik moet dus zeggen dat vooral bij PSD2 vrij weinig ruimte bestaat om zelf iets aanvullends te regelen. Maar dat wil je niet, want dan heb je hier strengere eisen dan in andere lidstaten en dat is dan niet de bedoeling. Het is dus afhankelijk waar die consultatiereacties over gaan en in het*

algemeen worden ze allemaal heel serieus bekeken, behalve als het EU recht daar geen ruimte voor laat.” Deze opmerking laat zien dat er in de downstream fase van de PSD2 weinig meer te beïnvloeden valt bij de beslissers, omdat er sprake is van maximum harmonisatie van de wetgeving. Toch zien beïnvloeders ruimte voor een vorm van feitelijke beïnvloeding, zo stelde een respondent: “Het gaat niet alleen om het beïnvloeden van het proces voordat de richtlijn of verordening is vastgesteld, maar met de implementatie die daarop volgt kan je eigenlijk veel meer zien. Dan kan je de wet gaan laden, hem vulling gaan geven, van hoe moet ik dit principe operabel gaan krijgen.”

De onderstaande paragrafen geven de overige gehanteerde beïnvloedingswegen vanuit de individuele en organisatie beïnvloedingsstrategie in de downstream weer. Hierin wordt ook beschreven waarom de stakeholders hebben gekozen voor deze beïnvloedingswegen. Dit gebeurt naar de mate waartoe zij hebben geleid tot een vorm van feitelijke beïnvloeding. Tabel 5.8 geeft, op basis van bijlage 4, een overzicht waarin ook de betrokkenheid van de stakeholders wordt weergegeven.

#### Downstream: Individueel

Formele beïnvloedingswegen		Informele beïnvloedingswegen	
Lage betrokkenheid	Hoge betrokkenheid	Lage betrokkenheid	Hoge betrokkenheid
Brief of mail (2)	Openbare raadpleging (11)	ZBO of EU-autoriteit (2)	Persoonlijke afspraak (11)
Openbare raadpleging (1)	Brief of mail (10)	Formeel contact (2)	ZBO of EU-autoriteit (11)
Position paper (1)	Position paper (8)	Ambtenaar (2)	Specifieke informatie, 2 meer met score (2)
<i>Totaal: 4</i>	<i>Totaal: 31</i>	<i>Totaal: 18</i>	<i>Totaal: 107</i>

#### Downstream: Organisatie

Openbare raadpleging (1)	Openbare raadpleging (6)	-	Achterban organisatie (5)
Position paper (1)	Brief of mail (4)	-	Belangengroep (5)
-	Position paper (4)	-	Specifieke informatie (4)
<i>Totaal: 2</i>	<i>Totaal: 14</i>	<i>Totaal: 0</i>	<i>Totaal: 47</i>

Tabel 5.8 Downstream: overzicht beïnvloedingswegen naar strategie en betrokkenheid

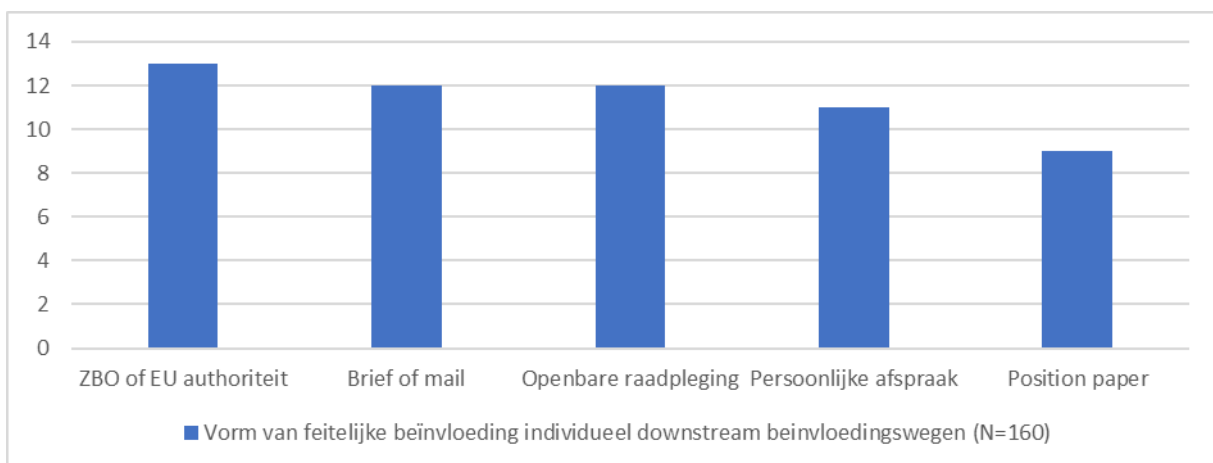
Uit tabel 5.8 blijkt dat de stakeholders in de downstream een voorkeur hebben voor de individuele beïnvloedingsstrategie, als uitgangspunt voor het hanteren van beïnvloedingswegen om een hogere



vorm van feitelijke beïnvloeding te bewerkstelligen. Daarnaast is het opvallend dat de respondenten met een lage betrokkenheid vanuit de organisatie beïnvloedingsstrategie, geen gebruik maken van informele beïnvloedingswegen. Gebaseerd op de gehele tabel maken stakeholders met een lage betrokkenheid vanuit beide strategieën vrijwel geen gebruik van formele en informele beïnvloedingswegen in de downstream, wanneer dit wordt vergeleken met het gebruik van beïnvloedingswegen in de upstream. In de onderstaande paragrafen wordt per beïnvloedingsstrategie ingegaan op de beweegredenen van de respondenten om te kiezen voor deze beïnvloedingswegen.

### 5.3.1 Individueel

Individueel hebben beïnvloeders gebruik gemaakt van 160 beïnvloedingswegen, die hebben geleid tot enige vorm van feitelijke beïnvloeding, om downstream van PSD2 te beïnvloeden. De wegen die volgens de individuele strategie in de downstream het meest gebruikt zijn, staan weergegeven in figuur 5.8. Een respondent stelde: *“Ga er vanuit dat Nederland een praatparlement is en de EU een schrijffparlement. Dus in de EU zal er meer aandacht worden besteed aan consultaties, evaluaties en brieven die je instuurt. In Nederland wordt graag gepraat en is de vertrouwensrelatie die jij hebt met de beleidsmaker van groot belang.”*



Figuur 5.8 Downstream: beïnvloedingswegen - individueel

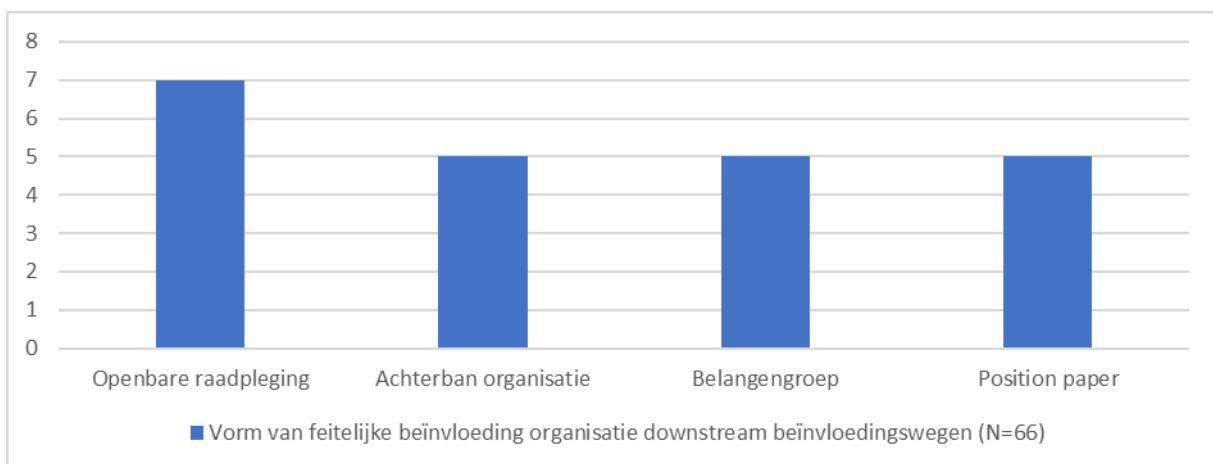
Naast de beïnvloedingswegen ‘openbare raadpleging’ en het ‘position paper’ hebben de stakeholders voornamelijk gebruik gemaakt van de ‘ZBO’s’, ‘brief of mail’ en ‘persoonlijke afspraak’. De voornaamste reden dat er zoveel gebruik is gemaakt van de ZBO’s is omdat de regie op de implementatie van de richtlijn in Nederland bij DNB ligt. *“Wanneer je gereageerd hebt, word je op de hoogte gehouden door de overheid. Doordat ze je dan meer deelgenoot maken van de te nemen stappen en een enkele keer ook tot inhoudelijk in de afstemming met je komen, omdat zij ook niks hebben aan regels die onwerkbaar zijn. Hier staan zij open voor”*, aldus een respondent. Dit werd bevestigd door een andere

respondent die stelde: *“In het geval van PSD2 is er sprake van maximale harmonisatie. Als er issues zijn wordt er voorlichting gegeven en onderzoek gedaan door DNB als het publieke dat vraagt. Daar proberen zij wel aan tegemoet te komen al is het wel binnen de kaders van PSD2. Daar moet ook DNB zich net zoals ieder ander aan houden en dat beperkt de bewegingsruimte.”* Naast het feit dat DNB de regisseur is op de implementatie van PSD2 speelt zij ook een rol in de ontwikkeling van de RTS. Zo hebben meerdere respondenten DNB benaderd om zoals een respondent zei: *“hun zegje te doen en hun oordeel te vellen over de RTS omdat ze wisten dat DNB bij de EBA en het traject betrokken was.”* De beïnvloedingsweg ‘brief of mail’ werd door een beleidsmakende respondent beschreven als: *“Algemeen gerichte brief of mail krijgen wij binnen en nemen we mee. Daar wordt ook een reactie op gegeven en vaak willen partijen bijvoorbeeld een ontmoeting. Maar daar gaan wij ook niet altijd op in omdat we niet met iedereen in gesprek kunnen gaan en omdat er altijd een mogelijkheid is om te reageren op de consultatie die wij uitzetten.”* Hieruit blijkt dat deze mix van beïnvloedingswegen kan leiden tot een vorm van feitelijke beïnvloeding en tevens een mogelijkheid biedt voor een vervolgspraak. Een andere respondent vergeleek een brief met een position paper en stelde: *“Met een brief heb je het echt over een heel concreet punt waarbij je je mening aangeeft en stelt wat je verder mee wilt geven. Een position paper is vaak breder dan dat je benoemt dat deze discussie speelt en we vinden dat je aan bepaalde punten moet denken. Een brief is een concreter en gericht instrument.”* Desalniettemin erkende een andere respondent ook dat meerdere politieke partijen aangeschreven waren, maar dat slechts een enkele gereageerd had. Met betrekking tot de persoonlijke afspraak als individu in de downstream waren de respondenten het erover eens dat: *“Het belangrijkste aspect van deze beïnvloedingsweg is het contact. Hoe goed is je contact en hoe is je vertrouwen. Je focus is, of het nou de Eerste of Tweede Kamer betreft of het zich afspeelt op ambtelijk niveau, om drempel zo laag mogelijk te houden. Als je die drempel kan verlagen of überhaupt helemaal weg kan nemen heb jij de grootste vorm van invloed.”* Wanneer deze band geschept is, bestaat er een mogelijkheid tot het zetten van de volgende stap, aldus een respondent: *“Dan draait het met name om de NL-wetgever van kennis te voorzien. Je moet ze vertellen waar het over gaat en welke problemen er verwacht worden op het moment dat er consultaties komen van wetsvoorstellen, zodat ze dat kunnen meenemen. Als je van tevoren met ze om tafel kunt zitten dan kan dat soms effectief zijn.”* Eenzelfde punt kwam terug in de vergelijking die een respondent maakte tussen een minister en een Kamerlid: *“Een beïnvloeder maakt zichzelf interessant en kan praten vanwege het ontbreken van een machtsbalans tussen beide personen. Je hebt een Kamerlid die de minister moet controleren en de minister heeft honderden ambtenaren achter zich. Een Kamerlid heeft, als hij geluk heeft, een beleidsmedewerker en/ of een persoonlijk medewerker. ‘That’s it’ en dan mag hij ook nog hopen dat het een van zijn weinige portefeuilles is.”* Om hun kennis te vergroten staan beslissers open voor een persoonlijke afspraak. Deze geven de beïnvloedsters een mogelijkheid hun standpunt te benadrukken.

Samengevat, bevestigt het gebruik van deze beïnvloedingswegen de beïnvloedingsstrategie van Labovic (2017) vanwege het grote gebruik van persoonlijk contact, wat centraal staat in de individuele beïnvloedingsstrategie. Zo zorgt een vertrouwensrelatie voor het beïnvloeden van de implementatie van PSD2 en de bijbehorende RTS. Brieven en mails worden vaak toegepast om in gesprek te komen met de beslissers, die hier open voor staan. De overige stappen die Labovic (2017) beschrijft in de downstream zijn afhankelijk van de implementatie van de richtlijn.

### 5.3.2 Organisatie

Als organisatie maken de respondenten 66 keer gebruik van beïnvloedingswegen in de downstream. De meest gehanteerde wegen staan hieronder weergegeven in figuur 5.9. De reden om als organisatie te handelen werd door een respondent verklaard als: *“Het kan dus zijn dat een belangengroep van consumentenpartijen samen optrekken met een belangengroep voor aanbieders. Ik denk dat dit een effectieve manier is, omdat je dan eensgezind kan uit leggen dat hier sprake is van een probleem, waarvoor een oplossing nodig is.”*



Figuur 5.9 Downstream: beïnvloedingswegen - organisatie

Uit de grafische weergave blijkt dat naast de openbare raadpleging en position paper de achterban van de organisatie en de belangengroep veel gebruikte wegen zijn. De achterban van de organisatie wordt vooral ingezet als extra mogelijkheid om de boodschap van de beïnvloeder over te brengen. Zo stelde een respondent: *“Met onze leden delen we onze position papers, waarop zij zelf ook input leveren en die zelf ook weer kunnen gebruiken. Het werkt dus twee kanten op.”* Deze manier van beïnvloeden zorgt ervoor dat de meerwaarde voor de leden van een organisatie zichtbaar wordt en zorgt ervoor dat de boodschap, die de organisatie wilt uitdragen, breed gedragen wordt. Hiermee versterkt de organisatie haar positie en verbetert het de monitoring van de implementatie van de wetgeving. De meest herkenbare belangengroep is volgens de respondenten het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB) onder voorzitterschap van DNB. Het MOB bestaat onder andere uit koepels van banken,

ondernemers en ouderen en heeft geen formele bevoegdheid. Een respondent stelde: *“Al heeft MOB geen formele bevoegdheden, het verslag van het overleg wordt altijd gestuurd naar de minister van Financiën en deze stuurt het altijd door naar de Tweede Kamer. Hier kunnen rare dingen in staan, waarop de minister zal zeggen regel dat. Formeel is het dus niks, maar als iemand uit de bocht schiet komt dat in het verslag en heeft dat zeker gevolgen.”* Indirect kan het MOB dus wel invloed uitoefenen op de implementatie van de wetgeving, zo werd het MOB door enkele beslissers onder de respondenten beschouwd als: *“Een mechanisme voor maatschappelijke organisaties om invloed bij DNB zichtbaar te maken”*. Daarnaast beschouwen de deelnemers van het MOB het overleg als een middel om gemakkelijk met elkaar in contact te komen en informatie uit te wisselen. Over andere belangengroep stelde een respondent met een hoge betrokkenheid in de upstream: *“Werken in een belangengroep kan helpen en heel effectief zijn. Zo ook sociale partners. Ik moet wel zeggen dat het vaker gebeurt in een nationale context, want dan zijn de lijntjes een stuk korter. Ook het sociaal beleid is op EU-niveau een stuk minder ontwikkeld.”*

Concluderend, zorgen de gevestigde belangengroepen en informele onderlinge contacten in de downstream ervoor dat de implementatie van Europese wetgeving in de gaten wordt gehouden en dat de posities van partijen breed gedragen worden. Ook zorgen gevestigde overlegorganen als het MOB ervoor dat er snel geschakeld kan worden met beslissers en mogelijke problemen snel aan het licht komen.

#### 5.4 Beïnvloedingsstrategie: mix beïnvloedingswegen

In beide beïnvloedingsstrategieën in de up- of downstream maken respondenten soms gebruik van een mix van beïnvloedingswegen. Er zijn twee soorten mix te onderscheiden, namelijk een combinatie met gesprek en een combinatie van een informele beïnvloedingsweg met de media. De meest voorkomende mix is die van een brief of mail en een persoonlijk gesprek. Zo stellen verschillende respondenten dat het bij een brief of mail niet om de inhoud gaat, maar met name om het praten met mensen of om het netwerk te vergroten. Een respondent stelde: *“Het is belangrijk dat er persoonlijk contact komt met een aantal belangrijke woordvoerders, want ik weet dat er over een half jaar een heel belangrijk onderwerp is wat er gaat komen, zodat wanneer het onderwerp gaat spelen, de brieven beter worden gelezen en meer effect hebben. Het gaat om het opbouwen van een netwerk.”* In de upstream gaat het op dezelfde manier volgens een andere respondent en beschreef dit als: *“We gebruiken eigenlijk een combinatie van die formele invloedswegen met gesprekken. En kijken dan breder, dus niet alleen de flow van de EC of specifieke MEP of rapporteurs, maar ook gewoon de PV van verschillende landen en indien betrokken de ministeries en toezichthouders.”*

Een andere versie van deze mix is die van informeel contact en persoonlijk gesprek. Zo stelde een respondent: *“Ik probeer eigenlijk zo snel mogelijk na een contactmoment tijdens een informeel event, zoals een borrel of een lunch, als er ruimte is en wanneer het zin heeft een afspraak te regelen. Dan kan je rustig dingen uitleggen in plaats van tussen de bitterballen door je punt te maken”*. Opvallend is hierbij dat de beïnvloedingswegen voornamelijk gehanteerd worden om een gesprek te bewerkstelligen. Ook moet opgemerkt worden dat de respondenten die van deze mix gebruik maakten een hoge betrokkenheid toonden in zowel de up- of de downstream. Een tweede en minder voorkomende mix betreft een combinatie van een informele beïnvloedingsweg en de media. Zo stelde een respondent: *“Mijn persoonlijke insteek is om de logica voor zich te laten spreken, wetend dat de logica niet altijd gevolgd wordt. Vandaar de diverse publicaties om mensen mee te nemen in de goede gedachtenlijn.”* Deze respondent maakt hier gebruik van een mix, die bestaat uit specifieke informatie en media, om zo enige vorm van beïnvloeding uit te oefenen op het wetgevingsproces omtrent de PSD2.

#### *Bevindingen: Beïnvloedingsstrategieën*

Het analyseren van de beïnvloedingsstrategieën in de up- en downstream, vanuit de individuele strategie, de organisatie strategie en een mix van beïnvloedingswegen, leidt tot de volgende bevindingen. De gebruikte beïnvloedingswegen in de up- en downstream bevestigden de beïnvloedingsstrategieën van zowel Labovic (2017) als Van Schendelen (2017). Zo bleek dat het kennen van de juiste personen van belang om de beïnvloedingswegen, als individu, op een effectieve manier te hanteren. Ook bleek een netwerk, bestaande uit belangengroepen en bevriende belangengroepen, essentieel in het gebruiken van de beïnvloedingswegen als organisatie. In verhouding lag de nadruk in de upstream meer op samenwerking en afstemming middels position papers door EU-koepels en belangengroepen. Hierdoor kunnen de stakeholders een breder gedragen boodschap overgebracht worden, die naar verwachting meer invloed zal hebben. In de downstream verschuift dit naar het persoonlijk contact en wordt er meer vanuit het individu gehandeld. Vanwege de ervaren laagdrempeligheid van de downstream kunnen stakeholders het momentum benutten en hun eigen boodschap uitdragen. Tot slot maken de respondenten, naarmate de betrokkenheid toeneemt, gebruik van een mix aan formele en/of informele beïnvloedingswegen om in persoonlijk contact te komen met een beleidsmaker. Een minder voorkomende mix aan beïnvloedingswegen is het combineren van een informele beïnvloedingsweg met de media om een vorm van feitelijke beïnvloeding te bewerkstelligen.

Naast deze bevindingen valt de hoge betrokkenheid van de respondenten in de downstream op. De literatuur stelt dat er in de upstream de meeste winst te behalen valt wat betreft het beïnvloeden van de EU wet en regelgeving en dat wijzigingen in de downstream erg lastig zijn. Daarnaast is er bij de PSD2 wetgeving sprake van maximale harmonisatie en is het bij wet vastgelegd dat er vrijwel niets kan

worden aangepast aan de wet. Toch zijn de respondenten betrokken in de downstream omdat door enkele het beïnvloeden in de upstream niet haalbaar wordt geacht, zij dit hebben overgelaten aan hun EU-koepels en/of pas laat op de hoogte zijn van de mogelijke implicaties van de wetgeving en nu reparaties proberen te verrichten. Daarnaast is het opvallend dat vrijwel alle respondenten in zowel de up- als de downstream en middels beide beïnvloedingsstrategieën veel gebruik maken van openbare raadplegingen. Tot slot kan op basis van tabel 5.7 in de upstream en tabel 5.8 in de downstream worden geconcludeerd dat volgens de respondenten de individuele strategie, ongeacht de betrokkenheid, in meer gevallen leidt tot een vorm van feitelijke beïnvloeding. Op basis van deze gegevens blijkt het hanteren van beïnvloedingswegen vanuit een individuele beïnvloedingsstrategie te leiden tot effectieve beïnvloeding.

## 6. Conclusie, reflectie en aanbevelingen

Dit hoofdstuk zet de conclusie van dit onderzoek uiteen op basis van de netwerkanalyse en zal het de hoofdvraag beantwoorden. Daarnaast wordt er een reflectie gegeven op de casus en de respondenten, de keuzes voor de beïnvloedingsstrategieën en -wegen en de definitie van effectieve beïnvloeding. Het hoofdstuk sluit af met een viertal aanbevelingen ter verrijking van de literatuur over beïnvloeding en Public Affairs Management.

### 6.1 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt er antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek en worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek voor het verrijken van de literatuur over beïnvloeding en PAM. Het beschrijven van de kern van PAM en het identificeren van de individuele en organisatie beïnvloedingsstrategieën in zowel de up- als downstream in het theoretisch kader, heeft de eerste deelvraag beantwoord. De tweede deelvraag is beantwoord door het beschrijven en identificeren van de formele en informele beïnvloedingswegen. In het vierde hoofdstuk is het antwoord op de derde deelvraag over het EU-besluitvormingsproces en de betrokken instellingen bij PSD2 geformuleerd. Daarnaast zijn de verschillende beïnvloedingswegen en -strategieën door stakeholders, die enige vorm van feitelijke beïnvloeding hebben bewerkstelligd op PSD2, getoetst in het vijfde hoofdstuk waarmee de vierde deelvraag beantwoord is. In ditzelfde hoofdstuk is een aanzet gegeven tot een relatie tussen stakeholderbetrokkenheid, beïnvloedingsstrategieën en beïnvloedingswegen welke in de conclusie verder uitgewerkt worden. Het beantwoorden van deze deelvragen heeft een basis gecreëerd voor een antwoord op de hoofdvraag:

*Waarom kiezen stakeholders bepaalde beïnvloedingswegen bij hun beïnvloedingsstrategieën in zowel de upstream als de downstream om de Payment Service Directive 2 effectief te beïnvloeden?*

Tabel 6.1 laat zien welke beïnvloedingswegen in de up- en de downstream van de PSD2 vooral gebruikt zijn met enige vorm van feitelijke beïnvloeding. Hierin wordt geen onderscheid gemaakt tussen formele of informele beïnvloedingswegen. De tabel geeft zicht op de meest gebruikte beïnvloedingswegen die volgens respondenten tot feitelijke beïnvloeding leiden per beïnvloedingsstrategie in zowel de up- als de downstream.

Upstream		Downstream	
<i>Individueel</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Individueel</i>	<i>Organisatie</i>
Openbare raadpleging (8)	Openbare raadpleging (5)	ZBO of EU-autoriteit (13)	Openbare raadpleging (7)
Deelname Expert-groep (7)	Position Paper (5)	Openbare raadpleging (12)	Achterban organisatie (5)
Position Paper (6)	Belangengroep (4)	Brief of mail (12)	Belangengroep (5)
Persoonlijke afspraak (6)	Bevriende belangengroep (4)	Persoonlijke afspraak (11)	Position paper (5)
Ambtenaar (6)	Brief of mail (3)	Position paper (9)	Meerdere met score 4

Tabel 6.1 Overzicht beïnvloedingswegen, die leiden tot een hoge vorm van feitelijke beïnvloeding

Tabel 6.1 bevestigt het beeld dat uiteengezet is in tabel 5.7 en 5.8, welke laten zien dat stakeholders, die een hoge en lage betrokkenheid tonen in zowel de up- als de downstream, bij het gebruik maken van formele en informele beïnvloedingswegen, de hoogste vorm van feitelijke beïnvloeding bereiken wanneer zij handelen vanuit individuele beïnvloedingsstrategie. Om de hoofdvraag verder te beantwoorden naar formele en informele beïnvloedingswegen is het nodig tabel 6.1 om te zetten naar een lijst, om vervolgens een classificatie te hanteren waarbij vijf punten worden toegekend voor de meest gebruikte beïnvloedingsweg en 1 punt voor de minst gebruikte beïnvloedingsweg in een arena en tijdens een beïnvloedingsstrategie. Bij evenveel gebruik krijgen de beïnvloedingswegen evenveel punten toegekend. Dit resulteert in tabel 6.2.

Beïnvloedingsweg	Upstream		Downstream		Totaal
	Individueel	Organisatie	Individueel	Organisatie	
Openbare raadpleging	5	5	4	5	<b>19</b>
Position paper	3	4	1	4	<b>12</b>
Belangengroep	0	3	0	4	<b>7</b>
Persoonlijke afspraak	3	0	2	0	<b>5</b>
Brief of mail	0	1	4	0	<b>5</b>
ZBO of EU-autoriteit	0	0	5	0	<b>5</b>
Deelname expertgroep	4	0	0	0	<b>4</b>
Achterban organisatie	0	0	0	4	<b>4</b>
Ambtenaar	3	0	0	0	<b>3</b>
Bevriende belangengroep	0	3	0	0	<b>3</b>

Tabel 6.2 Classificatie meest gehanteerde beïnvloedingswegen



Uit de classificering van tabel 6.2 blijken de beïnvloedingswegen: ‘openbare raadpleging’, ‘position paper’ en ‘belangengroep’ het meest gekozen vanuit de beïnvloedingsstrategieën die stakeholders in de up- en downstream hebben gebruikt om enige vorm van feitelijke beïnvloeding uit te oefenen op de PSD2. Deze voorkeur is als volgt te begrijpen:

1. De openbare raadpleging zien respondenten als een beïnvloedingsweg, die zo laagdrempelig is dat het een gemiste kans is om er geen gebruik van te maken. Dit blijkt ook uit het feit dat zowel respondenten die opereren vanuit beide beïnvloedingsstrategieën, zowel met een lage als hoge betrokkenheid, veel gebruik maken van de beïnvloedingsweg met een vorm van feitelijke beïnvloeding tot gevolg. De openbare raadpleging brengt de boodschap van stakeholders rechtstreeks over aan de betrokken ambtenaren en deze zijn verplicht te reageren. Ook respondenten die zelf beleidsmakers zijn, bevestigden dat zij hier het meeste waarde aan hechten. Op basis van deze gegevens kan de openbare raadpleging worden gezien als een beïnvloedingsweg die leidt tot effectieve beïnvloeding. Met betrekking tot de PSD2 zijn er tal van mogelijkheden voor stakeholders om gebruik te maken van deze beïnvloedingsweg. Zo heeft de EC een consultatie voor het bijbehorende greenpaper gepubliceerd als aanleiding tot de herziening van de wetgeving, heeft de EBA meerdere consultaties gepubliceerd voor het opstellen van de Regulatory Technical Standards (RTS) en de guidelines, en heeft het ministerie van Financiën een consultatie gepubliceerd voor de implementatie van de wetgeving. Er zijn in de up- en downstream dus genoeg laagdrempelige mogelijkheden om de PSD2 wetgeving te beïnvloeden en hier is door de respondenten veel gebruik van gemaakt. Opvallend is dat de literatuur over beïnvloeden vrijwel geen melding maakt van deze, in de praktijk zo geliefde, beïnvloedingsweg. Een aanbeveling is om deze beïnvloedingsweg en de effecten daarvan verder uit te diepen in een vervolgonderzoek.
2. Het position paper wordt door de respondenten met een lage en hoge betrokkenheid vanuit de individuele als de organisatie beïnvloedingsstrategie gezien als een beïnvloedingsweg om de interne belangen en het mandaat af te stemmen binnen een organisatie of een belangengroep. Een position paper maakt de doelen van beïnvloeding concreet en zorgt voor een ‘elevator pitch’ die voor een beïnvloeder niet weg te denken is. Daarnaast is het een erg gemakkelijke manier om de boodschap nogmaals te benadrukken bij een beleidsmaker, door deze bijvoorbeeld achter te laten na een persoonlijk gesprek of deze mee te sturen met een brief of mail. Dit maakt het position paper een beïnvloedingsweg die leidt tot effectieve beïnvloeding.
3. De belangengroep is het toonbeeld van de organisatie beïnvloedingsstrategie van Van Schendelen (2017). Zo zorgt het beïnvloeden in een samenwerkingsverband als belangengroep voor een vergroting van het mandaat en bereik van de beïnvloeder en zorgt het voor neutralisatie van de boodschap. Een kenmerkend voorbeeld hiervan zijn de verschillende EU-koepelorganisaties in Brussel,

die daar de ontwikkelingen waarnemen en doorzetten naar hun achterban. Aan de andere kant is er in Nederland bijvoorbeeld het MOB, waarin de organisaties die betrokken zijn in het betalingsverkeer elkaar kunnen vinden en gezamenlijke standpunten in kunnen nemen, wat rechtstreeks wordt doorgestuurd naar zowel de minister van Financiën als naar de Tweede Kamer. Stakeholders met een hoge en lage betrokkenheid maken met name in de upstream gebruik van deze beïnvloedingsweg en sluiten zich hierbij aan als individu of als organisatie. In de downstream maken met name stakeholders met een hoge betrokkenheid gebruik van deze informele beïnvloedingsweg met een vorm van feitelijke beïnvloeding tot gevolg. De hoge mate van feitelijke beïnvloeding middels deze beïnvloedingsweg laat zien dat het gebruik van deze beïnvloedingsweg leidt tot effectieve beïnvloeding.

4. De persoonlijke afspraak weerspiegelt in de up- en de downstream de kern van de individuele beïnvloedingsstrategie van Labovic (2017). Het opbouwen van een netwerk aan contacten en ontwikkelen van een vertrouwensrelatie zorgen ervoor dat invloed uitgeoefend kan worden. De stap naar een persoonlijke afspraak wordt vaak gemaakt naar aanleiding van het gebruik van een formele of informele beïnvloedingsweg. Deze beïnvloedingsweg wordt in hoge mate toegepast door stakeholders met een hoge betrokkenheid vanuit de individuele beïnvloedingsstrategie met een vorm van feitelijke beïnvloeding tot gevolg. Hierdoor kan geconcludeerd worden dat het actief toepassen van deze informele beïnvloedingsweg leidt tot effectieve beïnvloeding.
5. De overige beïnvloedingswegen, die voorkomen in de classificering, zijn slechts toegepast vanuit een enkele beïnvloedingsstrategie en in een enkele arena. Deze beïnvloedingswegen zijn toegelicht in de bevindingen van de netwerkanalyse. Opvallend is dat respondenten de RTS erg benadrukken in de downstream, maar hier in de upstream minder mee bezig zijn. Een aanbeveling is de ontwikkeling en de beïnvloeding van een RTS verder te onderzoeken in de upstream om hier een mogelijke verklaring voor te vinden aangezien hier een gat in de literatuur is bevonden. Het gebruik van de overige beïnvloedingswegen in de upstream bevestigt de beïnvloedingsstrategieën van Van Schendelen (2017) en Labovic (2017), aangezien zij beiden stellen dat de grootste beïnvloeding van een EU-richtlijn in de upstream plaatsvindt.

De hierboven genoemde formele beïnvloedingswegen: 'openbare raadpleging' en 'position paper' worden in zowel de up- als downstream en bij zowel hoge als lage betrokkenheid beschouwd als beïnvloedingswegen, die in elke context leiden tot effectieve beïnvloeding. Voor de informele beïnvloedingswegen: 'belangengroep' en 'persoonlijke afspraak', bestaat er een verschil wat betreft effectieve beïnvloeding afhankelijk van de betrokkenheid van de stakeholder.

Wanneer de beïnvloedingswegen, die voort zijn gekomen uit dit onderzoek, worden vergeleken met de meest gehanteerde beïnvloedingswegen die Wilbers (1990) 28 jaar geleden heeft gevonden (zie paragraaf 2.4), vallen drie zaken op:

1. Er is een sterke verschuiving opgetreden van informele naar formele beïnvloedingswegen. Deze verschuiving zou te maken kunnen hebben met het beter toegankelijk zijn van de formele beïnvloedingswegen;
2. De beïnvloedingswegen 'werkbezoek' en 'media' worden nu bijna niet meer beschouwd als beïnvloedingswegen die leiden tot feitelijke beïnvloeding. De verschuiving zou te maken kunnen hebben met de digitalisering waardoor formele beïnvloedingswegen beter zijn opgenomen in het systeem en toegankelijker zijn. Ook zou het te maken kunnen hebben met de hoge mate van betrokkenheid die de respondenten uit het onderzoek van Wilbers (1990) hebben getoond wat overeenkomt met de bevinding uit 5.1.1;
3. De beïnvloedingsweg 'Brief aan Kamercommissie' is door geen enkele respondent in dit onderzoek benoemd. Dit kan verklaard worden doordat de respondenten persoonlijke vertrouwensrelaties op hebben gebouwd met Kamerleden, die zitting nemen in de Kamercommissie, en hun communicatie naar deze leden personaliseren om een grotere slagingskans te hebben. Een algemene brief aan de gehele Kamercommissie waarin verschillende leden zitting nemen, kan mogelijk minder doeltreffend zijn.

#### *Samengevat: Conclusie*

*De beïnvloedingswegen: 'openbare raadpleging', 'position paper', 'belangengroep' en 'persoonlijke afspraak' zijn het meest door de respondenten gehanteerd vanuit de verschillende beïnvloedingsstrategieën omtrent de PSD2 voor zowel de Europese als de nationale besluitvorming met effectieve beïnvloeding tot gevolg. Bij het gebruik van deze beïnvloedingswegen wordt de individuele beïnvloedingsstrategie beschouwd als meer effectief dan de organisatie beïnvloedingsstrategie en speelt de mate van betrokkenheid een beperkte rol in het gebruik van de formele beïnvloedingswegen. Wel speelt betrokkenheid een rol in het gebruik van de informele beïnvloedingswegen, waarvan er meer en andere worden gehanteerd bij een hoge betrokkenheid ten opzichte van een lage betrokkenheid. Er kan geconcludeerd worden dat een hoge betrokkenheid van een stakeholder leidt tot een hogere mate van feitelijke beïnvloeding en zo ook effectieve beïnvloeding. Tenslotte verschilt het beeld over de beïnvloedingswegen met de bevindingen van Wilbers (1990) over beïnvloedingswegen 28 jaar geleden. Toen werd er meer nadruk gelegd op de informele beïnvloedingswegen ten opzichte van de formele beïnvloedingswegen die zijn gehanteerd in dit onderzoek.*

## 6.2 Reflectie

In deze scriptie is getracht, zoals in de methodologie is beschreven, om alle onderdelen van dit onderzoek zorgvuldig weer te geven. Toch kent het onderzoek enkele beperkingen, die van invloed zijn op de netwerkanalyse en de conclusie. Deze beperkingen worden hieronder weergegeven.

1. Casus en respondenten. Voor dit onderzoek is enkel de casus over de PSD2 geanalyseerd en is er contact opgenomen met 17 betrokken stakeholders van grote en kleine, koepel en losstaande en Europees en Nederlands georiënteerde organisaties. De variatie aan stakeholders is gelimiteerd tot het netwerk van de onderzoeker en de benaderde stakeholders. Objectief gezien zijn er meer stakeholders vanuit andere organisaties en/ of nationaliteiten betrokken geweest bij het beïnvloeden van PSD2 in de up- en downstream maar was het vanwege de beperkte onderzoektijd van deze scriptie niet mogelijk hen te identificeren, met hen in contact te komen en mee te nemen in het onderzoek. Daarnaast treden slechts enkele stakeholders naar buiten met hun posities en zijn zij lastig te herkennen. De beperking die dit oplegt is dat een grotere populatie aan respondenten wellicht andere accenten had kunnen toevoegen aan de resultaten. Echter, de verwachting is dat de grote lijnen van het onderzoek gelijk blijven aangezien de bevonden beïnvloedingswegen, die leiden tot effectieve beïnvloeding leiden, duidelijk naar voren treden.
2. Keuze voor beïnvloedingsstrategieën. Het onderzoek beperkt zich tot de meer algemene beïnvloedingsstrategieën van Labovic (2017) en Van Schendelen (2017) en geeft hiermee een algemeen beeld waarin alle, door hen genoemde, beïnvloedingswegen meegenomen worden. Andere beïnvloedingsstrategieën richten zich meer op specifieke beïnvloedingswegen of specifieke soort beleidsmakers om te beïnvloeden, zoals ambtenaren of parlementariërs. Deze meer gerichte strategieën zouden het algehele beeld van beïnvloedingswegen teveel inperken en daarmee ook de uitspraken over beïnvloedingswegen beperken. Daarnaast zou dit nog meer dimensies toevoegen dan de vier dimensies die nu gehanteerd worden. Dit zou het doen van algemene uitspraken vermoeilijken door het feit dat het aantal respondenten binnen deze tijd ook beperkt is.
3. Keuze van beïnvloedingswegen. De beïnvloedingswegen in dit onderzoek zijn verzameld door de onderzoeker op basis van verschillende bronnen en geverifieerd bij de respondenten. Alle gevonden en benoemde beïnvloedingswegen zijn meegenomen in de creatie van de longlist en gebundeld bij overlapping. Er bestaat een mogelijkheid dat beïnvloedingswegen vanuit andere beïnvloedingsstrategieën anders gedefinieerd of benaderd worden, maar hier is zoveel mogelijk rekening mee gehouden door deze te verifiëren.
4. Definitie van effectieve beïnvloeding. Zoals uiteengezet in paragraaf 2.5 is het erg lastig te bepalen wanneer er sprake is van feitelijke beïnvloeding. Daarom werkt het onderzoek op basis van

satisfacties van beïnvloeders die betrekking hebben op het niet of in enige vorm behalen van gestelde lobbydoelstellingen. Dit kan worden beschouwd als geen (0) of enige vorm (1) van feitelijke beïnvloeding. Door de hoeveelheid aan enige vorm van feitelijke beïnvloeding te bundelen in een dataset naar beïnvloedingswegen, arena, strategie en betrokkenheid, is het overzicht weergegeven waarop de analyse is verricht. Er is in dit onderzoek sprake van een beïnvloedingsweg die leidt tot effectieve beïnvloeding wanneer deze in hoge mate leidt tot enige vorm van feitelijke beïnvloeding en dus wanneer organisatie doelstellingen worden behaald. De beperking van deze definitie hangt samen met de bovenstaande beperkingen en is dus onderhevig aan de casus, respondenten, beïnvloedingsstrategieën, beïnvloedingswegen en de onderzoeker.

### 6.3 Aanbevelingen

Uit het onderzoek, de conclusie en de reflectie komen enkele aanbevelingen naar voren, die zullen bijdragen aan de theorie van beïnvloeding en Public Affairs Management (PAM). Aanbeveling 1 en 2 constateren duidelijke hiaten in de theorie over beïnvloeding en PAM en aanbeveling 3 en 4 dienen tot een verdere beschrijving en onderbouwing van beïnvloedingswegen, die leiden tot effectieve beïnvloeding.

1. Verder onderzoek naar de beïnvloedingsweg 'openbare raadpleging'. Deze beïnvloedingsweg wordt vrijwel niet genoemd in de literatuur, terwijl zowel de beïnvloeder als de beleidsmaker hier volgens dit onderzoek veel gebruik van maakt en tevens waarde aanhecht. Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat openbare raadpleging onderzocht moet worden en zo nodig verder opgenomen dient te worden in theorie van beïnvloeding en PAM.
2. Verder onderzoek naar de beïnvloeding van de ontwikkeling van een RTS door de EBA. Het beïnvloeden van de ontwikkeling van de RTS werd door enkele respondenten gezien als een evolutie van de lobbyarena in de upstream, aangezien deze één op één geïmplementeerd dient te worden door de nationale toezichthouder en vrijwel niet aan verandering onderhevig is. De beïnvloeding hiervan is enigszins aan bod gekomen in dit onderzoek en vereist nader onderzoek aangezien dit een relatief nieuwe aanpassing in het EU-wetgevingsproces is en heeft geleid tot een nieuwe lobbyarena. Deze literatuur wordt enkel juridisch beschreven door Erdélyi (2016) en ontbreekt in de literatuur over beïnvloeding.
3. De beïnvloedingswegen werkbezoek en media dienen verder onderzocht te worden om een vergelijking met de beïnvloedingswegen van 28 jaar geleden van Wilbers (1990) te voltooien en hier meer uitspraken over te doen. Dit onderzoek laat zien dat er een verschil bestaat tussen wat er toen is gedaan om te beïnvloeden en wat er nu is geconcludeerd. Dit laat zien dat onder andere

de factor tijd van invloed is geweest op de keuze voor specifieke beïnvloedingswegen. Vervolgonderzoek zou meerdere variabelen kunnen onderscheiden die deze verandering bepaalt en een bijdrage leveren aan de literatuur over PAM.

4. Vervolgonderzoek naar beïnvloedingswegen in andere EU-wetgevingsprocedures, andere sectoren en met andere betrokken stakeholders. Waar Van Schendelen (2017) voor het eerst in de literatuur over beïnvloeding een opsomming maakte van de verschillende beïnvloedingswegen is dit onderzoek een stap verder gegaan door deze lijst te definiëren, uit te breiden en te toetsen. Aangezien dit onderzoek een eerste in zijn soort is over specifieke beïnvloedingswegen dienen de conclusies verder getoetst te worden naar een vorm van feitelijke beïnvloeding. Een vergelijkbare case study zou mogelijk meer inzichten kunnen geven in beïnvloedingswegen en beïnvloedingsstrategieën in verschillende sectoren, om zo de resultaten met elkaar te kunnen vergelijken en vast te stellen wanneer er sprake is van effectieve beïnvloeding.

## 7. Lessen voor beïnvloeding en overige bevindingen

Op basis van de verschillende interviews en de gelezen literatuur over beïnvloeding zijn er een aantal inzichten ontstaan, die deels of niet in het onderzoek naar voren zijn gekomen. Deze inzichten worden hieronder praktisch en toepasbaar uiteengezet in algemene lessen voor beïnvloeding. Daarnaast zullen beïnvloedingswegen, die naast beïnvloedingswegen uit de conclusie als effectief en ineffectief werden beschouwd, besproken worden, waarmee een eerste aanzet wordt gegeven tot de ontwikkeling van een beïnvloedingsstrategie.

### 7.1 Algemene lessen voor beïnvloeding

Hieronder staan een aantal punten uiteengezet die van belang zijn voor elke beïnvloeder. Deze punten zijn gebaseerd op zowel de theorieën van Van Schendelen (2017) en Labovic (2017) als de verschillende reacties van de respondenten.

#### 7.1.1 Voorbereiding

- Monitor de nieuwe ontwikkelingen en verschuif indien nodig de focus van beïnvloeding naar Brussel. Zowel Van Schendelen (2017) als Labovic (2017) stellen dat de grootste winst voor beïnvloeding behaald kan worden in de upstream. Zo is in vrijwel alle nationale wet en regelgeving, EU-wetgeving vervlochten en worden er vrijwel dagelijks nieuwe EU-wetsvoorstellen gepubliceerd. Monitor deze door attenteringen aan te maken op relevante onderwerpen via de websites van de EU-instellingen en toezichthouders.
- Wees niet te afhankelijk van koepelorganisaties. Samenwerken en het opereren in de vorm van een koepelorganisatie vergroot zoals gezegd het bereik en het mandaat en het neutraliseert de boodschap. Een keerzijde is echter dat specifieke standpunten hierdoor kunnen verwateren en bepaalde wetgeving als niet relevant wordt geacht terwijl zij dit wel is.
- Begin een beïnvloedingstraject met het opstellen van een position paper. Het position paper is de uitgangspunt van de te bereiken lobbydoelen, zorgt het voor een interne afstemming binnen de organisatie en geeft de beïnvloeder een mandaat. Daarnaast maakt het de uitkomst van het beïnvloedingsproces tastbaar omdat de doelen wel of niet gehaald kunnen zijn. Tot slot zorgt een position paper ervoor dat andere beïnvloeders, die vergelijkbare doelen hebben, of beslissers, die zich willen verdiepen in de punten waar de beïnvloeder iets aan wilt veranderen, de beïnvloeder kunnen vinden. Stuur het position paper mee met een brief of laat het achter bij een gesprek als naslagwerk.

Een respondent vatte deze punten duidelijk samen en stelde: *“Ja interne afstemmingen en het gewoon op tijd zijn dat is de grootste uitdaging. En dat is ook een grote uitdaging omdat je ziet dat heel veel*

*mensen binnen de organisatie zich pas gaan realiseren wat er is gebeurd op het moment dat de wetgeving al gepubliceerd is. Het kunnen mobiliseren met interne overtuiging en om die effectief vorm te geven, dat is ontzettend belangrijk. Daar is eigenlijk de meeste winst te behalen en als je dat goed op orde hebt, zijn die andere dingen niet zo heel moeilijk. Maar het intern mensen meekrijgen en voldoende backing hebben, dat is essentieel”.*

### 7.1.2 Gedurende het besluitvormingsproces

- Identificeer betrokken ambtenaren, besluitvormers en andere beïnvloeders bij de wetgeving. Vooral de nationale ambtenaren die zich bezighouden met het BNC-fiche, vormen in het eerste stadium van het wetgevingsproces een belangrijke schakel in de positiebepaling van Nederland in de Raad van de EU en de Nederlandse Europarlementariërs in het EP. Beïnvloeden van en in contact blijven met deze ambtenaren heeft dan ook een groot effect in zowel de up- als de downstream. Daarnaast is het noodzakelijk te weten welke standpunten besluitvormers, beïnvloeders en lidstaten hebben ingenomen omtrent het wetgevingsvoorstel. Hierdoor kunnen beslissers van informatie en standpunten worden voorzien en kan er worden samengewerkt met andere beïnvloeders of lidstaten.
- Maak gebruik van alle consultaties in de up- en de downstream. Vanuit de besluitvormers is aangegeven dat zij consultatiereacties het zwaarstwegende middel vinden, omdat dit hen verplicht er iets mee te doen en er een reactie op te geven. Ter illustratie is er in NL een consultatie uitgezet over PSD2, maar in de upstream en dan met name bij het opstellen van de RTS en guidelines, heeft de EBA alleen al er 10 uitgezet, waarbij elke consultatiereactie in beschouwing wordt genomen. Ook hier kunnen middels de verschillende websites attenteringen voor worden aangemaakt.
- Probeer niet te zichtbaar te zijn. Een respondent stelde: *“Weet dat je signaal duidelijk is en bij de juiste geadresseerde neergelegd. Maar het heel vaak op hetzelfde belletje blijven drukken, voegt daaraan niets meer toe en verzwakt de boodschap.”* Een mogelijkheid is wel om de boodschap middels andere organisaties over te brengen aan de beleidsmakers.
- Geen ‘tegen’ houding aannemen, maar iets doen. Tegen bepaalde wetgeving zijn terwijl er al een wetsvoorstel in behandeling is, is erg lastig en zou dan slechts na een lange periode kunnen stranden in het EP. De wet zal er dus vrijwel zeker komen en dan is het effectiever om met problemen en bijbehorende oplossingen te komen in plaats van tegen te zijn.
- Informeer het thuisfront over de laatste ontwikkelingen. Het is van belang dat de personen die de beïnvloeder het mandaat tot beïnvloeding hebben gegeven up to date worden gehouden van de ontwikkelingen daarvan. Een respondent stelde: *“Je moet van te voren zorgen dat je de mensen*



*informeert en terug hoort over hoe zij er in staan en of ze meer informatie willen dan kan je daar al op inspelen. Nooit met problemen komen, altijd met oplossingen.”*

### 7.1.3 Na publicatie in EU-staatsblad

- Beïnvloeding houdt niet op bij publicatie in het EU-staatsblad. Zoals een respondent stelde: *“Je zit er altijd in voor de long game, want naast de ene lobby doe je ook de andere lobby dus blijf je bezig.”* Het publiceren van een wetsvoorstel in het EU-staatsblad betekent wellicht dat de upstream aan een einde komt en de downstream begint, maar er zijn genoeg andere wetsvoorstellen die beïnvloed kunnen worden middels het onderhouden en benutten van het netwerk. Daarnaast is er afhankelijk van de mate van harmonisatie van de wetgeving, nog ruimte om een EU besluit te gaan laden en vulling te geven en operabel te maken, dat ook beïnvloed kan worden.
- Er komt altijd een evaluatie van de wetgeving door de EC met een mogelijke revisie van wetgeving. Een respondent stelde: *“Wat je nog kan doen als het EU-besluit er ligt, is zorgen dat je een goed monitoringssysteem in NL zelf hebt als bedrijf van hoe werkt het nou en wat werkt niet goed, zodat je het ook netjes kan overleggen aan de EC. Volgens mij is de revisie 18 maanden na de implementatiedeadline van de wetgeving.”* Door een vergelijkbaar monitoringssysteem bij te houden is dat al een eerste stap voor beïnvloeding van een mogelijke herziening van de EU-wetgeving.

## 7.2 Overige beïnvloedingswegen

Uit de interviews bleken een aantal beïnvloedingswegen die door enkelen gehanteerd worden met enige vorm van feitelijke beïnvloeding, maar waar geen gebruik van is gemaakt door het merendeel van de respondenten. Deze beïnvloedingswegen staan hieronder kort uiteengezet. Daarnaast wordt er hier ook een overzicht gemaakt van de minst gebruikte beïnvloedingswegen en welke absoluut niet gehanteerd dienen te worden volgens de respondenten.

### 7.2.1 Overige nuttige beïnvloedingswegen

- Achterban organisatie. Door het gebruik te maken van de achterban van de organisatie kan een lobbyboodschap een groter bereik hebben. Zo ook in het voorbeeld van deze respondent: *“We hadden een keer een goed punt, maar een argument zou ook erg goed scoren bij een andere belangenorganisatie die wat verder van ons wegstond. Dat hebben we toen met ze gedeeld maar zij mochten alleen met dat punt aan de haal gaan als hun members het ermee eens waren. Toen zijn we daarna naar de lokale belangenorganisaties gegaan van kunnen jullie dat agenderen op de agenda voor jullie EU-koepel en toen gebeurde dat. Je moet altijd wel denken aan hoe het werkt bij andere organisaties. Soms kan je het bij een PA-afdeling binnenschuiven en soms moet het echt*

*vanuit de memberorganisaties zelf komen. Dan moet je dus individuele members benaderen.*" Hieruit valt de les te trekken dat door verder te kijken dan slechts de eigen achterban de boodschap een nog groter bereik kan hebben en daarmee nog meer beïnvloed kan worden.

- **Congres of werkbezoek.** Een congres of werkbezoek biedt de mogelijkheid om informatie te delen met stakeholders en beleidsmakers omtrent een bepaald onderwerp. Zo stelde een respondent: *"Wat je vaak ziet bij een congres of werkbezoek is dat mensen die vaak actief zijn in dit werk vaak juristen en compliance officers zijn. Ze zitten heel gauw op woorden terwijl als jij echt business knowlegde meeneemt, je veel sneller tractie krijgt bij vooral MEP's. Je hebt theorie, maar als je met praktijkvoorbeelden komt hoe het werkt, dan begrijpen ze dat het lastig is."* De les die hieruit te trekken valt, is om met praktijkvoorbeelden te komen om het standpunt tastbaar te maken.
- **Consultant of adviseur.** Bij het inhuren van een consultant of adviseur wordt tegelijkertijd het gehele netwerk van die persoon ingehuurd, wat voor kortere connecties kan zorgen richting de beleidsmakers. Bij een onderontwikkeld netwerk in de upstream biedt dit vooral een uitkomst, maar zoals een respondent stelde: *"het is over het algemeen effectiever om zelf contact op te nemen. Want hoe dichter je bij de organisatie zelf staat en welk belang je vertegenwoordigt, hoe overtuigender het is. Een consultant dient eerst geloofwaardigheid creëren voordat deze effectief kan communiceren."*
- **Informeel contact.** Een respondent vatte dit samen als: *"Contact gedurende een borrel of lunch is puur om een klik te orkestreren. Op het moment dat je goed met elkaar door een deur kan, is het makkelijker om even een telefoon te pakken of een appje te sturen van hoe zit het nou. Maar ook, niet alleen richting parlementariërs of ambtenaren, maar ook met andere stakeholders. Dus koffiedrinken met je bondgenoten, maar ook op persoonlijk vlak met je tegenstanders, want misschien hebben we elkaar over twee jaar nodig."* Deze stelling benadrukt het beeld dat het netwerk uitgebreid moet blijven worden om effectief te kunnen beïnvloeden.
- **Klachten.** Een respondent vertelde hierover: *"In een Green Paper zie je dat daar klachten naar voren worden gehaald van mensen, dus het heeft echt wel zin. Ik heb wel klachten soms, maar dan zou ik het altijd op een andere manier naar voren proberen te brengen. Van ik zie dit in de markt, mag ik vragen hoe jullie hier dan naar kijken of hebben jullie daar wel eens naar gekeken."* Een klacht biedt een mogelijkheid om problemen aan het licht te brengen op een formele manier, dat ter sprake kan komen bij de revisie van de wetgeving. Dit is erg laagdrempelig en vereist geen uitgebreid netwerk in de upstream maar slechts kennis van zaken.
- **Media.** De media is effectief op nationaal niveau en kan vele processen sturen. Op EU-niveau is er weinig media en tevens bereikt die de bevolking niet. De EU-media is dan ook voornamelijk voor

de beïnvloeders en beleidsmakers, waardoor de media geen rol heeft voor agendasetting, maar ter informatie dient.

### 7.2.2 Overige niet gehanteerde beïnvloedingswegen

De beïnvloedingswegen die naast enkele de formele beïnvloedingswegen vrijwel niet gebruikt zijn door de respondenten, zijn hieronder weergegeven in tabel 7.1. In deze tabel wordt onderscheid gemaakt tussen de up- en downstream.

Upstream	Downstream
Demonstratie	Assistent
Klacht	Demonstratie
Onder druk zetten	Klacht
Politieke partijorganisatie	Onder druk zetten
Rechterlijke macht	Politieke partijorganisatie
Wetenschap	

Tabel 7.1 Overzicht minst gehanteerde beïnvloedingswegen

Drie van deze beïnvloedingswegen werden door vrijwel alle respondenten afgeraden om een lobbyboodschap over te brengen. Dit zijn demonstratie, onder druk zetten en de politieke partij organisatie.

- Demonstratie. Een respondent stelde: *“Een demonstratie is een manier om te laten zien dat je wel echt recht van spreken hebt. Je laat de grootte van je achterban zien. Als je bijvoorbeeld de VVD wilt overtuigen. Ga je die niet overtuigen als je bij wijze van spreken het Malieveld vol weet te krijgen. Maar je zou ze wel kunnen overtuigen door het malieveld vol te zetten met ondernemers en zo te laten zien hoeveel ongelijkheid er is wanneer de VVD doet alsof er niks aan de hand is.”* Desalniettemin weegt de energie die in een demonstratie vaak niet op tegen de resultaten die ook middels andere beïnvloedingswegen bereikt hadden kunnen worden.
- Onder druk zetten. Een respondent stelde: *“Onder druk zetten als het effectief is dan heb je het juiste drukmiddel. Je moet wel stilstaan bij haalbaarheid, want het gevaar bestaat dat jij meer kapot maakt dan dat je wilt maken. Je kan het een empirische overwinning noemen. Je hebt wel gewonnen maar tegelijkertijd heb je zoveel kapot gemaakt dat je geen stap verder bent en dat je op andere vlakken niks meer voor elkaar weet te krijgen. Wat ten koste gaat van je geloofwaardigheid.”* Aangezien de vertrouwensrelatie met een beleidsmaker ervoor zorgt of de boodschap wel of niet wordt meegenomen, is het essentieel deze niet te beschadigen. Vooral niet omdat beïnvloeding iets is voor de lange termijn en een vertrouwensrelatie wellicht over een tijd weer nodig is.

- Politieke partijorganisatie. Vrijwel alle politieke partijen hebben verschillende kleine commissies over verschillende onderwerpen, die papers opstellen voor de rest van de partij ten behoeve van de partijpolitiek. Een respondent beschreef een van deze bijeenkomsten als volgt: *“Op kwartaal basis zijn er bijeenkomsten die gericht zijn op specifieke onderwerpen met mensen die daarin geïnteresseerd zijn, maar negen van de tien keer laat iemand een onderwerp zoals het Israëlisch-Palestijns conflict vallen en dan komen we nergens meer uit en dan zijn we daar de hele avond over aan het praten. Punt klaar.”* De les die hieruit te trekken valt is dat beïnvloeding beter kan plaatsvinden middels de betrokken beleidsmaker, maar dat het aansluiten bij een dergelijke bijeenkomst wel ter uitbreiding van het netwerk kan dienen.

## Literatuurlijst

Akse, E. (2013), *Influencing the Preparation of EU legislation: Impact Assessments*, London: Harper

Afm.nl, op Toezicht op betaaldienstverleners, op <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/psd2>

Boerma, I. (2008), *Technieken en tactieken van Public Affairs: Praktische verschillen tussen commercie en NGO's*, Universiteit van Amsterdam

Binderkrantz, A. (2008). *Different Groups, Different Strategies: How Interest Groups Pursue Their Political Ambitions*. *Scandinavian Political Studies*, 31(2), 173-200.

Creswell, J.W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative and mixed methods approaches*. Sage Publications

Corbey, D. (2013), 'Partijpolitiek in Europa' in A. Schout en J. Rood, *Nederland als Europese lidstaat*, Den Haag: Boom Lemma

Deutsch, K. (1963). *The Nerves of the Government*, New York: Free Press

Dnb.nl

- I. Governance, op <https://www.dnb.nl/over-dnb/organisatie/governance/index.jsp>
- II. RTS PSD2, op <http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-236929.jsp>
- III. PSD2, op <https://www.dnb.nl/betalingsverkeer/psd2/index.jsp#>

Draaiboek voor regelgeving, op <https://www.kcwj.nl/kennisbank/draaiboek-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-2-formele-wetten-op-voorstel-van-de-regering-nr-5?cookie=yes.1529932820236665742052>

Easton, D. (1965). *A System Analysis of Political Life*, New York: Wiley

Ec.europa.eu

- I. Regulatory Technical Standards, op [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-reforms-and-their-progress/regulatory-process-financial-services/regulatory-process-financial-services\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-reforms-and-their-progress/regulatory-process-financial-services/regulatory-process-financial-services_en)
- II. Overzicht RTS, op [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/overview-table-level-2-measures\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/overview-table-level-2-measures_en.pdf)
- III. European system of financial supervision, op [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/european-system-financial-supervision\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/european-system-financial-supervision_en)
- IV. Europees Burger initiatief, op <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>
- V. Lighten the Load, op [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load\\_nl](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_nl)
- VI. Klacht, op [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/submit-complaint\\_nl](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/submit-complaint_nl)
- VII. DG's PSD2, op [https://ec.europa.eu/info/law/payment-services-psd-2-directive-eu-2015-2366/who-we-work\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/payment-services-psd-2-directive-eu-2015-2366/who-we-work_en)
- VIII. Strategic Plan 2016-2020 DG Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union, op [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-fisma\\_april2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-fisma_april2016_en.pdf)

## Eba.europa.eu

- I. RTS on passporting notification and on supervision, op <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/passporting-and-supervision-of-branches/regulatory-technical-standards-on-passporting-under-psd2/-/regulatory-activity/press-release>
- II. RTS on strong authentication and secure communication, op <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/regulatory-technical-standards-on-strong-customer-authentication-and-secure-communication-under-psd2/-/regulatory-activity/press-release>
- III. RTS central contact points, op <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/rtis-on-central-contact-points-under-psd2/-/regulatory-activity/press-release>
- IV. RTS/ITSs on EBA register, op <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/technical-standards-on-the-eba-register-under-psd2/-/regulatory-activity/consultation-paper>
- V. RTS on Home-Host cooperation, op <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/rtis-on-home-host-cooperation-under-psd2>
- VI. GL on the criteria on how to stipulate the minimum monetary amount of the professional indemnity insurance, op <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/guidelines-on-the-criteria-on-how-to-stipulate-the-minimum-monetary-amount-of-the-professional-indemnity-insurance-under-psd2/-/regulatory-activity/consultation-paper>
- VII. GL on authorisation and registration, op <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/guidelines-on-the-criteria-on-how-to-stipulate-the-minimum-monetary-amount-of-the-professional-indemnity-insurance-under-psd2/-/regulatory-activity/consultation-paper>
- VIII. GL on major incidents reporting, op <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/guidelines-on-major-incidents-reporting-under-psd2/-/regulatory-activity/press-release>
- IX. GL on procedures for complaints of alleged infringements, op <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/guidelines-on-procedures-for-complaints-of-alleged-infringements-of-the-psd2/-/regulatory-activity/press-release>
- X. GL on security measures for operational and security risks, op <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/guidelines-on-security-measures-for-operational-and-security-risks-under-the-psd2/-/regulatory-activity/press-release>
- XI. Over de EBA, op [http://www.eba.europa.eu/languages/home\\_nl](http://www.eba.europa.eu/languages/home_nl)
- XII. Stakeholdersgroep bankwezen, op <http://www.eba.europa.eu/about-us/organisation/banking-stakeholder-group>
- XIII. Leden EBA, op <http://www.eba.europa.eu/about-us/organisation/board-of-supervisors/members>
- XIV. Consultaties en public hearing, op <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1548212/EBA+Public+Hearing+on+SCA+and+CSC+23+September+2016.pdf>

Erdélyi, O.J. (2016), *Twin Peaks for Europe: State-of-the-Art Financial Supervisory Consolidation: Rethinking the Group Support Regime Under Solvency II*, New York: Springer

## EUR-Lex

- I. Green Paper, op [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green\\_paper.html](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html)
- II. White Paper, op [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/white\\_paper.html](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/white_paper.html)
- III. PSD2 tijdslijn, op [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2013\\_264](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2013_264)

#### Europa.eu

- I. De geschiedenis van de Europese Unie, op [https://europa.eu/european-union/about-eu/history\\_n#1980 - 1989](https://europa.eu/european-union/about-eu/history_n#1980-1989)

#### Europa-nu.nl

- I. Verdrag van Maastricht, op [https://www.europa-nu.nl/id/vicyi6b6duk/verdrag\\_van\\_maastricht](https://www.europa-nu.nl/id/vicyi6b6duk/verdrag_van_maastricht)
- II. Verdrag van Amsterdam, op [https://www.europa-nu.nl/id/vh7douqstzm/verdrag\\_van\\_amsterdam](https://www.europa-nu.nl/id/vh7douqstzm/verdrag_van_amsterdam)
- III. Trialoog, op <https://www.europa-nu.nl/id/vhczmr1tlyxw/triloog>
- IV. Openbare raadpleging, op [https://www.europa-nu.nl/id/vh6vd8t76etb/openbare\\_raadpleging](https://www.europa-nu.nl/id/vh6vd8t76etb/openbare_raadpleging)
- V. Petitie, op [https://www.europa-nu.nl/id/vh7douwma7p8/recht\\_van\\_petitie\\_europese\\_unie](https://www.europa-nu.nl/id/vh7douwma7p8/recht_van_petitie_europese_unie)
- VI. Comitologie-comité, op [https://www.europa-nu.nl/id/vh93pg75tux3/comitologie\\_comite](https://www.europa-nu.nl/id/vh93pg75tux3/comitologie_comite)
- VII. Implementatie EU wetgeving, op [https://www.europa-nu.nl/id/vha1jzotbmpc/implementatieprocedure\\_via\\_formele?ksel=n3#p6](https://www.europa-nu.nl/id/vha1jzotbmpc/implementatieprocedure_via_formele?ksel=n3#p6)
- VIII. Harmonisatie, op <https://www.europa-nu.nl/id/vh7doteb33zs/harmonisatie>

#### europarl.europa.eu (EP)

- I. Europese besluitvorming, op [http://www.europarl.europa.eu/external/html/legislative-procedure/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/external/html/legislative-procedure/default_en.htm)
- II. Leden en medewerkers, op <http://www.europarl.europa.eu/meps/nl/full-list.html>
- III. Hoorzitting, op <http://www.europarl.europa.eu/committees/nl/pana/events-hearings.html>
- IV. PSD2, op [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2013/0264\(COD\)&l=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2013/0264(COD)&l=en)
- V. Amendementen PSD2, op <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2014-0169&language=EN>

Exmann, H. (1990), *Vierendertig lobby-onderzoeken: wat zeggen ze ons?*, in W. Bennis, B. Pauw en R. Van Schendelen, *Lobby, hoe werkt't?*, Den Haag: SDU, 163-180

Horst, E. van. (2009). *Val van de Muur*. Vinddatum op 11 november, op <https://www.nemokennislink.nl/publicaties/val-van-de-muur/>

IAI (2017), *The Better Regulation Agenda: what happened?*, Brussel: Impact Assessment Institute

#### Internetconsultatie.nl

- I. Openbare raadplegingen, op <https://www.internetconsultatie.nl/veelgestelde vragen>
- II. Consultatie PSD2, op <https://www.internetconsultatie.nl/implementatiewetherzienerichtlijnbetaaldiensten/details>

Jensen, M. (2014), *Autonomy, co-ordination and control in multi-level systems*, in journal of European Public Policy, jaargang 21, 9, 1237-1385

Koepl, P. (2000), *The acceptance, relevance and dominance of lobbying the EU Commission*, in Journal of Public Affairs Volume 1 Number 1, 69-80

Ladrech, R. (2010), *Europeanization and National Politics*, Basingstoke: Palgrave

Labovic, M. (2017), *EU Superlobby: Winnen in Brussel*, Vakmedianet Management B.V.

Lange, R. de. & Linders, P.C.J. (2003). *Public Affairs & Werkelijkheidsconstructie*. Universiteit van Twente

Latu, T.M., Everett, A.M. (2000). *Review of satisfaction research and measurement approaches*. Science & Research internal report 183. Department of Conservation, Wellington, New Zealand

Mahoney, C. (2007), *Lobbying Success in the United States and the European Union*, Cambridge University Press, 27 (1)

Mastenbroek, E., Peeters Weem, T. (2009), *In spagaat tussen Brussel en Den Haag?: De Europeanisering van het wetgevingsvak*, Radboud Universiteit Nijmegen: Center for Policy Analysis.

Minbuza.nl

- I. Implementatie EU wetgeving, op <http://www.minbuza.nl/ecer/eu-essentieel/implementatie.html>

Officielebekendmakingen.nl

- I. Fiche PSD2, op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/28463/kst-22112-1642.html>
- II. Dossier PSD2, op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34813>

Parlement.com

- I. Tweede Kamer, op [https://www.parlement.com/id/vhnnmt7ih7yh/tweede\\_kamer](https://www.parlement.com/id/vhnnmt7ih7yh/tweede_kamer)
- II. Tweede Kamercommissie, op [https://www.parlement.com/id/vh8lnhrogvuz/tweede\\_kamercommissie](https://www.parlement.com/id/vh8lnhrogvuz/tweede_kamercommissie)
- III. Tweede Kamercommissie Europese Zaken, op [https://www.parlement.com/id/vhnnmt7i9ixr/tweede\\_kamercommissie\\_voor\\_europese](https://www.parlement.com/id/vhnnmt7i9ixr/tweede_kamercommissie_voor_europese)
- IV. Controle Tweede Kamer op Europees gebied, op [https://www.parlement.com/id/vjq8gzim6gk3/controle\\_tweede\\_kamer\\_op\\_europees\\_gebied](https://www.parlement.com/id/vjq8gzim6gk3/controle_tweede_kamer_op_europees_gebied)
- V. Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, op [https://www.parlement.com/id/vh9gp1tfvuzz/interdepartementale\\_werkgroep](https://www.parlement.com/id/vh9gp1tfvuzz/interdepartementale_werkgroep)
- VI. BNC-fiche, op [https://www.parlement.com/id/vh8es07d69yp/bnc\\_fiche](https://www.parlement.com/id/vh8es07d69yp/bnc_fiche)
- VII. Petitie, op <https://www.parlement.com/9353000/1/j9vvj1gor340pz8/vh7dowdsqwzq>
- VIII. Expertgroep, op [https://www.parlement.com/id/vh8lnhrogvuy/de\\_weg\\_van\\_een\\_wetsvoorstel](https://www.parlement.com/id/vh8lnhrogvuy/de_weg_van_een_wetsvoorstel)
- IX. Weg van een wetsvoorstel, op [https://www.parlement.com/id/vh8lnhrogvuy/de\\_weg\\_van\\_een\\_wetsvoorstel](https://www.parlement.com/id/vh8lnhrogvuy/de_weg_van_een_wetsvoorstel)

Psd2.nl, Achtergrond PSD2, op <https://psd2.nl/payment-service-directive-2/over/>

Rolsma, A. (2003). *De Europese Unie en haar besluitvorming betreffende EG-wetgeving*. University of Groningen

Richtsnoeren voor betere regelgeving, op <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

Ruiter, R. de (2013). 'Under the radar? National parliaments and the OLP in the EU', in journal of European Public Policy, jaargang 20, 8, 1196-1212

Salter, J.P. (2015). *Lobbying in the European regulatory arena: a study of banks and the European Banking Authority*, London, University College London

Schendelen, R. van (2013). *The Art of Lobbying in the EU: More Machiavelli in Brussels*, Amsterdam University press

Schendelen, R. van (2017). *Beïnvloeding in NL en EU: Achter de schermen van belangengroepen*, Amsterdam University press



Scherpereel, J & Perez, L. (2015). *Turnover in the Council of the EU*, Journal of Common Market Studies, jaargang 53, 3, 658-673

Stichele, M. Vander (2016), *A structural problem in the shadows - Lobbying by banks in the Netherlands; Anex Rabobank*, SOMO

Taminiau, Y, Wilts, A. (2006). *Corporate lobbying in Europe, managing knowledge and information strategies*. Journal of Public Affairs, volume 6, page 122-130

Thiel, S. van. (2010). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho

Toezicht.dnb.nl, Implementatie RTS en Guidelines PSD2, op <http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-236929.jsp#>

Tweedekamer.nl

- I. Rondetafelgesprek PSD2, op [https://www.tweedekamer.nl/debat\\_en\\_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2017A03536](https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2017A03536)
- II. Contact opnemen met de politiek, op [https://www.tweedekamer.nl/zo\\_werkt\\_de\\_kamer/uw\\_mening\\_telt/contact\\_opnemen\\_met\\_leden\\_van\\_de\\_tweede\\_kamer](https://www.tweedekamer.nl/zo_werkt_de_kamer/uw_mening_telt/contact_opnemen_met_leden_van_de_tweede_kamer)
- III. Burgerinitiatief, op [https://www.tweedekamer.nl/kamerleden\\_en\\_commissies/commissies/verz/burgerinitiatieven](https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/verz/burgerinitiatieven)
- IV. Verzoekschrift, op [https://www.tweedekamer.nl/zo\\_werkt\\_de\\_kamer/uw\\_mening\\_telt/verzoekschrift](https://www.tweedekamer.nl/zo_werkt_de_kamer/uw_mening_telt/verzoekschrift)
- V. Hoorzitting en rondetafelgesprek, op [https://www.tweedekamer.nl/zo\\_werkt\\_de\\_kamer/de\\_tweede\\_kamer\\_vergadert/commissies](https://www.tweedekamer.nl/zo_werkt_de_kamer/de_tweede_kamer_vergadert/commissies)
- VI. Implementatie PSD2, op <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorstelgegevens&qry=wetsvoorstel%3A34813>

Wetgevingskalender.nl, Implementatie PSD2, op <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK007243>

Wilbers, A. (1990), *Ambtenaren en de lobby: resultaten van een nieuw onderzoek*, in W. Bennis, B. Pauw en R. Van Schendelen, *Lobby, hoe werkt't?*, Den Haag: SDU, 181-198

Woll, C. (2006), *Lobbying in the European Union: From sui generis to a comparative perspective*, Journal of European Public Policy, 13:3, 456-469

## Bijlage 1: Vragenlijst

### Introductie

- Voorstellen/bedanken voor de tijd
- Uitleg onderwerp scriptie
- Uitleg interview
- Duur & Opname: Interview duurt max 60 minuten, vragen medewerking opname.
- Behandeling resultaten: Informatie dient als bron voor het onderzoek, uitspraken blijven anoniem, werken met citaten, transcript en rectificeren voordat informatie verwerkt wordt in het onderzoek.

### Algemene vragen

- Hoe vaak per maand heeft u in uw functie te maken met de beïnvloeding van Europese wet en regelgeving?
- Betreft u anderen binnen uw organisatie en bekijkt u uw archief gedurende het voorwerk van een te behandelen dossier?
- Baseert u zich dan op de versie van een Europese wet of regel zoals gepubliceerd in het staatsblad of in de authentieke staatstekst?

### Invloedwegen PSD2

*Overhandigen Longlist van beïnvloedingswegen.*

- Van welke beïnvloedingswegen maakt u gebruik?
- Welke (keten/ boemerang) effecten merkte u van het gebruik van deze beïnvloedingsweg?
- Welke hanteert u niet en waarom niet?
- Welke beïnvloedingswegen hebt u bij PSD2 wel gehanteerd en hoe hebt u dat gedaan en waarom?
- Mist er volgens u een beïnvloedingsweg?
- Hoe kijkt u aan tegen de herziening van PSD2; een PSD3(a)?
- Als u terugkijkt op het afgelopen proces over PSD2, wat had er vanuit uw organisatie beter kunnen worden geregeld?

### Persoonlijke expertise (hangt van tijd af)

- Zijn er vaste beïnvloedingswegen voor u of varieert dat per dossier; wat ziet u als gebruikelijke beïnvloedingswegen?
- Welke fase in het tot stand komen van een Europese regel biedt volgens u de meeste kansen voor beïnvloeding? Wat is zo vroeg mogelijk?
- Kunt u stapsgewijs beschrijven hoe u te werk gaat? Schema's?
- Bestaat er volgens u een verschil in hoe collega's van andere landen de beïnvloedingswegen be-wandelen? Voor wie heeft u veel bewondering?

### Afsluiting

- Zijn er andere partijen die u mij kan aanbevelen om te contacteren voor mijn scriptie?
- Kunt u mij in contact brengen met de beleidsmakers, die u heeft beïnvloed? Ik ben erg benieuwd naar de keerzijde van beïnvloeding.

## Bijlage 2: Longlist Invloedwegen

### **Formele beïnvloedingswegen**

- Brief of mail
- Burgerinitiatief
- Feedback mechanisme
- Klacht
- Openbare raadpleging
- Petitie
- Position paper

### **Informele beïnvloedingswegen direct**

- Belangen- of actiegroep
- Congres of event
- Deelname expertgroep
- Demonstratie
- Formeel contact
- Informeel contact
- Mailen
- Onder druk zetten
- Persoonlijke afspraak
- Werkbezoek

### **Informele beïnvloedingswegen indirect**

- Achterban organisatie
- Adviseur of consultant
- Ambtenaar
- Assistent
- Bekende personen
- Belangencluster
- Bevriende belangengroep
- Haagse spagaat
- Indirect betrokken instelling
- Massamedia
- Politieke partijorganisatie en de verkiezingscampagne
- Rechterlijke macht
- Specifieke informatie
- Wetenschap
- Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) of onafhankelijke EU-autoriteit

## Bijlage 3: Resultaten interviews

Overzicht N=17		Upstream		Downstream	
	N	Individueel	Organisatie	Individueel	Organisatie
<b>Formele beïnvloedingswegen</b>	<b>85</b>	<b>20</b>	<b>14</b>	<b>35</b>	<b>16</b>
Brief of mail	24	5	3	12	4
Burgerinitiatief	0	0	0	0	0
Feedback mechanisme	0	0	0	0	0
Klacht	4	1	1	2	0
Openbare raadpleging	32	8	5	12	7
Petitie	0	0	0	0	0
Position Paper	25	6	5	9	5
<b>Informele beïnvloedingswegen</b>	<b>290</b>	<b>87</b>	<b>28</b>	<b>125</b>	<b>50</b>
Belangengroep	17	5	4	3	5
Congres of event	11	4	1	5	1
Deelname expertgroep	17	7	0	8	2
Demonstratie	2	1	0	0	1
Formeel contact	13	4	0	8	1
Informeel contact	16	5	0	8	3
Mailen	16	4	2	7	3
Onder druk zetten	3	1	0	2	0
Persoonlijke afspraak	21	6	1	11	3
Werkbezoek	10	4	0	5	1
Achterban organisatie	13	3	2	3	5
Adviseur of consultant	9	2	1	6	0
Ambtenaar	17	6	2	7	2
Assistent	7	4	1	2	0
Bekende personen	9	3	0	4	2
Belangencluster	11	4	2	2	3
Bevriende belangengroep	16	5	4	3	4
Haagse spagaat	7	2	1	3	1
Indirect betrokken instelling	11	3	2	3	3
Massamedia	10	2	1	6	1
Politieke partijorganisatie en de verkiezingscampagne	1	1	0	0	0
Rechterlijke macht	6	1	1	3	1
Specifieke informatie	18	5	1	8	4
Wetenschap	7	1	0	5	1
Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) of onafhankelijke EU-autoriteit	22	4	2	13	3

## Bijlage 4: Resultaten interviews naar betrokkenheid

Overzicht N=17	Lage Betrokkenheid					Hoge Betrokkenheid				
		Upstream		Downstream			Upstream		Downstream	
	N	Individueel	Organisatie	Individueel	Organisatie	N	Individueel	Organisatie	Individueel	Organisatie
<b>Formele beïnvloedingswegen</b>	<b>23</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>62</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>31</b>	<b>14</b>
Brief of mail	6	3	1	2	0	18	2	2	10	4
Burgerinitiatief	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Feedback mechanisme	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Klacht	1	1	0	0	0	3	0	1	2	0
Openbare raadpleging	9	4	3	1	1	23	4	2	11	6
Petitie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Position Paper	7	2	3	1	1	18	4	2	8	4
<b>Informele beïnvloedingswegen</b>	<b>62</b>	<b>35</b>	<b>6</b>	<b>18</b>	<b>3</b>	<b>228</b>	<b>52</b>	<b>22</b>	<b>107</b>	<b>47</b>
<b>Informele beïnvloedingswegen direct</b>	<b>24</b>	<b>14</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>99</b>	<b>26</b>	<b>6</b>	<b>49</b>	<b>18</b>
Belangengroep	6	3	2	1	0	11	2	2	2	5
Congres of event	2	1	0	1	0	9	3	1	4	1
Deelname expertgroep	4	3	0	1	0	13	4	0	7	2
Demonstratie	0	0	0	0	0	2	1	0	0	1
Formeel contact	3	1	0	2	0	10	3	0	6	1
Informeel contact	3	2	0	1	0	13	3	0	7	3
Mailen	2	1	0	1	0	14	3	2	6	3
Onder druk zetten	1	1	0	0	0	2	0	0	2	0
Persoonlijke afspraak	2	2	0	0	0	19	4	1	11	3
Werkbezoek	2	1	0	1	0	8	3	0	4	1

<b>Informele beïnvloedingswegen indirect</b>	<b>38</b>	<b>21</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>129</b>	<b>26</b>	<b>16</b>	<b>58</b>	<b>29</b>
Achterban organisatie	3	1	1	1	0	10	2	1	2	5
Adviseur of consultant	2	2	0	0	0	7	0	1	6	0
Ambtenaar	7	3	1	2	1	10	3	1	5	1
Assistent	2	2	0	0	0	5	2	1	2	0
Bekende persoon	3	2	0	1	0	6	1	0	3	2
Belangencluster	2	2	0	0	0	9	2	2	2	3
Bevriende belangengroep	5	2	1	1	1	11	3	3	2	3
Haagse spagaat	1	0	1	0	0	6	2	0	3	1
Indirect betrokken instelling	1	1	0	0	0	10	2	2	3	3
Massamedia	2	1	0	1	0	8	1	1	5	1
Politieke partijorganisatie en de verkiezingscampagne	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Rechterlijke macht	2	1	0	0	1	4	0	1	3	0
Specifieke informatie	3	2	0	1	0	15	3	1	7	4
Wetenschap	1	0	0	1	0	6	1	0	4	1
Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) of onafhankelijke EU-autoriteit	3	1	0	2	0	19	3	2	11	3

