

Van wet naar werkelijkheid:

**De politieke
onafhankelijkheid
van het Nederlandse
markttoezicht**

Masterscriptie Bestuurskunde

Lisanne M. Linck (700963)

01-09-2024

Begeleider: dr. Lieke van der Veer

Tweede lezer: dr. ir. Lizet Kuitert

Woordenaantal: 11983

Voorwoord

Beste lezer,

Na zes maanden ligt het eindresultaat voor u: mijn masterscriptie. De afgelopen tijd heb ik mijzelf ondergedompeld in de wereld van de Nederlandse markttoezichthouders en onderzoek gedaan naar de manier waarop hun politieke onafhankelijkheid is ingericht. Deze scriptie komt voort uit een grote interesse in overheidsorganen die op afstand staan van de overheid. Deze tegenstrijdigheid, waarbij bestuursorganen enerzijds hun legitimiteit danken aan de overheid, maar anderzijds onafhankelijk zijn van diezelfde overheid, maken de markttoezichthouders een zeer interessante onderzoekscasus. In deze scriptie heb ik deze unieke positie verder onderzocht door de wetgeving en praktijk met elkaar te vergelijken. Ik hoop dat u dit onderwerp na het lezen van deze scriptie net zo boeiend vindt als ik.

Deze scriptie was er niet gekomen zonder de hulp en steun van een grote groep mensen. Dit voorwoord is dan ook niet compleet zonder een uitgebreid bedankrondje, beginnend met mijn moeder. Van het ondersteunen met al haar juridische kennis, roadtrips tussen Rotterdam en Heiloo en heel veel belletjes over mijn scriptieworstelingen: zonder haar steun was dit resultaat er niet gekomen. Daarnaast gaat mijn dank uit naar Mo en Dennis, twee goede vrienden die er de afgelopen maanden altijd voor me zijn geweest en me het vertrouwen hebben gegeven dat ik het onderzoek tot een goed einde kon brengen. Mijn dank is zeer groot!

Verder wil ik mijn scriptiebegeleider Lieke van der Veer bedanken voor haar begeleiding en de fijne discussies die we hebben gehad over de sociale wetenschap. Ook wil ik professor van Thiel en professor van Erp bedanken voor hun bereidheid om hun inzichten over dit onderwerp te delen. Verder gaat mijn dank uit naar een speciale groep medestudenten, waarmee ik het afgelopen jaar met veel plezier in de collegebanken heb gezeten. Onze Rotterdamse borrels en Haagse lunchsessies waren altijd een fijn moment om bij te komen van alle drukte.

Tot slot is deze scriptie het resultaat van zes maanden stagelopen bij de Autoriteit Persoonsgegevens. Niet alleen heb ik ontzettend veel geleerd over de wereld van het Nederlandse toezicht, maar ook heb ik mogen samenwerken met een aantal hele slimme en gezellige collega's. Veel dank aan hen en aan de collega-toezichthouders ACM, AFM, DNB en het CvTA die mee wilden werken aan dit onderzoek.

Ik wens u veel leesplezier!

Samenvatting

De politieke onafhankelijkheid van het Nederlandse toezicht staat met de komst van Kabinet-Schoof-I opnieuw op de politieke agenda. In de maatschappelijke discussie over dit onderwerp wordt regelmatig de positie van rijksinspecties en het staatstoezicht besproken, maar markttoezichthouders blijven hierbij vaak buiten beschouwing. Dit is opvallend, omdat het voor hen net zo belangrijk is om politiek onafhankelijk te kunnen opereren. In deze scriptie wordt daarom de politieke onafhankelijkheid van markttoezichthouders onderzocht, met een focus op de verhouding tussen wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid. Dit leidt tot de volgende hoofdvraag: hoe verhoudt de feitelijke onafhankelijkheid van Nederlandse markttoezichthouders ten opzichte van de politiek zich tot hun wettelijke onafhankelijkheid? Op basis van de bestaande literatuur zijn er drie scenario's ontwikkeld die de verhouding tussen de twee onafhankelijkheidsaspecten kunnen verklaren. Deze scenario's zijn vervolgens onderzocht door middel van een *mixed method*-benadering. Enerzijds is de wettelijke onafhankelijkheid in kaart gebracht aan de hand van een documentanalyse, op basis waarvan voor elke toezichthouder via een index een onafhankelijkheidsscore is berekend. Anderzijds is de feitelijke onafhankelijkheid bestudeerd door medewerkers van markttoezichthouders te interviewen om inzicht te krijgen in de (informele) processen die toezichthouders in de praktijk moeten beschermen tegen politieke inmenging. Uit de resultaten blijkt dat de wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid van Nederlandse markttoezichthouders grotendeels met elkaar overeenkomen. Deze overlap is een teken dat de wetgeving die de toezichthouders in de praktijk moet beschermen tegen politieke inmenging goed functioneert, omdat de Nederlandse politiek hun onafhankelijke positie respecteert. Verder blijkt dat in een klein aantal gevallen de wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid van elkaar verschillen, wat grotendeels te verklaren is door de mate van discretie die toezichthouders hebben. Tot slot zijn in dit onderzoek twee externe factoren geïdentificeerd die de onafhankelijkheid van toezichthouders kunnen beïnvloeden: de Europese Unie en de aard van de sector onder toezicht.

Kernwoorden: (markt)toezichthouders, zelfstandige bestuursorganen, politieke onafhankelijkheid, *regulatory capture*, politieke inmenging

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding.....	5
1.1 Doelstelling	6
1.2 Onderzoeksvragen.....	6
1.3 Wetenschappelijke relevantie.....	7
1.4 Maatschappelijke relevantie.....	8
1.5 Leeswijzer	8
2. Theoretisch kader	10
2.1 De opkomst van zelfstandige toezichthouders	10
2.2 Politieke onafhankelijkheid: <i>regulatory capture</i>	12
2.3 <i>De jure</i> en <i>de facto</i> onafhankelijkheid	13
2.4 Verhouding tussen wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid	15
3. Methodologie.....	18
3.1 Casusselectie	18
3.2 Operationalisering.....	19
3.3 <i>Mixed method</i> -benadering en data.....	21
3.3.1 Onderzoek wettelijke onafhankelijkheid: <i>index</i>	21
3.3.2 Onderzoek feitelijke onafhankelijkheid: <i>interviews</i>	23
3.4 Validiteit en betrouwbaarheid	25
4. Resultaten en analyse	27
4.1 Algemeen beeld: wettelijke onafhankelijkheid	27
4.2 Algemeen beeld: feitelijke onafhankelijkheid.....	29
4.3 Dimensie 1 & 2: Voorzitter en bestuursleden	30
4.3.1 <i>Benoeming</i>	30
4.3.2 <i>Ontslag</i>	32
4.3.3 <i>Onafhankelijkheidsvereisten</i>	33
4.4 Dimensie 3: Relatie met de overheid en het parlement.....	34
4.4.1 <i>Verplichtingen ten opzichte van het ministerie</i>	34
4.4.2 <i>Verplichtingen ten opzichte van de Tweede Kamer</i>	35
4.4.3 <i>Vernietigen van beslissingen</i>	36
4.5 Dimensie 4: financiële en organisationele autonomie	37
4.5.1 <i>Budget: directe financiering vanuit het ministerie</i>	37
4.5.2 <i>Budget: heffingen uit de sector</i>	38
4.5.3 <i>Personeelsbeleid</i>	39
4.6 Externe factoren.....	40
4.6.1 <i>Europese Unie</i>	40
4.6.2 <i>Aard van de sector</i>	41
4.7 Overkoepelende analyse	42
5. Conclusie	44
5.1 Discussie	45
5.2 Aanbevelingen	46
Literatuurlijst.....	48
Bijlage	55
Bijlage A: Aangepaste onafhankelijkheidsindex	55
Bijlage B: Overzicht van voor documentanalyse gebruikte wetgeving en beleidstukken	57
Bijlage C: <i>Topic list</i> voor interviews	58
Bijlage D. Codeboom van interviews.....	58

1. Inleiding

Precies 50 jaar na de introductie van de term ‘zelfstandig bestuursorgaan’ (afgekort: zbo) (Scheltema, 1974) staat de politieke onafhankelijkheid van toezichthoudende bestuursorganen wederom op de Nederlandse politieke agenda. Deze politieke onafhankelijkheid houdt in dat de toezichthouder zelfstandig prioriteiten stelt en afwegingen maakt, zonder beïnvloeding vanuit het parlement of de betrokken departementen (Hanretty & Koop, 2012). De afgelopen jaren zijn er meerdere incidenten geweest waarin ministeries zich toch bemoeiden met het toezicht. Zo vroeg de secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken in 2018 meermaals aan de Staatscommissie voor de Mijnen om uitstel van de publicatie van een advies over de versterking van huizen in Groningen (Luyendijk & Stokmans, 2024). Ook bleek in 2020 dat de Inspectie van Justitie en Veiligheid jarenlang onder druk was gezet door topambtenaren om gevoelige onderzoeksresultaten aan te passen (Voskuil, 2020). Na meerdere oproepen voor meer onafhankelijkheid van inspecties (zie bijvoorbeeld Kuijpers & Stokmans, 2023; Van Vollenhoven & Eijlander, 2022; Omtzigt et al., 2022), lijkt Kabinet-Schoof-I werk te gaan maken van een wettelijke regeling “*voor en van de onafhankelijke inspecties, toezichthouders en autoriteiten*” (Bijlage bij Kamerstukken II 2023/2024, 36471, nr. 37).

In tegenstelling tot inspecties en het staatstoezicht worden markttoezichthouders zoals de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB) minder in deze discussie over onafhankelijkheid betrokken. Bij hen wordt eerder de nadruk gelegd op de afstand ten opzichte van de markt waarop zij toezichthouden in plaats van de politiek (Carpenter & Moss, 2013). Deze onafhankelijkheid van de marktdeelnemers is nodig om een eerlijke competitie en *level-playing field* te kunnen creëren (Lavrijssen, 2015). Dit verschil in aandacht is opvallend, omdat de politieke onafhankelijkheid voor dit type toezichthouders minstens net zo essentieel is. Ook de overheid is immers een speler op de markt waarop toezicht wordt gehouden (De Vries, 2021). Het lijkt erop dat men verwacht dat de zbo-status van deze markttoezichthouders hen immuun maakt voor politieke inmenging.

Het is echter de vraag of deze verwachting in de praktijk wordt waargemaakt, omdat politieke onafhankelijkheid bestaat uit twee delen: *de jure* en *de facto*

onafhankelijkheid. De manier waarop de wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid zich tot elkaar verhouden, is niet zo simpel als op het eerste gezicht lijkt. Uit onderzoek van Maggetti (2007) blijkt namelijk dat wettelijke onafhankelijkheid niet alle variatie in feitelijke onafhankelijkheid kan verklaren. De uitvoering kan immers afwijken van de manier waarop onafhankelijkheid in wetgeving beschreven staat (Hanretty & Koop, 2012). De focus ligt in dit onderzoek op vier dimensies van onafhankelijkheid, opgesteld door Gilardi (2002): de voorzitter, het bestuur, de relatie met de overheid en het parlement, en de financiële en organisationele autonomie. De wettelijke zbo-status van de markttoezichthouders alleen biedt mogelijk onvoldoende garantie dat er geen politieke inmenging kan plaatsvinden. Dit vereist dat deze wettelijke waarborgen omgezet worden in processen die deze onafhankelijkheid ook in de praktijk beschermen. Deze processen blijken in de praktijk vaak op informele basis plaatsvinden en zijn niet altijd buiten de organisatie bekend. Het is in dit spanningsveld tussen wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid dat dit onderzoek is gesitueerd, waarvan de doelstelling en onderzoeksvragen hieronder uiteengezet zijn.

1.1 Doelstelling

Dit onderzoek beoogt te achterhalen hoe de praktische uitwerking van politieke onafhankelijkheid door markttoezichthouders verschilt van de wettelijke kaders. Met het oog hierop worden deze kaders inzichtelijk gemaakt en de (informele) processen onderzocht die toezichthouders in de praktijk moeten beschermen tegen politieke inmenging. Dit onderzoek heeft de ambitie om bij te dragen aan de onderbelichte positie van het markttoezicht binnen de in Nederland gevoerde discussie over politieke onafhankelijkheid.

1.2 Onderzoeksvragen

Omdat er nog relatief weinig bekend is over hoe wettelijke onafhankelijkheid zich verhoudt tot feitelijke onafhankelijkheid, heeft dit onderzoek een vergelijkende opzet. Dit leidt tot de volgende hoofdvraag: Hoe verhoudt de feitelijke onafhankelijkheid van

Nederlandse markttoezichthouders ten opzichte van de politiek zich tot hun wettelijke onafhankelijkheid?

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Hoe hebben Nederlandse markttoezichthouders hun onafhankelijke positie ten opzichte van de politiek verkregen?
2. In hoeverre komt de feitelijke onafhankelijkheid van de voorzitter en de rest van de bestuursleden overeen met hun wettelijk geregelde onafhankelijkheid?
3. Hoe vertalen de wettelijke kaders voor de relatie met de overheid en het parlement van markttoezichthouders zich in de praktijk?
4. Hoe is de financiële en organisatorische autonomie van markttoezichthouders wettelijk en in de praktijk geregeld?

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Deze studie naar de verhouding tussen wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid is om meerdere redenen wetenschappelijk relevant. Ten eerste ligt de focus in de bestaande literatuur voornamelijk op wettelijke onafhankelijkheid. De voorkeur voor dit aspect van onafhankelijkheid komt onder meer omdat het meetbaar maken van feitelijke onafhankelijkheid ingewikkeld is, zeker als auteurs meerdere landen met elkaar willen vergelijken (Gilardi, 2005a; Maggetti, 2007). De feitelijke onafhankelijkheid wordt door deze voorkeur van onderzoekers echter onderbelicht. Dit heeft tot gevolg dat er weinig aandacht is besteed aan het verbinden van deze twee concepten (Badran, 2016). Dit onderzoek voorziet in deze leemte door beide kanten van onafhankelijkheid te belichten.

Ten tweede geldt dat wanneer de relatie tussen beide aspecten van onafhankelijkheid wél wordt onderzocht, de resultaten tegenstrijdig zijn. Zo concludeert Maggetti (2007) dat wettelijke onafhankelijkheid niet als voldoende voorwaarde functioneert voor feitelijke onafhankelijkheid. Hanretty en Koop (2012) concluderen echter dat wettelijke onafhankelijkheid wel degelijk een significante voorspeller is van feitelijke onafhankelijkheid. Dit onderzoek draagt bij aan deze puzzel in de literatuur door beide kanten van onafhankelijkheid te onderzoeken voor het Nederlandse markttoezicht

op basis van een *mixed method*-benadering, in plaats van een zuiver statistische zoals de hierboven beschreven studies doen.

1.4 Maatschappelijke relevantie

Bovendien is dit onderzoek om meerdere redenen op maatschappelijk vlak relevant. De afgelopen decennia hebben overheden uit West-Europa steeds meer verantwoordelijkheden gedelegeerd aan markttoezichthouders (Gilardi, 2005b). De onafhankelijkheid van toezichthouders is daarmee een fundamenteel onderdeel geworden van hun bestaansrecht en een voorwaarde voor effectief toezicht op de naleving van regelgeving (Lavrijssen, 2015). Tijdens de financiële crisis van 2007 werd duidelijk dat als dit toezicht niet (voldoende) onafhankelijk kan worden uitgeoefend, dit ernstige gevolgen kan hebben voor de economie en samenleving (Pagliari, 2012). Het is daarom van groot maatschappelijk belang dat toezichthouders dit onafhankelijk kunnen (blijven) doen.

Daarnaast staat de politieke onafhankelijkheid van het toezicht inmiddels op de agenda van het nieuwe Kabinet-Schoof-I. Het hoofdlijnenakkoord van mei 2024 spreekt van een wet op de rijksinspecties én autoriteiten, waarmee waarschijnlijk bedoeld wordt op markttoezichthouders (Bijlage bij Kamerstukken II 2023/2024, 36471, nr. 37). Anno juli 2024 is niet duidelijk of dit een aanpassing betreft van de Wet op de rijksinspecties of dat het hier om een hele nieuwe wet gaat, die ook maatregelen gaat bevatten voor marktautoriteiten (Kamerstukken II 2022/2023, 36149, nr. 4; Bijlage bij Kamerstukken II 2023/2024, 36471, nr. 64). Dit onderzoek geeft duidelijk inzicht in de huidige staat van politieke onafhankelijkheid van het markttoezicht en doet aanbevelingen op dit gebied.

1.5 Leeswijzer

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, zal in hoofdstuk 2 eerst het theoretisch kader worden geschetst. Hier zullen de opkomst van markttoezichthouders en het concept van onafhankelijkheid verder worden uitgediept. Daarna worden in hoofdstuk 3 de methodologie en data beschreven en wordt verdere informatie gegeven over de voor dit onderzoek geselecteerde toezichthouders en gebruikte *mixed method*-

benadering. In hoofdstuk 4 worden de resultaten van de documentanalyse en interviews aan de hand van verschillende onafhankelijkheidsdimensies uiteengezet. Tot slot wordt in het hoofdstuk 5 de hoofdvraag beantwoord, waarbij tevens wordt stilgestaan bij de limitaties van dit onderzoek en enkele aanbevelingen worden gepresenteerd.

2. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk zet de voor dit onderzoek benodigde theorieën en concepten uiteen. Allereerst wordt beschreven hoe markttoezichthouders zijn ontstaan en waarom hun onafhankelijke positie uniek is. Daarna wordt het concept van politieke onafhankelijkheid besproken en opgesplitst in twee onderdelen: wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid. Tot slot wordt een aantal studies gecombineerd om drie scenario's voor de verhouding tussen wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid te kunnen identificeren.

2.1 De opkomst van zelfstandige toezichthouders

Voor een goed inzicht in de huidige verhouding tussen politiek en markttoezichthouders – hetgeen het doel van dit onderzoek is – is het nodig om de onafhankelijke positie van deze bestuursorganen en het ontstaan hiervan te begrijpen. Toezichthouders hebben een unieke positie op afstand van de politiek, die volgens de literatuur te verklaren is aan de hand van een tweetal bestuurlijke trends: *regulatory governance* en agentificering. De eerste trend van *regulatory governance* ontstond als bestuurlijk model in de jaren '80 in reactie op de liberalisering van markten en de reorganisatie van de overheid als onderdeel van de *New Public Management*-beweging (Maggetti, 2012). Voorheen werd de overheid gezien als het gecentraliseerde punt van autoriteit en werd zij verantwoordelijk geacht voor de sociale voorzieningen en regelgeving. Dit veranderde met de opkomst van het nieuwe *regulatory governance*-model (Gilardi, 2005b; Hartley, 2010). Er ontstond een gefragmenteerd overheidssysteem, waarin het gezag door middel van decentralisatie verdeeld werd over meerdere niveaus. De overheid trok zich terug uit bepaalde domeinen om meer ruimte te laten aan de markt (Levi-Faur, 2006). Hiermee ontstond volgens Van Erp en Winter (2020) de zogenaamde *regulatory state*: regulering werd in toenemende mate het belangrijkste sturingsmiddel van de overheid. Om ervoor te zorgen dat deze regelgeving werd nageleefd door de markten waren nieuwe overheidsorganen nodig: onafhankelijke toezichthouders.

De opkomst van de *regulatory state* en de noodzaak voor nieuwe overheidsorganen leidde volgens de literatuur tot de tweede trend, die van agentificering. Er werden semiautonome publieke organisaties gecreëerd die vanuit de overheid

verantwoordelijk waren om toezicht te houden op de geliberaliseerde markten (Verhoest, 2017). Europese overheden, waaronder Nederland, gaven steeds meer macht en verantwoordelijkheden aan deze onafhankelijke agentschappen (Gilardi, 2005a). In Nederland vertaalde dit zich in de introductie van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) – een term gemunt door Scheltema (1974). Zij kregen cruciale regelgevende functies zoals het vaststellen van normen, het verzamelen van informatie en zelfs het handhaven van de markt door middel van sancties (Hanretty & Koop, 2012). Aanvankelijk kwamen er alleen bestuursorganen in economische sectoren zoals de financiële markt. Uit onderzoek van Levi-Faur (2005) blijkt echter dat later ook voor andere sectoren, zoals telecom en de energie-industrie, bestuursorganen werden gevormd.

De veronderstelling was dat zij met hun technische expertise zouden zorgen voor betere beleidsuitkomsten en hogere efficiëntie (Hanretty & Koop, 2012). Hierdoor ontstond een nieuwe verhouding tussen overheid en markt: de overheid was minder direct betrokken bij het functioneren van de markt, maar hield op afstand nog steeds toezicht via deze onafhankelijke agentschappen om marktfalen te voorkomen (Maggetti, 2007). In Nederland werden de markttoezichthouders daarom wel verbonden aan een ministerie, maar stonden formeel op afstand ervan (Van Erp en Winter, 2020). De opkomst van *regulatory governance* en agentificering leidden hiermee tot de unieke positie die toezichthouders hebben: enerzijds werden zij namens de overheid verantwoordelijk voor het controleren van de naleving van regelgeving, maar anderzijds functioneerden zij op afstand van diezelfde overheid.

Bij de creatie van dergelijke toezichthouders moest worden vastgelegd welke bevoegdheden zij kregen en in hoeverre zij deze taken onafhankelijk van de politiek konden uitoefenen (Hanretty & Koop, 2012, pg. 2). Door hun relatie met de overheid hadden zij potentieel veel gezag en technische expertise in hun domein. Tegelijkertijd stonden zij op afstand van deze overheid. Ze waren immers noch direct verkozen door burgers, noch bestuurd door verkozen functionarissen (Thatcher & Stone Sweet, 2003). Deze unieke positie creëert tegelijkertijd een spanning tussen de toezichthouder en de politiek: enerzijds krijgen de toezichthouders (deels) hun legitimiteit en autoriteit van de overheid, anderzijds moeten zij onafhankelijk functioneren van diezelfde overheid (Koop, 2011). Deze spanning zorgt ervoor dat toezichthouders en de politiek een evenwicht moeten vinden tussen onafhankelijkheid en democratische controle.

2.2 Politieke onafhankelijkheid: *regulatory capture*

Door deze spanning tussen onafhankelijkheid en democratische controle is politieke onafhankelijkheid een terugkerend thema in studies naar deze organisaties. Desalniettemin blijkt uit de literatuur (zie bijvoorbeeld Badran, 2016; Maggetti, 2007) dat onafhankelijkheid om meerdere redenen een moeilijk te conceptualiseren term is. Allereerst kan onafhankelijkheid in verschillende contexten andere betekenissen hebben vanwege de bestuurlijke tradities van landen. Hanretty en Koop (2012) concluderen dat een andere democratische norm impact kan hebben op het idee van onafhankelijkheid: in de Nederlandse context staat onafhankelijkheid hoog in het vaandel, maar dit kan in autocratische landen anders zijn. Ten tweede is onafhankelijkheid subjectief. De scheidslijn tussen ongewenste politieke inmenging of gelegitimeerde democratische controle kan per persoon verschillen. Tot slot heeft het begrip overlap met andere concepten, waaronder autonomie, zoals Badran (2016) concludeert. Dit maakt het selecteren van een geschikte conceptualisering voor dit onderzoek naar markttoezicht ingewikkeld.

Als oplossing voor deze complexiteit, is er in dit onderzoek gekozen om te focussen op het risico dat ontstaat als een toezichthouder niet onafhankelijk is: *regulatory capture*. Dit fenomeen vindt plaats wanneer toezichthouders die in het publieke belang moeten handelen, de belangen van de onder toezicht staande sector gaan behartigen ten koste van de publieke (Carpenter & Moss, 2013). Door financiële of informatieprikkels vanuit de betreffende sector, kan de afstand tussen toezichthouder en sector kleiner worden met zeer negatieve gevolgen voor een effectief toezicht (Tai, 2015). *Regulatory capture* wordt volgens Pagliari (2012) dan ook vaak geassocieerd met het (volledig) falen van de overheid en markt, bijvoorbeeld tijdens de financiële crisis in 2008. De onafhankelijkheid van toezichthouders is dus essentieel om 'gevangenschap' te voorkomen en een gezonde afstand tot zowel de markt als de politiek te bewaren.

Met het risico op *regulatory capture* in het achterhoofd wordt onafhankelijkheid in dit onderzoek begrepen als het niet 'gevangen' worden van een toezichthouder. Hoewel *regulatory capture* van oorsprong voornamelijk verwijst naar sectorale onafhankelijkheid, wordt het in dit onderzoek toegepast op politieke onafhankelijkheid. Ook een departement of parlement kan een toezichthouder 'gevangen' houden, waardoor deze

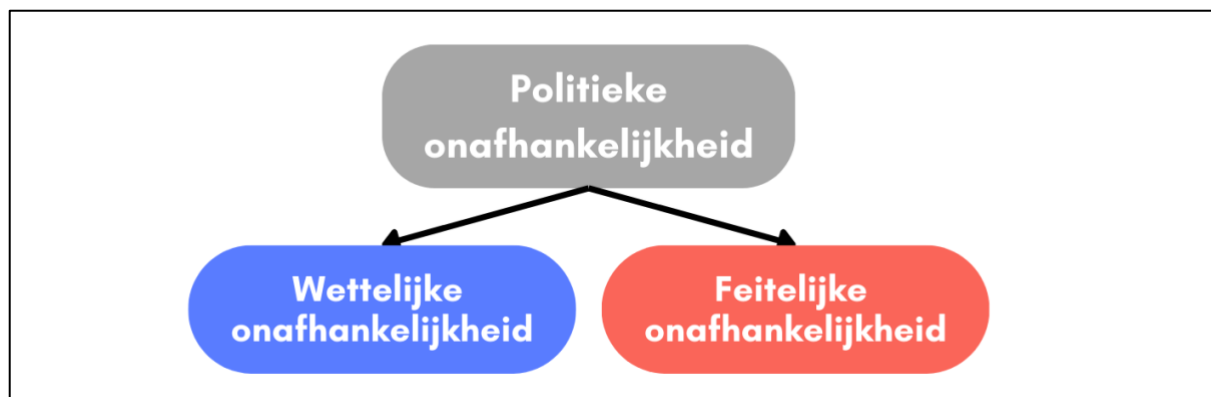
zich te veel laat leiden door politieke belangen (Badran, 2016). Wanneer een toezichthouder politiek onafhankelijk is, komen activiteiten en beslissingen tot stand “zonder inmenging van politici en/of rekening houdend met de voorkeuren van politici” (Hanretty & Koop, 2012, pg. 199). De bestuursorganen zijn in deze opvatting politiek onafhankelijk als ze in brede zin niet in de greep zijn van politieke actoren.

2.3 *De jure* en *de facto* onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid van politieke actoren kan bovendien zowel wettelijk als feitelijk zijn. Vandaar dat in de literatuur onderscheid wordt gemaakt tussen *de jure* en *de facto* onafhankelijkheid (zie figuur 1). *De jure* onafhankelijkheid verwijst naar de vastlegging ervan in wetten, verordeningen en statuten bij de creatie van toezichthouders (Hanretty & Koop, 2012). Deze wettelijke onafhankelijkheid is volgens Maggetti (2007) een belangrijke factor bij het onderzoeken van de delegering van verantwoordelijkheden door politici aan de onafhankelijke toezichthouders. Met wetsbepalingen over de bevoegdheid om bijvoorbeeld bestuursleden aan te stellen of om beslissingen van de toezichthouder terug te draaien, wordt de wenselijke mate van onafhankelijkheid vastgelegd (Hanretty & Koop, 2012; Badran, 2016). Deze bepalingen bieden bescherming tegen de inmenging van politici (Klimentová & Tomanová, 2023). Gezamenlijk waarborgen deze bepalingen het wettelijke aspect van de politieke onafhankelijkheid van toezichthouders.

Figuur 1

Diagram politieke onafhankelijkheid



Dit wettelijke aspect van onafhankelijkheid is breed onderzocht en wordt vaak kwantitatief benaderd aan de hand van een onafhankelijkheidsindex. In de afgelopen dertig jaar zijn er meerdere van deze indexen opgesteld (zie Hanretty & Koop (2012) voor een overzicht). De indexen hebben grotendeels een soortgelijke opzet, waarin organisaties op basis van verschillende indicatoren een score krijgen en door middel van het gemiddelde van die score de mate van onafhankelijkheid wordt bepaald. Op een aantal cruciale aspecten verschillen de indexen van elkaar, zoals het type organisaties waarop zij op focussen. Cukierman et al. (1992) richten zich op centrale banken, Edwards en Waverman (2006) op telecomtoezichthouders en Smithey en Ishiyama (2000) op rechtbanken. Op basis van het gedane literatuuronderzoek blijkt dat Gilardi's (2002) formele onafhankelijkheidsindex veruit de meest populaire is. Niet alleen vormt zijn werk de basis voor een aantal van de andere indexen (bijvoorbeeld Elgie en McMenamin, 2005), zijn index is ook alomvattend en het meest uitgebreid. Zijn index focust zich in brede zin op onafhankelijke agentschappen en meet hun onafhankelijkheid op basis van 21 verschillende indicatoren, waarbij zowel de rol van de overheid als het parlement wordt meegenomen.

Het tweede aspect – *de facto* onafhankelijkheid – draait om de mate waarin het toezichthouder in de praktijk onafhankelijk is. In de literatuur is minder onderzoek hiernaar gedaan omdat het moeilijk te conceptualiseren is, zoals Klimentová en Tomanová (2023) concluderen. Een veel gebruikte benadering is die van Hanretty en Koop (2012) die de focus legt op de dagelijkse praktijk. Zij definiëren feitelijke onafhankelijkheid als de mate waarin de dagelijkse beslissingen van de toezichthouder tot stand komen zonder inmenging van buitenaf (2012, pg. 2). Aan deze benadering kleeft echter een aantal nadelen. Het is bijvoorbeeld moeilijk definieerbaar wat veel of weinig inmenging inhoudt. Bovendien is dit onderhevig aan subjectiviteit. Of politieke inmenging als 'te veel' wordt beschouwd, kan verschillen op basis van bestuurlijke tradities of persoonlijke opvattingen. Een andere opvatting over feitelijke onafhankelijkheid benadrukt het belang van (informele) procedures om inmenging tegen te gaan. Badran (2016) stelt in deze benadering dat feitelijke onafhankelijkheid gaat over de manier waarop wettelijke kaders worden omgezet in de praktijk. In het huidige onderzoek wordt deze benadering gevolgd om eventuele subjectiviteit zoveel mogelijk te vermijden. Om deze reden richt deze studie

zich op (informele) procedures die worden ingesteld om de toezichthouder in de praktijk te beschermen tegen politieke inmenging.

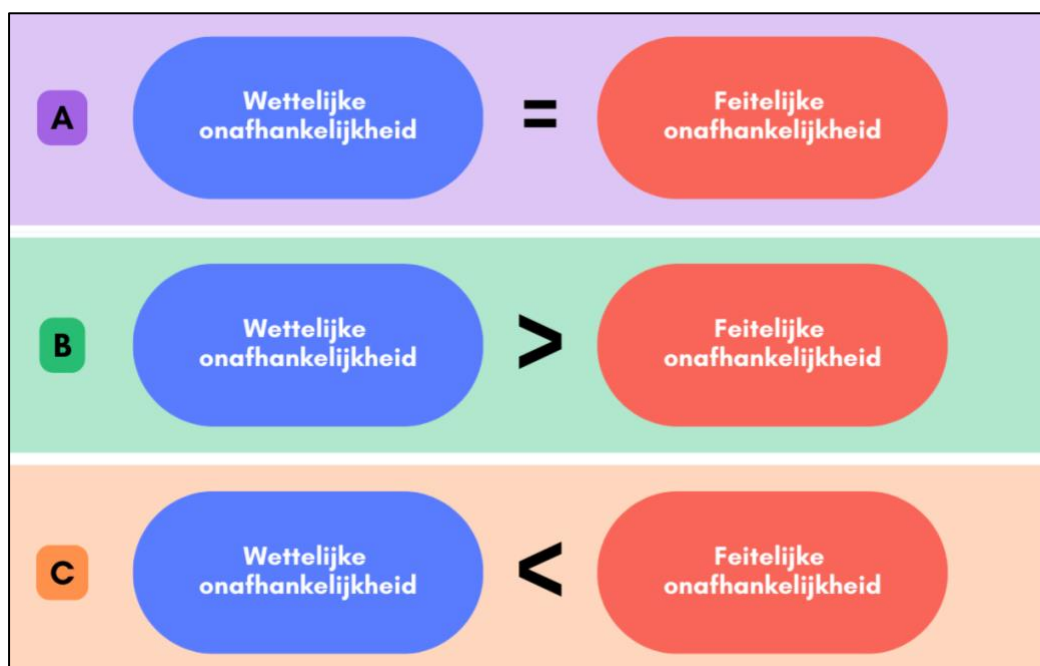
De moeilijkheid om feitelijke onafhankelijkheid te conceptualiseren, maakt ook dat het lastig te meten is. Op basis van het voor deze studie gedane literatuuronderzoek blijkt dat onderzoekers voornamelijk gebruikmaken van een kwantitatieve benadering door middel van proxy-variabelen. Twee proxy's van Cukierman en Webb (1995), origineel bedoeld om de onafhankelijkheid van centrale banken te meten, worden hiervoor vaak gebruikt: politieke kwetsbaarheid en het personeelsverloop van voorzitters. Aan deze benadering kleven echter ook nadelen, omdat proxy-variabelen de werkelijke variabelen niet perfect kunnen benaderen. Uit het literatuuronderzoek kwam een enkele studie van Badran (2016) naar boven die een kwalitatieve benadering gebruikt door middel van interviews. Er zijn derhalve manieren om toch metingen van feitelijke onafhankelijkheid te doen.

2.4 Verhouding tussen wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid

Wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid kunnen zich op verschillende manieren tot elkaar verhouden. Door de studies van Maggetti (2007), Hanretty en Koop (2012) en Badran (2016) te combineren, kunnen drie scenario's vastgesteld worden voor de verhouding tussen de twee. Figuur 2 toont deze drie scenario's.

Figuur 2

Scenario's verhouding wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid



Scenario A, waarin de wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid met elkaar overeenkomen, is de verhouding die men op het eerste gezicht zou verwachten. In dit scenario bepalen de wettelijke bepalingen hoe onafhankelijk toezichthouders in de praktijk kunnen functioneren. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat politici zich aan de wet houden, wat betekent dat zij zich niet meer mengen in het toezicht dan wat de wet permitteert. In de literatuur wordt de mate van wettelijke onafhankelijkheid dan ook vaak gezien als de belangrijkste indicator voor feitelijke onafhankelijkheid (Hanretty & Koop, 2012). Hoewel de meeste onderzoekers zich richten op óf wettelijke óf feitelijke onafhankelijkheid, is door een klein aantal auteurs gepoogd om een empirisch verband tussen deze twee aspecten vast te stellen (Klimentová & Tomanová, 2023). De twee belangrijkste studies naar deze relatie zijn gedaan door Hanretty en Koop (2012) en Maggetti (2007). De conclusies die zij trekken zijn echter tegenstrijdig. Waar Hanretty en Koop (2012) tot de conclusie komen dat wettelijke onafhankelijkheid wel een significante invloed heeft op de feitelijke onafhankelijkheid, concludeert Maggetti dat een hoge wettelijke onafhankelijkheid “*noch een noodzakelijke noch een voldoende voorwaarde*” is voor een hoge mate van feitelijke onafhankelijkheid (2007, pg. 272). Hoewel er nog te weinig onderzoek is gedaan om een definitieve conclusie te kunnen trekken over de

relatie, laat het onderzoek wel zien dat wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid niet altijd overeenkomen. Er zijn daarom nog twee scenario's mogelijk voor de verhouding tussen de twee aspecten.

Scenario B beschrijft de situatie waarin de wettelijke onafhankelijkheid groter is dan de feitelijke. In dit scenario krijgt een toezichthouder in wetgeving meer onafhankelijkheid toebedeeld dan in de praktijk gerealiseerd wordt. In de literatuur zijn hier twee verklaringen voor te vinden. Allereerst kan het betekenen dat politici de wettelijke onafhankelijkheid van toezichthouders niet respecteren. Volgens Hanretty en Koop is het weliswaar in sommige landen in strijd met de democratische norm voor politici om zich te bemoeien met de toezichthouder, maar kunnen andere *“politici gewend zijn om voor hen lastige bepalingen te negeren”* (2012, pg. 3). Als de wet bijvoorbeeld ontslag om beleidsmatige redenen verbiedt, kan theoretisch gezien iemand alsnog met een drogreden worden ontslagen voor politieke winst. Ten tweede kan het betekenen dat het toezichthouders niet lukt om hun wettelijke onafhankelijkheid in de praktijk waar te maken, bijvoorbeeld door een gebrek aan ervaring of nieuwigheid als de toezichthouder net is opgericht (Badran, 2016). Regels kunnen verkeerd geïnterpreteerd worden of de toezichthouder waait te veel met de politieke wind mee. In dit geval kunnen deze toezichthouders de potentie van de wettelijke onafhankelijkheid niet realiseren.

In scenario C is de wettelijke onafhankelijkheid van toezichthouders kleiner dan de feitelijke onafhankelijkheid. Dit betekent dat toezichthouders in de praktijk onafhankelijker zijn dan wettelijk vastgelegd is. Hiervoor is één verklaring gevonden: door de discretie die de wet biedt, kunnen toezichthouders in de praktijk onafhankelijker opereren dan in de wet bedoeld is. (Hanretty & Koop, 2012). Omdat het onmogelijk is om voor elke situatie bepalingen vast te leggen, biedt elk organisatorisch kader ruimte om af te wijken van de wettelijke onafhankelijkheid (Maggetti, 2007). Hierdoor kunnen toezichthouders in gevallen waarin niet voorzien wordt door wetsbepalingen of sprake is van een grijs gebied zelf hun koers bepalen. Daarnaast kunnen toezichthouders deze discretie ook zelf vergroten door een goede relatie met de politiek op te bouwen. Hierdoor kunnen ze ruimte vanuit de politiek krijgen om onafhankelijke beslissingen te maken (Badran, 2016). Op basis van de bovenstaande theoretische onderbouwing en scenario's is in dit onderzoek de verhouding tussen wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid van het Nederlandse markttoezicht onderzocht.

3. Methodologie

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksopzet en gebruikte methoden uiteengezet. De onderzochte markttoezichthouders worden gepresenteerd en de wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid worden geoperationaliseerd. Daarnaast wordt de *mixed method*-benadering toegelicht, bestaande uit een kwantitatief gedeelte met een documentanalyse en onafhankelijkheidsindex, en een kwalitatief gedeelte op basis van interviews. Tenslotte wordt gereflecteerd op de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

3.1 Casusselectie

De onafhankelijkheid van toezichthouders is onderzocht aan de hand van een meervoudige casusstudie op basis van een *Most Dissimilar Systems Design*. Bij dit ontwerp worden casussen gekozen die op een groot aantal variabelen van elkaar verschillen, behalve op één specifieke variabele die onderzocht wordt (Seawright & Gerring, 2008). De verschillen tussen de casussen worden vervolgens gebruikt om te onderzoeken of de ene gelijkenis die ze gemeenschappelijk hebben invloed heeft op de uitkomst (Halperin & Heath, 2017). Voor dit onderzoek zijn daarom enerzijds toezichthouders gekozen waarvan de gelijkenis bestaat uit hun wettelijke onafhankelijkheid, dat wil zeggen dat zij alle de status van zbo hebben. Anderzijds zijn zij gekozen vanwege de verschillen op andere punten, zoals het al dan niet hebben van rechtspersoonlijkheid, de sector waarop zij toezichthouden, het verantwoordelijke moederdepartement en het aantal fte's. Op basis van deze gelijkenis dan wel verschillen zijn de volgende 9 markttoezichthouders geselecteerd: Autoriteit Persoonsgegevens (AP), Autoriteit Financiële Markten (AFM), Autoriteit Consument en Markt (ACM), De Nederlandsche Bank (DNB), Kansspelautoriteit (Ksa), Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), Commissariaat voor de Media (CvdM), Bureau Financieel Toezicht (BFT) en College van Toezicht Auteursrechten (CvTA). Zij zijn tevens alle lid van het samenwerkingsverband Markttoezichthoudersberaad. In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de variëteit tussen de toezichthouders op deze variabelen.

Tabel 1*Verschillen tussen geselecteerde markttoezichthouders*

Naam toezichthouder	Rechtspersoonlijkheid	Sector onder toezicht	Moederdepartement	Fte's^a
Autoriteit Persoonsgegevens (AP)	Publiekrechtelijk – Eigen rechtspersoonlijkheid	Alle sectoren	Justitie en Veiligheid	179
Autoriteit Financiële Markten (AFM)	Privaatrechtelijk – Stichting	Financiële sector	Financiën	657
Autoriteit Consument en Markt (ACM)	Publiekrechtelijk – Onderdeel Staat der Nederlanden	Telecom-, vervoers-, post-, zorg- en energiesector	Economische Zaken	544,4
De Nederlandsche Bank (DNB)	Privaatrechtelijk – NV	Financiële sector	Financiën	974
Kansspelautoriteit (Ksa)	Publiekrechtelijk – Eigen rechtspersoonlijkheid	Kansspelsector	Justitie en Veiligheid	82
Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)	Publiekrechtelijk – Eigen rechtspersoonlijkheid	Zorgsector	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	452
Commissariaat voor de Media (CvdM)	Publiekrechtelijk – Eigen rechtspersoonlijkheid	Mediasector	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	44
Bureau Financieel Toezicht (BFT)	Publiekrechtelijk – Eigen rechtspersoonlijkheid	Financiële sector	Justitie en Veiligheid	52
College van Toezicht Auteursrechten (CVTA)	Publiekrechtelijk – Onderdeel Staat der Nederlanden	Cultuursector	Justitie en Veiligheid	6

^a De fte-data komen uit het zbo-register van de Rijksoverheid en zijn voor het laatst bijgewerkt in 2020.

3.2 Operationalisering

Om de wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid te kunnen onderzoeken, moeten deze concepten eerst geoperationaliseerd worden. Operationaliseren is het proces van het omzetten van theoretische concepten in empirische indicatoren (Halperin & Heath, 2017). De twee concepten zijn in dit onderzoek geoperationaliseerd aan de hand van Gilardi's (2002) onafhankelijkheidsindex. Deze keuze is gemaakt omdat Gilardi's (2002) index een grote verscheidenheid aan indicatoren hanteert. Hierdoor ontstaat een veelomvattend beeld van alle aspecten van toezichthouders waarbij potentiële politieke inmenging kan worden uitgeoefend. Op basis van deze index wordt onafhankelijkheid in

dit onderzoek uitgedrukt in vier dimensies: de status van de voorzitter, de status van de andere bestuursleden, de relatie met de overheid en het parlement, en de financiële en organisationele autonomie. In Gilardi's index (2002) is er nog een vijfde dimensie (regelgevende competenties), met bijbehorende indicator (*wie heeft de exclusieve competentie over de regelgeving?*), die echter niet bij dit onderzoek is betrokken. Omdat deze indicator slecht meetbaar is bij het onderzoeken van feitelijke onafhankelijkheid en mogelijk überhaupt niet gerelateerd is aan onafhankelijkheid zoals Hanretty en Koop (2012) concluderen, is deze dimensie bewust niet onderzocht.

De onafhankelijkheidsindex van Gilardi (2002) was origineel bedoeld om enkel de wettelijke onafhankelijkheid te meten. Om echter ook de feitelijke onafhankelijkheid te kunnen meten en de resultaten van beide concepten met elkaar te kunnen vergelijken, waren enige adaptaties van de index nodig. Deze adaptaties zijn gebaseerd op de gekozen opvatting van feitelijke onafhankelijkheid waarbij het belang van procedures ter voorkoming van inmenging wordt benadrukt (zie hiervoor hoofdstuk 2.3). In tabel 2 staan de dimensies en indicatoren: de originele indicatoren van Gilardi (2002) voor wettelijke onafhankelijkheid en de voor dit onderzoek aangepaste voor feitelijke onafhankelijkheid.

Tabel 2

Operationalisatietabel politieke onafhankelijkheid, gebaseerd op Gilardi (2002)

Variabele	Dimensies	Indicatoren
Wettelijke onafhankelijkheid	Status van de voorzitter	Ambtstermijn
		Aanstellingsbevoegdheid
		Mogelijkheid tot ontslag
		Nevenfuncties
		Hernieuwing ambtsperiode
		Onafhankelijkheidsvereisten
	Status van bestuursleden	Ambtstermijn
		Aanstellingsbevoegdheid
		Mogelijkheid tot ontslag
		Nevenfuncties
		Hernieuwing ambtsperiode
		Onafhankelijkheidsvereisten
	Relatie overheid en parlement	Formele vastlegging onafhankelijkheid
		Verplichtingen ten opzichte van overheid
		Verplichtingen ten opzichte van parlement
		Mogelijkheid tot terugdraaien beslissingen
	Financiële en organisationele autonomie	Bron van budget
		Beheer van budget
		Beheer interne organisatie
		Beheer personeelsbeleid

Feitelijke onafhankelijkheid	Status van de voorzitter	Aanstellingsprocedure
		Ontslagprocedure
		Nevenfuncties
		Onafhankelijkheidsvereisten
	Status van de bestuursleden	Aanstellingsprocedure
		Ontslagprocedure
		Nevenfuncties
		Onafhankelijkheidsvereisten
	Relatie overheid en parlement	Verplichtingen ten opzichte van overheid
		Verplichtingen ten opzichte van parlement
		Terugdraaien beslissingen
	Financiële en organisatorische autonomie	Bron van budget
		Beheer van budget
		Positie personeel

3.3 *Mixed method*-benadering en data

Om beide aspecten van onafhankelijkheid goed te kunnen onderzoeken, is in dit onderzoek gebruikgemaakt van *mixed methods*, dat wil zeggen onderzoek bestaande uit een kwantitatief en kwalitatief gedeelte, omdat dit twee voordelen biedt. Ten eerste maakt de combinatie en integratie van beide onderzoekstradities het opdoen van nieuwe inzichten over de onafhankelijkheid van toezichthouders mogelijk (Creswell & Creswell, 2022). De toevoeging van een kwalitatief element biedt namelijk de mogelijkheid om het perspectief van de medewerkers van de toezichthouders uit te vragen. Ten tweede passen deze twee verschillende benaderingen goed bij de intrinsieke tweezijdigheid van onafhankelijkheid. Waar bij wettelijke onafhankelijkheid de wet- en regelgeving goed is te vatten in kwantitatieve data, is dat voor feitelijke onafhankelijkheid veel minder het geval. Daarom is bij het onderzoek van de feitelijke onafhankelijkheid gekozen voor een kwalitatieve opzet door middel van interviews. Beide methoden zullen hieronder verder uiteengezet worden.

3.3.1 Onderzoek wettelijke onafhankelijkheid: index

De wettelijke onafhankelijkheid van de geselecteerde markttoezichthouders is onderzocht aan de hand van een kwantitatieve benadering: de onafhankelijkheidsindex van Gilardi (2002). Hiermee wordt per toezichthouder een onafhankelijkheidsscore berekend. De index bestaat uit de eerdergenoemde vier dimensies van de

operationalisatietabel in 3.2 waaraan een gewicht van 0.25 per dimensie is toegekend. Elke dimensie heeft een aantal indicatoren met verschillende keuzeopties die elk een bepaalde score kunnen opleveren. Per dimensie wordt het gemiddelde uitgerekend op basis van de verschillende scores van de indicatoren. De uiteindelijke onafhankelijkheidsscore wordt berekend door alle dimensiescores te vermenigvuldigen met het zogeheten dimensiegewicht en vervolgens bij elkaar op te tellen. Dit resulteert in een onafhankelijkheidsscore per toezichthouder, op basis waarvan een vergelijking van de verschillende toezichthouders mogelijk is. Voor alle negen markttoezichthouders is de index in dit onderzoek individueel ingevuld.

Naast het achterwege laten van de vijfde dimensie van Gilardi's (2002) index (zie hoofdstuk 3.2) is er nog een aanpassing gedaan. De indicator over de benoemingsbevoegdheid is aangepast aan de Nederlandse situatie. De benoeming van een bestuurslid of voorzitter op voordracht van een raad van toezicht of commissarissen is toegevoegd aan twee keuzeopties: wie benoemt het hoofd van de toezichthouder en wie benoemt de bestuursleden van de toezichthouder (zie tabel 3). Bij een aantal toezichthouders heeft een dergelijke raad deze bevoegdheid, waardoor zij relatief veel invloed kunnen uitoefenen op de benoeming en daarmee de afhankelijkheid van de minister sterk kan worden verminderd. Vandaar dat de toevoeging is gedaan aan de twee keuzeopties met de hoogste onafhankelijkheidsscore. Bijlage A toont de volledige wettelijke onafhankelijkheidsindex die gebruikt is voor dit onderzoek.

Tabel 3

Aanpassingen benoemingsbevoegdheid in onafhankelijkheidsindex

	Originele bewoording	Nieuwe bewoording
<i>Indicator</i>	Wie benoemt het hoofd van de toezichthouder?	
<i>Keuzeoptie</i>	De leden van het bestuur	De leden van het bestuur <i>of (op voordracht van) de raad van toezicht/commissarissen</i>
<i>Indicator</i>	Wie benoemt de bestuursleden van de toezichthouder?	
<i>Keuzeoptie</i>	De voorzitter	De voorzitter <i>of (op voordracht van) de raad van toezicht/commissarissen</i>

De index is ingevuld op basis van een uitgebreide documentanalyse. Voor alle onderzochte toezichthouders zijn zowel de relevante wetgeving als de beleidsdocumenten geanalyseerd die het mandaat, de positie en de organisatie van de toezichthouders beschrijven. In bijlage B staat een overzicht van de voor deze analyse gebruikte wetgeving en documenten. Het gaat hierbij zowel om de *lex generalis*, zoals de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de Algemene wet bestuursrecht, als de *lex specialis* in de vorm van instellingswetten en materiële wetten voor de betreffende toezichthouder. Verder zijn er relatiestatuten, bestuursreglementen en toezichtsarrangementen bestudeerd. Op basis van deze uitgebreide documentanalyse zijn de keuzeopties die van toepassing waren voor de toezichthouders geselecteerd in de index en zijn de onafhankelijkheidsscores berekend.

3.3.2 Onderzoek feitelijke onafhankelijkheid: interviews

De feitelijke onafhankelijkheid van toezichthouders is door middel van een kwalitatieve methode onderzocht. Er zijn interviews gehouden met medewerkers van de onderzochte markttoezichthouders, zoals bestuurssecretarissen en strategisch adviseurs. Bovendien is een expertinterview gehouden om een perspectief van buiten de toezichthouders mee te kunnen nemen en de feitelijke onafhankelijkheid in een bredere context te kunnen plaatsen. Het doel van deze gesprekken was om erachter te komen hoe toezichthouders de wettelijke bepalingen over hun onafhankelijkheid in de praktijk hebben vertaald. Er werd gevraagd naar (informele) procedures die zij hanteren om politieke inmenging tegen te gaan. Alle negen toezichthouders zijn via verschillende wegen en op verschillende momenten benaderd om mee te doen aan een interview. Uiteindelijk hebben de Autoriteit Consument en Markt, Autoriteit Financiële Markten, Autoriteit Persoonsgegevens, De Nederlandsche Bank en het College van Toezicht Auteursrechten meegedaan aan het onderzoek. Hiermee zijn vijf van de negen onderzochte markttoezichthouders geïnterviewd. Daarnaast is professor Van Erp, gespecialiseerd in *regulatory governance*, van de Universiteit Utrecht geïnterviewd. In totaal zijn er dus zes interviews afgenomen. Hoewel dit aantal wellicht lager is dan wenselijk zou zijn, vormen de interviews in combinatie met de index en uitgebreide documentanalyse een

betrouwbare dataset voor het onderzoek. Hiermee kan een waardevol en valide antwoord op de onderzoeksvraag worden gegeven.

De interviews waren om twee redenen semigestructureerd van aard. Ten eerste werd op deze manier ruimte gelaten voor de respondent om zelf aspecten of onderwerpen aan de orde te stellen. Ten tweede bleek uit voorgesprekken dat politieke onafhankelijkheid een gevoelig onderwerp was bij sommige toezichthouders. Door semigestructureerde vragen te stellen, was er ruimte om bij weerstand van de geplande onderwerpen of volgorde af te wijken (Halperin & Heath, 2017). De *topic list* was opgesteld op basis van de eerder besproken dimensies van onafhankelijkheid, zodat de resultaten van de verschillende methoden met elkaar vergeleken konden worden. Verder was er een onderdeel toegevoegd om te vragen naar eventuele obstakels en verbeteringsmogelijkheden ter onderbouwing van de uiteindelijke aanbevelingen die in dit onderzoek gedaan zijn. Bijlage C geeft de gebruikte *topic list* weer.

Daarnaast zijn de vragen geïnspireerd door de vignettenmethode. Vignetten zijn beschrijvingen van fictieve of echte gebeurtenissen die te maken hebben met het onderzoeksonderwerp. Hoewel ze vaak worden gebruikt voor *survey*-onderzoek, worden ze steeds vaker ingezet bij kwalitatieve methoden (Sampson & Johannessen, 2019). Deze methode is gekozen om mogelijk gevoelige onderwerpen in de interviews bespreekbaar te maken. Er hoeft op deze manier niet gespeculeerd te worden over mogelijke politieke inmenging, maar worden voorbeelden aangehaald van situaties die daadwerkelijk spelen. Tijdens de interviews is er daarom door de interviewer regelmatig verwezen naar actualiteiten die te maken hebben met politieke onafhankelijkheid, zoals het hoofdlijnenakkoord.

Op ethisch vlak is belangrijk om op te merken dat deelnemers aan de interviews en hun antwoorden volledig zijn geanonimiseerd. Omdat er maar een beperkt aantal bestuursleden en voorzitters is, kan alleen een beschrijving van de functietitel al zorgen dat de resultaten herleidbaar zijn. Daarnaast blijkt uit voorgesprekken dat de relatie met de politiek een gevoelig onderwerp kan zijn, waardoor medewerkers zich door de anonimiteit vrijer voelen om hierover te vertellen. Vóór het afnemen zijn alle respondenten geïnformeerd over het onderzoek en hun deelname hieraan via een informatie- en toestemmingsformulier. Na het afnemen van deze interviews zijn de transcripten geanonimiseerd. Sommige respondenten gaven op het

toestemmingsformulier aan eerst de citaten te willen controleren voordat deze gebruikt werden. Aan dit verzoek is bij alle respondenten gehoor gegeven. De transcripten zijn vervolgens in het programma ATLAS.ti (versie 8.4.5) gecodeerd met codes die gebaseerd zijn op Gilardi's (2002) typologie. Deze aanpak is gebaseerd op Mayring's (2000) model van deductieve codering en biedt ruimte voor enige flexibiliteit in de gebruikte codes, terwijl tevens wordt gegarandeerd dat voor elke onafhankelijkheidsdimensie relevante informatie wordt meegenomen. De codeboom is te vinden in bijlage D.

3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

De gekozen onderzoeksopzet heeft gevolgen voor de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek. Het gebruik van een *mixed method* en de daarbij behorende triangulatie heeft een positief effect op de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek. Wat betreft validiteit, kan onderscheid gemaakt worden tussen interne en externe validiteit. Interne validiteit is de mate waarin het zeker is dat de variabele het geobserveerde effect produceert (Halperin & Heath, 2017). Deze vorm van validiteit is hoog in dit onderzoek. De kwantitatieve methode van de onafhankelijkheidsindex is uiterst geschikt om de wettelijke onafhankelijkheid te onderzoeken. Door een index te gebruiken, kunnen de verschillende aspecten van wetgeving worden samengevat in één enkele maatstaf en worden subjectieve interpretaties geminimaliseerd. De kwalitatieve methode is daarnaast geschikt om feitelijke onafhankelijkheid te onderzoeken, omdat de processen tegen politieke inmenging niet altijd schriftelijk zijn vastgelegd en daardoor op basis van de ervaring en kennis van medewerkers moeten worden vastgesteld.

Externe validiteit is de mate waarin resultaten gegeneraliseerd kunnen worden naar andere situaties of casussen (Creswell & Creswell, 2022). Deze validiteit is gemengd bij deze onderzoeksopzet. De resultaten zouden gegeneraliseerd kunnen worden naar andere markttoezichthouders, zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Markttoezichthouders vormen echter maar een klein onderdeel van alle toezichthoudende organisaties (die immers ook bestaan uit de inspecties en het staatstoezicht) en van alle organisaties met een zbo-status. De resultaten kunnen daardoor niet gegeneraliseerd worden naar alle toezichthoudende instanties in Nederland of alle organisaties met zbo-status.

Betrouwbaarheid verwijst naar de consistentie en stabiliteit van het onderzoek. Dit houdt in dat wanneer dit onderzoek herhaald wordt, dit dezelfde resultaten zal opleveren (Halperin & Heath, 2017). Voor het kwantitatieve gedeelte van dit onderzoek is deze betrouwbaarheid hoog omdat andere onderzoekers dezelfde index en documenten kunnen gebruiken om te studie te repliceren. Voor het kwalitatieve gedeelte ligt dit lager om een aantal redenen. Zo kan het zogenaamde intervieweffect opspelen, waarbij respondenten geneigd zijn om sociaal wenselijke antwoorden gegeven (West & Blom, 2016). Zeker bij een mogelijk gevoelig onderwerp als politieke onafhankelijkheid zou dit effect kunnen leiden tot vertekende antwoorden. Bovendien maakt het gebruik van semigestructureerde interviewvragen het lastig om bij een herhaling van het onderzoek dezelfde vragen op dezelfde manier te stellen (Halperin & Heath, 2017). Om de betrouwbaarheid voor dit kwalitatieve gedeelte te verhogen, zijn de interviews geanonimiseerd om het intervieweffect tegen te gaan en is de in Bijlage D opgenomen codeboom opgesteld. In conclusie: de interne validiteit is hoog, de externe validiteit is gemengd en de betrouwbaarheid is gemengd.

4. Resultaten en analyse

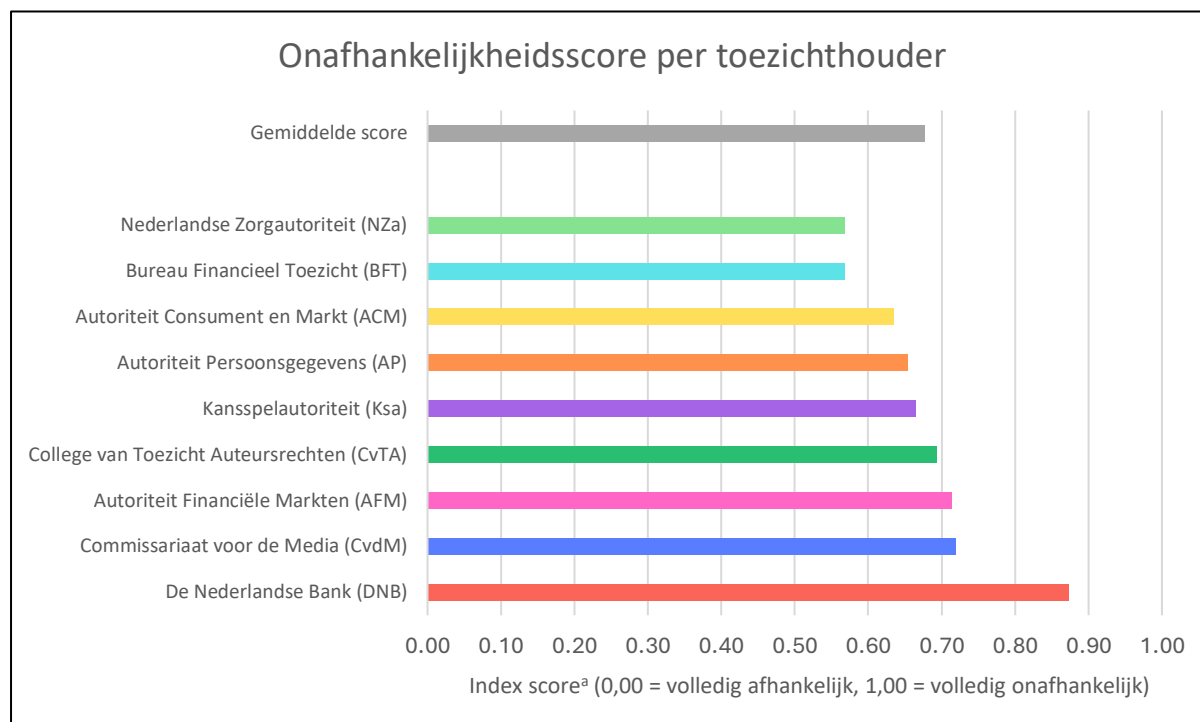
In dit hoofdstuk worden de resultaten van de twee methoden per onafhankelijkheidsdimensie gepresenteerd. Eerst wordt kort stilgestaan bij het uit de methoden gebleken algemene beeld van de wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid. Vervolgens worden de resultaten voor de wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid voor elk van de vier dimensies gepresenteerd en geanalyseerd. Verder worden een tweetal externe factoren besproken die tijdens het onderzoek werden geïdentificeerd en mogelijk van invloed zijn op de onafhankelijke positie van toezichthouders. Dit hoofdstuk sluit af met een overkoepelende analyse van politieke onafhankelijkheid.

4.1 Algemeen beeld: wettelijke onafhankelijkheid

Uit de documentanalyse blijkt dat alle negen onderzochte markttoezichthouders boven de 0,50 scoren op de onafhankelijkheidsindex (0,00 = volledig afhankelijk, 1,00 = volledig onafhankelijk), met een gemiddelde score van 0,68. Dit betekent dat de toezichthouders op basis van hun wettelijke vormgeving voldoende onafhankelijk zouden moeten kunnen opereren. Wel lopen de onafhankelijkheidsscores relatief veel uiteen. Tussen de hoogst en laagst scorende toezichthouder is een substantieel verschil te zien van 0,30. De hoogst scorende toezichthouder is De Nederlandsche Bank met een score van 0,87, terwijl de laagst scorende toezichthouders de Nederlandse Zorgautoriteit en het Bureau Financieel Toezicht zijn. Zij scoren beide 0,57, waardoor zij in vergelijking op basis van de wetgeving minder onafhankelijk zijn. Grafiek 1 toont het volledige overzicht van de onafhankelijkheidsscores van de markttoezichthouders.

Grafiek 1

Wettelijke onafhankelijkheid van onderzochte markttoezichthouders

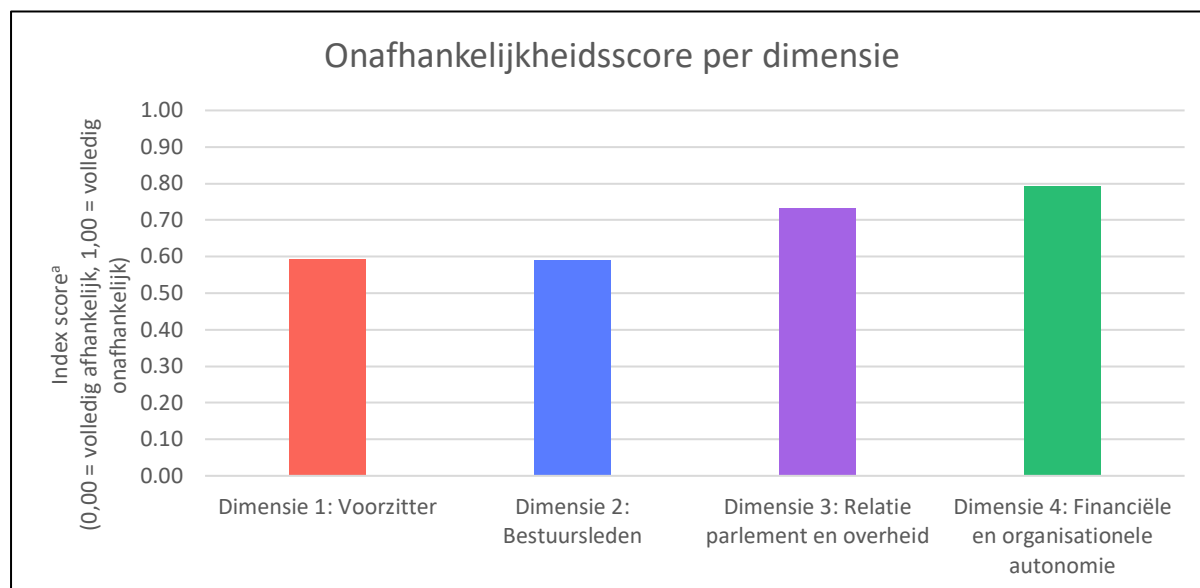


^a Scores gebaseerd op de gebruikte onafhankelijkheidsindex (zie bijlage A)

Verder blijkt uit de documentanalyse dat de toezichthouders gemiddeld het hoogste scoren op de dimensie van financiële en organisationele autonomie. Hier scoren onder meer drie toezichthouders de perfecte score van 1,00. De laagste scores zijn op de eerste twee dimensies: de voorzitter en bestuursleden. Op deze dimensies zijn er een aantal toezichthouders die rond, of zelfs onder de 0,50 scoren. Grafiek 2 toont de onafhankelijkheidsscores voor alle dimensies.

Grafiek 2

Wettelijke onafhankelijkheid per dimensie



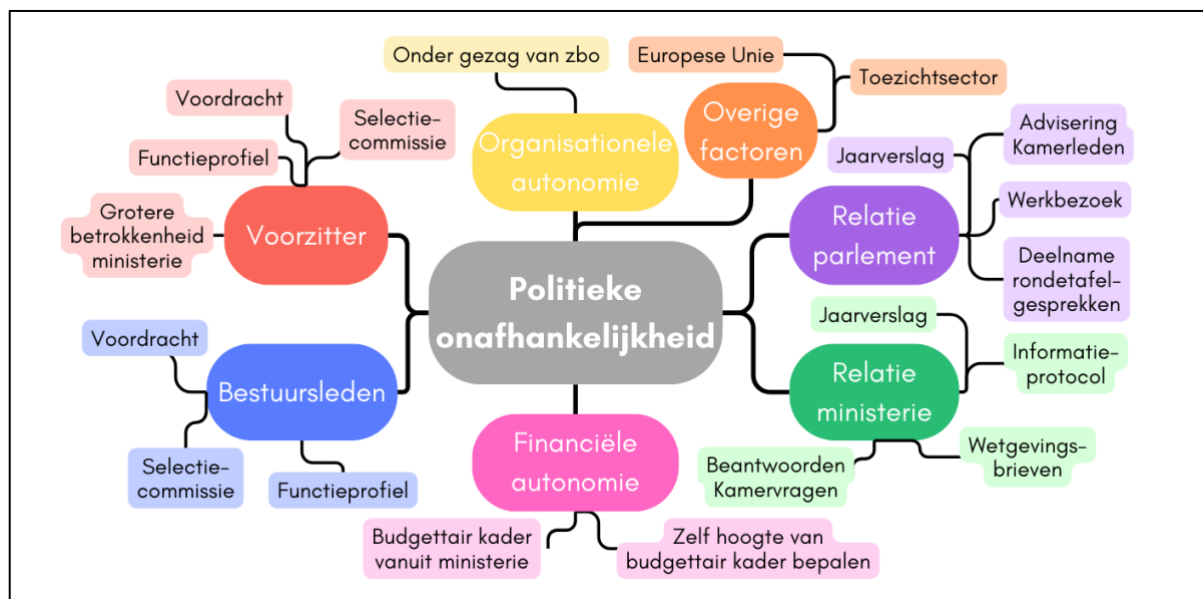
^a Scores gebaseerd op de gebruikte onafhankelijkheidsindex (zie bijlage A)

4.2 Algemeen beeld: feitelijke onafhankelijkheid

Uit de interviews met ACM, AFM, AP, CvTA, DNB en professor Van Erp komt naar voren dat de politieke onafhankelijkheid van markttoezichthouders over het algemeen goed is in de praktijk. Alle respondenten gaven aan voldoende onafhankelijk te kunnen opereren en tevreden te zijn met de wettelijke borging hiervan. Bovendien gaven bijna alle respondenten aan een goede samenwerkingsrelatie met het moederdepartement te hebben, zonder dat er sprake is van als ongewenst ervaren inmenging. In deze relatie vindt weleens wrijving plaats, wanneer de belangen tussen het ministerie en de toezichthouder botsen. Uit de interviews kwamen een tweetal hieraan gerelateerde situaties naar boven, die later in dit hoofdstuk zullen worden besproken. Deze situaties werden door de respondenten niet gezien als iets structureels. Eventuele wrijving wordt meestal in goed overleg opgelost. Op een aantal dimensies waren de resultaten meer wisselend, bijvoorbeeld op het gebied van budgettering. De respondenten van markttoezichthouders die direct gefinancierd worden door het ministerie gaven aan een grotere afhankelijkheid te ervaren. Figuur 3 toont de resultaten van de interviews.

Figuur 3

Resultaten feitelijke onafhankelijkheid



4.3 Dimensie 1 & 2: Voorzitter en bestuursleden

In dit gedeelte worden de resultaten van de eerste twee onafhankelijkheidsdimensies besproken. Deze dimensies zijn hier samengevoegd omdat het in de index gemaakte onderscheid tussen voorzitter enerzijds en bestuursleden vrijwel niet zichtbaar was in de resultaten. De resultaten worden gepresenteerd aan de hand van de volgende indicatoren: benoeming, ontslag en onafhankelijkheidsvereisten. Eerst worden de resultaten van de wettelijke onafhankelijkheid gepresenteerd, daarna worden de resultaten voor de feitelijke onafhankelijkheid besproken.

4.3.1 Benoeming

De eerste indicator, benoeming, heeft te maken met de instantie die de bevoegdheid heeft om de voorzitters en bestuursleden van toezichthouders te benoemen. Voor wat betreft wettelijke onafhankelijkheid blijkt uit het onderzoek dat de kans op politieke inmenging bij benoemingen zeer groot is. De minister kan namelijk op basis van artikel 12, lid 1 van de Kaderwet zbo's voor alle negen toezichthouders zowel de voorzitter als de bestuursleden benoemen. Wel geldt dat het bij een aantal toezichthouders mogelijk is

om een voordracht te doen. Bij onder meer de AFM en DNB kan de raad van toezicht of commissarissen een voordracht bij de minister voor nieuwe bestuursleden indienen. Deze voordracht is echter niet bindend, waardoor de minister deze theoretisch naast zich kan neerleggen. Omdat de raad uit onafhankelijke leden bestaat en in principe geen belang heeft bij politieke voordrachten is de wettelijke onafhankelijkheid van deze toezichthouders groot. Zij scoren een perfecte score van 1,00. Voor de andere onderzochte toezichthouders, bij wie geen voordrachtsmogelijkheid bestaat, is de kans op politieke inmenging op basis van de wetgeving dus zeer groot, resulterend in een score van 0,00.

Voor de feitelijke onafhankelijkheid blijkt uit de interviews dat de toezichthouders op deze indicator in de praktijk onafhankelijker zijn dan wettelijk is vastgelegd. Hoewel de minister uiteindelijk de benoeming doet, wordt dit voorafgegaan door een uitgebreid proces waarin de toezichthouders een grote rol spelen. Voor elke benoeming wordt een selectiecommissie gevormd, waarvan de samenstelling per toezichthouder wisselt. Meestal bestaat de commissie uit een combinatie van ambtenaren van het ministerie en medewerkers van de toezichthouder. In het geval van toezichthouders met een raad van toezicht of commissarissen bestaat de commissie enkel uit leden van deze raad. De selectiecommissie schrijft een functieprofiel, waarin de gezochte kwaliteiten en eisen voor het nieuwe bestuurslid worden vastgesteld. Op basis van dit profiel gaat de commissie op zoek naar kandidaten en wordt uiteindelijk een kandidaat voorgedragen aan de minister. Deze voordracht wordt volgens de respondenten – ongeacht of dit wettelijk is voorgeschreven – vrijwel altijd overgenomen door de minister. Door onderdeel uit te maken van de selectiecommissie die voordrachten mag doen, hebben de toezichthouders in de praktijk veel meer invloed op de benoeming van bestuursleden dan de wettelijke bepalingen suggereren. De feitelijke onafhankelijkheid op deze indicator is daardoor groter dan de wettelijke.

Tijdens een aantal interviews kwam wel naar voren dat de politieke betrokkenheid bij het vinden van een nieuwe voorzitter bij sommige toezichthouders groter is dan bij de benoeming van andere bestuursleden. Zo merkte een van de respondenten op: *“Zij [het ministerie] is vacaturehouder voor de werving van de voorzitter. Tuurlijk zijn we zelf betrokken, schrijven we ook mee aan het [functie]profiel, zitten we in de selectiecommissie. Maar het ministerie kan daar het laatste zetje geven.”* Bij het

bespreken van de benoemingen kwam in een van de interviews een situatie naar voren die deze politieke bemoeienis illustreert. In 2011 bleek, op basis van berichtgeving in de media, dat toenmalig premier Rutte de benoeming van Lex Hoogduin tot president van DNB had geblokkeerd. Dit gebeurde ondanks het feit dat hij voorgedragen zou worden door de raad van commissarissen. Hoogduin zei hierover later: *“De politieke interventie schaadt de onafhankelijke positie van de bank”* (Seegers, 2011). Van zulke grote politieke bemoeienis is volgens de gesproken respondenten niet structureel sprake bij nieuwe voorzitters, maar de zaak in kwestie laat zien hoe ministers hun benoemingsbevoegdheid proberen aan te wenden.

4.3.2 Ontslag

De tweede indicator betreft de ontslagbevoegdheid. Net als bij benoeming geldt dat bij het ontslag van voorzitters en bestuursleden wettelijk gezien veel ruimte is voor politieke inmenging. De minister heeft namelijk de bevoegdheid om voorzitters en bestuursleden van toezichthouders te ontslaan. Om zijn bevoegdheid te kunnen gebruiken, moet er sprake zijn van één van de volgende drie redenen: *“Ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie, op eigen verzoek, of andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen”* (Kaderwet zbo's, artikel 12, lid 2). Voornamelijk de eerste reden, ongeschiktheid of onbekwaamheid, kan breed geïnterpreteerd worden, waardoor ruimte ontstaat voor politieke inmenging door de minister. Enkel de Autoriteit Persoonsgegevens heeft een uitzondering op dit wetsartikel: de voorzitter en bestuursleden van de AP kunnen niet ontslagen worden door de minister. Dit betekent dat hun wettelijke onafhankelijkheid zeer hoog is op dit gebied en de perfecte score wordt gehaald: 1,00. Voor de rest van de markttoezichthouders is de wettelijke onafhankelijkheid op deze indicator lager, namelijk 0,67.

Uit de interviews komt naar voren dat in de praktijk niet vaak gebruikt wordt gemaakt van deze bevoegdheid, waardoor de feitelijke onafhankelijkheid van de toezichthouders niet beïnvloed wordt. Volgens een aantal respondenten is het vrijwel altijd het geval dat bestuursleden of zelf opstappen of dat de ambtstermijn simpelweg afloopt, waardoor een bestuurder aftreedt. Wel heeft zich hier in het verleden een situatie van politieke inmenging voorgedaan. In 2019 is een bestuurslid van het Commissariaat

van de Media op basis van deze bevoegdheid ontslagen door de minister. De rechter stak echter in 2021 een stokje voor de poging van de minister om zijn politieke invloed in deze aan te wenden, omdat het ontslag van het bestuurslid werd teruggedraaid (Woudt, 2021). Dit voorval bevestigt dat de ontslagbevoegdheid van de minister de feitelijke onafhankelijkheid van de toezichthouders in potentie flink kan aantasten, al wordt hiervan volgens de respondenten eigenlijk nooit gebruik gemaakt. De wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid komen op deze indicator dus met elkaar overeen.

4.3.3 Onafhankelijkheidsvereisten

De laatste indicator van deze dimensies gaat over de vraag of politieke onafhankelijkheid een formeel vereiste is voor de bestuursleden en de voorzitter. Uit de documentanalyse blijkt dat dit niet het geval is. De kaderwet zbo's stelt indirect wel onafhankelijkheidseisen aan leden, bijvoorbeeld door bepalingen over nevenfuncties. Maar in de meeste instellingswetten wordt politieke onafhankelijkheid onbesproken gelaten. Meestal worden alleen eisen gesteld aan de mate van kennis en ervaring die een bestuurslid moet hebben. Als er al onafhankelijkheidsvereisten zijn, focussen die zich op de onafhankelijkheid van het lid ten opzichte van de markt. Alleen voor het Commissariaat voor de Media zijn er formele vereisten voor de politieke onafhankelijkheid vastgelegd, waardoor hun wettelijke onafhankelijkheid op dit aspect zeer groot is met een score van 1,00. De Mediawet bepaalt namelijk dat de volgende lidmaatschappen onverenigbaar zijn met het bestuurslidmaatschap: *“a. het lidmaatschap van een van beide Kamers der Staten-Generaal, een provinciaal bestuur of een gemeentebestuur; b. een dienstbetrekking bij een ministerie, een dienst, instelling of bedrijf vallende onder de verantwoordelijkheid van een minister”* (artikel 7, lid 4, Mediawet). Bij het overgrote deel van de toezichthouders zijn deze onafhankelijkheidsvereisten niet aanwezig, waardoor de wettelijke onafhankelijkheid voor hen op dit aspect laag is met een score van 0,00.

Voor wat betreft de feitelijke onafhankelijkheid is het beeld hetzelfde. Volgens de respondenten is politieke onafhankelijkheid geen expliciet onderdeel van de eerdergenoemde functieprofielen. Dit komt onder meer doordat politieke achtergrond of kleur niet per se als obstakel wordt gezien voor het bestuurslidmaatschap. Zo beschreef een van de respondenten dat als een kandidaat-bestuurslid een politieke achtergrond

heeft, dit wel besproken wordt tijdens het sollicitatiegesprek. Een andere respondent vertelde dat juist expliciet gezocht wordt naar kandidaten met gevoel voor ‘politiek-bestuurlijke verhoudingen’. Bovendien blijkt dat een aantal huidige bestuursleden en voorzitters een achtergrond hebben in de politiek, omdat zij bijvoorbeeld in het verleden Kamerlid zijn geweest. Dit wordt niet gezien als obstakel voor hun bestuurslidmaatschap bij de markttoezichthouders. De mate van feitelijke en wettelijke onafhankelijkheid komt op deze indicator daarom met elkaar overeen.

4.4 Dimensie 3: Relatie met de overheid en het parlement

In dit onderdeel worden de resultaten voor de derde onafhankelijkheidsdimensie besproken. Het gaat hierbij om de drie indicatoren: de verplichtingen ten opzichte van het ministerie, de verplichtingen ten opzichte van de Tweede Kamer, en de mogelijkheid om besluiten van de toezichthouders te vernietigen.

4.4.1 Verplichtingen ten opzichte van het ministerie

De eerste indicator betreft de verplichtingen van de markttoezichthouder jegens het ministerie om verantwoording af te leggen en maakt onderscheid tussen vier keuzeopties: er zijn geen formele verplichtingen, presentatie van een jaarrapport enkel ter informatie, presentatie van een jaarrapport dat goedgekeurd moet worden, de toezichthouder is volledige verantwoording verschuldigd aan de overheid. Uit de analyse van de wettelijke documenten blijkt dat alle toezichthouders een jaarverslag enkel ter informatie moeten presenteren aan het verantwoordelijke departement. In dit verslag leggen de toezichthouders verantwoording af over de activiteiten van het afgelopen jaar. Omdat het jaarverslag enkel hoeft te worden gepresenteerd, en daardoor geen instemming of goedkeuring vereist van het ministerie, zijn de toezichthouders op deze indicator wettelijk gezien vrij onafhankelijk en halen een score van 0,67.

De interviews bevestigen dat de presentatie van het jaarverslag een belangrijke verplichting is. Volgens een van de respondenten functioneert het verslag als middel om verantwoording af te leggen aan zowel het departement als de maatschappij als geheel omdat het openbaar wordt gemaakt. Andere respondenten bevestigden tevens dat dit

jaarverslag alleen ter informatie dient en geen informele goedkeuring behoeft. De feitelijke onafhankelijkheid rondom het jaarverslag komt daarom overeen met de wettelijke.

Los van de index wordt opgemerkt dat er wel veel contacten bestaan met het ministerie buiten het jaarverslag. Een groot deel van de respondenten gaf bijvoorbeeld aan dat zij door ministeries worden gevraagd om mee te helpen bij het beantwoorden van Kamervragen: *“Soms zie je eigenlijk dat vragen, hoewel formeel gericht aan de minister, eigenlijk vragen aan de [toezichthouder] zijn. En in goed overleg met het ministerie krijgen wij wel eens het verzoek om te kijken of hun beantwoording correct is, of dat wij kunnen helpen met meer informatie. Dan komen we daar in goed overleg tot een antwoord.”* Daarnaast worden toezichthouders geacht om het ministerie te informeren als er zaken spelen die mogelijk relevant zijn voor het departement. Dit zogenaamde ‘verras me niet’-principe vormt volgens een aantal respondenten een belangrijk onderdeel van de samenwerkingsrelatie met het ministerie. Deze extra contacten suggereren enige mate van feitelijke afhankelijkheid, die echter het bestek van de index te buiten gaan.

4.4.2 Verplichtingen ten opzichte van de Tweede Kamer

De tweede indicator van deze dimensie draait om de verantwoordingsverplichtingen ten opzichte van de Tweede Kamer. Uit de documentanalyse blijkt dat alle negen toezichthouders wettelijk verplicht zijn om een jaarverslag aan de Kamer te presenteren. Het jaarverslag dient enkel ter informatie en behoeft geen formele goedkeuring, waardoor er geen sprake is van inmenging vanuit de Kamer en de wettelijke onafhankelijkheid relatief hoog is met een score van 0,67.

De respondenten bevestigden in de interviews dat het jaarverslag een formele verplichting is jegens de Tweede Kamer. Sommige toezichthouders dienen het verslag zelf in bij de Kamer, terwijl bij andere toezichthouders de minister het verslag verstuurt. Het verslag wordt vaak niet actief behandeld in debatten in de Tweede Kamer. Enkel de AP voert jaarlijks een officieel gesprek over haar verslag met de Kamercommissie Digitale Zaken. Op deze indicator komen de mate van wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid over het jaarverslag met elkaar overeen.

Verder bleek uit de interviews dat sommige toezichthouders op vrijwillige basis meer contact hebben met de Tweede Kamer dan de wet voorschrijft. Zo nodigen de financiële toezichthouders Kamerleden uit op werkbezoek. Daarnaast doen toezichthouders regelmatig mee aan rondetafelgesprekken georganiseerd door Kamercommissies, waarin zij hun expertise en kennis delen over nieuwe wetgeving. Over de wenselijkheid van individueel contact met Kamerleden wisselen de respondenten van mening. Zo vertelde een respondent dat diens voorzitter het uitgangspunt ‘wij zijn uw adviseur’ hanteert, waarmee bedoeld wordt dat Kamerleden achter de schermen welkom zijn om vragen te stellen en zo geïnformeerd te worden. Andere respondenten vinden dat zij afstand zouden moeten houden tot de Kamer. In de woorden van een van de respondenten: *“Je kunt je afvragen: zouden we niet als toezichthouder dat geluid ook laten horen? Maar past dat dan bij het toezicht? Daar moeten we ons steeds toe verhouden. We zijn geen lobbyist, dat kun je niet zijn als toezichthouder. Maar je kunt wel zeggen dat er meer aandacht moet zijn voor iets. Dat kunnen wij wel doen.”* De rolopvatting en de gewenste afstand ten opzichte van de Tweede Kamer wisselen in de praktijk dus per toezichthouder, maar dit gaat de gebruikte index te buiten.

4.4.3 Vernietigen van beslissingen

De laatste indicator focust zich op de instantie die bevoegd is om beslissingen van de markttoezichthouder terug te draaien. Uit de documentanalyse blijkt dat de minister hier potentieel veel invloed kan uitoefenen op de toezichthouders, omdat artikel 22 van de Kaderwet zbo's hem de bevoegdheid tot vernietiging van besluiten toekent, het zogeheten ‘vernietigingsrecht’ of ‘-besluit’. Op basis hiervan kan de minister generieke besluiten van toezichthouders terugdraaien. Hieraan stelt de Algemene wet bestuursrecht (Awb) echter nadere, strenge voorwaarden. Een besluit vernietigen kan alleen als het in strijd is met het algemeen belang of het recht (afdeling 10.2.2 en 10.2.3, Awb). Als er gebruik wordt gemaakt van deze bevoegdheid, moet dit officieel worden aangekondigd in de Staatscourant (Kaderwet zbo's, artikel 22, lid 2). Vijf van de negen onderzochte toezichthouders zijn uitgezonderd van dit artikel waardoor hun wettelijke onafhankelijkheid zeer hoog is en zij een perfecte score van 1,00 krijgen. De Ksa, de NZa, het CvdM en het BFT zijn niet van dit artikel uitgezonderd waardoor de minister in theorie

besluiten van hen kan vernietigen. Door deze bevoegdheid kan de minister een zeer grote mate van invloed uitoefenen op het werk van de vier toezichthouders en is hun wettelijke onafhankelijkheid laag met een score van 0,33.

Er zijn in dit onderzoek geen interviews afgenomen met de vier toezichthouders voor wie de minister besluiten kan vernietigen omdat zij geen medewerking wilde verlenen aan het onderzoek. Het onderzoek heeft verder geen situatie opgeleverd waarin dit vernietigingsrecht daadwerkelijk gebruikt is door ministers. De respondenten van de vijf toezichthouders voor wie de uitzondering geldt, gaven aan of blij te zijn met hun uitzondering of niet bekend te zijn met deze bepaling in de Kaderwet zbo's. De feitelijke onafhankelijkheid van deze toezichthouders is door deze uitzondering gewaarborgd, maar voor de andere vier toezichthouders door het ontbreken van interviews niet vast te stellen.

4.5 Dimensie 4: financiële en organisationele autonomie

In dit gedeelte wordt de laatste dimensie van onafhankelijkheid, financiële en organisationele autonomie, besproken. De eerste indicatoren van deze dimensie draaien om de bron en het beheer van het budget. Hieronder worden twee keuzeopties afzonderlijk van elkaar besproken: directe financiering door het ministerie of financiering door heffingen die door de sector worden betaald. Vervolgens wordt de laatste indicator, personeelsbeleid, besproken.

4.5.1 Budget: directe financiering vanuit het ministerie

De eerste twee indicatoren hebben te maken met de vraag wie de financiering van de markttoezichthouder verstrekt en wie dit budget beheert. Uit de documentanalyse blijkt dat vier van de onderzochte toezichthouders (AP, BFT, CvTA en NZa) direct gefinancierd worden vanuit het departement. Dit houdt in dat het ministerie jaarlijks bepaalt hoeveel middelen deze toezichthouders tot hun beschikking hebben. Hoewel dit vaak voor meerdere jaren wordt vastgelegd, heeft het ministerie door deze financieringsrelatie uit het oogpunt van wettelijke onafhankelijkheid een grote mate van invloed op het werk van

de toezichthouder. De wettelijke onafhankelijkheid van deze vier markttoezichthouders is daarom op de index zeer laag met een score van 0,00.

Uit de interviews blijkt dat de feitelijke onafhankelijkheid op deze indicatoren ook laag is. De hoeveelheid middelen die het ministerie toebedeeld heeft in de praktijk direct gevolgen voor de handelingsvrijheid van de markttoezichthouder. Wanneer een toezichthouder voor bepaalde taken of plannen geen budget krijgt toegewezen, betekent dit dat deze taken niet uitgevoerd kunnen worden. Deze afhankelijkheid van het ministerie leidt soms tot wrijving, vertelde een respondent: *“Als ik een bepaald beleid wil maken, en daarvoor ontbreekt het budget, moet je wel om financiering in Den Haag vragen. Den Haag kan ‘ja’ of ‘nee’ zeggen tegen de financiering. Dat gaat in goed overleg. Maar daar merk je dat als het een ‘nee’ wordt, terwijl wij vinden dat het een ‘ja’ zou moeten zijn omdat dat goed is voor ons toezicht dat het dan wat kan gaan schuren.”* De feitelijke onafhankelijkheid van deze toezichthouders komt door de mate van afhankelijkheid in de financieringsrelatie overeen met de wettelijke onafhankelijkheid.

4.5.2 Budget: heffingen uit de sector

Naast de directe financiering door het ministerie, kunnen toezichthouders gefinancierd worden op basis van heffingen van organisaties die onder hun toezicht staan. Uit de documentanalyse blijkt dat drie toezichthouders volledig door sectorheffingen gefinancierd worden (AFM, DNB en Ksa), en twee waarvoor een mix van beiden financieringsmogelijkheden geldt (ACM en CvdM). Wanneer het budget voortvloeit uit heffingen, betekent dit dat de kosten van toezichthouders worden doorberekend aan de sector waarop zij toezicht houden. Doordat het toezicht wordt betaald door de organisaties in de sector, is de toezichthouder niet afhankelijk van het ministerie voor budgettering. De wettelijke onafhankelijkheid van deze markttoezichthouders is daarom groot op basis van de index, te weten 1,00 voor AFM, DNB en Ksa en 0,50 voor ACM en CvdM.

Uit de interviews blijkt dat deze onafhankelijkheid in de praktijk grotendeels onafhankelijk zijn, maar dat het ministerie in zekere mate wel betrokken is. Voordat de heffingen kunnen worden bepaald, wordt eerst een meerjarig budgettair kader vastgesteld. Op basis van dit kader wordt de hoogte van de heffingen vastgesteld. Voor

dit hele proces moet regelmatig gesproken worden met het ministerie en is volgens een van de respondenten sprake van een “*onderhandelingsspel*”. Over de rol van het ministerie in dit proces merkte de respondent het volgende op: “*Het ministerie heeft twee taken. Enerzijds zijn ze verantwoordelijk voor het systeemtoezicht, dus dat er goed toezicht is. Maar aan de andere kant proberen zij ook te zorgen dat [de toezichthouder] niet enorm uitdijt in haar toezicht, want dan krijg je veels te hoge tarieven voor instellingen. Dit met het oog op de concurrentiepositie en het investeringsklimaat.*” Door deze ministeriële betrokkenheid wijkt de feitelijke onafhankelijkheid af van de wettelijke.

4.5.3 Personeelsbeleid

De laatste indicator richt zich op het personeelsbeleid. Uit de documentanalyse blijkt dat alle onderzochte toezichthouders zelf verantwoordelijk zijn voor hun personeel, waarmee hun wettelijke onafhankelijkheid hoog is. De Kaderwet zbo's bepaalt in artikel 16 het volgende: “*Het personeel dat werkzaam is ten behoeve van een zelfstandig bestuursorgaan staat onder het gezag van het zelfstandige bestuursorgaan en legt over werkzaamheden uitsluitend daaraan verantwoording af*” (Kaderwet zbo's, artikel 16). Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de ACM een unieke positie hierin inneemt. Wettelijk gezien heeft enkel het bestuur van de ACM de status van een zbo, terwijl de werknemers formeel onderdeel zijn van het ministerie van Economische Zaken. Deze opzet komt voort uit de samenvoeging van drie toezichthouders om de ACM te creëren, waarbij “*gekozen is vervolgens voor een zelfstandig bestuursorgaan zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel.*” (Kamerstukken II, 2011/12, 33 186, nr. 3, pg. 6). Desalniettemin kan uit de memorie van toelichting opgemaakt worden dat artikel 16 van de Kaderwet alsnog van toepassing is op de werknemers van de ACM, waardoor ook de ACM volledig verantwoordelijk is voor haar personeelsbeleid (Kamerstukken II, 2011/12, 33 186, nr. 3, pg. 8). De wettelijke onafhankelijkheid van al deze toezichthouders is hierdoor zeer hoog op het gebied van personeelsbeleid met een score van 1,00.

Uit de interviews blijkt dat in de praktijk alle toezichthouders zelf de verantwoordelijkheid hebben voor hun personeelsbeleid, waaronder de ACM. De respondenten bevestigen dat zij als werknemers enkel werkzaam zijn voor de

toezichthouder en geen verplichtingen hebben ten opzichte van het ministerie. Wat betreft de ACM werd door een aantal respondenten een recent interview met de ACM-voorzitter aangehaald, waarin hij stelde dat *“deze rare constructie de schijn van afhankelijkheid wekt”* (Jongsma, 2024). Hoewel het onderdeel zijn van het ministerie in de praktijk dus niet per se problemen met onafhankelijkheid oplevert, heeft de voorzitter met dit interview het onderwerp op de publieke agenda gezet. De wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid komen op het gebied van personeelsbeleid met elkaar overeen.

4.6 Externe factoren

In dit gedeelte worden twee externe factoren besproken die formeel het kader van het onderzoek te buiten gaan, maar die uit de interviews en documentanalyse naar boven kwamen en mogelijk belangrijk zijn voor de onafhankelijkheid van de markttoezichthouders: de Europese Unie en de aard van de sector. Voor een volledig beeld worden ze hieronder kort besproken.

4.6.1 Europese Unie

Uit de documentanalyse en interviews kwam onder meer naar voren dat de Europese Unie een steeds grotere rol speelt in het onafhankelijk functioneren van de markttoezichthouders. Hier zijn twee redenen voor. Ten eerste komen steeds meer taken van de toezichthouders voort uit nieuwe Europese wetgeving. Een respondent omschreef deze ontwikkeling als volgt: *“Wat heel erg meespeelt is dat de Europese component vrij belangrijk is in de taakontwikkeling van toezichthouders, zeker van markttoezichthouders. Veel taken worden gedreven door Europese wetgeving. [...] [Het ministerie] zit daar wel in een lastig parket, want die kunnen vaak niet heel veel doen aan die Europese taken.”* Het ministerie en parlement hebben hierdoor minder te zeggen over de taken en werkzaamheden van toezichthouders, omdat een groot deel van de taken reeds in Europa is bepaald.

Ten tweede stelt deze Europese wetgeving soms eigen eisen aan de mate van onafhankelijkheid van de markttoezichthouders, zoals in het geval van de Autoriteit Persoonsgegevens. Met de komst van de Algemene Verordening Gegevensbescherming

(AVG) werden Europese lidstaten, waaronder Nederland, verplicht om hiervoor een onafhankelijke toezichthouder aan te wijzen (AVG, artikel 51). Dit ging gepaard met een aantal onafhankelijkheidsvereisten. Een belangrijke daarvan luidt: *“Bij de uitvoering van hun taken en de uitoefening van hun bevoegdheden overeenkomstig deze verordening blijven de leden van elke toezichthoudende autoriteit vrij van al dan niet rechtstreekse externe invloed en vragen noch aanvaarden zij instructies van wie dan ook”* (art. 52, lid 2, AVG). Door deze vereisten te stellen en het takenpakket te bepalen, kunnen nationale politieke actoren minder invloed uitoefenen op het werk van de markttoezichthouders en wordt hun onafhankelijkheid vergroot.

4.6.2 Aard van de sector

Verder bleek uit de documentanalyse en interviews dat het karakter van de sector een rol kan spelen in de onafhankelijkheid van de toezichthouder. Het verschil in omgang van de politiek met de financiële en zorgmarkt illustreert dit. Uit de documentanalyse blijkt dat er voor de financiële toezichthouders na de financiële crisis een speciale visie is opgesteld waarmee de afstand tot de politiek werd vergroot. Het toezicht kreeg het karakter van ‘toezicht op afstand’, waarmee werd benadrukt dat de minister *“geen directe of allesomvattende zeggenschap heeft”* (Kamerstukken II, 2019/20, 32648, nr. 15). Bij de zorgmarkt is juist op basis van beleidsstukken een tegenovergestelde tendens te zien, waarin de politiek de controle op de markttoezichthouder juist vergroot. Hoewel de regering voornemens was om de NZa een uitzondering te geven op het eerder besproken vernietigingsrecht, heeft de Tweede Kamer de voorgestelde afwijking via een amendement tegengehouden (Kamerstukken II, 2010/11, 31950, nr. 18). Uit de evaluatie van de Kaderwet uit 2012 bleek dat de Kamer de controle wilde behouden over individuele besluiten van de NZa die mogelijk *“verstreckende gevolgen hebben voor de toegankelijkheid van zorg en waarover nog geen politieke en maatschappelijke consensus bestaat”* (Kamerstukken II 2011/2012, 33147, nr. 1, pg. 18). De aard van de sector kan dus gevolgen hebben voor de afstand tussen markttoezichthouder en politiek.

Dit beeld wordt door de interviews bevestigd. De respondenten van de financiële toezichthouders gaven aan dat er na de financiële crisis veel aandacht is gekomen voor de onafhankelijkheid van de toezichthouders. Volgens professor Van Erp speelt het

karakter van de markt hier een rol in: “[De zorgmarkt] is ook een meer gepolitiseerde markt – die is echt vanuit de politiek gemaakt. Terwijl iets als de financiële markt meer een ‘echte’ markt is. Een markt waarbij het nog belangrijker is dat de toezichthouder onafhankelijk is van de politiek.” Bovenstaande maakt duidelijk dat het karakter van de sector waarop toezicht gehouden wordt een rol kan spelen in de onafhankelijkheid van de toezichthouder.

4.7 Overkoepelende analyse

Door bovenstaande resultaten te analyseren, kunnen drie conclusies getrokken worden over de politieke onafhankelijkheid van markttoezichthouders. Ten eerste komen de wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid in grote mate met elkaar overeen, zoals geschetst bij scenario A in hoofdstuk 2.5 van het theoretisch kader. Deze conclusie lijkt erop te wijzen dat de Nederlandse politiek de wettelijke onafhankelijkheid van toezichthouders in de praktijk respecteert. In het onderzoek zijn namelijk, op een tweetal situaties na, geen voorbeelden gevonden van mogelijke politieke inmenging. Op basis hiervan kan worden gesteld dat de zbo-status van toezichthouders als adequate bescherming tegen politieke inmenging functioneert. Dit wordt tevens bevestigd door de verklaringen van de respondenten over de goede relatie met het ministerie en/of Kamerleden.

De tweede conclusie is dat de wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid op enkele indicatoren wel uit elkaar lopen; in het merendeel van deze gevallen bleek de toezichthouder in de praktijk onafhankelijker te zijn dan wettelijk voorzien was overeenkomend scenario C (zie hoofdstuk 2.5). In de literatuur worden hiervoor twee verklaringen gegeven. Om te beginnen, stellen Hanretty & Koop (2012) dat toezichthouders gebruik kunnen maken van discretie die de wetgeving hen laat. Dit is in dit onderzoek terug te zien in het feit dat in Nederland markttoezichthouders zelf invulling geven aan hun relatie met de Tweede Kamer. Daarnaast wijst Badran (2016) erop dat toezichthouders soms hun wettelijke onafhankelijkheid omzetten in een hogere feitelijke onafhankelijkheid. De actieve deelname van markttoezichthouders van de benoeming van bestuursleden en voorzitter zonder wettelijke basis is hier een voorbeeld van. In het onderzoek is één instantie geïdentificeerd waarin de wettelijke onafhankelijkheid groter

was dan de feitelijke onafhankelijkheid en dus sprake was van scenario B uit het theoretisch kader. Omdat het echter maar een enkele instantie is, kan alsnog geconcludeerd worden dat toezichthouders de potentie van de wettelijke onafhankelijkheid grotendeels realiseren.

Ten derde blijkt uit dit onderzoek dat daarnaast twee externe factoren medebepalend zijn voor de onafhankelijkheid van markttoezichthouders. Allereerst zorgen de door Europa vastgestelde taken ervoor dat nationale politieke actoren minder invloed hebben en dat er extra onafhankelijkheideisen gesteld worden, die de onafhankelijkheid van markttoezichthouders vergroten. Verder kan het karakter van de sector een rol spelen in de mate van bemoeienis met toezichthouders door de politiek. Dit heeft zich in Nederland geresulteerd in meer onafhankelijkheid voor de financiële toezichthouders en minder onafhankelijkheid voor de zorgsector.

5. Conclusie

In dit onderzoek is de volgende hoofdvraag onderzocht: hoe verhoudt de feitelijke onafhankelijkheid van Nederlandse markttoezichthouders ten opzichte van de politiek zich tot hun wettelijke onafhankelijkheid? Ter beantwoording van deze vraag zijn negen verschillende markttoezichthouders onderzocht aan de hand van een *mixed method*. Om de wettelijke onafhankelijkheid in kaart te brengen is een uitgebreide documentanalyse gedaan, waarmee voor elke toezichthouder middels een index een onafhankelijkheidsscore is berekend. Daarnaast zijn medewerkers van vijf van de negen toezichthouders geïnterviewd om uitspraken te kunnen doen over de feitelijke onafhankelijkheid. De resultaten van deze verschillende methoden zijn met elkaar vergeleken en er zijn twee externe factoren geïdentificeerd die mogelijk de onafhankelijkheid van toezichthouders kunnen beïnvloeden.

Uit de resultaten blijkt dat de wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid van de Nederlandse markttoezichthouders grotendeels met elkaar overeenkomen. Zo is politieke onafhankelijkheid noch in de wetgeving, noch in de praktijk een vereiste voor de benoeming van nieuwe bestuursleden. Daarnaast komen de wettelijke verantwoordingsverplichtingen van toezichthouders jegens het ministerie en de Tweede Kamer overeen met de verplichtingen in de praktijk. Ook wordt de wettelijke uitzondering op de vernietigingsbevoegdheid in de praktijk gerespecteerd. Voor de toezichthouders die direct door het ministerie worden gefinancierd, geldt dat de ministeries de wettelijk vastgelegde betrokkenheid bij hun budget hebben. Tenslotte zijn alle toezichthouders zowel wettelijk als feitelijk verantwoordelijk voor hun eigen personeelsbeleid.

Op een aantal punten komen de wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid echter niet met elkaar overeen. Zo is de feitelijke onafhankelijkheid bij een aantal indicatoren groter dan de wettelijke. Dit is het geval bij de benoeming van zowel nieuwe voorzitters als bestuursleden, omdat de toezichthouders onderdeel uitmaken van de selectiecommissies. Op één enkele indicator is de wettelijke onafhankelijkheid groter dan de feitelijke: het ministerie is in grotere mate betrokken bij financiering van toezichthouders door sectorheffingen dan wettelijk vastgelegd is.

Verder zijn er twee factoren geïdentificeerd op basis van de methoden die mogelijk invloed hebben op de onafhankelijkheid van de markttoezichthouders. Ten eerste blijkt

dat de Europese Unie de mogelijkheid van politieke inmenging van nationale actoren beperkt door op Europees niveau de taken van toezichthouders te bepalen en extra onafhankelijkheidseisen aan hun functioneren te stellen. Ten tweede blijkt dat de aard van de sector waarop de toezichthouder toezicht houdt een rol kan spelen. Bij financiële toezichthouders lijkt de onafhankelijkheid in grotere mate door de politiek gerespecteerd te worden, terwijl dat bij een sector als de zorg (nog) niet het geval is. Deze twee factoren vereisen verder onderzoek om hun exacte relatie met onafhankelijkheid vast te stellen.

Op basis van deze resultaten is te concluderen dat de wetgeving die de onafhankelijkheid van toezichthouders moet waarborgen in de praktijk goed functioneert omdat de Nederlandse politiek hun onafhankelijke positie respecteert. De feitelijke onafhankelijkheid komt namelijk grotendeels overeen met de wettelijke bepalingen. Waar de wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid wel verschillen, lijkt dit grotendeels te verklaren door de aan de toezichthouder toegekende discretie. Daarnaast kunnen de Europese wetgeving en de aard van de sector een rol spelen in de onafhankelijkheid van het markttoezicht.

5.1 Discussie

Deze studie heeft een aantal limitaties die de kwaliteit van het onderzoek kunnen beïnvloeden. Een eerste limitatie is een methodologische die verband houdt met de gebruikte onafhankelijkheidsindex van Gilardi (2002). Ondanks dat deze index door veel auteurs is gebruikt (zie Klimentová & Tomanová, 2023; Özel & Unan, 2021; Mediano, 2018), kan er ook kritiek op worden geuit. De volgorde van keuzeopties in de index is discutabel, de wegingscriteria zijn enigszins willekeurig en er wordt aangenomen dat keuzeopties schaalvariabelen zijn (Hanretty & Koop, 2011). Deze kwesties bleken ook tijdens de uitvoering van dit onderzoek. Opvallend was bijvoorbeeld dat het ontbreken van formele onafhankelijkheidsvereisten scorematig net zo hard wordt gestraft als het bestaan van het vernietigingsrecht. Dit laatste lijkt echter een grotere ingreep op de onafhankelijkheid te zijn. Gilardi was zich hiervan bewust en schreef hierover: *“It seems to me that combining variables is unavoidably arbitrary. Hence, I cut this Gordian knot in the simplest way, by attributing the same weight to each variable”* (2002, pg. 880). Omdat er nog geen betere index beschikbaar is, is deze index toch gebruikt in dit onderzoek in

navolging van de hierboven genoemde auteurs. Toekomstig onderzoek zou moeten streven naar het ontwikkelen van een beter model, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende mate van invloed van de indicatoren.

Een tweede limitatie is dat er in de bestaande theorie rondom de onafhankelijke positie van toezichthouders weinig aandacht lijkt te zijn voor het nut van democratische controle en legitimiteit. Hoewel het terecht is om het belang van onafhankelijkheid en het gevaar van (onterechte) politieke inmenging bij zelfstandige bestuursorganen te benadrukken, is politieke inmenging niet per se illegitiem. Integendeel, een verantwoorde mate van politieke controle zou juist kunnen zorgen voor de continuerende politieke legitimiteit van toezichthouders. Door verantwoording af te leggen over hun keuzes aan de politiek en maatschappij, kunnen markttoezichthouders legitimiteit verkrijgen en verhouden. In de woorden van professor Van Erp in haar interview: *“De gedachte is dat onafhankelijke toezichthouders betere toezichthouders zijn, omdat ze de stabiliteit van de markt en de voorspelbaarheid beter kunnen reguleren. Omdat ze niet afhankelijk zijn van politieke fluctuaties. [...] Maar daarmee is er ook de vraag naar democratische legitimiteit, want wie controleert of die toezichthouders het goed doen?”* De noodzaak om evenwicht te vinden tussen onafhankelijkheid en democratische legitimiteit is onderbelicht en verdient het om in toekomstig onderzoek verder te worden uitgediept.

5.2 Aanbevelingen

Om de politieke onafhankelijkheid van markttoezichthouders te blijven waarborgen, worden er een aantal aanbevelingen gedaan. Ten eerste zou de transparantie over dit onderwerp moeten worden vergroot door de informatie door toezichthouders toegankelijker en beter beschikbaar te maken. Van alle onderzochte markttoezichthouders gaat alleen het CvTA op haar website uitgebreid in op haar zbo-positie en onafhankelijkheid. Ook zijn de informele procedures soms nog niet op papier gezet, waardoor de informatie moeilijk te vinden is buiten de organisatie voor onderzoekers of burgers. Door hier transparanter over te zijn, kunnen de toezichthouders verantwoording afleggen aan de maatschappij en hun democratische legitimiteit vergroten.

Ten tweede moet ingezet worden op kennisuitwisseling tussen de verschillende toezichthouders door het onderwerp te agenderen binnen het Markttoezichthoudersberaad. Uit de interviews bleek dat niet alle respondenten bekend waren met het vernietigingsrecht uit de Kaderwet zbo's, terwijl dit potentieel wel grote invloed kan hebben op hun functioneren. Bovendien gaven de respondenten aan niet op de hoogte te zijn van de gang van zaken bij andere toezichthouders, maar daarin wel geïnteresseerd te zijn. Door binnen het Markttoezichthoudersberaad bijvoorbeeld ervaringen en *best practices* uit te wisselen, kan de kennis, het bewustzijn en het belang van politieke onafhankelijkheid onder toezichthouders vergroot worden.

Literatuurlijst

- Badran, A. (2016). Revisiting regulatory independence: The relationship between the formal and de-facto independence of the Egyptian telecoms regulator. *Public Policy And Administration*, 32(1), 66–84.
<https://doi.org/10.1177/0952076716643381>
- Carpenter, D. P., & Moss, D. A. (2013). *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*.
<https://www.tobinproject.org/sites/tobinproject.org/files/assets/Introduction%20from%20Preventing%20Regulatory%20Capture.pdf>
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2022). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (6e editie). Sage.
- Cukierman, A., Web, S. B., & Neyapti, B. (1992). Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes. *The World Bank Economic Review*, 6(3), 353–398. <https://doi.org/10.1093/wber/6.3.353>
- Cukierman, A., & Webb, S. B. (1995). Political Influence on the Central Bank: International Evidence. *The World Bank Economic Review*, 9(3), 397–423.
<https://doi.org/10.1093/wber/9.3.397>
- De Vries, F. (2021). Onafhankelijk toezicht is een kwestie van kunnen én willen. In *Lijdelijk toezien? Onafhankelijk toezicht in de democratische rechtsstaat* (Vol. 18, pp. 37–50). Montesquieu Instituut. https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vljafqhwfvy8/bundel_18_lijdelijk_toezien
- Edwards, G., & Waverman, L. (2006). The Effects of Public Ownership and Regulatory Independence on Regulatory Outcomes. *Journal Of Regulatory Economics*, 29(1), 23–67. <https://doi.org/10.1007/s11149-005-5125-x>

- Elgie, R., & McNamin, I. (2005). Credible Commitment, Political Uncertainty or Policy Complexity? Explaining Variations in the Independence of Non-Majoritarian Institutions in France. *British Journal Of Political Science*, 35(3), 531–548.
<https://www.jstor.org/stable/4092243>
- Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal Of European Public Policy*, 9(6), 873–893. <https://doi.org/10.1080/1350176022000046409>
- Gilardi, F. (2005a). The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors. *Swiss Political Science Review*, 11(4), 139–167.
<https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2005.tb00374.x>
- Gilardi, F. (2005b). The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe. *The ANNALS Of The American Academy Of Political And Social Science*, 598(1), 84–101.
<https://doi.org/10.1177/0002716204271833>
- Halperin, S., & Heath, O. (2017). *Political Research: Methods and Practical Skills* (2e editie). Oxford University Press.
- Hanretty, C., & Koop, C. (2011). Measuring the formal independence of regulatory agencies. *Journal Of European Public Policy*, 19(2), 198–216.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2011.607357>
- Hanretty, C., & Koop, C. (2012). Shall the law set them free? The formal and actual independence of regulatory agencies. *Regulation & Governance*, 7(2), 195–214.
<https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01156.x>

- Hartley, J. (2010). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1), 27–34. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>
- Jongsma, M. (2024, 21 juni). ACM-baas bevecht nieuwe vijanden: ‘Het gaat om een betere werking van de markt’. *FD*. <https://fd.nl/bedrijfsleven/1520740/acm-baas-bevecht-nieuwe-vijanden-het-gaat-om-een-betere-werking-van-de-markt>
- Klimentová, E., & Tomanová, P. (2023). Independent agencies? Political vulnerability and affinity of their leaders. *Acta Politica*. <https://doi.org/10.1057/s41269-023-00303-9>
- Koop, C. (2011). Explaining the Accountability of Independent Agencies: The Importance of Political Salience. *Journal Of Public Policy*, 31(2), 209–234. <https://doi.org/10.1017/s0143814x11000080>
- Kuijpers, K., & Stokmans, D. (2023, 11 juni). Houd de politiek buiten het toezicht, zeggen de inspecteurs. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/06/11/houd-de-politiek-buiten-het-toezicht-zeggen-de-inspecteurs-a4166874>
- Lavrijssen, S. (2015). Onafhankelijkheid en regulerende bevoegdheden van markttoezichthouders in EU-perspectief. *Regelmaat*, 30(3). <https://doi.org/10.5553/rm/0920055x2015030003003>
- Levi-Faur, D. (2005). The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The Annals Of The American Academy Of Political And Social Science*, 598(1), 12–32. <https://doi.org/10.1177/0002716204272371>
- Levi-Faur, D. (2006). Regulatory Capitalism: The Dynamics of Change beyond Telecoms and Electricity. *Governance*, 19(3), 497–525. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2006.00327.x>

- Luyendijk, W., & Stokmans, D. (2024, 27 maart). Topambtenaar zette toezichthouder op gaswinning onder druk om ongewenst advies. *NRC*.
<https://www.nrc.nl/nieuws/2024/01/18/topambtenaar-zette-toezichthouder-op-gaswinning-onder-druk-om-ongewenst-advies-a4187403>
- Maggetti, M. (2007). De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, 1(4), 271–294. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2007.00023.x>
- Maggetti, M. (2012). *Regulation in Practice: The de facto Independence of Regulatory Agencies*. <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/66106/1/Maggetti-2012-1Regulation.pdf>
- Mayring, P. (2000). Qualitative content analysis. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 1(2). <https://doi.org/10.17169/fqs-1.2.1089>
- Mediano, A. P. (2018). Agencies' formal independence and credible commitment in the Latin American regulatory state: A comparative analysis of 8 countries and 13 sectors. *Regulation & Governance*, 14(1), 102–120.
<https://doi.org/10.1111/rego.12187>
- Omtzigt, P., Torenvlied, R., Aarts, C., & Stahlie, M. (2022, 3 februari). *Opinie: Onafhankelijk toezicht ligt aan de basis van onze rechtsstaat, daarom moet de kaderwet er snel komen*. *De Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-onafhankelijk-toezicht-ligt-aan-de-basis-van-onze-rechtsstaat-daarom-moet-de-kaderwet-er-snel-komen~b5c9b794/>
- Özel, I. D., & Unan, A. (2019). Decoupling trends: Drivers of agency independence in telecommunications: An analysis of high and middle-income countries. *Regulation & Governance*, 15(1), 32–62. <https://doi.org/10.1111/rego.12246>

- Pagliari, S. (2012). How Can We Mitigate Capture in Financial Regulation. In *Making Good Financial Regulation: Towards a Policy Response to Regulatory Capture*. (pp. 1–50). <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/12314/>
- Sampson, H., & Johannessen, I. A. (2019). Turning on the tap: the benefits of using ‘real-life’ vignettes in qualitative research interviews. *Qualitative Research*, 20(1), 56–72. <https://doi.org/10.1177/1468794118816618>
- Scheltema, M. (1974). *Zelfstandige Bestuursorganen*. H. D. Tjeenk Willink.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308. <https://doi.org/10.4135/9781473915480.n31>
- Seegers, J. (2011, 16 september). Hoogduin: het kabinet deed met benoeming Knot afbreuk aan DNB. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2011/09/16/hoogduin-het-kabinet-deed-met-benoeming-knot-afbreuk-aan-dnb-a1452803>
- Smithey, S. I., & Ishiyama, J. (2000). Judicious choices: designing courts in postcommunist politics. *Communist And Post-Communist Studies*, 33(2), 163–182. [https://doi.org/10.1016/s0967-067x\(00\)00002-7](https://doi.org/10.1016/s0967-067x(00)00002-7)
- Tai, L. (2015). Regulatory Capture and Quality. *Social Science Research Network*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2617012>
- Thatcher, M., & Stone Sweet, A. (2003). The Politics of Delegation. In *Routledge & CRC Press*. <https://www.routledge.com/The-Politics-of-Delegation/Stone-Sweet-Thatcher/p/book/9780714684437>
- Van Erp, J. G., & Winter, H. B. (2017). Toezichtautoriteiten en inspecties. In *Instituten van de Staat* (pp. 307–329). Wolters Kluwer.

- Van Vollenhoven, P., & Eijlander, P. (2022, 24 april). *Opinie: Nog steeds zijn toezichthouders niet onafhankelijk van de ministers. De Volkskrant.*
<https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-nog-steeds-zijn-toezichthouders-niet-onafhankelijk-van-de-ministers~bb67df21/?referrer=https://www.google.com/>
- Verhoest, K. (2017). Agencification in Europe. In *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (pp. 327–346).
https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_17
- Voskuil, K. (2020, 28 januari). *Klokkenluiders: Gevoelige informatie Justitie weggehouden bij Tweede Kamer.* AD.
<https://www.ad.nl/binnenland/klokkenluiders-gevoelige-informatie-justitie-weggehouden-bij-tweede-kamer~a8ea44e4/>
- West, B. T., & Blom, A. G. (2016). Explaining Interviewer Effects: a research synthesis. *Journal Of Survey Statistics And Methodology*, smw024.
<https://doi.org/10.1093/jssam/smw024>
- Woudt, J. (2021, 19 mei). Ontslag mediacommissaris wegens sleutelroman teruggedraaid. *FD.* <https://fd.nl/economie-politiek/1384437/ontslag-mediacommissaris-wegens-sleutelroman-teruggedraaid>

Kamerstukken:

Bijlage bij Kamerstukken II 2023/2024, 36471, nr. 37	<i>Hoofdlijnenakkoord “Hoop, lef en trots”</i>
Kamerstukken II 2022/2023, 36149, nr. 4	<i>Initiatiefnota van het lid Omtzigt over “Voorstellen ter versterking van de onafhankelijkheid van rijksinspecties”</i>

Bijlage bij Kamerstukken II 2023/2024, 36471, nr. 64	<i>Ambtelijke analyses hoofdlijnenakkoord deel 1 – 3</i>
Kamerstukken II, 2011/12, 33 186, nr. 3	<i>Regels omtrent de instelling van de Autoriteit Consument en Markt (Instellingswet Autoriteit Consument en Markt); memorie van toelichting</i>
Kamerstukken II, 2019/20, 32648, nr. 15	<i>Toezichtarrangement DNB en AFM</i>
Kamerstukken II, 2010/11, 31950, nr. 18	<i>Aanpassing van enige wetten teneinde een aantal zelfstandige bestuursorganen onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te brengen</i>
Kamerstukken II 2011/2012, 33147, nr. 1	<i>Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen</i>

Bijlage

Bijlage A: Onafhankelijkheidsindex

	Gewicht	Codering
Status van de voorzitter van de toezichthouder	0.25	
Ambtstermijn		
• Meer dan 8 jaar		1.00
• 6 tot 8 jaar		0.80
• 5 jaar		0.60
• 4 jaar		0.40
• Vaste termijn minder dan 4 jaar of naar eigen keuze van de benoemer		0.20
• Geen vaste termijn		0.00
Wie benoemt het hoofd van de toezichthouder?		
• De bestuursleden van de toezichthouder of (op voordracht van) de raad van toezicht/commissarissen		1.00
• Een complexe mix van het parlement en de overheid		0.75
• Het parlement		0.50
• De overheid gezamenlijk		0.25
• Een of twee ministers		0.00
Ontslag		
• Ontslag is onmogelijk		1.00
• Ontslag is mogelijk, maar alleen om redenen die niet gerelateerd zijn aan beleid		0.67
• Er zijn geen specifieke bepalingen voor ontslag		0.33
• Ontslag is mogelijk naar eigen keuze van de benoemer		0.00
Mag het hoofd van de toezichthouder andere functies bekleden in de overheid?		
• Nee		1.00
• Alleen met toestemming van de overheid		0.50
• Ja of geen specifieke bepalingen voor		0.00
Is de benoeming verlengbaar?		
• Nee		1.00
• Ja, eenmalig		0.50
• Ja, meerdere keren		0.00
Is onafhankelijkheid een formele vereiste voor de benoeming?		
• Ja		1.00
• Nee		0.00
Status van de leden van bestuur	0.25	
Ambtstermijn		
• Meer dan 8 jaar		1.00
• 6 tot 8 jaar		0.80

• 5 jaar	0.60
• 4 jaar	0.40
• Vaste termijn minder dan 4 jaar of naar eigen keuze van de benoemer	0.20
• Geen vaste termijn	0.00
Wie benoemt de bestuursleden?	
• De voorzitter van de toezichthouder of (op voordracht van) de raad van toezicht/commissarissen	1.00
• Een complexe mix van het parlement en de overheid	0.75
• Het parlement	0.50
• De overheid gezamenlijk	0.25
• Een of twee ministers	0.00
Ontslag	
• Ontslag is onmogelijk	1.00
• Ontslag is mogelijk, maar alleen om redenen die niet gerelateerd zijn aan beleid	0.67
• Er zijn geen specifieke bepalingen voor ontslag	0.33
• Ontslag is mogelijk naar eigen keuze van de benoemer	0.00
Mogen de bestuursleden andere functies bekleden in de overheid?	
• Nee	1.00
• Alleen met toestemming van de overheid	0.50
• Ja of geen specifieke bepalingen voor	0.00
Is de benoeming verlengbaar?	
• Nee	1.00
• Ja, eenmalig	0.50
• Ja, meerdere keren	0.00
Is onafhankelijkheid een formele vereiste voor de benoeming?	
• Ja	1.00
• Nee	0.00
Relatie met overheid en parlement	0.25
Is de onafhankelijkheid van de toezichthouder formeel vastgelegd?	
• Ja	1.00
• Nee	1.00
Wat zijn de formele verplichtingen van de toezichthouder ten opzichte van de overheid?	
• Er zijn geen formele verplichtingen	1.00
• Presentatie van een jaarrapport enkel ter informatie	0.67
• Presentatie van een jaarrapport dat goedgekeurd moet worden	0.33
• De toezichthouder is volledige verantwoording verschuldigd aan de overheid	0.00
Wat zijn de formele verplichtingen van de toezichthouder ten opzichte van het parlement?	
• Er zijn geen formele verplichtingen	1.00

• Presentatie van een jaarrapport enkel ter informatie	0.67
• Presentatie van een jaarrapport dat goedgekeurd moet worden	0.33
• De toezichthouder is volledige verantwoording verschuldigd aan de overheid	0.00
Welke instantie, anders dan een rechtbank, kan de beslissingen van de toezichthouder ongedaan maken als deze over een exclusieve bevoegdheid beschikt?	
• Geen enkele instantie	1.00
• Een gespecialiseerde instantie	0.67
• De overheid, met kwalificaties	0.33
• De overheid, onvoorwaardelijk	0.00
Financiële en organisationele autonomie	0.25
Wat is de bron van het budget van de toezichthouder?	
• Heffingen op de gereguleerde sector	1.00
• Zowel de overheid als heffingen op de gereguleerde sector	0.50
• De overheid	0.00
Hoe wordt het budget beheerd?	
• Door de toezichthouder	1.00
• Door het accountantskantoor of de rechtbank	0.67
• Door zowel de toezichthouder als de overheid	0.33
• Door enkel de overheid	0.00
Welk orgaan bepaalt de interne organisatie van de toezichthouder?	
• De toezichthouder	1.00
• Zowel de toezichthouder als de overheid	0.50
• De overheid	0.00
Welk orgaan is verantwoordelijk voor het personeelsbeleid van het agentschap?	
• De toezichthouder	1.00
• Zowel de toezichthouder als de overheid	0.50
• De overheid	0.00

Bijlage B: Overzicht van gebruikte wetgeving en beleidstukken

Gebruikte documenten	Welke toezichthouder?
Kaderwet zelfstandige bestuursorganen	Alle
Algemene wet bestuursrecht	Alle
Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)	AP
Uitvoeringswet AVG	AP
Besluit mandaat, volmacht en machtiging AP	AP
Bestuursreglement AP	AP
Wet op het financieel toezicht	AFM, DNB
Statuten AFM	AFM
Profielschets bestuur AFM	AFM

Toezicht arrangement DNB en AFM	AFM, DNB
Instellingswet Autoriteit Consument en Markt	ACM
Bankwet 1998	DNB
Functieprofiel bestuur DNB	DNB
Statuten DNB	DNB
Evaluatie van de DNB (2021 versie)	DNB
Wet op het kansspelen	Ksa
Relatiestatuuat Kansspelautoriteit & Justitie en Veiligheid (2021)	Ksa
Wet marktordening gezondheidszorg	NZa
Mediawet	CvdM
Wet op het notarisambt	BFT
Bestuursreglement BFT	BFT
Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten	CvTA

Bijlage C: Topic list

Onderwerpen	Subonderwerpen
Voorzitter	Aanstellingsprocedure
	Ontslagprocedure
	Onafhankelijkheidsvereisten
Bestuursleden	Aanstellingsprocedure
	Ontslagprocedure
	Onafhankelijkheidsvereisten
Relatie overheid en parlement	Verplichtingen ten opzichte van overheid
	Verplichtingen ten opzichte van parlement
	Terugdraaien beslissingen
Financiële en organisationele autonomie	Bron van budget
	Beheer van budget
	Positie personeel
Toekomst	Ontbrekende aspecten van onafhankelijkheid
	Obstakels
	Verbeteringen

Bijlage D. Codeboom

Selectieve codes	Axiale codes	Deductieve codes
Feitelijke onafhankelijkheid	Dimensie 1: Voorzitter	Selectiecommissie
		Functieprofiel
		Voordracht
		Politieke onafhankelijkheid in functieprofiel
		Rol ministerie in selectie
		Rol raad van commissarissen/toezicht
		Ontslag voorzitter
		Verschil voorzitter/bestuursleden
	Dimensie 2: Bestuursleden	Selectiecommissie
		Functieprofiel

		Voordracht
		Politieke onafhankelijkheid in functieprofiel
		Rol ministerie in selectie
		Rol raad van commissarissen/toezicht
		Ontslag bestuursleden
		Verschil voorzitter/bestuursleden
	Dimensie 3: Relatie overheid en parlement	Kwaliteit relatie ministerie
		Mate van betrokkenheid/regelmaat contact ministerie
		Bespreking jaarverslag met ministerie
		Hulp bij beantwoording Kamervragen
		Vernietigingsrecht
		Wrijving met ministerie
		Contact met individuele Kamerleden
		Bespreking jaarverslag met Tweede Kamer
		Deelname aan rondetafelgesprekken in de Tweede Kamer
		Uitnodiging voor werkbezoek
		Mate van betrokkenheid/regelmaat contact Tweede Kamer
		Situaties van politieke inmenging
	Dimensie 4: Financiële en organisationele autonomie	Personeel onder gezag van zbo
		Rechtspersoonlijkheid
		Directe financiering vanuit ministerie
		Heffingen uit de sector
		Gemixte financiering: heffingen & directe financiering
		Invloed ministerie op financiering
	Externe factoren	Rol Europese Unie
		Rol aard van de toezichtsector
	Wensen & obstakels	Mate van kennis bij toezichthouders over onafhankelijkheid
		Tevredenheid met onafhankelijkheid
		Vergelijking inspecties
		Gewenste relatie met politiek