

The political accountability of EU agencies: learning from the US experience

Citation for published version (APA):

Scholten, M. O. (2014). *The political accountability of EU agencies: learning from the US experience*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Datawyse / Universitaire Pers Maastricht. <https://doi.org/10.26481/dis.20140403ms>

Document status and date:

Published: 01/01/2014

DOI:

[10.26481/dis.20140403ms](https://doi.org/10.26481/dis.20140403ms)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Summary (in Dutch)

De groeiende omvang van delegatie naar EU-agentschappen heeft de democratische geloofwaardigheid van de Europese Unie onder druk gezet. Het heeft ook bovendien voor gezorgd dat de politieke accountability van EU-agentschappen een saillante politieke en juridische kwestie is geworden. Het ter verantwoording roepen van agentschappen is een uitdagende taak, vooral wanneer de locus van de uitvoerende macht is verspreid en voorbij de grens van de natiestaat is verschoven. De onderzoeksvraag die deze studie tracht te beantwoorden luidt als volgt: hoe is de politieke accountability van EU-agentschappen vormgegeven en wat moeten de Europese representatieve instellingen overwegen wanneer zij de huidige accountability mechanismen aanpassen tijdens de lopende hervorming van de werking van EU-agentschappen? Deze vraag wordt beantwoord met behulp van een vergelijkende benadering, die een vergelijking impliceert tussen relevante EU en VS wetgeving en praktijken, door middel van bestudering van multidisciplinaire literatuur en het uitvoeren van semi-gestructureerde interviews, waarbij de laatstgenoemden alleen voor illustratieve doeleinden bedoeld zijn. Het boek bestaat uit 6 hoofdstukken die zijn samengevat in deze sectie.

Tijdens het analyseren van de politieke accountability van EU-agentschappen, ook vanuit een vergelijkend perspectief, werd deze studie vanwege de afwezigheid van een relevant algemeen kader geconfronteerd met de vraag hoe politieke verantwoording onderzocht en beoordeeld zou moeten worden. Naast een korte introductie tot het onderwerp, de relevante definities, de methode, de benadering en de bronnen gebruikt in deze studie geeft Hoofdstuk 1 antwoord op deze vraag. In navolging van de definitie van Bovens, het 'principal-agent' karakter van de relatie tussen representatieve instituties en onafhankelijke agentschappen en de institutionele en persoonlijke eigenschappen van de verantwoordende actor, in casu het agentschap, stelt deze studie een onderzoekskader van vijf dimensies vast waarbinnen politieke accountability kan worden gevormd en uitgeoefend. Deze dimensies omvatten: (1) de oprichting van en de delegatie van bevoegdheden naar onafhankelijke agentschappen door vertegenwoordigende lichamen, (2) de benoeming en verwijdering van leidinggevendend door vertegenwoordigende lichamen, (3) statutaire regeling van verantwoordingsaspecten inzake het functioneren van agentschappen, (4) financieel toezicht en (5) (parlementaire) controle. Deze vijf dimensies omvatten aspecten van institutionele (1, 3-5) en persoonlijke (2), ex ante (1 - 3) en ex post (2, 4, 5) aard, waardoor een meer volledig onderzoek naar politieke accountability in een bredere institutionele omgeving mogelijk is (zie hoofdstuk 1).

Met behulp van de bevindingen verkregen in de genoemde vijf dimensies is politieke accountability beoordeeld en vervolgens vergeleken op basis van de volgende formule; na-

melijk *politieke accountability* = de beschikbaarheid van verantwoordingsmechanismen + het ontwerp van verantwoordingsmechanismen en verantwoordingsverplichtingen + praktische toepassing van verantwoordingsmechanismen. De formule bevat de elementen die het beoordelen van verantwoordingscapaciteit (verantwoordingsmechanismen) en verantwoordingskwaliteit (ontwerp en toepassing in de praktijk) en het maakt mogelijk de bron van potentiële problemen te identificeren. Dit laatste maakt het beter mogelijk om geschikte oplossingen te bedenken. Na het vaststellen van het analytische kader vervolgt het boek met een diepgaand onderzoek en een beoordeling van de politieke accountability van EU-agentschappen (hoofdstuk 2).

De analyse van de politieke accountability van EU-agentschappen in hoofdstuk 2 wijst uit dat, bij gebrek aan wettelijke kaders die de oprichting en verantwoordingsplichten van agentschappen reguleren, EU-agentschappen soms zijn ingesteld zonder functionele noodzaak en met verantwoordingslacunes met betrekking tot de Europese representatieve instituties. Zo ontbreekt het bij sommige oprichtingsaktes aan evaluatie, controle en ontslagclausules. Hoewel er drie typen hoorzittingclausules voor bestuurders van agentschappen zijn, worden deze niet regelmatig toegepast. Slechts 18 van de 35 oprichtingsaktes schrijven voor dat een hoorzitting gehouden moet worden ten behoeve van kandidaten voor de functie van hoofd van EU-agentschappen, 16 van de 35 directeuren van agentschappen kunnen uitgenodigd worden om de prestaties van het agentschap toe te lichten, en in slechts zes van de 35 gevallen bieden oprichtingsaktes de mogelijkheid tot het ondervragen van een hoofd van een agentschap alvorens hij/zij een termijnverlenging kreeg. Hier wordt een correlatie opgemerkt tussen enerzijds de groeiende wetgevende bevoegdheden, en daarmee de groeiende betrokkenheid, van het Europees Parlement in het vaststellen van oprichtingsaktes en anderzijds de groeiende hoeveelheid verantwoordingsverplichtingen van agentschappen, zoals verslagleggingsverplichtingen.

Bovendien, terwijl sommige parlementaire commissies van het Europees Parlement de gewoonte hebben ontwikkeld om vertegenwoordigers aan te stellen ten behoeve van het contact met agentschappen, wordt er door andere commissies geen toezicht uitgeoefend op agentschappen, zelfs wanneer deze agentschappen onder de jurisdictie van deze commissies vielen ingevolge het parlementair procedureel reglement. Doordat er nauwelijks formele regels zijn opgesteld door beide Europese vertegenwoordigende instellingen en vanwege de weinig transparante manier van opereren van de Raad, wordt het bemoeilijkt te concluderen of en hoe toezicht, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin, op alle EU-agentschappen plaatsvindt. Het gebied van financieel toezicht op EU-agentschappen lijkt het meest geharmoniseerd te zijn wat betreft accountability, hoewel ook hier uitzonderingen bestaan, te weten zes zelf-financierende agentschappen. Omdat het instellen van zelf-financierende agentschappen nauwelijks een relatie met de EU-vertegenwoordigende instellingen (in het bijzonder het Europees Parlement) impliceert, vertoont de politieke accountability van deze agentschappen aanzienlijke tekortkomingen.

Uiteindelijk concludeert dit hoofdstuk dat de drie EU instituties betrokken lijken te zijn in een politiek spel met als inzet wie controle mag uitoefenen over EU-agentschappen, hetgeen resulteert in de grote bestaande variatie van accountability arrangementen. Dat politieke onderhandelingen waarschijnlijk zouden blijven bestaan, veelal de bepalende factor met betrekking tot de oprichting en het functioneren van EU-agentschappen, wordt beargumenteerd op basis van het feit dat de onderhandelingen van de Interinstitutionele Werkgroep betreffende het opereren van EU-agentschappen resulteerde in de niet juridisch bindende 'Gemeenschappelijke Aanpak' voor EU-agentschappen.

Op basis van de bevindingen van de vijf besproken dimensies wordt het vervolgens mogelijk politieke verantwoordelijkheid te beoordelen aan de hand van de eerder beschreven formule (de beschikbaarheid van verantwoordingsmechanismen, het ontwerp van verantwoordingsmechanismen en verantwoordingsverplichtingen en hun praktische toepassing). De politieke accountability van EU-agentschappen wordt op alle drie elementen als problematisch beoordeeld. Over het algemeen zouden het Parlement en de Raad over verschillende verantwoordingsmechanismen kunnen beschikken om de drie stadia van accountability adequaat in te richten. Echter, in individuele gevallen zijn (vergelijkbare) EU agentschappen onderworpen aan verschillende sets van verantwoordingsplichten, zonder duidelijke argumentatie die het bestaan van deze verschillen rechtvaardigt. Bovendien hindert het ontwerp van verantwoordingsplichten, onder andere vanwege korte en algemene formuleringen van rapportageplichten en een gebrekkig samenspel van verantwoordingsmechanismen, de accountability van agentschappen. Tot slot ondervindt de praktische toepassing van de bestaande mechanismen voor verantwoording een aantal uitdagingen, onder meer vanwege willekeurige controles van de prestaties van agentschappen en vanwege praktische beperkingen wat betreft het gebruik van dergelijke sanctieeringsinstrumenten (zoals het sluiten van agentschappen). Het wordt aangetoond dat overmatige diversiteit en gebrekkige onderbouwing van verantwoordingsarrangementen de stand van zaken domineerde en het wordt beargumenteerd dat, gelet op de complexiteit van EU-structuren en het fundamentele karakter van het concept van politieke accountability, de ruwweg 35 bestaande verantwoordingsmodellen van EU-agentschappen van twijfelachtige noodzaak waren. Een beperkt aantal verantwoordingsmodellen zou enerzijds een systeem kunnen creëren dat duidelijk, transparant en met redenen omkleed zou zijn, maar dat anderzijds ook flexibiliteit zou toelaten. Dit zou op zijn beurt de legitimiteit van de EU-structuren en processen vergroten.

In hoofdstuk 3 neemt deze studie een 'vergelijkende wending'. In dit hoofdstuk wordt eerst de politieke accountability van 16 Amerikaanse onafhankelijke agentschappen onderzocht met betrekking tot de vijf genoemde dimensies. Het wordt aangetoond dat de relatie tussen het Congres en Amerikaanse onafhankelijke agentschappen gekarakteriseerd kan worden als volwaardig, omdat het Congres zelf een divers scala aan interacties met agentschappen ontwierp, waarbij ze nauwelijks wordt beperkt door de Grondwet (vanwege het

feit dat agentschappen daarin niet worden genoemd) of door het hooggerechtshof tijdens de interpretatie van de bestaande lacunes in de Grondwet.

Deze volwaardige relatie impliceert een scala van manieren waarop het Congres zou kunnen worden betrokken bij het bestuur van onafhankelijke agentschappen. Er wordt gewezen op het feit dat er vrijwel geen verschillen bestaan tussen de manieren waarop het Congres onafhankelijke en andere agentschappen binnen de uitvoerende macht ter verantwoording kon roepen. Dit wordt verklaard door de betekenis van het concept van onafhankelijkheid in de Amerikaanse context, dat een afstand van de politieke invloed van de President in plaats van het Congres impliceert. Tegelijkertijd wordt aangetoond dat het beperken van de controle van de President over onafhankelijke agentschappen slechts de oorsprong van politieke invloed van de ene politieke institutie, namelijk de President, richting de andere, namelijk het Congres, verschoof. Vandaar beïnvloedt politiek onafhankelijke agentschappen in de VS op een aantal manieren. In navolging van de ‘separation of parties, not powers’ theorie lijken besluiten betreffende de instelling van onafhankelijke agentschappen, de delegatie van bevoegdheden aan deze en de mate van toezicht uitgevoerd door de kamers van het Congres over onafhankelijke agentschappen en andere kwesties (zoals de wijze waarop de benoeming of het ontslag van topambtenaren bij onafhankelijke agentschappen plaatsvindt) af te hangen van de politieke meerderheden in het Congres en het Witte Huis of in het bestuur van de onafhankelijke agentschappen zelf.

Ondanks het feit dat politiek wellicht van invloed is op het vermogen van het Congres om haar verantwoordingsinstrumenten te gebruiken, zijn ook verschillende mechanismen betreffende de wijze waarop het Congres onafhankelijke agentschappen tot verantwoording kan roepen geanalyseerd. Deze omvatten hoorzittingen ondersteund door sterke formele bevoegdheden tot het ‘subpoena’ van getuigen, in aanvulling op verschillende ‘brandalarmen’, hetgeen een solide pakket van statutaire reguleringen impliceert dat het Congres, haar ondersteunende lichamen en de belanghebbende partijen in staat stelt om agentschappen te controleren. De instelling van expert-ondersteuningsagentschappen verbetert de mogelijkheid tot het uitoefenen van toezicht door het Congres, wat met name relevant lijkt te zijn bij het aangaan van de uitdaging hoe adequaat toezicht gehouden kan worden over een grote hoeveelheid uitvoerende instituties. Toch blijft de grootste uitdaging van toezicht door het Congres de lage hoeveelheid prikkels voor gekozen politici om op continue wijze toezicht te houden. Gezien de regelmatigheid en de mogelijkheid om alle drie fasen van toezicht te behartigen wordt ‘the annual appropriations process’ aangevoerd als *Het* verantwoordingsinstrument dat het Congres tot haar beschikking heeft.

Met behulp van de reeds vermelde formule wordt de politieke accountability van onafhankelijke agentschappen als gedeeltelijk problematisch beoordeeld. Er wordt uitgewezen dat politieke accountability op een duidelijke manier is georganiseerd, omdat Amerikaanse onafhankelijke agentschappen onderworpen zijn aan zeer vergelijkbare verantwoordingsplichten die op zodanige wijze zijn ontworpen dat ze de verantwoordingsrelatie bevorderen.

Zo kunnen rapportageverplichtingen zeer specifiek zijn vormgegeven en bevorderden ze de accountability, omdat ze analytische rapportages vereisten, zoals de verplichtingen om redenen te geven en resultaten ten aanzien van voorgenomen plannen te rapporteren. Hoewel de analyse van het systeem van politieke accountability van Amerikaanse onafhankelijke agentschappen een aantal verontrustende momenten blootlegt, zoals het hoge aantal (technische) rapporten die onnodige kosten voor het functioneren van agentschappen met zich mee kunnen brengen zonder de gewenste resultaten te leveren en een belemmering kunnen vormen voor politieke verantwoording, toont het anderzijds ook de oplossingen die het Congres heeft ingezet om die problemen aan te pakken. Wat betreft het eerder genoemde voorbeeld over het grote aantal rapporten is de oplossing van het Congres om extra personeel aan te nemen, om expert ondersteuningsagentschappen in te stellen en om een directe verantwoordelijkheidslink tussen de (onafhankelijke) agentschappen en het publiek te bewerkstelligen, met als doel de kans dat rapportages worden gelezen en de kans dat agentschappen gecontroleerd worden te verhogen. Hoewel het Congres onafhankelijke agentschappen inderdaad kan controleren met behulp van haar 'geweldige arsenaal' aan krachtige verantwoordingsmechanismen, doet het Congres dit niet altijd op adequate wijze omdat het gebruik van dat arsenaal afhankelijk is van de politieke meerderheden op 'Capitol Hill' en in het Witte Huis dan wel in het bestuur van de onafhankelijke agentschappen zelf. In navolging van Madisons nalatenschap, die stelt dat de regering eerst haar onderdanen dient te controleren en vervolgens haarzelf controle dient op te leggen, wordt geconcludeerd dat de grootste uitdaging voor politieke verantwoording in de VS in de tweede stap lijkt te liggen.

Het tweede doel van het onderzoeksproject, namelijk het bieden van beleidsaanbevelingen betreffende de zaken die de vertegenwoordigende EU instituties in overweging moeten nemen wanneer ze de verantwoordingsarrangementen van onafhankelijke agentschappen aanpassen, wordt door middel van een vergelijking tussen de VS en de EU behaald. Hoofdstuk 4 biedt een vergelijkende analyse van de systemen van politieke accountability van onafhankelijke agentschappen in de EU en de VS. Gebaseerd op vergelijkende inzichten wordt in hoofdstuk 5 een drietal beleidsaanbevelingen gedaan die de vertegenwoordigende EU instituties kunnen overwegen in de lopende hervorming van de werking van EU-agentschappen.

De vergelijkende analyse van hoofdstuk 4 is in verschillende opzichten waardevol. Ten eerste helpt de analyse te waardenen wat de vertegenwoordigende EU-instellingen reeds bezitten. Uit de vergelijking blijkt het dat het Amerikaanse Congres en het Europees Parlement vrij gelijkwaardig zijn wat betreft hun vermogen verantwoordingsplichten op te dragen aan onafhankelijke agentschappen. In het algemeen beschikken de representatieve instellingen in beide rechtsordes over mogelijkheden om de prestaties en financiën van agentschappen te beoordelen met behulp van rapporten en hoorzittingen, om onderzoek naar specifieke gebeurtenissen te verrichten en om agentschappen te sanctioneren middels,

bijvoorbeeld, het aanpassen van de functies, het budget en de organisatiestructuren van agentschappen. Om de persoonlijke verantwoordingslijn van ongekozen topambtenaren richting het volk te garanderen, kunnen representatieve instituties in zowel de VS als de EU betrokken zijn bij het benoemen en verwijderen van hoge functionarissen bij agentschappen. Dit wil echter niet zeggen dat individuele verantwoordingsmechanismen niet verschillen qua kracht; dat is zeker het geval. Zo heeft het Europees Parlement niet de bevoegdheid van het Congres om getuigen te dagvaarden en beschikken de kamers van het Congres niet over de bevoegdheid van het Europees Parlement 'to give a discharge'. Het meest opvallende verschil betreft echter de benadering die de wetgever gebruikt met betrekking tot de organisatie van politieke verantwoording van afzonderlijke agentschappen: waar de VS grote uniformiteit vertoont, wordt politieke verantwoording in de EU gekenmerkt door grote diversiteit. Daarom wordt beargumenteerd dat een meer uniforme maar flexibele aanpak noodzakelijk is om duidelijkheid, rechtvaardiging en differentiatie tussen agentschappen te verzekeren. Dit is ook essentieel voor het bevorderen van de legitimiteit van de EU.

Ten tweede biedt de vergelijkende analyse de EU een aantal lessen om te overwegen en werden een aantal alarmerende problemen geïdentificeerd. Een voorbeeld van een leerervaring betreft de kwesties van specificiteit en formulering van verantwoordingsverplichtingen: zo zou een hogere specificiteit gekoppeld met verslagleggingsverplichtingen de verantwoordingsrelatie met representatieve instituties positief kunnen beïnvloeden. Het waarschuwingssignaal betreft een te hoge mate van verslagleggingsverplichtingen, hetgeen niet alleen een overvloed aan werk voor agentschappen kan betekenen, maar ook bij het Congres een te hoge werkdruk veroorzaken.

Verder brengt de vergelijking een aantal overeenkomsten aan het licht die de noodzaak voor verder onderzoek demonstreren. Dit betreft, bijvoorbeeld, het belang van het ter verantwoording roepen van agentschappen en de voordelen die de jaarlijkse begrotingsprocedure biedt om agentschappen te controleren. De voordelen van deze procedure betreffen onder andere de aangebrachte regelmaat in de discussie over de prestaties van agentschappen. Deze regelmaat resulteert uit het feit dat agentschappen uiteindelijk financieel afhankelijk zijn voor hun dagelijkse activiteiten. Dit vormt een aanwijzing dat het mogelijk is om de jaarlijkse financiële toezicht procedures centraal te maken bij het proces van politieke accountability. Beide rechtsordes demonstreren bovendien soortgelijke problemen, bijvoorbeeld over het bestaan van milde instellings- en delegatienormen waardoor de wetgever een scala aan instellingen binnen de uitvoerende macht, soms zonder functionele noodzaak, met verantwoordingstekorten kan creëren. Op dit punt staan beide rechtsordes voor de uitdaging dat de representatieve organen het aan prikkels ontberen om op regelmatige basis toezicht uit te oefenen op de prestaties van agentschappen. Dergelijke gelijksoortige problemen wijzen op de moeilijkheid waarmee eenduidige oplossingen geformuleerd kunnen

worden om deze uitdagingen aan te pakken, wat op zijn beurt de noodzaak voor verder onderzoek in de toekomst benadrukt.

Met betrekking tot de beleidsaanbevelingen zoals omschreven in hoofdstuk 5, beargumenteert deze studie de noodzaak van (1) een verdragsbepaling die de mogelijkheden om EU-agentschappen op te richten en om zekere bevoegdheden aan hen te delegeren vaststelt, ondersteund door een verplichting om een verantwoordingskader voor EU-agentschappen in secundaire wetgeving te creëren; (2) een juridisch bindend verantwoordingskader (in de vorm van secundaire wetgeving) gebaseerd op een 'streamlining approach'; en (3) 'self-enforcing' regels voor de EU representatieve instellingen om te verzekeren dat zij toezicht uitoefenen op EU-agentschappen. Deze maatregelen zijn essentieel voor de legitimering van EU-agentschappen, om hun politieke verantwoording op een duidelijke maar flexibele manier te organiseren en om de toezichhoudende verantwoordelijkheden van de EU representatieve instituties te bevorderen. De Uniewetgever wordt daarmee uitgenodigd om de bestaande verantwoordingsarrangementen van EU-agentschappen aan te passen op basis van goede redenen en op transparante wijze, om zo bij te dragen aan een reductie van het vermeende EU legitimiteitsstekort. Er wordt gesteld dat de politieke accountability van EU-agentschappen niet alleen verantwoordingsverplichtingen van agentschappen betreft, maar dat het ook impliceerde dat vertegenwoordigende instellingen hun verantwoordelijkheden om goede accountability mechanismen in te stellen moeten vervullen, dat ze de relevante verantwoordingsregels toe moeten passen en daarvoor ook zelf verantwoording af dienen te leggen.

Ten slotte geeft hoofdstuk 6 een evaluatie met betrekking tot het bereiken van de doelen van deze studie en zette het een aantal richtingen waarin verder onderzoek noodzakelijk is uiteen.

Al met al heeft deze studie met behulp van haar eigen analytisch kader de politieke accountability van alle 35 EU-agentschappen bestudeerd en beoordeeld. Het heeft de bestaande verantwoordingsmechanismen en bronnen van verantwoordingsproblemen onderzocht en getracht te verklaren. Met behulp van inzichten uit vergelijkend onderzoek met de VS bood de studie de EU representatieve instituties drie beleidsaanbevelingen om in overweging te nemen wanneer ze de bestaande verantwoordingsarrangementen van EU-agentschappen aanpassen.

