

# **Zelfstandige bestuursorganen en de ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw bezien**

Een pleidooi voor een herstel van het primaat van het parlement

Kutsal Yesilkagit<sup>1</sup>

Hoogleraar bestuurskunde

Universiteit Leiden

Mei 2021

Een wetenschappelijke reflectie ten behoeve van de Tentoonstelling Verzelfstandiging over de positie van bestuursorganen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

---

<sup>1</sup> De auteur dankt Caelesta Braun en Johan Strieker voor hun commentaren en suggesties bij eerdere versies van dit essay.

**Bio**

Kutsal Yesilkagit is hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden. In zijn onderzoek en onderwijs heeft hij een brede interesse voor vraagstukken die betrekking hebben op de relatie tussen democratie, politiek en bestuur. Zijn belangstelling gaat uit naar publieke sector hervormingen, verzelfstandigingsbeleid, structuur en inrichting van ministeries, onafhankelijke marktautoriteiten, grensoverschrijdende toezichtnetwerken en populisme en bureaucratie. Voorts is hij tussen 2016 en 2018 decaan geweest van de faculteit Governance and Global Affairs op de Campus Den Haag van de UL. Momenteel is hij lid van het bestuur van het Montesquieu Instituut. Naast zijn academisch positie was hij tussen 2007 en 2012 plaatsvervangend collegelid van de (toenmalige) Commissie Gelijke Behandeling. Daarvoor is hij ook projectleider geweest van het deelonderzoek 'De rol van de overheid' onder leiding van de Parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid (2002-2003).

## Samenvatting

Ergens tussen 1980 en nu lijkt de relatie tussen beleid en uitvoering stuk te zijn gegaan in Nederland. Schrijnend zijn de verhalen die de laatste jaren uit verschillende parlementaire onderzoeken naar boven komen van burgers die verstrikt zijn geraakt in complexe wet- en regelgeving. Het beeld is dat in Nederland “de menselijke maat” bij de uitvoering van beleid verloren is gegaan.

De kritiek op het functioneren van de overheid heeft zich met name toegespitst op het bestaan, de positie en het functioneren van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Nadat aanvankelijk ZBO's in de jaren tachtig van de vorige eeuw als een pragmatische oplossing voor de scheiding tussen beleid en uitvoering werden onthaald, sloeg de stemming halverwege de jaren negentig om. Nu is het beeld dat overheidsorganisaties op afstand een bres slaan in de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee de grip van de politiek op het overheidsbestuur verzwakken. De oplossing voor dit probleem wordt gezocht in de restoratie van de ministeriële verantwoordelijkheid als leidend beginsel bij de inrichting van het overheidsbestuur.

De nadruk die wordt gelegd op de volledige restoratie van de ministeriële verantwoordelijkheid staat een meer fundamentele discussie over de relatie tussen democratie en bureaucratie in de weg. Een meer fundamentele discussie zou moeten gaan over de vraag: Ten dienste van welke staatsmacht bestaat de overheidsbureaucratie eigenlijk: de regering, het parlement of beide? Met de roep om “herstel van het primaat van de politiek” heeft de regering vanaf de jaren negentig geprobeerd de zeggenschap over de overheidsbureaucratie ten koste van het parlement naar zich toe te trekken. Gedurende het proces is de ministeriële verantwoordelijkheid van een staatkundig beginsel, die de relatie tussen parlement en regering regelt, verworpen tot een organisatiekundig model die de ‘governance’ van ZBO's geschikter moest maken voor controle en aansturing door de minister.

In dit essay pleit ik daarom voor het herstel van het primaat van het parlement. Hoe zou de relatie tussen politiek en bestuur eruit kunnen zien als het primaat van de politiek bij het parlement zou komen te liggen? De beantwoording van deze vraag gaat uit van het centrale bestuurskundige inzicht dat de structuur van de overheid het resultaat is van politieke besluitvorming. Uit dit inzicht volgen twee implicaties. De eerste implicatie is dat in de praktijk het parlement samen met de regering zeggenschap kan hebben over de inrichting en aansturing van het overheidsapparaat. De politieke controle op overheidsorganisaties hoeft niet enkel langs de lijn van de ministeriële verantwoordelijkheid te worden ingericht. De tweede implicatie is dat wanneer het primaat van de politiek bij het parlement komt te liggen, de volksvertegenwoordiging ook een leidende rol kan spelen bij de toedeling én organisatie van publieke belangen en waarden in het publieke domein.

Het essay wordt afgesloten met een beschouwing over de vanwege de Europese Unie ingestelde onafhankelijke marktautoriteiten. De marktautoriteiten hebben hun bestaan, inrichting, taken en bevoegdheden te danken aan Europese regelgeving. Zij zijn binnen de lidstaten gewone uitvoeringsorganisaties, maar op het Europese speelveld zijn zij beleidsadviseurs van de Europese Commissie en mede-regelgever bij de uitvoering van Europese richtlijnen. Dit maakt het voor regering en parlement lastig om de inrichting en aansturing van marktautoriteiten in eigen hand te houden. Het herstel van het primaat van het parlement krijgt hier dan ook een andere invulling, namelijk die van controleur van Europees beleid, in het bijzonder van beleid dat dwingende consequenties heeft voor de inrichting van het nationaal overheidsbestuur.

## 1. Inleiding

Ergens tussen 1980 en nu lijkt de relatie tussen beleid en uitvoering stuk te zijn gegaan in Nederland. Schrijnend zijn de verhalen die de laatste jaren uit verschillende parlementaire onderzoeken naar boven komen van burgers die verstrikt zijn geraakt in complexe wet- en regelgeving. Van de overheidsorganisaties die deze regels uitvoeren hoeven zij niet op hulp te rekenen, want ook zij lijken net zomin als de burger raad te weten met de regels die zij geacht worden uit te voeren. Dat is ook niet zo verwonderlijk als men zich realiseert dat de wetten en regels de weerslag zijn van vaak zwaarbevochten politieke compromissen. Het beeld is ontstaan dat hierdoor in Nederland “de menselijke maat” bij de uitvoering van beleid verloren is gegaan. Tragisch is dat conclusies als deze, die recentelijk door de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021) en de Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (2021) getrokken zijn, niet uit de lucht komen vallen. Het beeld dat de overheid niet langer in dienst van de burger functioneert heeft volgens sommigen te maken met de mate waarin het marktdenken heeft huisgehouden in het Nederlands openbaar bestuur (Tjeenk Willink, 2018). Het marktdenken heeft het publieke domein ‘gecommodificeerd’ en de burger van de overheid doen vervreemden. Onder de noemer van New Public Management zijn ook nog eens vele hervormingen van de als stroperig en inefficiënt bestempelde overheid doorgevoerd. De relatie tussen beleid en uitvoering is in deze visie stukgemaakt door het idee dat de overheid klein, gespecialiseerd en bedrijfsmatig ingericht moest worden.

De kritiek op het functioneren van de overheid heeft zich met name toegespitst op het bestaan, de positie en het functioneren van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Niet lang nadat zelfstandige bestuursorganen in 1974 door de staatsrechtgeleerde Michiel Scheltema werden ‘ontdekt’, werden zij de inzet van het marktwerkingsbeleid in Nederland (De Vries and Yesilkagit, 1999). Nadat aanvankelijk ZBO's als een pragmatische oplossing voor scheiding tussen beleid en uitvoering met enthousiasme werden onthaald, sloeg de stemming halverwege de jaren negentig om. Na een kritische doorlichting van ZBO's concludeerde de Algemene Rekenkamer in 1995 dat een aanzienlijk deel van de ZBO's buiten de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid viel. Het kabinet-Kok I riep daarop kordaat “het herstel van de primaat van de politiek” uit en verhief de ministeriële verantwoordelijkheid tot het centrale uitgangspunt in het denken over de inrichting en structuur van de centrale overheid. De overheid zou voortaan sterke terughoudendheid moeten betrachten bij de instelling van nieuwe ZBO's. De reeds bestaande ZBO's zouden zoveel mogelijk moeten worden omgezet naar organisatievormen die wel onder de volledige reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid vielen. De fragmentatie van het overheidsbestuur diende zo te worden tegengegaan door te snoeien in het “woud der onafhankelijken”.

In dit essay betoog ik dat in ons denken over de inrichting en het functioneren van de overheid het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid een meer fundamentele discussie over de relatie tussen democratie en bureaucratie in de weg staat. De meer fundamentele discussie zou naar mijn mening moeten gaan over de vraag: Wie heeft de zeggenschap over de inrichting van de overheid? Ten dienste van welke staatsmacht bestaat de overheidsbureaucratie eigenlijk: de regering, het parlement of beide? Door het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid centraal te stellen bij vragen over de positionering van overheidsorganisaties, is de zeggenschap over de organisatie van de overheid nadrukkelijk bij de regering gelegd. De roep om “herstel van het primaat van de politiek” van kabinet-Kok I was in feite een claim op het prerogatief van de regering op de overheidsbureaucratie ten koste van die van het parlement. Ik laat ook zien dat we in de jaren na de roep om het herstel van het primaat van de politiek getuige zijn geweest van de verwording van de ministeriële verantwoordelijkheid als een staatkundig beginsel, dat de relatie tussen parlement en regering regelt, tot organisatiekundige modellen die de ‘governance’ van ZBO’s geschikter moest maken voor controle en aansturing door de minister. De ministeriële verantwoordelijkheid is daarmee gaandeweg een conceptueel kader voor de inrichting van het overheidsbestuur geworden. Het parlement, laat dit ook gezegd zijn, heeft zich daarbij terughoudend opgesteld en heeft de discussie over de inrichting van de overheid in het algemeen en ZBO’s in het bijzonder laten domineren door de regering.

In dit essay pleit ik voor het herstel van het primaat van het parlement. De relatie tussen politiek en bestuur raakt fundamentele vragen over de relatie tussen democratie en bureaucratie. De kwaliteit van de democratie houdt nauw verband met de wijze waarop de bureaucratie is georganiseerd en functioneert. In het debat over de ministeriële verantwoordelijkheid zijn vragen over de relatie tussen politiek en bestuur versimpeld tot meer operationele governance- en managementkwesties. De discussie heeft hierdoor een verkenning naar de meerwaarde van het bestaan van verschillende soorten overheidsorganisaties in de weg gestaan. Hierdoor zijn ook mogelijkheden voor verschillende manieren waarop publieke belangen geborgd kunnen worden grotendeels onbesproken gebleven. Ook zijn alternatieven voor ministeriële verantwoordelijkheid als controle- en sturingsarrangement nauwelijks ter sprake gekomen. Door de angst van de uitvoerende macht voor verlies aan controle op de bureaucratie worden de mogelijke merites van overheidsorganisaties op afstand ondergewaardeerd. Om een gevarieerd overheidsbestuur te kunnen waarderen is in mijn visie een herstel van het primaat van het parlement nodig. Meer dan nu het geval is, kan het parlement samen met de regering invulling geven aan zijn medewetgevende en controlerende rol. Het parlement dient zich hiervoor wel rechtstreeks te kunnen verhouden tot overheidsorganisaties op afstand.

Dit betoog is uit drie delen opgebouwd. In eerste deel wordt het debat over de ministeriële verantwoordelijkheid beschreven. Door een analyse van de belangrijkste stukken in het debat over

het verzelfstandigingsbeleid, zoals dat vanaf de jaren tachtig tot heden is gevoerd, laat ik zien dat gaandeweg het debat de afslag heeft genomen naar een regerings-centrisch perspectief op de organisatie van de overheid. In het tweede deel werk ik mijn pleidooi voor het herstel van het primaat van het parlement inzake de organisatie van de overheid verder uit. Het herstel van het primaat van het parlement houdt in dat een grotere rol voor het parlement bij besluitvorming over de structuur en inrichting van de overheid de democratische legitimiteit van de overheid als geheel kan versterken. Tot slot wijs ik in dit essay op een ontwikkeling die de nodige aandacht behoeft op dit vlak. Een grotere rol van het parlement ten opzichte van de regering nationaal zal niet meteen ertoe leiden dat het parlement zijn primaat ook kan doen laten gelden bij de van vanwege EU-regelgeving ingestelde onafhankelijke marktautoriteiten. Vanwege het Europees integratieproces heeft de EU nieuwe vormen van grensoverschrijdend bestuur geïntroduceerd en is zich nadrukkelijker gaan mengen in de vormgeving en inrichting van nationale overheidsorganisaties. In het laatste deel van dit essay bespreek ik hoe het parlement zich tot deze autoriteiten zou kunnen verhouden. Het essay eindigt met een conclusie.

### **Ministeriële verantwoordelijkheid: van staatkundig beginsel tot organisatienorm**

“De organisatiestructuur van de overheid is ingewikkelder dan men uit de Grondwet af zou kunnen leiden” (Munneke et al., 1983: 13), aldus luidde de conclusie van een studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) van bijna veertig jaar geleden. De studie verscheen als vervolg op Scheltema’s ‘ontdekking’ in 1974 van ‘zelfstandige bestuursorganen.’ De ‘ontdekking’ van honderden onafhankelijke overheidsorganisaties in “de periferie van de centrale overheid” vormde het startschot van een lange discussie over ministeriële verantwoordelijkheid en zelfstandige bestuursorganen in Nederland. In dit deel van het essay laat ik zien<sup>2</sup> dat het debat van een aanvankelijk staatkundige en bestuurlijke discussie over de legitimiteit van onafhankelijke overheidsorganisaties in het Nederlands bestuursstelsel zich ontwikkeld heeft tot een discussie over de organisatiekundige inrichting van ZBO’s en de relatie tussen ZBO’s en ministeries. Ik betoog dat achter deze ontwikkeling de wens van de regering verscholen lag om als enige staatsmacht de zeggenschap over de inrichting en structuur van de overheidsbureaucratie naar zich toe te trekken. De ministeriële verantwoordelijkheid is zo gedurende de loop van het debat van een beginsel dat de gezagsverhouding

---

<sup>2</sup> Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderhoudt een digitale tentoonstelling over het verzelfstandigingsbeleid in Nederland zoals die zich vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft ontwikkeld. Dit essay maakt uitvoerig gebruik van de verschillende stukken die via de website van de tentoonstelling hierover zijn te raadplegen. Zie <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzsk/verzelfstandiging/>

tussen parlement en regering regelt verworden tot een organisatienorm voor de structuur van de centrale overheidsorganisatie.

### *Eerste aanzetten*

De positie van zelfstandige bestuursorganen in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid kreeg voor het eerst systematisch aandacht in het rapport van de Eerste Externe Commissie over ministeriële verantwoordelijkheid (de Commissie-Scheltema).<sup>3</sup> De Commissie-Scheltema, die ten behoeve van de Bijzondere Commissie Vraagpunten (Commissie Deetman) was ingesteld, zag voor- en nadelen bij de ZBO-vorm. Een belangrijk voordeel was de afname van “incidentalisme en detailbemoeyenis” omdat veel uitvoeringskwesties buiten de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid zouden worden geplaatst. Het parlement zou de minister niet langer meer kunnen aanspreken op de details van beleid en de minister zou gedwongen worden zich tot de hoofdlijnen van beleid te beperken. Verzelfstandiging bood daarnaast ook de mogelijkheid om bij aangelegenheden waar politieke inmenging onwenselijk werd geacht de politiek op afstand van het beleid te plaatsen.<sup>4</sup>

Tegenover de voordelen zag de Commissie-Scheltema ook nadelen. In de eerste plaats waarschuwde de commissie voor een “verbrokkelde verzelfstandigingsbeleid” (p. 47). Hiermee zou de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid onduidelijk worden en zouden er ondoorzichtige, door het parlement moeilijk te controleren gezagsverhoudingen kunnen ontstaan. In de tweede plaats meende de commissie dat verzelfstandigingen de consistentie en coördinatie van beleidsprogramma’s konden verzwakken. Dit zou evenwel het geval zijn wanneer meerdere ZBO’s met deels overlappende jurisdicties zouden worden ingesteld (p. 48). Tot slot wees de commissie op het verlies aan politieke controle voor het parlement en het “risico van een onjuist gebruik van de verzelfstandigde bevoegdheid” (p. 48). De Commissie-Scheltema eindigde haar rapport met de aanbeveling het beleid ten aanzien van de instelling van ZBO’s te stroomlijnen. Met dit advies stemde de Commissie Deetman en, later, ook het kabinet in (Kamerstukken II, 1992/1993, 21427, nr. 60, p. 2). De verwachting was dat het onderscheid tussen kerndepartementen en verzelfstandigde organisaties helderheid over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid kon verschaffen.

### *Politisering van de ZBO-discussie*

---

<sup>3</sup> De agendering van ZBO’s geschiedde al daarvoor. De motie-Lauxtermann (Kamerstukken II, 1987/1988, 20200, nr. 43) en de Notitie functionele decentralisatie (Kamerstukken II, 1988/1989, 21042, nr. 2) droegen bij aan de nadere begripsbepaling omtrent het verschijnsel van ZBO’s. Echter, de positie van ZBO’s in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid kwam pas met de rapport van de Commissie-Scheltema op de politieke agenda.

<sup>4</sup> Bijvoorbeeld bij de Kiesraad en diens onafhankelijke rol bij de organisatie van algemene verkiezingen.

Niet lang daarna raakte het verzelfstandigingsbeleid sterk gepolitiseerd. In haar verslag over het jaar 1994 rapporteerde de Algemene Rekenkamer (ARK) ernstige tekortkomingen bij verantwoordingsarrangementen van bestaande ZBO's. De geconstateerde gebreken stonden de adequate uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid in de weg. In een groep ZBO's ontbrak het de minister aan bevoegdheden om informatie bij ZBO's op te vragen. Ook constateerde de ARK dat niet alle onderzochte ZBO's de verplichting hadden om jaarlijks (financiële) verantwoordingsinformatie naar de minister te sturen. Tot slot bleek uit het onderzoek dat in veel gevallen de minister geen bevoegdheid bezat om aanwijzingen of nadere regels aan ZBO's op te leggen.

De conclusies van de ARK werden opgevolgd met de ferme en inmiddels befaamde leuze “het herstel van het primaat van de politiek”. Het kabinet-Kok I achtte het “van cruciaal belang dat een helder signaal wordt gegeven over de in de praktijk gegroeide veelvormigheid in verzelfstandigingen, waarin tal van bestuurlijke arrangementen zijn getroffen die in de loop der tijd het zicht op het primaat van de politiek heeft vertroebeld” (Kamerstukken II, 1994/1995, 24130, nr. 5, p. 1). Het kabinetsstandpunt kreeg een vervolg met de ‘Aanwijzingen inzake de zelfstandige bestuursorganen’, die, na een reeks van studies en rapporten inzake de positie, inrichting en instelling van zelfstandige bestuursorganen, de (lange) opmaat vormde voor de Kaderwet van 2007.<sup>5</sup> Als er al tot de verschijning van het rapport van de ARK enige ruimte had bestaan voor de ietwat agnostische houding uit de WRR-studie uit 1983, dan was die nu wel geheel verdwenen. Daar waar de WRR zich destijds nog op het standpunt stelde dat een “groot deel van de bestuurlijke organisatie [...] zich buiten de Grondwet om [heeft] ontwikkeld, zonder overigens daarmee in strijd te zijn” (Munneke et al., 1983: 13), riep het kabinet op instigatie van de ARK een halt toe aan het bestaan en de verdere groei van onafhankelijke organisatievormen.

In de jaren na de publicatie van de Aanwijzingen slaagde de regering er echter niet in om het geclaimde primaat over de inrichting en vormgeving van de overheidsbureaucratie te herstellen. Dit kwam haar op een reprimande van een werkgroep onder voorzitterschap van Jacob Kohnstamm te staan. Geconcludeerd hebbende dat de “verzelfstandiging van overheidstaken ... de afgelopen jaren niet aan de verwachtingen voldaan” (Commissie Kohnstamm 2004, p. 3) stelde de commissie dat het

---

<sup>5</sup> Voor een systematisch en volledig overzicht van de studies en rapporten in deze periode zie de digitale Tentoonstelling over de positie van bestuursorganen die onder het curatorschap van Marjanne Sint is samengesteld en op de website van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is te raadplegen (<https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/verzelfstandiging/>)



“oprichten of instandhouden van een zelfstandig bestuursorgaan [...] vaak een bewijs van onvermogen van de rijksoverheid [is] om politieke controle en het uitvoeren van publieke taken hand in hand te laten gaan. Die verwatering stelt uiteindelijk de legitimatie en het geloof in de overheid, en daarmee in een democratische rechtsstaat in de waagschaal. Dat is slecht voor de democratie en de burger wil en verdient dat uiteindelijk (ook) niet.” (Commissie Kohnstamm, 2004, p. 9)

De vele verschillende en ongelijksoortige ZBO's ontnamen de burger het zicht op een “herkenbare overheid” en het ontbrak de regering aan vermogen om hiertegen op te treden. Op enkele uitzonderingen na zouden de bestaande ZBO's moeten worden opgeheven en worden gereïntegreerd in een hiërarchisch georganiseerde overheid.

Het antwoord van de regering kwam uiteindelijk vele jaren later in 2007 in de vorm van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De Kaderwet vormde het voorlopige sluitstuk van de discussie over de instelling en vormgeving van ZBO's. Met de wet werd gepoogd de instelling en vormgeving van ZBO's, respectievelijk, aan banden te leggen en wettelijk te reguleren. Voor wat betreft de instelling werden een drietal motieven gecodificeerd: het participatiemotief, het ‘scheiding van beleid en uitvoering’-motief en het ‘onafhankelijke gezaghebbenden’-motief. Daarnaast waren er bepalingen die de juridische grondslag van ZBO's en enkele aspecten van de ‘governance’ van ZBO's regelden, i.c. de sturing, de financiering, de informatievoorziening en het toezicht op ZBO's. De Kaderwet poogde hiermee tegemoet te komen aan de wens van ‘het herstel van het primaat van de politiek’ en de “harmonisatie” van het ZBO-landschap (Zijlstra, n.d.). De Kaderwet voldeed echter niet aan de verwachtingen, aldus Zijlstra, en leek het voornemen ZBO's in te passen in de ministeriële verantwoordelijkheid voorlopig mislukt.

#### *Dan maar het primaat van het parlement?*

Het besef dat niet alleen de regering belang heeft bij de inrichting van de overheid begon voor het eerst te worden besproken in het werk van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten. In 2012 zette de onderzoekscommissie van de Eerste Kamer de gedachtewisseling over ZBO's namelijk voort met de conclusie dat niet alleen de regering er niet in was geslaagd “enige ordening aan te brengen” in de wirwar van organisatieregelingen in het ZBO-domein, maar dat ook de Tweede en Eerste Kamer geen grip hadden kunnen krijgen op de instelling, vormgeving en sturing van zelfstandige bestuursorganen. De

Parlementaire commissie richtte hiermee de schijnwerpers voor het eerst in deze discussie vol op de rol van het parlement<sup>6</sup>:

“Niet altijd is duidelijk welke rol het parlement speelt in situaties waarin zeggenschap uit handen is gegeven. Toch willen beide Kamers de ontwikkelingen blijven sturen, met als resultaat dat de besluitvorming soms een grillig verloop kent. Het is duidelijk dat het de Kamers aan duidelijke publiekrechtelijke kaders ontbreekt om greep op de situatie te houden. Hier wreekt zich het feit dat besluitvorming niet aan duidelijk vooraf gestelde kaders is gebonden.” (Kamerstukken I, 2012/2013, C, B, p. 7)

De Minister voor Wonen en Rijksdienst gaf op 12 mei 2014 zijn reactie.<sup>7</sup> In de notitie benoemt de minister nadrukkelijk de mogelijkheid voor Tweede en Eerste Kamer om zich rechtstreeks te verhouden tot zelfstandige bestuursorganen. De minister stelt dat het parlement als (mede-)wetgever samen met de regering de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid bepaalt. Zo kan het parlement bij de instelling van een ZBO mee bepalen welke zaken binnen de bevoegdheid van de minister en welke daarbuiten komen te staan. Het parlement kan in de wet bepalingen laten opnemen over wanneer en waarover het parlement ZBO's kan horen. Zo kan in de wet bijvoorbeeld worden vastgelegd dat het parlement het ZBO over de inhoud van het beleid kan horen en de minister de verantwoordelijkheid heeft voor zaken als de benoeming, de bezoldiging en het ontslag van bestuurders, en zaken als de kwaliteit van de bedrijfsvoering van op afstand geplaatste organen.

#### *De ministeriële verantwoordelijkheid als governance-vraagstuk*

De opening die door deze notitie mogelijk werd geboden om het parlement nauwer te betrekken in de ZBO-discussie was alweer snel gesloten. Het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie kwam kort voor de presentatie van het regeerakkoord van kabinet-Rutte II uit. Het uitblijven van het

---

<sup>6</sup> Tussen de regels door geeft de commissie blijk van haar frustraties(?) over de eigenzinnigheid van ministeries bij verzelfstandigingsprocessen. De Kaderwet heeft kennelijk onvoldoende een breidelende werking gehad op de handwijze van ministeries bij het verzelfstandigingsbeleid. Ministeries streven hun eigen belangen na en hebben onvoldoende inspanningen verricht om hun verzelfstandigingsbeleid rijks breed af te stemmen op en te coördineren met elkaar. Te vaak zaten er “departementale verschillen in aanpak en doelstelling in de weg” (Kamerstukken I, 2012/2013, C, B, p. 6). Het roept op tot “meer eenheid” binnen de organisatie van de rijksoverheid en doet een oproep om de coördinatie van organisatievraagstukken politiek te beleggen bij de minister van BZK en de ambtelijk het in handen te leggen van beraad van secretarissen-generaal (pp. 41 ff.).

<sup>7</sup> Kabinetsreactie op het rapport “Verbinding Verbroken?” van de Onderzoekscommissie Privatisering en Verzelfstandiging Overheidsdiensten van de Eerste Kamer en het rapport “Publieke Zaken in de marktsamenleving van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Zie: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255903/2013-kabinetsreactie-verbinding-verbroken.pdf>

vervolg van deze discussie doet vermoeden dat deze door de vorming van het nieuwe kabinet naar de achtergrond is geduwd. Gezien hetgeen het nieuwe kabinet in het regeerakkoord over de structuur van de overheid heeft opgenomen, lijkt dit ook inderdaad het geval te zijn geweest. Het kabinet kondigde daarin namelijk aan, teneinde de overheid “goedkoper, flexibeler en efficiënter” te laten functioneren (Regeerakkoord 2012, p. 41) overheidstaken samen te voegen, te beëindigen of te decentraliseren. Gestreefd werd het publieke karakter van taken kritisch te bezien en, indien een taak als publiek werd aangemerkt, deze zo veel mogelijk binnen de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid te organiseren.

Het voornemen uit het regeerakkoord werd na de formatie verder uitgewerkt door het overleg van secretarissen-generaal (SGO). De consultancytak van de Algemene Bestuursdienst, ABDTOPCONSULT, kwam in opdracht van het SGO met een overwegend organisatiekundig advies. Er werd voorgesteld om te snoeien in het aantal ZBO's. Er zou kritisch moeten worden gekeken naar de taken die verricht werden door ZBO's. Taken die niet (meer) tot het publieke domein werden gerekend dienden volgens het advies geprivatiseerd te worden. Werd de taak wel geacht een publiek karakter te dragen, dan zou het agentschap (interne verzelfstandiging) de aangewezen vorm zijn om die taak te organiseren. De ZBO-status diende enkel te worden verleend aan overheidsorganisaties indien de taak die de ZBO uitvoerde “om inhoudelijke overwegingen op gepaste afstand van de verantwoordelijke minister [moet] worden gehouden” (SGO, p. 18).

De Circulaire ‘Governance ten aanzien van ZBO's’ vormt het voorlopige sluitstuk van deze discussie. Er wordt gesproken in termen van “eigenaar-opdrachtgever” en “opdrachtgever-opdrachtnemer” relaties. Hiermee trachtte de circulaire “de *inrichting* van de governance te verduidelijken en zo bij te dragen aan een optimale samenwerking tussen ministerie en ZBO” (cursief in origineel, Circulaire, p. 1). De Tweede Evaluatie van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen gaat verder in op de wijze waarop de governance van ZBO's en de invulling van de in de circulaire benoemde rollen voor ZBO's en ministeries. De transformatie van de ministeriële verantwoordelijkheid als staatkundig beginsel tot organisatienorm werd hiermee volbracht en de ZBO-discussie werd primair vanuit een governance-perspectief bezien. In de circulaire is de ministeriële verantwoordelijkheid vertaald naar managementtaal.

## **Naar een herstel van het primaat van het parlement**

De discussie over ZBO's en de ministeriële verantwoordelijkheid is voornamelijk gegaan over de vraag welke staatsmacht de zeggenschap heeft over de inrichting van de overheid. Onder de noemer van ‘het herstel van het primaat van de politiek’ heeft de regering getracht de zeggenschap over de bureaucratie, ten koste van het parlement, naar zich toe te trekken. Alternatieve perspectieven, zoals

die onder andere verwoord zijn door de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering, waarbij aan het parlement een grotere invloed bij de inrichting van de overheid centraal werd toegedicht, zijn in de discussie onvoldoende aan bod gekomen.

In het tweede deel van het essay werk ik dit alternatieve perspectief verder uit. Hoe zou de relatie tussen politiek en bestuur eruit zien als het primaat van de politiek bij het parlement zou liggen? Bij de beantwoording van deze vraag vertrek ik vanuit een van de centrale inzichten in de bestuurskunde, namelijk dat de structuur van de overheid het resultaat is van politieke besluitvorming. Volgens dit inzicht zijn alle beslissingen die de inrichting en organisatie van de overheid bepalen uiteindelijk een functie van de politieke voorkeuren van parlementaire meerderheden. Uit dit inzicht volgen twee implicaties.

De eerste implicatie is dat in de praktijk het parlement samen met de regering zeggenschap kan hebben over de inrichting en aansturing van het overheidsapparaat. De politieke controle op overheidsorganisaties hoeft niet enkel langs de lijn van de ministeriële verantwoordelijkheid te worden ingericht. Er zijn arrangementen denkbaar waarbij het parlement ook zelf rechtstreeks controle kan uitoefenen op overheidsorganisaties.

De tweede implicatie is dat wanneer het primaat van de politiek bij het parlement komt te liggen, de volksvertegenwoordiging ook een leidende rol kan spelen bij de toedeling én organisatie van publieke belangen en waarden in het publieke domein. Het onderbrengen van publieke waarden onder de ministeriële verantwoordelijkheid dient gezien te worden als een alternatief voor plaatsing van belangen op afstand van de politiek. Door het primaat van de politiek inzake de inrichting van de overheid bij het parlement te leggen ontstaan er verschillende alternatieven voor de institutionele borging van publieke belangen.

#### *De structuur van de overheid als resultaat van politieke meerderheidsbesluiten*

De structuur van de overheid is de uitkomst van een politiek keuzeprocess. Zo luidt het centrale uitgangspunt van de structurele keuzetheorie, een van de belangrijkste bestuurskundige theorieën over de structuur van de overheid (Moe, 1995). In een democratie berust de structuur en organisatie van de overheid op een wettelijke grondslag. Hoe de politiek hierover besluiten neemt verschilt echter per politiek systeem. Zo is de structuur van de overheid in het Amerikaanse scheiding-der-machten-systeem primair de uitkomst van een politiek besluitvormingsproces waarbij de president en de beide kamers van het Congres een eigenstandige positie kunnen innemen. In parlementaire systemen komen wetten waarmee overheidsorganisaties en hun taken worden ingesteld tot stand in een

wetgevingsproces waarin parlement en regering gezamenlijk een rol spelen.<sup>8</sup> Dat in een parlementaire democratie de uitvoerende macht de wetgevende macht gewoonlijk ‘domineert’ (Strøm et al., 2003) doet niets af aan het centrale uitgangspunt van de structurele keuzetheorie dat de structuur van de overheid een functie is van politieke besluitvorming. In een parlementaire democratie heeft het parlement uiteindelijk het laatste woord en is de structuur van de overheid een uitkomst van parlementaire meerderheidsbesluiten.

De vraag die centraal staat binnen de structurele keuzetheorie luidt als volgt: Waarom kiezen politici de ene keer voor overheidsorganisaties die rechtstreeks onder de controle van de politiek vallen en de andere keer voor onafhankelijke overheidsorganisaties? Met name de instelling van onafhankelijke overheidsorganisaties roept veel vragen op. Sinds de geschriften van Max Weber over de bureaucratie wordt ons denken over politiek en bestuur gestuurd door de angst dat ambtenaren machtiger worden dan gekozen politici (*Beamtenherrschaft*). Dat er dan toch in bepaalde situaties voor onafhankelijke overheidsorganisaties wordt gekozen, wordt verklaard aan de hand van de spanning die bestaat tussen de kortetermijn- en de langetermijnbelangen van politici.

De kortetermijnbelangen van politici, en dan met name van politici die deel uitmaken van een meerderheidscoalitie, kunnen vervuld worden indien zij, gedurende de periode waarin zij tot de meerderheidscoalitie behoren, maximale politieke controle op het overheidsapparaat kunnen uitoefenen. Een politieke meerderheid<sup>9</sup> is in de praktijk slechts vier of vijf jaar ‘eigenaar’ van de overheidsmacht (Moe, 1995). Bovendien is het vanwege alle onzekerheden in de politiek maar de vraag of een regering (of individuele ministers) de hele regeringsperiode uit zal zitten. In de korte periode waarin partijen deel uitmaken van een meerderheidscoalitie zullen zij zo veel mogelijk onderdelen van hun partijprogramma willen realiseren. Om dit te kunnen doen is maximale toegang tot het ambtelijk apparaat een van de noodzakelijke voorwaarden.<sup>10</sup> Hierbij passen overheidsorganisaties die rechtstreeks onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen.

Langetermijnbelangen kunnen politici ook ertoe bewegen onafhankelijke overheidsorganisaties te verkiezen boven organisaties die onder direct toezicht van de politiek staan. Hiervoor worden in de literatuur een tweetal motieven onderscheiden (Horn, 1995). In de eerste plaats kan dit vanwege het probleem van politieke onzekerheid. Politieke partijen die op een bepaald moment deel uitmaken van een meerderheidscoalitie weten niet zeker of zij op de middellange of lange termijn, bijvoorbeeld na volgende verkiezingen, opnieuw onderdeel zullen uitmaken van een meerderheidscoalitie. De structurele keuzetheorie stelt daarom dat politieke partijen hun tijdens hun

---

<sup>8</sup> Overheidsorganisaties kunnen ook bij AMvB's of ministeriële regeling worden ingesteld, maar deze instrumenten zijn uiteindelijk ondergeschikt aan toetsing door het parlement.

<sup>9</sup> Minderheidsregeringen worden buiten beschouwing gelaten, maar het beginsel dat politici, wanneer zij de uitvoerende macht bezitten zij direct toegang tot de bureaucratie willen verkrijgen, geldt ook in het geval van minderheidsregeringen.

<sup>10</sup> Een andere voorwaarde is bijvoorbeeld ondersteuning door loyale en onpartijdige ambtenaren.

regeerperiode verwezenlijkte beleidsprogramma's zullen willen onderbrengen bij zo onafhankelijk mogelijke overheidsorganisaties. Hiermee verhogen ze de politieke transactiekosten voor toekomstige en mogelijk vijandige meerderheidscoalities om hun beleid te veranderen of zelfs te ontmantelen.

In de tweede plaats kan de voorkeur voor onafhankelijke overheidsorganisaties begrepen worden vanuit de wens van de politiek en de samenleving om bepaalde publieke belangen ten behoeve van het welzijn van de burgers voor langere termijn te borgen en het bestuur daarvan aan onpartijdige bestuurders toe te vertrouwen. Het gaat hier specifiek om het vraagstuk van *credible commitment*. Door publieke belangen op afstand van henzelf te plaatsen verbinden politici zichzelf op een geloofwaardige wijze aan de lange termijn instandhouding van dat belang. Het bestuur over dat belang wordt ook nog eens in handen gelegd van onpartijdige bestuurders die weliswaar door de politiek kunnen worden benoemd, maar die verder onafhankelijk kunnen opereren. De onafhankelijkheid van overheidsorganisaties waarnaar het belang is gedelegeerd werpt zo obstakels op wanneer politici terug zouden willen komen op hun belofte om niet in te grijpen. Om de onafhankelijke status van overheidsorganisaties te herzien is namelijk een nieuwe politieke meerderheid nodig. Ook zullen de bestuurders van die organisaties zich als hoeders van hun belang teweerstellen tegen de plannen van de politiek om de onafhankelijkheid terug te draaien (Wood, 1988; Yesilkagit, 2020).

#### *De politieke controle op overheidsorganisaties door parlement en regering*

De eerste implicatie van een parlementair perspectief op de inrichting en structuur van de overheid dat afgeleid is van de structurele keuzetheorie is dat overheidsorganisaties op afstand beschouwd kunnen worden als een alternatieve keuze voor organisaties die rechtstreeks onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. De Grondwet (artikel 44) noemt ministeries die onder leiding van een minister staan als enige type overheidsorganisaties, over de instelling van andere vormen van overheidsorganisaties zegt de Grondwet niets.<sup>11</sup> Het wordt de wetgevende macht ook niet ontzegd om andere organisaties dan ministeries in te stellen. De WRR concludeerde in 1983 al dat een “groot deel van de bestuurlijke organisatie [...] zich buiten de Grondwet om [heeft] ontwikkeld, zonder [...] daarmee in strijd te zijn” (Munneke et al., 1983: 13). Het parlement kan dus door gebruik te maken van zijn wetgevende bevoegdheden eigenstandig overheidsorganisaties instellen of bij wet bevoegdheden delegeren aan bestaande publieke of private organisaties. Dat in de praktijk het merendeel van de wetgeving wordt geïnitieerd door de regering doet hier niets aan af. Het parlement heeft uiteindelijk het laatste woord over alle wetsvoorstellen, ook die waarin de instelling, wijziging of opheffing van een overheidsorganisatie een onderdeel van vormt.

---

<sup>11</sup> Hoewel zij door de Grondwetgever ingestelde overheidsorganisaties (op afstand) zijn laten we de Hoge Colleges van Staat en de openbare lichamen van bestuur hier buiten beschouwing.

Een even belangrijk vraagstuk als de instelling van ZBO's zijn de regelingen met betrekking tot de inrichting van de controle- en verantwoordingsarrangementen bij ZBO's – de governance van ZBO's. Het waren uiteindelijk de gebreken op dit vlak die de aanleiding vormden voor de zware kritiek van de ARK op ZBO's. De conclusie dat daarom de zeggenschap over de overheidsbureaucratie bij de regering belegd diende te worden was echter prematuur. Er is in de discussie die na het verschijnen van het ARK-rapport op gang is gekomen te snel voorbijgegaan aan de rol die het parlement hierbij kan spelen. De inrichting van de controle- en verantwoordingsarrangementen bij ZBO's wordt uiteindelijk geregeld bij wet. Het parlement en de regering kunnen daardoor de wijze waarop controle wordt uitgeoefend op ZBO's gezamenlijk regelen. In gezamenlijkheid kunnen de (mede-)wetgevers ook besluiten de controle en verantwoordingslasten, zowel in het algemeen als per ZBO afzonderlijk, samen te dragen. Het is daarbij mogelijk om een onderscheid aan te brengen tussen onderwerpen waarvan regering en parlement willen dat die onder directe ministeriële controle komen en onderwerpen die onder het directe gezag van parlement belegd kunnen worden. Anders geformuleerd: parlement en regering kunnen samen besluiten voor welke onderwerpen een ZBO verantwoording aflegt aan de minister in plaats van aan het parlement, vice versa.

Langs deze lijn geredeneerd kan een onderscheid gemaakt worden tussen onderwerpen als de kwaliteit van het bestuur (de 'governance') en de kwaliteit van het beleid (de inhoudelijke taken). Bij ministeries staan beide onderwerpen onder de directe controle van de minister. Hier is de minister zowel de hoogste manager van de organisatie, bijgestaan door een secretaris-generaal, als de eigenaar van alle beleidsprogramma's die zich in de portefeuille van het ministerie bevinden. Bij een ZBO is de keuze gemaakt om de inhoud van het beleid op afstand van de minister te plaatsen.<sup>12</sup> De keuze voor wie toezicht houdt op de kwaliteit van de governance van een ZBO dient dan nog gemaakt te worden. Bestuurskundige studies laten zien dat er verschillende keuzes zijn te maken. Zo laat Koop (2011) zien dat het aantal verantwoordingsarrangementen<sup>13</sup> dat politici inrichten bij de instelling van zelfstandige bestuursorganen toeneemt naarmate de politieke en media-aandacht voor het ZBO en het daar belegde beleid ook toeneemt. Gebruikmakend van de ZBO-dataset van Van Thiel (2000), laat Bertelli (2006b) zien dat er significante relaties bestaan tussen, onder andere, de politieke voorkeuren van regeringspartijen voor bestuurlijke efficiency en de mate van *financiële onafhankelijkheid* van ZBO's. In een ander onderzoek naar Nederlandse ZBO's laat hij zien dat hoe groter de

---

<sup>12</sup> Aanvankelijk kon op basis van drie motieven voor een onafhankelijke taakuitvoering worden gekozen - de bekende trits van participatie, scheiding beleid/uitvoering en gezaghebbende onafhankelijken - maar wordt alleen het onafhankelijkheidsmotief gehanteerd.

<sup>13</sup> Zoals de verplichting tot het indienen van een jaarverslag, toekenning van financiële middelen, benoeming en ontslag van leden van het bestuur.

meerderheid in het parlement ten tijde van de besluitvorming is, hoe minder (de noodzaak tot) tot een versterking van de ministeriële controle op ZBO's bestaat (Bertelli, 2006a).

Deze onderzoeken tonen aan dat het parlement en de regering uiteindelijk in samenspraak met elkaar keuzes kunnen maken over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen minister en parlement. Daar waar in het geval van ministeries de verantwoordelijkheid voor zowel de kwaliteit van het bestuur als de kwaliteit van het beleid bij de minister wordt belegd, kan bij wet in het geval van ZBO's tot een andere verdeling van controlebevoegdheden worden besloten. Zo zou bepaald kunnen worden dat het parlement gaat over de kwaliteit van het beleid dat door een ZBO wordt uitgevoerd en dat de minister zich beperkt tot het toezicht op de kwaliteit van het bestuur. Uiteraard zullen de verschillende aspecten niet altijd goed van elkaar te onderscheiden zijn. In de praktijk is het daarom goed denkbaar dat de bestuurders van ZBO's periodiek door minister en parlement, i.c. betreffende Kamercommissies, gezamenlijk of afzonderlijk, worden gehoord.<sup>14</sup> Door de controle- en sturingsarrangementen tussen parlement en regering te verdelen kunnen de verantwoordingslasten van de minister worden verlicht en de kwaliteit van de democratische verantwoording van ZBO's in zijn geheel worden verbeterd.

#### *Organisatievormen en de borging van publieke belangen*

Een tweede implicatie van een herstel van het primaat van het parlement is dat publieke belangen voor langere termijn institutioneel geborgd kunnen worden.<sup>15</sup> Hier komt de onpartijdigheidsthese van Rosanvallon (2011) in beeld. Zijn onpartijdigheidsthese houdt in dat de plaatsing van overheidsorganisaties op afstand van de politiek een manier is om op een duurzame manier het algemene belang institutioneel te verankeren. Door bepaalde belangen bij overheidsorganisaties op afstand van de politiek te plaatsen, zorgt een politieke meerderheidscoalitie ervoor dat dat belang voor langere tijd niet onderhevig zal zijn aan de kortetermijnbelangen van toekomstige politici. Het algemeen belang kan dus worden gezien als dat belang waarvoor op een bepaald moment in de tijd een zodanig grote politieke meerderheid bestaat die ervoor zorgt dat dat belang, ten behoeve van een duurzame borging van dat belang, buiten de directe invloedssfeer van de heersende politieke meerderheidscoalitie wordt geplaatst. Door dit belang te delegeren aan een institutioneel onafhankelijke overheidsorganisatie wordt dit belang achter een tijdsloot geplaatst. Wanneer in de loop

---

<sup>14</sup> Een voorwaarde is uiteraard wel dat de Kamer en zijn Kamercommissies voldoende uitgerust zijn met een eigen ambtelijke staf en middelen, opdat het parlement gelijkwaardig aan een minister, die dankzij zijn departementale ambtenaren beter voor uitgerust is dan het parlement, kan optreden.

<sup>15</sup> Bij de bespreking van de borging van publieke belangen heb ik veel ontleend aan de inzichten uit het WRR-rapport nr. 56 Het borgen van publiek belang (2000). Vanwege het feit dat dat rapport niet direct over de ZBO-discussie gaat en vanwege de beperkte ruimte in dit essay, ga ik hier niet dieper in op de inhoud van dit rapport.



van de tijd maatschappelijke en politieke belangen veranderen en een meerderheid voor de handhaving van onafhankelijkheid er niet meer is, dan kunnen nieuw ontstane politieke meerderheden de borging opheffen. Zolang zich geen nieuwe politieke meerderheden voordoen die met een onafhankelijke status geborgde belangen willen wijzigen, blijft het belang geborgd. Op deze wijze wordt voorkomen dat (ad hoc) meerderheden lichtzinnig omgaan met belangen die op een gegeven moment als algemeen belang zijn bestempeld. ZBO's kunnen op deze wijze als beheerders van het algemeen belang fungeren.

Bij dit borgen van publieke belangen spelen de locatie van overheidsorganisaties in het overheidsbestel en de afstand tot het politieke gezag een grote rol (Epstein and O'Halloran, 1999). De positie van overheidsorganisaties ten opzichte van de politiek kan dienen om publieke belangen voor de korte of lange termijn te borgen. De variëteit aan typen overheidsorganisaties in het openbaar bestuur geeft de gradaties van borging van publieke belangen weer. Hierbij geldt dat hoe hoger het gewicht van het belang dat de politiek wil borgen, hoe groter de afstand tot de politiek zal zijn waar het belang wordt geborgd. Voor publieke belangen waarvoor op een bepaald moment een groot draagvlak bestaat, zal makkelijker een meerderheid gevonden worden die dat belang op grotere afstand van de politiek zal willen plaatsen. Door deze belangen te delegeren aan ZBO's maakt de politiek de herziening van dat belang door toekomstige politici moeilijker. Om een belang dat gedelegeerd is naar een ZBO terug te draaien is vanwege de wettelijke grondslag waarop delegatie heeft plaatsgevonden een nieuwe politieke meerderheid nodig. Ook hebben toekomstige politieke actoren te maken met het organisatiebelang van het ZBO zelf. Het ZBO en diens bestuurders zullen zich niet zonder slag of stoot overleveren aan de politiek (Yesilkagit, 2020). Belangen gedelegeerd aan een ministerie zijn in dit opzicht met minder transactiekosten aan te passen of te wijzigen. De duurzaamheid van publieke belangen is in hoge mate een functie van de wijze waarop belangen binnen de overheid zijn georganiseerd.

### **De positie van vanwege de EU ingestelde onafhankelijke marktautoriteiten**

Mijn pleidooi voor het herstel van het primaat van het parlement zou met de beschouwing over de institutionele borging van publieke belangen tot een einde zijn gekomen, ware het niet dat het verschijnsel onafhankelijke marktautoriteiten, die zijn ingesteld op grond van EU-wetgeving, mij er niet toe hadden genoopt tot het plaatsen van enkele kanttekeningen bij mijn betoog hierboven (Raad van State, 2020). Vanwege de EU ingestelde marktautoriteiten hebben hun bestaan, inrichting, taken en bevoegdheden te danken aan Europese regelgeving. In de eerste plaats ontvangen marktautoriteiten hun bevoegdheden (in)direct van EU-regelgeving. Zo zijn de belangrijkste bevoegdheden van bijvoorbeeld de Autoriteit Consument en Markt op het gebied van vrije

marktwerking direct door de EU gedelegeerd aan de ACM. Ook de inrichting van de bestuurlijke organisatie van markttoezichthouders wordt grotendeels door Europese regelgeving geregeld. Europese regels schrijven de lidstaten voor om zorg te dragen voor de onafhankelijkheid van nationale autoriteiten. Deze onafhankelijkheidseis is bekrachtigd door het arrest van het Europees Hof van Justitie van 8 april 2014 (C-288/12). In dat arrest tikt het Hof de Hongaarse regering op de vingers voor het niet instellen van een onafhankelijke privacy-autoriteit conform de Europese privacy-richtlijn (95/46/EG). De uitleg van het begrip ‘onafhankelijkheid’ wordt sindsdien begrepen als volledige, wettelijke en formele onafhankelijkheid. Tot slot zijn nationale marktautoriteiten formeel opgenomen in Europese grensoverschrijdende bestuurlijke netwerken. In deze netwerken opereren Nederlandse marktautoriteiten nauw samen met de autoriteiten van andere lidstaten. Niet alleen functioneren nationale autoriteiten in deze netwerken als belangrijke beleidsadviseurs van de Europese Commissie, zij zijn ook uitvoerders van de implementatie en handhaving van Europees beleid.

Marktautoriteiten hebben vanwege deze omstandigheden een “dubbele pet” (Egeberg, 2006): ze zijn zowel een nationale overheidsorganisatie als onderdeel van een ‘verlengd’ Europees bestuur (Egeberg and Trondal, 2009). In de praktijk ontstaat dan ook een spanningsvolle relatie. Nationale marktautoriteiten die deelnemen aan Europese bestuurlijke netwerken bezitten een hogere mate van de facto onafhankelijkheid dan op grond van hun formele onafhankelijkheid te verwachten is (Bach et al., 2015; Danielsen and Yesilkagit, 2014). Hoe nationale parlementen de dubbele pettenproblematiek van de vanwege de EU ingestelde marktautoriteiten kunnen adresseren is nog niet duidelijk. Deze vorm van Europeanisering van de Nederlandse centrale overheid heeft niet alleen, zoals de Raad van State (2020) al constateerde, vergaande consequenties voor de vervulling van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar ook voor de grip die het nationale parlement op de inrichting van de centrale overheid heeft (Yesilkagit, 2016). De taken en bevoegdheden die langs deze weg zijn toebedeeld aan nationale overheidsorganisaties zijn niet onveranderlijk, maar veranderingen in die wetten kunnen alleen langs supranationale weg, c.q. via het initiatiefrecht van de Europese Commissie, worden gewijzigd. In een Unie met 27 lidstaten is dit welhaast onbegonnen werk. De keuze om overheidsorganisaties onder of buiten de ministeriële verantwoordelijkheid te plaatsen wordt hiermee door de Europese wetgever in plaats van de nationale wetgever gemaakt. In het licht van de borging van publieke belangen mag men in deze gevallen maar hopen dat de aldus geborgde belangen overeenkomen met het algemeen belang in een specifieke lidstaat. Een actievere houding van het parlement jegens EU-regelgevingsprocessen is wellicht voorlopig de enige weg om grip te houden op EU-autoriteiten in het nationale bestuur.

## Conclusie

De organisatie van de overheid zal de komende jaren naar verwachting een prominente plaats op de agenda van politiek Den Haag krijgen. De verwachtingen zijn dat de aankomende kabinetten op enkele parlementaire onderzoeken en enquêtes naar het functioneren van de overheid en de uitvoeringsorganisaties kunnen rekenen. Er zal ook na de pandemie op een gegeven moment teruggekeken worden naar de wijze waarop de overheid tijdens de Covid-19 pandemie heeft gehandeld. De verwachting is dat het bij deze beschouwingen ook zeker zal gaan over de voor- en nadelen van decentrale en onafhankelijke organisatievormen. Afgaande op de actuele discussies over ‘bestuurscultuur’ zal het ons tot slot ook niet moeten verbazen wanneer de gebreken in het overheidsbestuur worden gezocht in de gebrekkige relatie beleid en uitvoering. In navolging hiervan is het niet ondenkbaar dat de roep om afbouw van overheidsorganisaties op afstand weer luider zal klinken en er gepleit zal worden voor de versterking van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Het huidig tijdsgewricht biedt echter ook mogelijkheden om alternatieve perspectieven op de relatie tussen politiek en bestuur binnen onze democratie te ontwikkelen. In dit essay is geprobeerd een dergelijk, ander perspectief op de relatie tussen politiek en bestuur te schetsen. Er is gepleit voor ‘het herstel van het primaat van het parlement’: voor een sterkere rol voor het parlement bij vraagstukken over de inrichting en het functioneren van de overheid. De afgelopen decennia heeft het parlement bij dit vraagstuk het veld moeten ruimen voor de regering. Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw heeft de regering getracht haar grip op het overheidsapparaat ten koste van die van het parlement te verstevigen. Door meer grip te krijgen op de centrale overheidsorganisatie heeft de regering gehoopt meer grip te krijgen op de incidentenpolitiek. Menig minister is afgetreden vanwege het niet kunnen managen van incidenten. Met het onder ministeriële verantwoordelijkheid brengen van de overheidsbureaucratie is gehoopt de weerbarstigheid van de alledaagse politiek meer voorspelbaar en vooral meer beheersbaar te maken.

Echter, de roep om een sterker parlement kan niet zonder investeringen. Om een gelijkwaardige rol te kunnen spelen naast de regering dient het parlement versterkt te worden. Een belangrijk deel van de investeringen dient bij de Vaste Kamercommissies te komen. Bij vraagstukken over de inrichting en controle van de overheid zijn Vaste Kamercommissies de evenknie van de minister. De minister heeft een departement tot zijn beschikking, waarbij ondersteuning van de vaste Kamercommissie in het niet valt. Ook dient de ondersteuning van individuele Kamerleden verbeterd te worden opdat zij meer de informatie die nodig is om de rol van verantwoordingsforum ten aanzien van ZBO’s te kunnen spelen adequaat te kunnen verwerken. Wat wellicht nog belangrijker is dan de middelen is het zelfbeeld van het parlement. Het parlement met zijn coalitie- en oppositiepartijen

dient bewuster te zijn van de rol die het kan spelen en de macht die het heeft bij de besluitvorming over de structuur van de overheid.

## Literatuur

- Bach T, Ruffing E and Yesilkagit K (2015) The Differential Empowering Effects of Europeanization on the Autonomy of National Agencies. *Governance* 28(3): 285-304.
- Bertelli AM (2006a) Delegating to the Quango: Ex ante and ex post ministerial constraints. *Governance* 19(2): 229-249.
- Bertelli AM (2006b) The role of ideology in the structural design of new governance agencies. *Public Administration Review* 66: 583-595.
- Danielsen OA and Yesilkagit K (2014) The Effects of European Regulatory Networks on the Bureaucratic Autonomy of National Regulatory Authorities. *Public Organization Review* 14(3): 353-371.
- De Vries J and Yesilkagit K (1999) Core executives and party policies: Privatisation in the Netherlands. *West European Politics* 22(1): 115-137.
- Egeberg M (2006) Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe. *Palgrave Studies in European Union Studies*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Egeberg M and Trondal J (2009) National agencies in the European administrative space: government driven, commission driven or networked? *Public Administration* 87(4): 779-790.
- Epstein D and O'Halloran S (1999) *Delegating powers: A transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. New York: Cambridge University Press.
- Horn M (1995) *The political economy of public administration: Institutional choice in the public sector*.
- Koop C (2011) Explaining the Accountability of Independent Agencies: The Importance of Political Salience. *Journal of Public Policy* 31(2): 209-234.
- Moe TM (1995) The politics of structural choice: Toward a theory of public bureaucracy. In: Williamson OE (ed) *Organisation Theory: From Chester Barnard to the present and beyond*. exp. ed. ed. Oxford: Oxford University Press, pp.116-153.
- Munneke HF, Ten Berge JBJ, Stroink FAM, et al. (1983) Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid. Deel I: overzicht van organen met openbaar gezag. Reportno. Report Number |, Date. Place Published |: Institution |.
- Rosanvallon P (2011) *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Strøm K, Bergman Tr and Müller WC (2003) *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Tjeenk Willink H (2018) *Groter denken, kleiner doen*. Amsterdam: Prometheus-Bert Bakker.
- Van Thiel S (2000) *Quangocratization: Trends, Causes and Consequences*. Utrecht: ICS.
- Wood BD (1988) Principals, Bureaucrats, and Responsiveness in Clean Air Enforcements. *American Political Science Review* 82(1): 213-234.

Yesilkagit K (2020) Termination, aggregation, or replacement? A competing risks approach to agency transitions. *Governance*.

Zijlstra S (n.d.) Het drama van de zbo's: geschiedenis, analyse, oplossing. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/verzelfstandiging/wetenschappelijke-reflectie/>: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.