



Universiteit
Leiden
The Netherlands

The autonomy of European Union Agencies. A comparative study of institutional development.

Groenleer, M.L.P.

Citation

Groenleer, M. L. P. (2009, December 17). *The autonomy of European Union Agencies. A comparative study of institutional development*. Eburon, Delft. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/14519>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/14519>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

DUTCH SUMMARY

(NEDERLANDSE SAMENVATTING)

Inleiding

De oprichting van agentschappen van de Europese Unie (EU) – vergelijkbaar met zelfstandige bestuursorganen in de Nederlandse context – geldt als een van de meest prominente institutionele innovaties op het Europese niveau van de afgelopen decennia. Vooral sinds het begin van de jaren negentig hebben de EU en haar lidstaten een groot aantal uiteenlopende (semi-)regulerende, informatieverzamelings- en coördinatietaken neergelegd bij een groeiend aantal van deze agentschappen.

De oprichting van EU agentschappen past in de trend, zoals die zich heeft voorgedaan in de meeste westerse landen, om bepaalde taken op afstand te plaatsen van centrale overheidsinstellingen. De gedachte is dat autonome organisaties effectiever, efficiënter, flexibeler, objectiever, kundiger en, vooral ook, geloofwaardiger kunnen opereren dan de door politieke overwegingen geleide centrale overheidsinstellingen. Op nationaal niveau hebben de ervaringen met agentschappen inmiddels geleid tot discussies over (te beperkte) politieke controle en veelal geresulteerd in het aannemen van (kader)wetgeving om deze alsnog te regelen. Ook de toename van het aantal EU agentschappen en de uitbreiding van hun bevoegdheden is niet langer vanzelfsprekend. In de afgelopen jaren is de discussie over de toegevoegde waarde van agentschappen op EU niveau in alle hevigheid losgebarsten.

Deze studie beschrijft en verklaart de ontwikkeling van EU agentschappen. Daarbij wordt getracht de mechanismen te identificeren waardoor sommige agentschappen zich ontwikkelen tot relatief autonome entiteiten en vooral ook om de condities te specificeren waaronder deze mechanismen optreden. Op basis van een uitgebreid cross-case en longitudinaal onderzoek naar EU agentschappen in het algemeen en zes verschillende agentschappen in het bijzonder, laat dit boek zien hoe en waarom sommige agentschappen een duidelijke identiteit opbouwen en legitimiteit verwerven voor hun activiteiten onder politici, ambtenaren, lobbygroepen, de media en het bredere publiek, terwijl andere agentschappen dit niet doen of slechts in beperkte mate.

Van autonomie op papier naar autonomie in de praktijk

Autonomie is een centraal begrip in de literatuur over organisaties, met name publieke organisaties. De juridische en politicologische literatuur schakelt autonomie vaak gelijk met discretie: organisaties hebben een zekere discretionaire bevoegdheid om besluiten te nemen of beleid te maken. Deze formele autonomie zit ingebakken in de taken en bevoegdheden die ze van hun oprichters hebben meegekregen. Autonomie in deze studie is meer dan alleen formele autonomie. Het gaat vooral om de autonomie die organisaties in de praktijk hebben en die niet direct blijkt uit de formele relatie met hun oprichters zoals die is neergelegd in hun oprichtingsdocumenten. Autonomie wordt vaak gezien als het tegenovergestelde van controle: als een organisatie veel autonomie heeft, dan is de controle beperkt en vice versa. Ook hier is het van belang een duidelijk onderscheid te maken tussen *de jure* en *de facto* autonomie en controle. *De*

jure autonomie kan heel wel samengaan met *de facto* controle; *de facto* autonomie met *de jure* controle. Autonomie en controle sluiten elkaar niet uit.

Autonomie, zoals gebruikt in dit onderzoek, is een multi-dimensionaal en een multi-relatieve begrip. Er kunnen vier dimensies van autonomie worden onderscheiden: autonomie met betrekking tot de juridische status van het agentschap, de financiering, het personeelsbeleid en het beleid dat een agentschap voert. Met name de laatste dimensie speelt een belangrijke rol. Immers, bij de uitvoering van haar taken blijkt pas echt in hoeverre een agentschap autonoom is. De autonomie van een organisatie komt bovendien alleen tot uiting als we die bestuderen in relatie tot andere partijen, zoals de politiek of het bedrijfsleven. In dit onderzoek richt ik me vooral op de relatie met de politiek, omdat het op afstand plaatsen van de politiek een belangrijke reden is om agentschappen in het leven te roepen.

De daadwerkelijke autonomie van een EU agentschap wordt in deze studie bijgevolg gedefinieerd als het vermogen om te kiezen tussen verschillende acties en besluiten met betrekking tot wat de kerntaken van de organisatie zijn, hoe deze worden uitgevoerd en op welke wijze de organisatie (bij het uitvoeren van haar taken) relaties onderhoudt met andere (voornamelijk politieke) actoren in haar omgeving.

Mogelijke verklaringen voor de ontwikkeling van autonomie in de praktijk

Mogelijke verklaringen voor de ontwikkeling van EU agentschappen komen zowel uit de internationale betrekkingen en Europese integratie literatuur als de literatuur over (publieke) organisaties en hun management. De combinatie van deze twee literaturen is niet toevallig. In beide literaturen bestaat veel aandacht voor instituties en hun ontwikkeling. Een belangrijk kenmerk van in hoge mate geïnstitutionaliseerde systemen of organisaties, zo stellen beide literaturen, is de hoge mate van autonomie waarmee dit gepaard gaat. Op basis van de combinatie van beide literaturen verwacht ik dat de ontwikkeling van de autonomie van EU agentschappen de uitkomst is van een proces van institutionalisering, zowel op het systeem- als op het organisatieniveau.

Institutionalisering op het systeemniveau betreft de oprichting en het ontwerp van formeel autonome EU agentschappen. Ze kan het resultaat zijn van functionele 'spillovers', kan een bijproduct zijn van interinstitutionele conflicten en compromissen en/of kan een reflectie zijn van institutionele erfenissen en trends. Bij institutionalisering op het organisationele niveau gaat het enerzijds om het ontstaan van een kenmerkende organisationele identiteit die de organisatie onderscheidt van andere organisaties (waaronder hun politieke 'principalen'). Anderzijds gaat het om de vorming van een zekere mate van organisationele legitimiteit waardoor andere actoren een autonomie-uitbreiding accepteren. De institutionalisering van een organisatie kan het gevolg zijn van vier verschillende factoren: expertise, interne cohesie, politieke steun en maatschappelijk draagvlak.

Hoewel institutionaliseringsprocessen niet noodzakelijkerwijs lineair verlopen en zich niet voltrekken op een en dezelfde snelheid, betekent dit niet dat deze processen niet geleid zouden kunnen worden. Het leiderschap van een agentschap kan, vooral in de eerste jaren, op twee manieren een rol vervullen: door het managen van de afhankelijkheidsrelaties met actoren in de omgeving en het inspelen op de mogelijkheden die de omgeving biedt voor het verstevigen van de positie van het agentschap, en door het opbouwen van interne capaciteiten en het kweken van een agentschap-specifieke cultuur.

De verwachtingen op basis van de bestaande literatuur zijn geïntegreerd in een analytisch model dat het proces waardoor (supranationale) organisaties een zekere mate van autonomie ontwikkelen in beeld brengt. Het model geeft richting aan het empirisch onderzoek van deze studie.

De opzet van het onderzoek

Het empirische deel van dit onderzoek bestaat uit een vergelijkende studie van EU agentschappen. De gehele populatie van EU agentschappen, op dit moment dertig in totaal, is bestudeerd voor het, in algemene termen, beschrijven en verklaren van hun oprichting en ontwerp. Vervolgens zijn drie paren van agentschappen onder de loep genomen voor het beschrijven en verklaren van hun ontwikkeling: het Europees Medicijnen Agentschap en de Europese Voedselveiligheid Autoriteit, het Europees Milieu Agentschap en het Europees Waarnemingscentrum voor Racisme en Vreemdelingenhaat (nu het Europees Bureau voor de Grondrechten), en Europol en Eurojust. Deze paren zijn geselecteerd omdat zij in grote lijnen vergelijkbaar zijn, doch verschillen voor wat betreft bepaalde condities die theoretisch van belang zijn, bijvoorbeeld de manier waarop ze gefinancierd zijn of de reikwijdte van hun mandaat.

Omdat deze studie zich richt op het identificeren van mechanismen en het specificeren van condities is de data voornamelijk verzameld middels kwalitatieve onderzoeksmethoden en -technieken. Het onderzoek richt zich niet op één bepaalde factor of conditie maar traceert het proces waardoor condities worden vertaald in uitkomsten en probeert configuraties van condities te onderscheiden die de ontwikkeling van de autonomie van EU agentschappen beïnvloeden. Daarvoor is gebruik gemaakt van een grote hoeveelheid primaire en secundaire documenten, meer dan tachtig semi-structureerde interviews met belangrijke spelers bij de oprichting, het ontwerp en vooral de ontwikkeling van EU agentschappen, en een beperkte hoeveelheid non-participatieve observatie. Hoewel de bevindingen van deze studie slechts beperkt generaliseerbaar zijn, kunnen ze wel aanleiding vormen voor verder (toetsend) onderzoek naar EU of andere agentschappen.

De oprichting en het ontwerp van EU agentschappen: een historisch overzicht en een formele analyse

De oprichting van agentschappen op Europees niveau is niet nieuw, zo laat deze studie zien. De eerste agentschappen werden gecreëerd in 1975. Sindsdien zijn er twee golven van agentschapvorming geweest – aan het begin van de jaren negentig en aan het begin van deze eeuw.

De oprichting van agentschappen kan op verschillende manieren worden verklaard. Vanuit een functioneel oogpunt is de formele autonomie van een agentschap een belangrijke reden voor creatie. Voor het (toezicht op het) uitvoeren van Europees beleid is organisationele capaciteit nodig op EU niveau. Politiek gezien is de oprichting van agentschappen juist door hun onafhankelijkheid aanvaardbaar. Voor de verschillende spelers in het EU beleidsproces valt er wat te winnen met de oprichting van agentschappen omdat hun ontwerp mogelijkheden biedt tot invloedsuitoefening. Vanuit een (neo-)institutioneel perspectief bouwt de oprichting van EU agentschappen voort op reeds bestaande executieve structuren binnen de EU en past ze binnen de wereldwijde trend om dergelijke organisaties te creëren.

De redenen die ten grondslag liggen aan het besluit om bepaalde taken over te dragen of, in ieder geval, op te dragen aan EU agentschappen (sommige taken uitgevoerd door agentschappen zijn relatief nieuw), bieden een potentieel belangrijk inzicht in hun ontwerp. Omdat agentschapvorming niet alleen is ingegeven door functionele overwegingen, maar ook plaatsvindt op politieke en institutionele gronden, kan dit gevolgen hebben voor de mate van formele autonomie die agentschappen hebben meegekregen. Oftewel, de reden voor de oprichting van een agentschap is een mogelijke verklarende factor voor de mate van formele autonomie die een agentschap meekrijgt.

Uit dit onderzoek blijkt dat EU agentschappen in het algemeen geen hoge mate van formele autonomie hebben, niet vis-à-vis de Commissie, noch vis-à-vis de lidstaten. Dimensies waarop aanzienlijke variatie werd gevonden zijn de procedure voor de aanstelling van de directeur en de bronnen voor financiering, alsook de samenstelling van de management board, en het mandaat, de doelstellingen en taken van EU agentschappen. Hoewel agentschappen er op het eerste gezicht wellicht relatief hetzelfde uitzien, maakt een nadere blik duidelijk dat er grote verschillen bestaan tussen agentschappen voor wat betreft hun ontwerp.

Zowel de reden voor oprichting als hun ontwerp zijn mogelijke verklarende factoren voor de mate van daadwerkelijke autonomie die EU agentschappen ontwikkelen. Agentschappen zijn niet noodzakelijkerwijs passief. Ze kunnen zelf invloed uitoefenen op hun autonomie, althans dat is de veronderstelling van dit onderzoek. Om te zien in hoeverre deze veronderstelling overeenkomt met de werkelijkheid zijn gedetailleerde case studies gedaan naar de eerste jaren van de ontwikkeling van zes van de dertig EU agentschappen.

De ontwikkeling van EU agentschappen: de case studies

Het eerste paar bestudeerde agentschappen betreft twee semi-regulerende agentschappen waarvan op basis van hun taken en bevoegdheden zou kunnen worden verwacht dat ze een relatief hoge mate van autonomie ontwikkelen (zo ze die op papier al niet hebben). Het Europees Medicijnen Agentschap (EMA) wordt in het algemeen beschouwd als een succesverhaal. Meteen na de start van het agentschap in 1995 liet het zien dat het toegevoegde waarde had voor de regulering van de Europese farmaceutische sector. Hoewel het agentschap al relatief autonoom was ten tijde van de formele oprichting, slaagde het er in haar autonomie uit te breiden. Cruciaal hierbij was, en dat klinkt wellicht paradoxaal, de coöperatieve relatie met de lidstaten en hun autoriteiten. Naast het leveren van wetenschappelijk advies binnen een relatief kort tijdsbestek en het daarmee versnellen van het beoordelingsproces van nieuwe geneesmiddelen, lijkt het erop dat juist het zich positioneren als een netwerk agentschap in plaats van het zich afzonderen van andere actoren heeft bijgedragen aan de toename van de autonomie van EMA.

Dit ligt anders voor de Europese Voedselveiligheid Autoriteit (EFSA). Als deze zou worden beoordeeld op basis van het aantal voedselcrises dat sinds de oprichting heeft plaatsgevonden, dan heeft EFSA het goed gedaan. Dat er zich geen voedselcrises hebben voorgedaan wil echter niet zeggen dat EFSA geen moeilijkheden heeft gekend in de eerste jaren. Op papier is EFSA een van de meest onafhankelijke agentschappen, maar in de praktijk is EFSA er (nog) niet in geslaagd haar autonomie substantieel uit te breiden. Integendeel, het agentschap heeft te maken gehad met een aanzienlijke mate van externe bemoeienis. Het is ironisch dat EFSA's hoge mate van formele autonomie juist ter discussie is gesteld door politieke actoren omdat het agentschap zoveel nadruk

legde op haar autonome positie. Dit was tot op zekere hoogte nodig om zich als onafhankelijk risicobeoordelingsagentschap een plaats te verwerven ten opzichte van de risicomangers (de Commissie en de lidstaten). In de laatste jaren heeft EFSA, ook gedwongen door de aanhoudende discussie over de veiligheid van genetisch gemodificeerd voedsel, zich meer integratief opgesteld ten opzichte van haar omgeving. Dit heeft vooral intern nieuwe vragen opgeroepen over de rol van het agentschap en de relatie met de Commissie.

Het tweede paar agentschappen wordt gevormd door agentschappen met een informatieverzamelingsstaak en een op papier beperkte bevoegdheid in vergelijking met bovenstaande semi-regulerende agentschappen. Het Europees Milieu Agentschap (EEA) is er door de jaren heen niettemin in geslaagd een aanzienlijke hoeveelheid autonomie in relatie tot de Commissie, de lidstaten en andere actoren te bewerkstelligen. In de eerste jaren werd het agentschap niet altijd hoog aangeslagen voor de kwaliteit van haar werk en werden soms vraagtekens geplaatst bij de relevantie ervan. Vooral de Commissie was kritisch en heeft meerdere malen getracht het agentschap in te snoeren omdat het zich teveel met beleidsadvies in plaats van informatieverzameling zou bezighouden. Maar sinds haar oprichting is de EEA uitgegroeid tot een herkenbare organisatie met een geaccepteerde positie op het Europese podium.

Dit geldt in veel mindere mate voor het Europees Waarnemingscentrum voor Racisme en Vreemdelingenhaat (EUMC). Ook dit agentschap werd opgezet als een autonome entiteit, maar de mate and reikwijdte van haar daadwerkelijke autonomie zijn beperkt gebleven. Telkens wanneer het agentschap probeerde voorbij haar formele mandaat te gaan, werd het teruggefloten door de Commissie. Voortdurend stond de identiteit van het agentschap ter discussie zowel intern als extern: moest het zich vooral richten op informatieverzameling of moest het ook campagne voeren tegen racisme en discriminatie? Hierdoor was de legitimiteit onder actoren in de omgeving beperkt en de invloed van het agentschap op het beleid van de lidstaten gering. Hoewel het EUMC na verloop van tijd haar activiteiten op de rails begon te krijgen, bleef de toegevoegde waarde van het agentschap in de oorspronkelijke vorm onduidelijk. De lidstaten waren dan ook niet bereid het agentschap van meer middelen te voorzien. Inmiddels is het agentschap, na veel discussie op zowel Europees als nationaal niveau, omgevormd tot een ander agentschap, het Europees Bureau voor de Grondrechten (FRA), dat voortbouwt op de activiteiten van het EUMC.

Het derde paar betreft twee agentschappen die zich bezighouden met het organiseren van samenwerking en het afstemmen van de activiteiten op terreinen waar de EU lidstaten nog steeds een dominante rol spelen, politie en justitie. De autonomie van de Europese politiedienst (Europol) was op papier reeds beperkt, in de praktijk werd deze nog verder ingeperkt. Hoewel de organisatie voortdurend nieuwe taken kreeg toebedeeld op het gebied van informatie-uitwisseling tussen de lidstaten, bleven de basissystemen en procedures om informatie uit te wisselen haperen.

Nationale politiediensten waren aanvankelijk niet of nauwelijks bereid tot samenwerking met een organisatie waarvan de toegevoegde waarde onduidelijk was. Hierdoor raakte Europol (verder) geïsoleerd van de lidstaten en werd het (nog) moeilijker een bijdrage te leveren aan de activiteiten van nationale politiediensten. Een vicieuze cirkel vergelijkbaar met de situatie waarin het EUMC in haar eerste jaren verkeerde. Het moet gezegd dat de autonomie van Europol in relatie tot de actoren in haar omgeving langzaam maar gestaag is toegenomen. De activiteiten van de organisatie sluiten tegenwoordig beter aan bij de activiteiten van nationale politiediensten waardoor samenwerking voor die laatste aantrekkelijker wordt en Europol beter in staat is om toegevoegde waarde te bieden.

De ontwikkeling van Eurojust en haar daadwerkelijke autonomie kende een veel hoger tempo. Reeds bij oprichting was Eurojust relatief autonoom, zowel ten opzichte van de EU instellingen als de lidstaten, en al in haar eerste jaren liet het agentschap zien dat het op effectieve wijze kon bijdragen aan de praktische samenwerking tussen de justitiële autoriteiten van de EU lidstaten. Deze autoriteiten waren door middel van het ontwerp van Eurojust nauw betrokken bij de activiteiten van het agentschap. Het ontwerp van Eurojust is daarom cruciaal voor haar ontwikkeling en heeft er tot op heden mede voor gezorgd dat voorstellen om Eurojust om te vormen tot een Europees 'Openbaar Ministerie' het niet hebben gehaald. Tegelijkertijd zorgt de hybride organisatiestructuur van het agentschap, met zowel intergouvernementele als supranationale kenmerken, ervoor dat de organisatie haar instrumentele karakter nog niet is ontstegen en dat haar autonome invloed op het beleid van de lidstaten vooralsnog beperkt is gebleven.

Resultaten van het onderzoek: verschillen verklaard

Het mag duidelijk zijn dat er belangrijke verschillen zijn in ontwikkeling van autonomie tussen de zes geselecteerde agentschappen. In het bovenstaande passeerden al enkele verklaringen de revue. Zoals verwacht speelden het al dan niet ontstaan van een kenmerkende organisationele identiteit en de vorming van een zekere mate van organisationele legitimiteit een belangrijke rol. Belangrijkste factoren voor de ontwikkeling van autonomie in de praktijk bleken inhoudelijke expertise en politieke steun te zijn. Deze factoren hingen bovendien nauw samen.

Agentschappen verschilden in de mate waarin ze informatie controleren. Dit had voor een deel te maken met de aard en de omvang van de functie van een agentschap en het type informatie dat agentschappen verzamelen. Semi-regulerende agentschappen zoals EMEA en EFSA hadden minder moeite met het controleren van informatie, maar ook tussen agentschappen met dezelfde functies bestaan verschillen. Een andere verklaring is gelegen in het specialiseren op een bepaalde set taken en het concentreren op het opbouwen van bepaalde vaardigheden en kennis. EUMC en Europol zijn voorbeelden van agentschappen die hier niet in slaagden.

Sommige agentschappen maakten gebruik van informatie gecontroleerd door nationale organisaties. Door hier op basis van hun specifieke expertise wat aan toe te voegen of iets mee te doen bleken agentschappen een hogere mate van autonomie te verwerven. Het EEA bijvoorbeeld aggregeerde informatie uit de lidstaten op EU niveau en Eurojust genereerde nieuwe informatie op basis van de informatie aangeleverd door nationale autoriteiten. Hoewel de dominantie van een bepaalde professie onder de medewerkers van een agentschap een belangrijke factor vormt voor de ontwikkeling van autonomie, gaat dit niet op voor bijvoorbeeld de leden van sommige raden van bestuur van agentschappen die zich juist op basis van hun inhoudelijk expertise met het werk van de desbetreffende agentschappen probeerden te bemoeien.

Bij politieke steun ging het zowel om de steun van politieke actoren als bureaucratische actoren. Sommige agentschappen zoals EMEA en Eurojust zijn sinds hun oprichting nooit ter discussie gesteld; de toegevoegde waarde van anderen zoals het EUMC en Europol is voortdurend onderwerp geweest van debat. Het hielp agentschappen om steun te verwerven als ze duidelijke (lees: meetbare) indicatoren hadden voor hun prestaties, zoals opinies, aanbevelingen of coördinatiebijeenkomsten. Het hebben van dergelijke indicatoren hing sterk samen met het type taken dat agentschappen hebben.

Een andere factor betreft de mate waarin agentschappen afweken van bestaande institutionele arrangementen en de acceptatie van dergelijke arrangementen. Afwijkende agentschappen zoals EUMC hadden het hierdoor moeilijk. Zeker als ook hun relatie

met hun belangrijkste politieke principalen moeizaam verliep. Agentschappen die geforceerd hun autonomie trachtten te demonstreren, zoals EEA en EFSA, isoleerden zich daarmee van hun omgeving. Andere agentschappen, met name EMEA, maar ook Eurojust en EEA, volgden een tweetal, aan elkaar gerelateerde strategieën teneinde een zekere mate van steun en daarmee autonomie te verwerven: ze netwerkten met andere organisaties, terwijl ze zich ook onderscheidden van dergelijke organisaties. Dat laatste deden ze vooral door het opbouwen van een reputatie voor effectiviteit.

Leiderschap bleek een belangrijke invloed op de ontwikkeling van een agentschap te hebben, vooral in de allereerste jaren. Leaders stonden dan voor de moeilijke taak zich parallel te richten op zowel de interne als de externe organisatie. Na verloop van tijd, en met de groei van hun agentschappen, richtten de meeste directeurs zich op de omgeving. Het is niet gezegd dat directeurs die met succes een agentschap runden in het allereerste begin dat ook nog deden na verloop van tijd. Oftewel, het type leiderschap moest passen bij de specifieke tijdsfase in de ontwikkeling van een agentschap. Voor een startend agentschap bleek visionair, ondernemend leiderschap nodig, terwijl een al iets meer gesettled agentschap beter draaide onder consoliderend leiderschap.

Ik concludeer dat zowel interne als externe factoren de variatie in de ontwikkeling van de autonomie van EU agentschappen verklaren. Niet één factor is noodzakelijk of voldoende; slechts combinaties van factoren zijn individueel noodzakelijk en samen voldoende. In dat opzicht verschillen EU agentschappen niet van nationale agentschappen en van publieke organisaties in het algemeen.

Voorbij verklaringen: de gevolgen van de ontwikkeling van autonomie

Verklaringen voor de ontwikkeling van autonomie zijn relevant voor het bevestigen en verfijnen van de theorie, maar wat maakt ze interessant voor de praktijk van agentschappen? Er kan een analytisch onderscheid worden gemaakt tussen drie verschillende gevolgen: die voor het oplossen van problemen met implementatie en regulering, die voor de machtsbalans tussen Europese actoren onderling en tussen Europese en nationale actoren, en die voor de integratie en harmonisering van administratieve systemen in Europa.

De eerste vraag die gesteld kan worden is of min of meer autonome agentschappen daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het oplossen van problemen of dat hun oprichting uitsluitend heeft geleid tot een extra bureaucratische laag, bovenop reeds bestaande nationale en Europese organisaties. EU agentschappen, zo blijkt uit eerder onderzoek en uit dit onderzoek, dragen in het algemeen bij aan het oplossen van complexe, grensoverschrijdende problemen zoals milieuvervuiling en criminaliteit. Hoewel er vooralsnog weinig informatie beschikbaar is over de effectiviteit van agentschappen in vergelijkend perspectief, kan wel worden opgemerkt dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen individuele agentschappen waar het gaat om hun reputatie voor effectiviteit. Uit efficiency oogpunt is het daarnaast van belang te constateren dat veel van de taken die zijn opgedragen aan EU agentschappen relatief nieuw zijn. De oprichting van EU agentschappen betekent daarom in de praktijk niet dat nationale autoriteiten of de Commissie minder te doen krijgen, maar dat de uitvoerende macht op EU niveau zich uitbreidt, in aanvulling op reeds bestaande instituties.

De tweede vraag is hieraan gerelateerd: heeft de ontwikkeling van EU agentschappen bijgedragen aan het ontstaan van een supranationale 'Eurocratie' of heeft deze ontwikkeling in werkelijkheid een re-nationalisering tot gevolg van eerder door de lidstaten naar het Europese niveau gedelegeerde taken en bevoegdheden? Oftewel, wie

wint en wie verliest door de komst van EU agentschappen? Deze studie heeft laten zien dat de politieke strijd, waarvan zowel de oprichting als het ontwerp van EU agentschappen het gevolg zijn, voortduurt tijdens de ontwikkeling van EU agentschappen en dat EU agentschappen zelf ook deel uitmaken van deze strijd.

Dat agentschappen politieke actoren zijn, betekent echter niet meteen dat ze ongebreidelde macht hebben en zeker niet dat ze daarvan op een verkeerde manier gebruik maken. EU agentschappen zijn en blijven sterk afhankelijk van de lidstaten en de Commissie, en verwerven in de praktijk vooral autonomie door samen te werken in netwerken van nationale actoren. Zo ontstaat een gelaagd overheidssysteem dat niet noodzakelijkerwijs leidt tot het uithollen van de macht van de lidstaten en hun autoriteiten noch van de macht van de Commissie. Integendeel, de machtsverdeling in EU beleidsprocessen blijft vaak ongewijzigd ten opzichte van de situatie voorafgaand aan de oprichting van agentschappen.

Tot slot kan de vraag worden gesteld of EU agentschappen door hun aanwezigheid hebben gezorgd voor verdere administratieve integratie in Europa, of dat door hun toedoen het toch al gefragmenteerde institutionele speelveld nog verder is gedesintegreerd. Uit mijn onderzoek blijkt dat min of meer autonome EU agentschappen een belangrijke rol spelen in het met elkaar verbinden van verschillende overheidsniveaus. Ze vormen een alternatief voor nationale soevereiniteit, die met het oog op complexe, grensoverschrijdende problemen in toenemende mate ontoereikend is, en voor centralisering op EU niveau, hetgeen gegeven de reeds bestaande capaciteiten op nationaal niveau vaak onwenselijk is. Op basis van samenwerking in netwerken dragen ze bij aan een zachte vorm van harmonisering middels leereffecten.

Tegelijkertijd is er nog steeds sprake van een grote verscheidenheid aan tradities, culturen, systemen, en structuren die het opereren van EU agentschappen moeilijk maakt en in sommige gevallen door het optreden van EU agentschappen zelfs wordt uitvergroot. Dus in plaats van een federalisering van het systeem voltrekt zich op dit moment vooral een proces van sectorale integratie, tussen verschillende actoren op meerdere overheidsniveaus maar op één bepaald beleidsterrein. Dit resulteert vervolgens weer in een uitdaging voor coördinatie tussen actoren actief op deze en andere beleidsterreinen, inclusief EU agentschappen.

Praktische implicaties van dit onderzoek

Dit onderzoek is er niet op gericht een oordeel te geven over de oprichting, het ontwerp en de ontwikkeling van EU agentschappen. Er is vooral getracht een beeld te schetsen van de processen van (de-)institutionalisering en deze te verklaren. In tegenstelling tot wat vaak wordt beweerd over agentschappen, en EU agentschappen in het bijzonder, zijn deze er niet op uit samen te spannen tegen de politiek of tegen Europese burgers teneinde de samenleving te bureaucratiseren. In mijn onderzoek ben ik hier in ieder geval geen voorbeelden van tegengekomen.

Integendeel, de meeste agentschappen doen een poging op basis van hun autonomie uit de traditionele (bureaucratische) kaders te breken om zo een innovatieve bijdrage te kunnen leveren aan het oplossen van complexe problemen die de landsgrenzen overstijgen. Dat niet alle agentschappen daar in slagen, betekent niet dat de aandacht daarom vooral moet zijn op het versterken van hun democratische controle en daarmee het inperken van hun autonomie. Waar agentschappen er niet in slagen toegevoegde waarde te bieden, moet, zo laat mijn onderzoek zien, in ieder geval ook (zo niet vooral ook) aandacht zijn voor de institutionalisering van EU agentschappen. Dit

betekent dat moet worden gekeken naar de mate waarin agentschappen zich onderscheiden op basis van hun inhoudelijke expertise en waarin ze steun genieten van politieke en bureaucratische actoren.

EU agentschappen zien zich vooral in hun eerste jaren geplaatst voor enorme uitdagingen in relatie tot het vinden van personeel en financiering, het handen en voeten geven aan hun taken en bevoegdheden, het organiseren en structureren van bestuur en management en het aangaan van samenwerkingsverbanden met reeds bestaande organisaties. Dit onderzoek heeft dan ook belangrijke praktische implicaties voor hen die betrokken zijn bij de oprichting en het ontwerp van nieuwe agentschappen. Wat volgt is een aantal suggesties voor de oprichting, het ontwerp en de ontwikkeling van EU agentschappen.

Agentschappen kunnen een belangrijke impact hebben op de bestuurskracht van de EU, en daarmee op het oplossen van complexe, grensoverschrijdende problemen, mits is voldaan aan een aantal basiscondities. Deze basiscondities dienen als stelregels voor degenen die betrokken zijn bij de oprichting, het ontwerp en de ontwikkeling van EU agentschappen:

- *Probeer niet te rationaliseren door middel van doelbewuste planning of grand design, maar laat adaptatie toe.* Concreet betekent dit dat, omdat veel van wat agentschappen kunnen bewerkstelligen afhangt van hoe hun leiding en staf in de praktijk vorm geven aan het agentschap, het type directeur dat wordt aangesteld moet passen bij de ontwikkelingsfase waarin het agentschap verkeert. Voor wat betreft de staf geldt dat zij niet alleen over inhoudelijke expertise moeten beschikken, maar ook over de competentie om netwerken te bouwen en te onderhouden.
- *Probeer niet te centraliseren door middel van regels of hiërarchieën, maar organiseer horizontaal en met het oog op samenwerking.* Concreet betekent dit dat, hoewel leiding en staf primair vorm geven aan het agentschap in de praktijk, andere actoren betrokken moeten worden in de besluitvormingsprocessen van het agentschap. Anders zullen deze actoren de output van het agentschap niet accepteren.
- *Probeer niet te controleren door middel van traditionele vormen van verantwoording alleen, maar maak gebruik van meerdere verantwoordingsfora.* Concreet betekent dit dat verantwoording van leiding en staf jegens deze actoren plaats moet vinden op verschillende manieren en op verschillende momenten, inclusief achteraf en onder de dreiging van hiërarchische interventie, terwijl leiding en staf in de praktijk vrij worden gelaten om te innoveren.

EU agentschappen zijn geen panacee voor alle problemen waarmee de EU (en daarmee ook haar lidstaten) kampt; de agentschap-optie is 'slechts' complementair aan andere vormen van governance zoals comitologie comités of netwerken. De optie kan daarom het beste worden gebruikt op een case-by-case basis na een afweging op basis van functionele gronden. Het valt echter te verwachten dat politieke belangen een belangrijk rol zullen blijven spelen bij de oprichting en het ontwerp van agentschappen. Dit hoeft geen probleem te zijn als agentschappen een minimale hoeveelheid autonomie kunnen ontwikkelen van de EU instituties en de lidstaten. Want alleen dan kunnen ze een bijdrage leveren aan het oplossen van complexe, grensoverschrijdende problemen en is de 'agentificering' van Europa meer dan alleen een vermenigvuldiging van EU agentschappen.

