



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Taking centre stage: understanding how EU account-holders enact their accountability roles**

Leidorf-Tidå, B.J.A.

### **Citation**

Leidorf-Tidå, B. J. A. (2024, February 6). *Taking centre stage: understanding how EU account-holders enact their accountability roles*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3716386>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3716386>

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

## Dutch summary

Democratische verantwoording is geen nieuw fenomeen in politicologie en bestuurskunde. Het is een essentieel kenmerk van alle democratische bestuurssystemen waarbij overheidsbevoegdheden worden gedelegeerd van personen, organisaties, en instellingen aan anderen (Day & Klein, 1987). Al tientallen jaren geleden heeft het delegeren van macht van gekozen politici aan niet-gekozen ambtenaren geleid tot ernstige bezorgdheid in toonaangevende onderzoeken (bv. Dahl, 1967; Niskanen, 1971) over de mogelijkheid dat gekozen politici hun democratische verantwoordelijkheden hiermee afstaan. De laatste jaren is het probleem van delegatie alleen maar ingewikkelder geworden. Publieke taken zijn namelijk in toenemende mate gedelegeerd, niet aan ambtenaren binnen de kern van de overheid, maar aan (semi-)onafhankelijke agentschappen (bv. Thatcher & Stone Sweet, 2002; Yesilkagit & Christensen, 2010) en particuliere aannemers (Dubnick & Frederickson, 2010) in bestuurlijke contexten van meerdere niveaus (Papadopoulos, 2010). Dergelijke delegatie doorbreekt de ideaaltypische ‘keten van delegatie’ (Strøm, 2000) gebaseerd op een reeks dyadische principaal-agentrelaties, waardoor verantwoordingsregelingen veranderen in complexere ‘verantwoordingslandschappen’ (Wille, 2016). Deze complexiteit heeft geleid tot nieuwe zorgen over de opkomst van ‘de niet-gekozenen’ (Vibert, 2007). Dergelijke zorgen zijn niet in de laatste plaats geuit met betrekking tot de EU, aangezien de debatten over het democratische tekort van de EU voor een groot deel draaien om vragen over de stand van democratische verantwoording (bv. Bellamy, 2010; Føllesdal & Hix, 2006; Norris, 1997).

Hoewel democratische verantwoording al lang een hoofdbestanddeel is van politicologisch en bestuurskundig onderzoek, heeft het veld van verantwoordingsstudies een belangrijke blinde vlek ontwikkeld: het gedrag van toezichthoudende instanties (*verantwoordingsforums* in de terminologie van verantwoordingsonderzoek) (Schillemans & Busuioc, 2015). Gezien het feit dat een toezichthoudende instantie één van de twee belangrijkste partijen in een verantwoordingsrelatie vormt, heeft dit verstrekkende gevolgen voor ons (gebrek aan) inzicht in de werking en uitkomsten van verantwoordingsmechanismen. Schillemans en Busuioc (2015) stellen dat deze blinde vlek zijn oorsprong vindt in het feit dat de principaal-agent theorie het dominante paradigma van verantwoordingsonderzoek is geworden. Aangezien de principaal de oorspronkelijke ‘eigenaar’ is van de aan de agent gedelegeerde taken, wordt het verondersteld dat het principaal belang heeft bij een goede taakuitvoering die overeenstemt met zijn eigen belangen. Zoals Schillemans en Busuioc (2015) opmerken, is het echter om twee redenen problematisch om dergelijk ‘principaal-belang’ als vanzelfsprekend te beschouwen. Ten eerste lijkt de veronderstelling van principaal-belang empirisch niet altijd op te gaan, aangezien veel onderzoek wijst op principaal-forums die zich niet lijken te bekommeren om de gedelegeerde taak en geen belangstelling lijken te hebben voor hun toezichthoudende rol. Ten tweede zijn niet alle verantwoordingsforums principalen. Er zijn tal

van verschillende verantwoordingsforums (bv. rechtbanken, rekenkamers, ombudsmannen enz.) die geen taken hebben gedelegeerd. Als zodanig kan voor dergelijke toezichthoudende instanties geen intrinsiek belang worden aangenomen op basis van het oorspronkelijke eigenaarschap van taken.

Met dit proefschrift wordt er met de vanzelfsprekendheid van het principaal-belang gebroken. Het richt zich expliciet op het begrijpen en verklaren van toezichthoudend gedrag. Als zodanig tracht dit proefschrift de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden: *Wat beïnvloedt het gedrag van verantwoordingsforums?* Het onderzoekt deze vraag aan de hand van vier empirische studies naar toezichthoudend gedrag in het institutionele verantwoordingslandschap van EU-agentschappen. Het verantwoordingslandschap is een geschikte context voor het verkennen van deze onderzoeksvraag vanwege de grote verscheidenheid van verschillende verantwoordingsforums (Wille, 2016), waarvan sommige hun plek nog moeten vinden in het onrustige bestuurlijke bestel van de EU (Olsen, 2013). Bovendien draagt de eerdergenoemde focus op vragen van democratische verantwoording in debatten over het democratische tekort van de EU (bv. Crum & Curtin, 2015; Curtin et. al., 2010) bij aan de urgentie en relevantie van het uitvoeren van verantwoordingsonderzoek specifiek in de context van de EU. In dit opzicht zijn EU-agentschappen verder aangemerkt als bijzonder problematisch vanuit een verantwoordingsstandpunt vanwege hun niet-gekozen en (semi-)onafhankelijke karakter (Shapiro, 1997). In het verlengde daarvan is het waarborgen van de democratische verantwoording van EU-agentschappen voorgesteld als iets dat zou kunnen bijdragen tot een verbetering van de problemen met het democratisch tekort van de EU (Curtin, 2007; Majone 1997b).

De vier empirische onderzoeken in dit proefschrift passen een reputatie-gebaseerd theoretisch perspectief op verantwoording toe (Busuioc & Lodge, 2016; 2017). Er wordt gesteld dat een reputatie-perspectief op verantwoording de potentie heeft om te breken met de vanzelfsprekendheid van principaal-belang, omdat het een ‘verenigende logica’ (Busuioc & Lodge, 2017, p. 94) biedt die kan worden toegepast op alle verantwoordingsforums (niet alleen principaal-forums), en er niet van uitgaat dat verantwoordingsforums intrinsieke interesse hebben in toezichthoudende taken. Op een fundamenteel niveau verschilt een reputatie-perspectief op verantwoording van een principaal-agent perspectief in die zin dat het niet verantwoording overwegend ziet als een manier voor verantwoordingsforums om agenten (*verantwoordingsactoren* in de terminologie van verantwoordingsonderzoek) te controleren door het beheren van doel-conflicten en informatie-asymmetrieën. In plaats daarvan wordt verantwoording gezien als een performatieve arena waarin het verantwoordingsforum (en de verantwoordingsactor) zijn reputatie probeert in stand te houden (en zo mogelijk te verbeteren).

De vier empirische onderzoeken in dit proefschrift verkennen met name de impact die de zichtbaarheid en saillantie van verantwoordingskwesties en verantwoordingsactoren hebben op toezichthoudend gedrag, waarbij wordt verwacht dat dit de inzet qua reputatie verhoogt voor verantwoordingsforums (Busuioc & Lodge, 2016; 2017). Verder wordt ook de reputatie-afkomstige autoriteit van verantwoordingsactoren getheoretiseerd als een factor die mogelijk van invloed is op toezichthoudend gedrag, aangezien verantwoordingsforum terughoudend zouden kunnen zijn in het bekritisieren van gewaardeerde verantwoordingsactoren die sterke steun genieten bij het publiek en belangrijke doelgroepen (Bertelli & Busuioc, 2021).

In het eerste empirische onderzoek van het proefschrift wordt onderzocht hoe reputatie-gerelateerde overwegingen vorm geven aan de manier waarop verantwoordingsforums hun toezichthoudende rollen vervullen. Dit wordt gedaan aan de hand van een casestudy van de Europese Rekenkamer en haar verschuivende toezichthoudende focus, waarin zij zich niet langer voornamelijk richt op traditionele (jaarlijkse) financiële en compliance audits, maar in toenemende mate op prestatiegerichte audits die worden gepubliceerd in zogenoemde ‘speciale rapporten’. Uit het onderzoek blijkt dat de wil van de Europese Rekenkamer om haar zichtbaarheid te vergroten een belangrijke motiverende factor is in deze verschuiving. Haar geringe zichtbaarheid wordt namelijk beschouwd als een bedreiging voor de relevantie en impact van haar werk. Deze bevindingen laten zien dat zichtbaarheid twee gezichten heeft. Het is niet alleen een potentieel reputatierisico waarbij mislukkingen en slechte prestaties aan een breed publiek bekend dreigen te worden gemaakt, maar het is ook een cruciale bron van reputatie die het belangrijke (goede) werk dat publieke organisaties (zoals rekenkamers) verrichten in de schijnwerpers zet.

Het tweede empirische onderzoek toetst het klassieke argument dat wetgevers de voorkeur geven aan een ad hoc en reactieve zogenaamde ‘brandalarm’-aanpak in het vervullen van hun toezichthoudende taken boven een proactieve, regelmatige, en routinematige zogenaamde ‘politiepatrouille’-aanpak (McCubbins & Schwartz, 1984). Dit wordt getoetst met betrekking tot hoorzittingen in het Europees Parlement over EU-agentenschappen. Uit het onderzoek blijkt dat hoewel politiepatrouille-hoorzittingen vaker worden gehouden dan brandalarm-hoorzittingen, de parlementariërs meer actieve belangstelling tonen bij brandalarm-hoorzittingen. Uit een ‘causal mediation’ analyse blijkt dat dit verschil grotendeels wordt veroorzaakt doordat brandalarm-hoorzittingen over het algemeen meer saillante kwesties behandelen. Uit deze resultaten blijkt dus dat het toezichthoudende gedrag van de Europese parlementariërs wordt beïnvloed door hoe saillant onderwerpen zijn, waardoor het argument dat wetgevers de voorkeur geven aan brandalarm-toezicht enigszins wordt ondersteund. Daardoor is de prevalentie van politiepatrouille-hoorzittingen echter een raadsel dat nog moet worden verklaard. Inter-institutionele competitie (het Europees Parlement organiseert symbolische politiepatrouille-hoorzittingen om zijn positie ten opzichte van andere

principalen van EU-agentschappen te versterken) en intra-institutionele samenwerking (parlementariërs reageren op verzoeken om advies van andere parlementaire commissies, bijvoorbeeld met betrekking tot het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de begroting van de agentschappen) worden voorgesteld als mogelijke verklaringen.

Het derde empirische onderzoek richt zich op de intensiteit waarmee de verantwoordingsforums van de EU-toezicht houden op EU-agentschappen. De *intensiteit van toezicht* in het verantwoordingslandschap van de EU-agentschappen (het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, de Europese Commissie, de raden van bestuur van de agentschappen, de Europese Rekenkamer, en de Europese Ombudsman) wordt in kaart gebracht aan de hand van een mixed-methode aanpak waarbij zowel enquête- als interviewgegevens worden gecombineerd, en is geanalyseerd op basis van een nieuwe conceptualisatie van de intensiteit van toezicht bestaande uit zowel de *frequentie* (d.w.z. de kwantiteit) als de *zorgvuldigheid* (d.w.z. de kwaliteit) van toezicht. Uit deze studie blijkt dat de intensiteit in het verantwoordingslandschap van EU-agentschappen over het algemeen hoog is, hoewel er aanzienlijke verschillen tussen de verschillende verantwoordingsforums zijn vastgesteld. De verschillen kunnen grotendeels worden verklaard door de verschillende rollen van de verschillende verantwoordingsforums. Afhankelijk van hun verschillende verantwoordingsverplichtingen en verantwoordingstaken verschillen ook de frequentie en zorgvuldigheid van hun toezicht.

In het vierde en laatste empirische onderzoek wordt onderzocht waarom sommige EU-agentschappen in hun verantwoordingslandschap aan meer intens toezicht worden onderworpen dan andere. Het onderzoek toetst twee hypothesen: dat agentschappen met een grotere zichtbaarheid aan meer intens toezicht worden onderworpen, en dat agentschappen met een sterkere reputatie aan minder intens toezicht worden onderworpen. De resultaten ondersteunen de eerste hypothese, aangezien agentschappen die meer media-aandacht krijgen ook onderworpen zijn aan meer intens toezicht. Er is echter geen steun voor de tweede hypothese, aangezien agentschappen die meer positieve commentaren krijgen op sociale media niet onderworpen zijn aan minder intens toezicht.

In het algemeen blijkt uit de resultaten dat zichtbaarheid en saillantie belangrijke factoren zijn in het beïnvloeden van toezichthoudend gedrag. Uit het tweede onderzoek blijkt dat Europese parlementariërs meer belangstelling tonen voor saillante kwesties, en uit het vierde onderzoek blijkt dat EU-agentschappen die meer media-aandacht krijgen ook aan meer intens toezicht worden onderworpen. Zoals in het derde onderzoek wordt benadrukt, vinden deze effecten plaats binnen de parameters van de specifieke toezichthoudende rollen van de verschillende verantwoordingsforums. De specifieke toezichthoudende verplichtingen en verwachtingen van de verantwoordingsforums vormen (zachte) grenzen van hun toezichthoudend gedrag.

Maar zichtbaarheid en saillantie zijn ook, zoals in het eerste onderzoek wordt geïllustreerd, van invloed op de manier waarop verantwoordingsforums deze grenzen verleggen, waarbij ze hun verantwoordingsrollen (her)definieren om in de schijnwerpers te komen. Wat de eerste studie laat zien is namelijk dat, hoewel de verantwoordingsrollen tot op zekere hoogte een gevolg zijn van institutioneel ontwerp, formeel vastgelegd in wettelijke mandaten, er nog steeds ruimte is voor (veranderende) interpretaties van deze rollen.

Concluderend levert dit proefschrift meerdere bijdragen aan de verantwoordingsliteratuur in het algemeen, en de literatuur over verantwoording in de EU specifiek. Ten eerste richt dit proefschrift zich op het gedrag van toezichthoudende instanties, wat grotendeels verwaarloosd is geweest in de verantwoordingsliteratuur, en is er onder andere een kader ontwikkeld voor het systematisch analyseren van de intensiteit van toezicht. Ten tweede zijn de empirische studies die dit proefschrift vormen enkele van de eerste die een reputatieperspectief op verantwoordingsvraagstukken (Busuioc & Lodge, 2016; 2017) toepassen en toetsen. De bevindingen benadrukken de verklarende potentie van het reputatieperspectief op verantwoording, en wijzen met name op het belang van zichtbaarheid en saillantie bij het begrijpen en verklaren van toezichthoudend gedrag. Ten derde draagt het proefschrift bij aan de literatuur over de verantwoording van EU-agentschappen (Bovens et. al., 2010; Busuioc, 2013; Scholten, 2014), waardoor het ook implicaties heeft voor het debat over het democratisch tekort van de EU. De resultaten van dit proefschrift vormen grotendeels goed nieuws voor degenen die zich zorgen maken over de verantwoording van EU-agentschappen. In het algemeen is de intensiteit van toezicht hoog in hun verantwoordingslandschap. Verantwoordingsforums voeren hun verantwoordingsrollen plichtsgetrouw uit in overeenstemming met hun verantwoordingsplichten en verwachtingen, en gaan soms zelfs verder dan hun wettelijke verantwoordingsverplichtingen, soms als gevolg van hun zoektocht naar de schijnwerpers.