

Versterk de representatie door overheidsorganisaties

Kutsal Yesilkagit, hoogleraar Bestuurskunde, Universiteit Leiden

De staatscommissie parlementair stelsel (verder: de staatscommissie) pleit in haar eindrapport *Lage drempels, hoge dijken* voor een Wet op de overheidsorganisatie. In deze wet zouden de uitgangspunten en beslisvaarders die de instelling van zelfstandige bestuursorganen (verder: ZBO's) regelen gebundeld moeten worden. Momenteel zijn deze uitgangspunten over verschillende nota's en regels verspreid. De gedachte achter deze aanbeveling is dat de vele privatiseringen en verzelfstandigingen het domein van het parlement hebben ingeperkt. Om het verlies van parlementaire zeggenschap tegen te gaan, geeft de staatscommissie de voorkeur aan de agentschapsvorm boven die van een ZBO. In plaats van volledige autonomie geniet een agentschap slechts autonomie op het terrein van personeelsbeleid en financieel management. De minister blijft de volledige verantwoordelijkheid voor inhoudelijke beleidskeuzen van het agentschap dragen.

De overwegingen van de staatscommissie zijn niet nieuw. Zij passen in de lijn van eerdere adviezen van onder andere de Algemene Rekenkamer over de versterking van de ministerieel verantwoordelijkheid¹ en van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over de borging van publieke belangen.² Deze en andere, latere rapporten leidden uiteindelijk tot de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (2006) waarin de spelregels en criteria bij de keuze tot de instelling van een ZBO worden uiteengezet. De zorgen die de staatscommissie uit over het verlies van parlementaire controle op de uitvoering van publieke taken bij verzelfstandiging zijn terecht, maar zijn dus niet meer dan een echo van een ruim twee decennia durend debat over de inrichting van het openbaar bestuur en de plaats van ZBO's daarin.

Dat de staatscommissie niet dieper op de inhoud van de Wet op de overheidsorganisatie heeft willen gaan is jammer. Niet alleen komt de lezer nu niet te weten welke aanpassingen de staatscommissie nu ten opzichte van de bestaande kaders wenst, ook blijft het gissen naar de gedachten van de staatscommissie over de gewenste inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur *in het licht van de versterking van de representatieve functie van het parlementair stelsel*. Het perspectief van waaruit de staatscommissie naar overheidsorganisaties kijkt is nu wel heel erg zero-sum: hoe verder een overheidsorganisatie op afstand van het parlement komt te staan, hoe meer het beginsel van representatie schade ondervindt.

Ik heb drie tegenwerpingen tegen deze visie. Ten eerste zijn gevallen denkbaar waarin de ZBO-vorm te prevaleren is boven de agentschap-vorm. Ten tweede *kan* het parlement vanwege Europese regelgeving niet zomaar besluiten om publieke organisaties met een formele ZBO status om te zetten naar een agentschap. Tot slot gaat de staatscommissie voorbij aan de mogelijkheden bij ZBO's voor de versterking van de alternatieven voor de electorale representatie.

¹ Algemene Rekenkamer (1995), *Zelfstandige bestuursorganen en ministerieel verantwoordelijkheid* (Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994, deel 3), Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24130, nr. 3.

² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000), *Het borgen van publiek belang*. Rapport nr. 56, Sdu Uitgevers, Den Haag

De instelling van een ZBO betekent in de eerste plaats weliswaar een verlies aan directe parlementaire controle op de uitvoering van een publieke taak, maar onder bepaalde voorwaarden kan de op afstand plaatsing van publieke taken wel degelijk wenselijk zijn. Het toezicht op de financiële markten, de mededinging, de handhaving van mensenrechten, de bescherming van persoonsgegevens en de media³ zijn publieke taken die door onafhankelijke autoriteiten met een ZBO-status worden uitgevoerd. Niet voor niets. Bij al deze publieke taken is de inmenging van de politiek onwenselijk om de goede reden dat burgers en bedrijven op al deze terreinen van de overheid mogen verwachten dat niet de politieke waan van de dag heerst, maar dat de beslissingen die deze autoriteiten nemen worden gebaseerd op deskundigheid en onpartijdigheid. Burgers die in landen leven waar de rechtsstaat momenteel ten prooi is gevallen aan populistische en illiberale politici weten precies hoe gevaarlijk niet-onafhankelijke autoriteiten onder dergelijke regimes kunnen zijn. Onafhankelijke bestuursorganen mogen dan wellicht het domein van het parlement inperken, ze kunnen de samenleving de waarborgen bieden die de politiek niet altijd kan garanderen.

In de tweede plaats gaat de staatscommissie voorbij aan de vraag of het *überhaupt* wel mogelijk is om, zoals zij voorstelt, door middel van een Wet op de overheidsorganisaties volledige zeggenschap te hebben op de inrichting van het openbaar bestuur. De staatscommissie gaat namelijk volledig voorbij aan het gegeven dat voor veel beleidsterreinen Europese en internationale regels bepalingen bevatten waarin de onafhankelijkheid van nationale publieke organisaties wordt voorgeschreven dan wel aangemoedigd.⁴ Zo werd bijvoorbeeld in artikel 28, lid 1 van de inmiddels oude privacyrichtlijn (95/46/EG) gesteld dat nationale autoriteiten belast met het toezicht op de bescherming van persoonsgegevens “de hun opgedragen taken in volledige onafhankelijkheid” dienen te vervullen. Het Europese Hof van Justitie heeft het begrip “volledig” nadien ondubbelzinnig bekrachtigd en in verschillende casus lidstaten aangesproken op het niet vervullen van deze eis. De Europese eis van onafhankelijke autoriteiten en daarmee de ZBO-vorm geldt op vele verschillende beleidsterreinen en kan dus niet zomaar nationaal via een wet omzeild worden.

In de laatste plaats laat de staatscommissie na om te onderzoeken hoe, nu ZBO's eenmaal (moeten) bestaan, alternatieven voor de electorale representatie kunnen worden vormgegeven. In plaats van te onderzoeken hoe de ‘verplaatsing van de democratie’ handen en voeten gegeven kan worden, kiest de staatscommissie voor de reparatie van de electorale representatie. Dit doet zij door onder andere de versterking van de capaciteiten van de beide Kamers en de invoering van het correctief bindend referendum te bepleiten. In zijn proefschrift onderzoekt Van Veen (2014) echter hoe zelfstandige autoriteiten verschillende vertegenwoordigende arrangementen bezitten en inzetten om burgers in hun

³ Door respectievelijk de Autoriteit Financiële Markten, Autoriteit Consument en Mededinging, het College voor de Rechten van de Mens, Autoriteit Persoonsgegevens en het Commissariaat voor de Media

⁴ In haar niet-bindende Resolutie 1992/54 (de zogenaamde Paris Principles) geeft de Mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties aan dat nationale instellingen die de handhaving van de mensenrechten behartigen onafhankelijk van de nationale overheid moeten kunnen opereren zijn.

verschillende hoedanigheden een stem te geven bij de uitvoering van toezicht.⁵ Autoriteiten zoals de ACM, AFM en NZa hebben bijvoorbeeld wettelijk voorgeschreven consultatieprocedures waarbij belanghebbenden hun visie op concept-beleidsregels kunnen geven en bevatten desbetreffende wetten ook bepalingen waarin onafhankelijke autoriteiten bepaalde belangen (bijv. consumentenbelangen) onder sommige voorwaarden moeten laten prevaleren boven andere belangen. Autoriteiten blijven uit ‘ongekozenen’ bestaan, maar het parlement heeft wel alle wettelijke middelen in handen om arrangementen voor representatie op afstand te ontwerpen.

De staatscommissie heeft een doorwrochte analyse gemaakt van de staat van ons parlementair stelsel en doet een aantal zeer belangrijke aanbevelingen om het stelsel toekomstbestendig te maken. Het zou goed zijn wanneer bij de maatschappelijke en parlementaire debatten over het rapport ook nadrukkelijker naar de inrichting en functioneren van overheidsorganisaties wordt gekeken met als doel om het onbenut potentieel voor de versterking van de representatieve functie bij overheidsorganisaties in kaart te brengen. Versterking van dergelijke alternatieve vormen van representatie helpen en versterken de representatieve functie van ons parlementair stelsel in zijn geheel.

⁵ Van Veen, A. (2014). *Regulation without Representation? Independent Regulatory Authorities and Representative Claim-Making in the Netherlands*. Dissertatie Universiteit Utrecht