



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**Benoemingen van bestuurders in onafhankelijke marktautoriteiten:
Een onderzoek naar de mate van politisering bij de benoeming van
bestuurders in de onafhankelijke marktautoriteiten in het licht van de
ministeriële verantwoordelijkheid**

Sahin, Erdal

Citation

Sahin, E. (2021). *Benoemingen van bestuurders in onafhankelijke marktautoriteiten: Een onderzoek naar de mate van politisering bij de benoeming van bestuurders in de onafhankelijke marktautoriteiten in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3220999>

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

Benoemingen van bestuurders in onafhankelijke marktautoriteiten

Een onderzoek naar de mate van politisering bij de benoeming van bestuurders in de onafhankelijke marktautoriteiten in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid

Universiteit Leiden

Faculteit Governance and Global Affairs

Msc. Management van de Publieke Sector

Erdal Sahin | s2329506

Onder begeleiding van: Prof. dr. A.K. Yesilkagit

Studiejaar: 2020/2021

Aantal woorden: 12.052

Inhoud

1.	Inleiding	3
1.1.	Aanleiding	3
1.2.	Probleemstelling	4
1.3.	Wetenschappelijke relevantie	6
1.4.	Maatschappelijke relevantie	6
2.	Theoretisch kader	7
2.1.	Literatuurreview	7
2.2.	Rol partijpolitiek achtergrond op benoemingen van bestuurders	8
2.2.1.	Politisering binnen het openbaar bestuur	8
2.2.2.	Drijfveren voor politisering bij topambtenaren in ministeries	9
2.3.	Politiseringsmechanisme	11
2.4.	Kritische reflectie op de literatuur	13
2.5.	Conceptueel Model.....	13
3.	Methodologie	14
3.1.	Onderzoeksmethode	14
3.1.1.	Data-analyse	15
3.1.2.	Dataverzameling.....	15
3.2.	Casuselectie.....	16
3.2.1.	Ministeriële verantwoordelijkheid	17
3.2.2.	Marktautoriteiten	17
3.3.	Betrouwbaarheid en validiteit.....	19
4.	Resultaten	20
4.1.	Belangrijkste bevindingen omtrent politisering binnen marktautoriteiten.....	20
Hoeveel bestuurders van marktautoriteiten zijn lid van een politieke partij?	20	
Van welke politieke partij zijn de bestuurders lid?	21	
Bestuurders met een politieke functie voordat ze bestuurder werden binnen marktautoriteit	22	
Verschil partijlidmaatschap per onafhankelijke marktautoriteit.....	22	
4.1.1.	Theorie politisering koppelen aan resultaten uit het praktijk van benoemingen bij bestuurders	23
Neutrale ambtenaar.....	24	
4.2.	Benoemingen in het licht van ministeriële verantwoordelijkheid.....	24
5.	Conclusie, discussie en aanbevelingen	27
5.1.	Conclusie	27
5.2.	Discussie & Aanbevelingen.....	29
6.	Bibliografie.....	32
7.	Bijlage	35
Bijlage: Aantal bestuursleden per marktautoriteit	35	
Bijlage: Excelschema benoeming bestuurders.....	37	

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

“Voor succesvol overheidsbestuur is het nodig dat het ambtelijk en politieke systeem optimaal op elkaar aansluiten”. Dat is de analyse van oud secretaris-generaal van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport en hoogleraar Roel Bekker (NRC Handelsblad, 2020). Volgens Bekker is de politiek meer doorgedrongen in de cultuur en werkomgeving van ambtenaren. Dit kan leiden naar het aantasten van de kwaliteit en het ontstaan van politisering binnen het ambtelijk apparaat. Kenmerk van die politisering is dat van ambtenaren wordt verwacht dat ze vooral letten op de politieke schade van een maatschappelijk probleem. Het traditionele ambtelijke waardensysteem, met kenmerken als: expertise, onpartijdigheid, loyaliteit, ambtelijk vakmanschap en ordelijke administratie, komt in de knoop (Bekker, 2019). Hierdoor komt het voor dat bij de benoeming van ambtenaren gekeken wordt naar hun politieke bruikbaarheid.

De onduidelijke relatie tussen Kamerleden, het kabinet en de ambtenaren is in toenemende mate verruwd. Dit zorgt voor spanning en discussie rondom ministeriële verantwoordelijkheid. Dit blijkt uit het uitgebrachte adviesrapport van de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS) (Raad van State, 2020). Een ontwikkeling die hiertoe heeft geleid is het in toenemende mate op afstand plaatsen van taken en bevoegdheden van (semi) onafhankelijke instanties. Er wordt steeds vaker taken en bevoegdheden op afstand van de minister uitgevoerd. Hierdoor wordt het onoverzichtelijk welke instantie voor welke taak verantwoordelijk is. Deze instanties kunnen de klassieke zelfstandige bestuursorganen (zbo) zijn, zoals de Kamer van Koophandel (KvK) of een andere vorm van toezicht, zoals markttoezichtautoriteiten (of op afstand geplaatste autoriteiten). Deze markttoezichthouders zijn opgericht om bijdrage te leveren aan het goed functioneren van markten (Markttoezichthoudersberaad, 2011). De wetgever geeft hiertoe taken en bevoegdheden, omdat de werking van de vrije markt tot maatschappelijk ongewenst resultaten kan leiden. Deze bevoegdheden kunnen zowel in de onderzoeksfase als in de besluitvormingsfase (opleggen van boetes en stellen van gedragsvoorschriften) worden ingezet. Echter blijkt uit het rapport dat het uitoefenen van deze bevoegdheden een dreiging vormen voor de nationale staatsrechtelijke structuur. Dit komt mede door de verdergaande Europese regulering en daaruit voortvloeiende institutionele inbedding. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de taakuitoefening blijft beperkt en de politieke verantwoordelijkheid op Europese en nationale niveau blijft onduidelijk.

De RvS vraagt om aandacht voor de toekenning van bevoegdheden bij onafhankelijke toezichthouders. Uit onderzoek van de RvS blijkt dat bij beleidsvormende taken een sterkere rol wordt toegekend aan onafhankelijke instanties. Deze sterkere rol voor onder andere (o.a.): de zelfstandige bestuursorganen, inspecties en andere marktautoriteiten zorgt voor een onoverzichtelijk verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Als reden geeft de RvS aan dat de publieke verantwoording over hun handelen niet duidelijk is geregeld. Met betrekking

tot bestaande toezichthouders moet nader worden gezien hoe de publieke verantwoording kan worden verbeterd. Daarnaast wordt geadviseerd om publieke verantwoording van toezichthouders beter te waarborgen in het kader van Europese wetgeving. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de taakuitoefening door o.a. de marktautoriteiten blijkt op basis van Europese regels zeer beperkt te zijn. Hierdoor ontstaat de vraag of er effectief democratische controle kan plaatsvinden binnen het ministeriële departement.

Als reactie op dit advies van de RvS schrijft demissionair minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2020). Hierin geef ze aan dat het effectief functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid afhankelijk is van het kabinet, de Tweede Kamer en de ambtenaren gezamenlijk. Wanneer de ministeriële verantwoordelijkheid goed functioneert is er meer vertrouwen van burgers in het bestuur en de politiek, en daarmee in de democratie. Ollongren geeft aan dat het kabinet zich daarom graag inzet voor een structurele verbetering van de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid.

1.2. Probleemstelling

De problemen met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid, zorgt voor een problematische relatie tussen beleid en uitvoering. De werkzaamheden van ambtenaren is vanuit de hiervoor beschreven maatschappelijke en politieke ontwikkelingen veranderd. Daarnaast zorgt de continu verantwoordingsproces ervoor dat ministeries steeds politieker zijn geworden. Dit leidt tot overreactie die doorwerkt in de ministeriële uitvoering. Hierdoor raakt de verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid van ministeriële verantwoordelijkheid gemakkelijk zoek. Als gevolg hiervan is er sprake van toenemende onzekerheid bij ambtenaren op alle niveaus. Tevens blijkt uit de brief van minister Ollongren dat de houdbaarheid omtrent de ministeriële verantwoording zorgt voor een politiek debat. Dit wordt o.a. ondersteund door het aangehaalde advies van de RvS. Met elkaar samenhangende ontwikkelingen wijst de RvS naar taken en bevoegdheden van de overheid. Deze worden in toenemende mate op afstand van de minister uitgevoerd door op afstand geplaatste instanties. Naast de voordelen bieden deze instanties ook een onoverzichtelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden die vanuit deelbelangen worden uitgevoerd. De verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid van het geheel raakt daardoor zoek. Het proces dat verloren is gegaan wordt indirect geprobeerd terug te winnen door te handelen met wettelijke bevoegdheden, afspraken en rolverdelingen.

De problematiek rondom de ministeriële verantwoordelijkheid bij op afstand geplaatste autoriteiten leidt tot een onderzoek naar politisering bij benoemingen. Bovendien leidt het ook tot de vraag wat dit betekent in het licht van de problematiek rondom de ministeriële verantwoordelijkheid. Maar de vraag blijft of er wel een probleem is met gepolitiseerde benoemingen bij onafhankelijke marktautoriteiten? Waar er gestreefd wordt naar transparantie en effectieve verantwoordingsproces, is volgens de RvS eerder het tegenovergestelde bereikt. Daarnaast veranderen de politiek-ambtelijke verhoudingen en de ontwikkeling van handhaving rondom de kernwaarden van de ambtenarij. In coalities met verschillende politieke partijen is er minder ruimte voor ambtelijke deskundigheid en het ontwikkelen van

‘evidence based’ beleid. Volgens de RvS wordt er veel tijd besteed aan de handeling van incidenten en de aandacht van ambtenaren is sterk gericht op ‘het uit de wind houden’ van de ministers. Deze spanning zorgt voor dreiging van publieke verantwoording en de effectieve werking van de ministeriële regeling. Bij de ministeriële regeling worden de voorwaarden voor schorsing en ontslag van bestuursleden van de marktautoriteiten geregeld. De ministers geven de goedkeuring voor benoemingen en ontslagen van bestuursleden en voorzitters binnen de marktautoriteiten (Overheid.nl, 2021). Volgens de Algemene Rekenkamer heeft de ontwikkeling rondom ministeriële verantwoordelijkheid een onmiskenbaar nadelige gevolgen voor de kwaliteit van de democratie (Parlementaire Monitor, 2021). De rekening daarvan komt op de lange termijn bij de burgers terecht. Grondwet en praktijk staan namelijk steeds verder van elkaar en de parlementaire democratie zal dit moeilijk kunnen permitteren.

In het kader van de ministeriële verantwoording zal worden onderzocht of er een verband is met politisering bij benoemingen van bestuurders in marktautoriteiten. De vraag luidt dan of politisering bij benoeming van bestuurders in marktautoriteiten effect heeft op de uitvoering van de ministeriële verantwoordelijkheid? Daarbij wordt gekeken of de ministeriële verantwoording moeilijker of makkelijker wordt naarmate er wel of geen sprake is bij benoemingen van bestuurders in marktautoriteiten. En tot slot is het van belang om een onderzoek doen of er inderdaad wel problemen zijn met gepolitiseerde benoemingen bij onafhankelijke marktautoriteiten: Hoe gepolitiseerd zijn de marktautoriteiten? Zijn de benoemingen van bestuurders partijpolitiek gerelateerd? Kunnen ministeries nog enig controle uitoefenen op marktautoriteiten en kan hiermee het probleem van gebrekkig ministeriële verantwoordelijkheid worden opgelost? Dit zijn vragen die moeten worden onderzocht.

Beoogd wordt om een onderzoek te verrichten naar de benoeming van bestuursleden in onafhankelijke marktautoriteiten op basis van partijpolitiek achtergrond. Voor deze studie is het de vraag of de resultaten iets kunnen betekenen in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hierbij is getracht om in het onderzoek de volgende hoofdvraag te beantwoorden: *“in welke mate speelt politisering een rol bij de benoeming van bestuurders in de onafhankelijke marktautoriteiten en wat betekent dit in het licht van de problematiek rondom de ministeriële verantwoordelijkheid?”* Om antwoord te geven op de hoofdvraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. In welke mate is er sprake van politisering bij benoeming van bestuurders binnen onafhankelijke marktautoriteiten?
2. In hoeverre leidt de problematiek rondom ministeriële verantwoordelijkheid bij onafhankelijke marktautoriteiten tot onderzoek naar politisering van benoemingen?

1.3. Wetenschappelijke relevantie

Vanuit een wetenschappelijke perspectief vormt het onderzoek een onderdeel van de literatuur over de invloed van de politiek op benoeming van bestuurders binnen marktautoriteiten. Hoewel er veel is geschreven over de invloed van politiek binnen ministeries, is er vrij weinig bekend over de benoemingen binnen marktautoriteiten. De verschillende wetenschappelijke artikelen die zijn geschreven gaan met name over de vormen van politisering en de tweedeling tussen politieke controle en benoemingen op Europese niveau (Ebinger, Veit, Fromm, 2019; Poulsen & Koch, 2018; Ennser-Jedenastik, 2016; Hustedt & Salomonsen, 2014; Dahlström en Niklasson, 2013; Kopecky en Scherlis, 2008). Tevens richten deze artikelen zich op de dilemma tussen neutraliteit en politieke responsiviteit van het ambtelijk apparaat in ministeriële posities over verschillende Europese landen.

Dit onderzoek kan mogelijk een duidelijkheid bieden over de onafhankelijkheid van marktautoriteiten ten opzichte van de politiek in Nederland. Tevens kan met behulp van documentenanalyse gekeken worden op welke manier politieke overwegingen een rol kunnen spelen bij benoeming van bestuurders. En wat betekent dit eigenlijk in het licht van ministeriële verantwoordelijkheid? In hoeverre kan partijdigheid van bestuurders als legitiem worden gezien en wat zegt de wetenschappelijke theorie hierover? Een belangrijkste juridische garantie voor de onafhankelijkheid van de marktautoriteiten is dat de minister géén bevoegdheid heeft tot ingrijpen (Markttoezichthoudersberaad, 2011). Een dergelijke bevoegdheid of politieke inmenging ten opzichte van onafhankelijke marktautoriteiten verhoudt zich in het algemeen slecht met in de wetgeving vastgelegde onafhankelijkheid. Voor goed functionerend toezicht is het van belang om politieke inmenging te onderzoeken, omdat het gepaard gaat met goede wetgeving. Waar beleid en toezicht hand in hand gaan kunnen namelijk de beste resultaten worden bereikt.

1.4. Maatschappelijke relevantie

Vanwege de grote maatschappelijke veranderingen van de laatste decennia is publieke aanspreekbaarheid door middel van ministeriële verantwoordelijkheid relevanter dan ooit (Raad van State, 2020). Dit onderzoek heeft een maatschappelijke relevantie, omdat marktautoriteiten opgericht zijn om bij te dragen aan een goede werking van markten in een stabiele economische klimaat (Markttoezichthoudersberaad, 2011). Tevens dienen marktautoriteiten ook te zorgen voor de welvaart van de burger. Uit het uitgebrachte adviesrapport van de Raad van State (2020) blijkt er toegenomen behoefte is in Nederland aan kennis over marktautoriteiten. De maatschappelijke relevantie hierachter is dat de deze autoriteiten steeds meer een onafhankelijke functie krijgen binnen de maatschappij (Aelen, 2014). Hierdoor worden de marktautoriteiten steeds meer afgerekend op hun handelen en gevraagd om bewust om te gaan met hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Uiteindelijk is de taak van een marktautoriteit om het algemeen belang te behartigen tegen economische en niet-economische toestanden.

Dit onderzoek kan bijdragen aan de versterking van de democratie en het vertrouwen van de burger in de onafhankelijke toezichtautoriteiten. Dit is van belang, omdat de prestaties van

publieke organisaties kritisch worden gezien en burgers negatief zijn tegenover het openbaar bestuur (Petra van den Bekerom, 2020). De maatschappelijke relevantie van het onderzoek is toegenomen door de behoefte aan vertrouwen in de politiek en de ambtenaren. De kloof tussen de burgers en de overheid wordt namelijk groter en dit zorgt voor problemen voor het ambtelijk apparaat. Ambtenaren worden op afstand van burgers gezet, omdat ze geacht worden het politieke systeem te volgen (NRC Handelsblad, 2021). Als ambtenaren hun werk goed doen, worden ze als individuen onzichtbaar. Uit onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) blijkt dat ambtenaren worden gegund aan wie loyaal is aan een politicus, en niet aan wie het meest gekwalificeerd is (Trouw, 2012). Dit onderzoek zal géén antwoord geven over de rol en positie van ambtenaren binnen toezichthoudende marktautoriteiten. Echter zal dit onderzoek bijdragen aan de verheldering over de mate waarin de politiek invloed uitoefent op benoeming van bestuurders in onafhankelijke marktautoriteiten.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt de theorie omtrent politisering binnen het ambtenarenapparaat beschreven. Hierbij is geprobeerd om de onderzoeksvraag te conceptualiseren aan de hand van een empirische analyse. Bij de empirische analyse wordt gekeken naar hoe de problematiek in elkaar zit. Hiervoor zal eerst een beknopt review gegeven worden van de academische literatuur met wetenschappelijke kennis over de probleemstelling. Hierin worden o.a. de relevante publicaties besproken met bevindingen over de context van de studies. Vervolgens zal worden ingegaan op de rol van de partijpolitiek achtergrond op benoemingen van bestuurders. Tevens zal gekeken worden naar het politiseringsmechanisme; wat betrekking heeft op de regels en procedures voor de rekrutering van ambtenaren. Hierbij zal er gekeken worden naar de waarde van de academische literatuur door middel van een kritische reflectie. Tot slot zal er met behulp van de theorie verwachtingen (hypothesen) geformuleerd worden over de relatie tussen politiek(e) factoren en benoemingen.

2.1. Literatuurreview

Er zijn veel publicaties geschreven over politisering bij ambtenaren binnen ministeries in verschillende Europese landen. Politisering staat volgens Hustedt & Salomonsen (2014) voor een dilemma tussen neutraliteit en politiek responsiviteit. De belangrijkste bevinding is dat enerzijds van de ambtenaren wordt verwacht dat ze professioneel handelen, maar anderzijds dat ze zo spoedig mogelijk het beleid uitvoeren. Deze casestudy is uitgevoerd aan de hand van grondwetten, procedures, gedragingen alsmede de relatie tussen ministers, ministeriële adviseurs en ambtenaren in verschillende Europese landen.

Dahlström en Niklasson (2013) hebben onderzoek gedaan naar bestuursleden die actief streven naar politisering. De belangrijkste bevinding in dit artikel is dat het vaak gaat door ideologische standpunten, mate van dominantie over staatsapparaat en de parlementaire steun van de regeringspartij. Volgens Dahlström en Niklasson wordt het partijprofiel gebruikt om beleidsconflicten tussen politici en bureaucraten te verminderen. Kopecky & Scherlis (2008) sluiten zich met hun artikel hierbij aan. De belangrijkste bevinding in dit artikel is dat politisering en het bekleden van hoge posities als beloning blijven bestaan, zolang partijen

actieve ledenbestanden hebben. Deze empirisch analyse is uitgevoerd in het licht van recente ontwikkelingen en is getest aan de hand van dataset in verschillende Europese landen. Tevens is Ennser-Jedenastik (2016) ermee eens dat politisering als een belangrijke drijfveer functioneert voor politieke partijen bij het uitoefenen van controle op het ambtelijk apparaat. Dit artikel maakt gebruik van een documentanalyse over politieke oriëntatie en andere biografische gegevens van topambtenaren in Nederland.

2.2. Rol partijpolitiek achtergrond op benoemingen van bestuurders

2.2.1. Politisering binnen het openbaar bestuur

Politisering verwijst in de eerste instantie naar de interactie tussen de politicus en de ambtenaar, en in het bijzonder naar de politieke controle over de bureaucratie (Hustedt & Salomonsen, 2014). Dit wordt ook wel als de afwijking gezien van het ideaaltypische bureaucratiemodel van de Duitse socioloog Max Weber. Het bureaucratiemodel van Weber geeft namelijk een scheiding weer tussen politiek en ambtenarij (Weber, 1999). Volgens Weber dienen ambtenaren trouw en objectief te zijn en de beslissingen uit te voeren die de politiek neemt. Hustedt & Salomonsen (2014) zijn van mening dat politisering voor een dilemma zorgt tussen neutraliteit en politiek responsiviteit: enerzijds wenst de regeringspartijen dat ambtenaren professioneel handelen - en anderzijds willen ze graag dat het beleid spoedig wordt voorbereid en uitgevoerd. Politisering kan daarom worden gezien als een bewuste strategische keuze van de politiek. Ook binnen ministeries blijkt dat politici en bestuursleden actief streven naar politisering (Dahlström, 2013). Deze kunnen ontstaan door ideologische standpunten, mate van dominantie over staatsapparaat en parlementaire steun vanuit de regeringspartij. Politisering is namelijk een belangrijke drijfveer voor politieke partijen bij het uitoefenen van controle op het ambtelijk apparaat ten behoeve van invloed op beleidsprocessen (Ennser-Jedenastik, 2016). Echter wordt onderzoek naar politisering gehinderd door het feit dat de betrokken actoren niet snel toegeven dat ze hun positie te danken hebben aan iets anders dan neutraliteit, bekwaamheid en ervaring.

Volgens Meyer-Sahling (2008) kan je politisering in het openbaar bestuur onderscheiden onder (1) *begrensde* (2) *open* en (3) *partijdige* manier. Dit is afhankelijk van de vraag of senior bureaucraten worden vervangen door (1) andere ambtenaren (2) door buitenstaanders uit het niet-politieke wereld of (3) mensen met een partijpolitieke achtergrond. Uit onderzoek blijkt dat de meest gangbare toepassing de benoeming is op grond van partijpolitieke loyaliteit voor mensen met een partijpolitieke achtergrond. Volgens Kopecky et al. (2012) is hiervoor de belangrijkste motivatie dat men controle wilt uitoefenen over het topniveau van het staatsapparaat. Dit wordt omschreven als een vorm van loyaliteit aan de minister. Ebinger et al. (2019) voegen zich hieraan toe en geven aan dat er twee verschillende dimensies van loyaliteit te onderscheiden zijn: (1) *loyaliteit aan de minister met betrekking tot politiek-tactische kwesties* (responsiviteit), en (2) *loyaliteit aan de minister met betrekking tot beleidskwesties*. Het laatste geval is wanneer een topambtenaar een voorzichtige houding aanneemt bij een kwestie en/of affaire om het openbaar belang te beschermen. Echter kan dit op een bewuste of onbewuste manier ook averechts werken.

Een voorbeeld hiervan is de ‘regulatory capture’ theorie (Alketa Peci, 2020). Volgens Alketa Peci (2020) worden regelgevers en toezichhouders die geacht worden in het algemeen belang te handelen – bewust of onbewust – beïnvloed door de sectoren op wie zij toezicht houden. Hierdoor dienen ze eerder de belangen van die groepen dan het algemeen belang. Als hier sprake van is dan spreekt men over ‘captured agencies’. *Captured* staat voor situaties dat toezichthouder wordt beïnvloed door actoren die zijn oordeelsvorming onduidelijk kunnen maken. Een marktautoriteit die zich bewust of onbewust inlaat met belangen die de oordeelsvorming kunnen belemmeren, is *captured*. Wanneer toezichthouders teveel vrijheid krijgen, dan kunnen regels ontoereikend zijn om politiserend gedrag te beperken (Halligan, 2020). Maar wat zijn de motivatiefactoren van politisering in het hogere ambtenarenapparaat? In de volgende paragraaf zal er geprobeerd worden om dit te omschrijven aan de hand van theoretische argumenten.

2.2.2. Drijfveren voor politisering bij topambtenaren in ministeries

Ennser-Jedenastik (2016) onderzoekt in zijn artikel: “The party politicization of administrative elites in the Netherlands” vier potentiële motivatiefactoren voor politisering bij topambtenaren. Deze zijn (1) *ideologische overeenstemming*, (2) *management van de coalitie*, (3) *voorkeurportefeuilles* en (4) *evenredige vertegenwoordiging*. Aan de hand van de gegevens over partijlidmaatschap van 134 secretarissen-generaal (SG) is tussen de jaren 1945-2013 de partijdige logica onderzocht van benoemingen onder topambtenaren in Nederland. Volgens Jedenastik (2016) is er een sterke toename te zien van partijlidmaatschap onder SG tussen 1970 en 1990 en een lichte afname in de afgelopen decennia. Ondanks het feit dat meeste SG’s een partijlidmaatschap hebben, laten de resultaten zien dat partijidentificatie betrekkelijk laag is in Nederland. Partijidentificatie verwijst naar de politieke partij waarmee een persoon zich identificeert. Dit geeft aan dat de meeste topambtenaren niet openlijk zullen toegeven dat ze hun positie te danken hebben aan iets anders dan bekwaamheid en ervaring. Evenmin zullen de ministeries niet snel toegeven dat zij politieke criteria toepassen op hun personeelsbeleid. Echter worden politieke benoemingen van topambtenaren als een factor gezien om controle uit te oefenen over het staatsapparaat. Maar welke drijfveren spelen daarbij een belangrijke rol? Daar volgt een kort uitleg over:

Ideologische afstemming

De belangrijkste motivatie voor partijpolitisering is het feit dat de bureaucratie inspeelt op de voorkeuren van de zittende coalitie. Ministers hebben namelijk de voorkeur voor topambtenaren die lid zijn van dezelfde partij. Indien de politieke partij van de minister en topambtenaren overeenkomen, dan kan de minister ook makkelijk taken delegeren aan het ambtelijk apparaat. Het risico voor ambtelijk ondermijning of gebruik maken van autonomie door de topambtenaar ten nadeel van de minister wordt verkleind. Dit wilt dus zeggen dat politisering als middel wordt gebruikt om te voorkomen dat bureaucraten afwijken van het beleid wat door de regering is vastgesteld (Ennser-Jedenastik, 2016). Om de controle over het ministerie te krijgen benoemen ministers topambtenaren die lid zijn van dezelfde politieke partij. Binnen ministeries kan politisering worden gezien als bewuste strategische keuze van het politieke systeem (Hustedt & Salomonsen, 2014).

Voor bestuurlijke benoemingen op ministeriële posten wordt niet alleen de nadruk gelegd op professioneel bekwaamheid, maar ook op partijdig loyaliteit en vertrouwensrelatie met de minister (Falk Ebinger, 2019). Ideologische afstemming wordt gebruikt om leden te belonen, beleidsconflicten te verminderen en overeenstemming te bereiken (Kopecky, 2008). Deze vorm van motivatie wordt ook wel het ‘bondgenoot principe’ (ally principle) genoemd (Ennsner-Jedenastik, 2016). In de loop van de twintigste eeuw ziet men in West-Europees democratieën het ontstaan van stabiele partijstelsel. Hier vormen politieke partijen samen het parlement. Politisering wordt ook wel *partijpolitisering* genoemd, omdat de politieke partijen een effectievere rol gaan spelen in vertegenwoordigende instellingen binnen de overheid. Partijen worden beschouwd als essentiële actoren die een legitieme rol hebben in de parlementaire arena. Echter kan ideologische afstemming ook zorgen voor het zogenoemde ‘guerrilla-gedrag’. Dit kan voorkomen wanneer bestuurders hun superieuren een waardevolle publieke dienst willen bewijzen. Klokkenluiders zijn een hier een voorbeeld van. Om deze schade onder topambtenaren minimaal te houden dient het daarom goed gemanaged te worden (O’Leary, 2019).

✚ *Management van de coalitie (coalition governance)*

In parlementaire systemen met meerdere partijen is coalitievorming meestal onvermijdelijk (Ennsner-Jedenastik, 2016). Partijen die in de coalitie willen, onderhandelen over de verdeling van portefeuilles van ministeries en ministerposten. Indien de coalitiepartner niet het ministerie krijgt toegewezen van eerste voorkeur wilt het wel graag controle blijven uitoefenen. Om de minister van de andere partij te kunnen controleren, kan er een staatssecretaris van de eigen partij worden benoemd. Als er géén staatssecretaris wordt benoemd kan de coalitiepartner ook ervoor kiezen om een topambtenaar te laten aanstellen. Deze vorm van drijfveer wordt ook wel de *waakhond-theorie* genoemd. Uit onderzoek blijkt dat ‘waakhonden’ vaker worden aangesteld als beleidsconflicten tussen partijen intensiever zijn en parlementaire commissies (controle instrument voor het parlement) zwak zijn.

✚ *Benoeming op voorkeurportefeuilles (party issue family priorities)*

Verschillende partijen zijn in het parlement verbonden aan een specifiek onderwerp of beleidsterreinen. Bij coalitieonderhandelingen streven partijen ernaar om zo veel mogelijk van de voorkeursportefeuilles binnen te halen. Los van de vraag of partijen erin slagen om de portefeuille daadwerkelijk te krijgen, willen ze ook topambtenaren die lid zijn van hun partij benoemen. Uit eerdere onderzoek van Browne en Feste (1975) blijkt dat partijen systematisch verschillen in hun voorkeuren voor specifieke portefeuilles. Sociaaldemocratische partijen hebben bijvoorbeeld voorkeur op Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Liberale partijen hebben de voorkeur op Justitie en Veiligheid, en conservatieve partijen meer met Defensie of Buitenlandse Zaken. Volgens Budge en Keman (1990) krijgen partijen vaker de portefeuilles die betrekking hebben op hun kernpunten. Een andere kant van de benoeming op voorkeurportefeuilles is het feit dat er commitment wordt getoond binnen coalities. Vanuit deze logica kan worden geconcludeerd dat topambtenaren meer kans maken om benoemd te worden in ministeries waar hun partij een voorkeur voor hebben.

✚ *Evenredige vertegenwoordiging (consociational representation)*

Politieke partijen in Nederland streven naar een evenredige vertegenwoordiging bij benoeming van belangrijkste bestuurlijke en ambtelijke posities. Deze drijfveer zorgt ervoor dat het aandeel van topambtelijke posities van de politieke partijen worden verdeelt naar diens electorale vertegenwoordiging. Dit idee is nauw verbonden met het concept van de ‘representatieve bureaucratie’. Het idee van de representatieve bureaucratie is mogelijk wanneer brede sociale groepen zowel in administratieve als in politieke posities kunnen komen. Hierbij ontstaat er een vorm van vertegenwoordiging die de meeste (of alle) aspecten van de bevolking in het bestuursorgaan van de overheid omvat (Krislov, 2012).

2.3. Politiseringsmechanisme

Hustedt & Salomonsen (2014) zijn van mening dat het dilemma tussen neutraliteit en politieke responsiviteit opgehelderd kan worden aan de hand van een typologie van drie politiseringsmechanisme. Deze zijn de: *formele*, *functionele* en *ambtelijke* politisering. Ondanks de verschillende beweringen omtrent de toenemende politisering en interactie tussen ministers en ambtenaren, is het een eyeopener om naar dit thema vanuit het ‘*Ensuring political responsiveness*’ artikel te bekijken. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt namelijk dat het politiseringsmechanisme niet alleen maar toeneemt, maar ook op elkaar inwerkt. Dit zorgt ervoor dat evenwicht tussen neutraliteit en politiek responsiviteit op tegenstrijdige manieren worden gewijzigd. Hustedt & Salomonsen (2014) zijn van mening dat toenemende politisering bij ministeries aangemerkt kunnen worden als één van de ‘hardnekkige beweringen’ in onderzoek van het openbaar bestuur. Volgens Hustedt & Salomonsen (2014) is dit het gevolg van de toenemende druk op overheden. Deze druk zijn voortgebracht door globalisering, europeanisering en ontwikkelingen in de media.

✚ *Formele politisering*

Dit politiseringsmechanisme heeft betrekking op de regels en procedures voor de rekrutering van ambtenaren. Dit mechanisme verwijst naar formele regels die voorschrijven dat ambtelijke functies mogen worden ingevuld door ambtenaren (of anderen) volgens de voorkeuren van de minister. De formele regels worden vaak opgevat als partijpolitieke benoemingen. Deze regels stellen ministers ook in staat personeel te benoemen met bepaalde beroepskwalificaties (professionalisering). De kwalificaties zijn traditioneel niet bekwaam om deze functie uit te oefenen. Tevens stelt dit de minister in staat om adviseurs te benoemen uit persoonlijk oogpunt, gebaseerd op een persoonlijke vertrouwensrelatie. Dit laatste wordt door Hustedt & Salomonsen (2014) als personaliseren gezien. Dit mechanisme gaat over de regels voor aanwerving van ambtenaren en ministeriële adviseurs en de wijze waarop die regels worden toegapast. Echter blijft het de vraag of formele politisering de professionalisering van het adviserend personeel binnen ministeries weerspiegelt.

✚ *Functionele politisering*

Dit politiseringsmechanisme heeft betrekking op het gedrag van ambtenaren. Vanuit het functionele politiseringsmechanisme zijn ambtenaren niet partijdig, maar wel goed in staat om politiek-strategisch advies te geven aan hun minister. Dit wilt zeggen dat ambtenaren hun

politiek-bestuurlijk sensitiviteit als professionele competentie moeten zien. Ambtenaren worden namelijk geacht om te weten hoe de politiek werkt. Hierbij dienen ze loyaliteit in samenhang te zien met neutraliteit. Binnen dit mechanisme toont de ambtenarij bureaucratisch gedrag en wordt de politieke responsiviteit verstrekt. Er wordt gewerkt aan politiek-tactisch advies door het integreren van politiek relevante aspecten in het dagelijks functioneren. Van ambtenaren wordt vereist dat ze kennis hebben van het feit hoe politiek werkt. Om te kunnen navigeren in politiek riskante situaties wordt neutrale bekwaamheid gevraagd. Zolang de loyaliteit van een ambtenaar een 'beperkte partijdigheid' weerspiegelt wordt de functionele politiseringsmechanisme als noodzakelijk beschouwd.

Ambtelijke politisering

Ambtelijk politisering heeft betrekking op de aanwezigheid van politieke assistenten en adviseurs in de staf van de minister. Dit zijn de politiek entourage rondom de minister dat géén onderdeel uitmaakt van het ministeriële departement. Aanwezigheid van politiek entourage wilt zeggen dat deze tussen de minister en haar ambtenaren staan. Hierdoor kunnen de ambtenaren niet direct hun ministers adviseren. Het ambtelijke politiseringsmechanisme zorgt voor spanning tussen de vaste ambtelijke staf en tijdelijke politieke adviseurs. Als politieke waakhond van de minister dienen de ambtenaren de departementale belangen vroegtijdig te herkennen. Afhankelijk van de relaties tussen de ministeriële adviseurs en ambtenarij kan de advisering in twee opzichten gepolitiseerd worden. Ten eerste kunnen de adviseurs de toegang van het bredere publiek tot de minister beperken. Ten tweede kan het advies worden 'gekleurd'. Hierdoor gaan partijdige aspecten met de adviseurs bemoeien. Ambtelijke politisering zorgt voor een politieke responsiviteit door het creëren van een tussenlaag tussen ministeries en de bureaucratie. Deze tussenlaag kan uitgroeien tot de politieke waakhond van de minister die de adviezen van de ambtelijke dienst kan politiseren. Dit politiseringsmechanisme wordt duidelijk in de rolopvatting van de ministeriële adviseurs en hun gedrag ten opzichte van het ambtelijke apparaat.

Binnen deze drie politiseringsmechanisme moet onderscheid gemaakt worden tussen de *functionele* en *ambtelijke* politisering. In het algemeen weerspiegelt formele politisering de regelingen van het politieke systeem om responsiviteit te verzekeren op toenemende eisen van de minister. De functionele politisering is daartegen gericht op het gedrag van het ambtelijk apparaat, terwijl ambtelijk politisering betrekking heeft op het gedrag van de politieke adviseurs. Deze drie politiseringsmechanisme worden opgevat als institutionele oplossingen voor het dilemma 'deskundige kennis en politieke responsiviteit'. Deze drie mechanisme komen tot uiting in formele regels die het resultaat zijn van politieke besluiten en informele regels die ontstaan uit gedragingen van politieke responsiviteit. Volgens Hustedt & Salomonsen (2014) werkt formele politisering als een zelfbindend mechanisme voor het *schoorsteeneffect*. Naarmate politieke benoemingen een belangrijke rol gaan spelen, zullen steeds meer ambtenaren lid worden van een politieke partij om op hoge posities te komen. De oppositiepartijen binnen de politiek en het bredere publiek zullen hiertegen als gevoelige waarnemers in verzet blijven.

2.4. Kritische reflectie op de literatuur

Volgens Hustedt & Salomonsen (2014) zal in een onzekere politieke omgeving de regering meer politieke benoemingen doen om hun beleid voor langere termijn te beschermen. Naarmate politieke benoemingen een belangrijke rol gaan spelen, zullen meer ambtenaren lid worden van een politieke partij om op hoge posities te komen. Dit wordt ook wel het schoorsteen effect genoemd (Hustedt & Salomonsen, 2014). Op deze manier groeit de bureaucratie uit tot politieke waakhond van de minister en kunnen adviezen gekleurd worden door partijdige aspecten, terwijl het juist gescheiden moet zijn. Echter zijn de meeste bestuurskundigen het over eens dat het onmogelijk is om een duidelijke onderscheid te maken tussen politiek en bestuur (Poulsen, 2018). Daarnaast is er een toenemende vraag naar politieke responsiviteit binnen het ambtelijk apparaat. Dit wilt zeggen dat de ambtenaren in dienst moeten staan van de gekozen politici en hun doelstellingen.

Verder beweren de auteurs dat in alle democratische landen sprake is van een scheidingslijn tussen het politiek, economische, sociaal-cultureel en bureaucratisch systeem. Maar er is weinig gekeken naar het feit hoe deze systemen elkaar beïnvloeden binnen de complexer wordende vormen van het democratisch bestuur. Uit de literatuur blijkt dat de veelzijdige rol van ambtenaren géén nieuwe verschijnsel is. De tweedelig verschijnsel van politiek en bestuur houdt de hoogleraren van het openbaar bestuur al eeuwen bezig. Echter blijkt uit de wetenschap dat het complex is om wat te zeggen over de duidelijke grens tussen bureaucratie en politiek.

In dit onderzoek wordt er specifiek gekeken naar de mate van partijlidmaatschap van bestuurders in onafhankelijke marktautoriteiten. Aan de hand van wetenschappelijke analyse is geprobeerd om te kijken in welke mate politieke overwegingen een rol spelen bij de benoeming van bestuurders in de onafhankelijke marktautoriteiten. Tevens zal gekeken worden wat dit betekent in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid. Voor de marktautoriteiten is het de vraag of de ontwikkelingen rondom ministeriële verantwoordelijkheid leiden tot onderzoek naar politisering van benoemingen in onafhankelijke marktautoriteit? Zijn de benoemingen van bestuurders partijpolitiek gerelateerd? Kunnen ministeries nog enig controle uitoefenen op marktautoriteiten en kan hiermee het probleem van gebrekkig ministeriële verantwoordelijkheid worden opgelost? Dit zijn vragen die binnen de ministeriële regeling voor marktautoriteiten moeten worden onderzocht.

2.5. Conceptueel Model

Op basis van de wetenschappelijke theorieën beschreven in de theoretische kader zijn er hypothesen geformuleerd die in een conceptueel model worden gevisualiseerd.



De hypothesen van het onderzoek zijn:

H0: Er is géén verband tussen politieke factoren en benoemingen van bestuurders in onafhankelijke marktautoriteiten.

H1: Politieke overwegingen kunnen een rol spelen bij benoeming van bestuurders in onafhankelijke marktautoriteiten.

3. Methodologie

3.1. Onderzoeksmethode

In het vorige hoofdstuk zijn een aantal aspecten besproken die nodig zijn om de theorie en de praktijk te begrijpen over marktautoriteiten. Voor marktautoriteiten is gekozen, omdat daar ministeriële verantwoordelijkheid een probleem lijkt te vormen. Vanuit de maatschappij is er behoefte aan versterking van de democratie waardoor vertrouwen van de burger kan toenemen in de toezichtautoriteiten. Aanspreekbaarheid door middel van ministeriële verantwoordelijkheid is daarom relevanter dan ooit. De centrale onderzoeksvraag hierbij is: *“in welke mate speelt politisering een rol bij de benoeming van bestuurders in de onafhankelijke marktautoriteiten en wat betekent dit in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid?”*. Om deze vraag te beantwoorden is gekozen voor een beschrijvend onderzoeksmethode. Bij een beschrijvend onderzoek kijk je namelijk in welke mate iets voorkomt en beschrijf je een bepaald fenomeen (Baarda, 2012). Gegevens van beschrijvend onderzoek kun je categoriseren en weergeven in tabellen en grafieken (zie bijlage).

Voor het conceptualisering van de concepten is het van belang dat de afhankelijke (Y) en onafhankelijke (X) kernbegrippen naar voren komen. Dit geeft namelijk aan dat er een verband is tussen twee variabelen. Wanneer er sprake is van een verband tussen twee variabelen is het mogelijk om hypothesen op te stellen (zie hoofdstuk 2.5). De onafhankelijke (X) variabele van dit onderzoek is politieke factoren en de afhankelijke (Y) variabele is benoemingen. Om deze kernbegrippen te meten is gekozen voor een frequentieonderzoeksvraag. Reden hiervan is om te achterhalen of politieke factoren een rol spelen bij benoemingen van bestuurders in onafhankelijke marktautoriteiten. Het conceptualisering van de concepten zal ook van belang zijn voor de conclusie van het onderzoek. De observatie in dit onderzoek kan namelijk als een bepaald mechanisme worden gezien als het voldoet aan de wetenschappelijke kenmerken van de theorie rondom politisering.

3.1.1. Data-analyse

Om te onderzoeken of de (Y), de (X) variabele wel of niet beïnvloedt, is er gekozen voor een surveyonderzoek (Neuman, 2014). Hierbij is het doel om als onderzoeker niet in te grijpen in bestaande situaties, maar de situatie waar te nemen. Dit type onderzoek wordt ook wel *observational research* genoemd. Door de marktautoriteiten te observeren wordt er gekeken hoeveel bestuurders er lid zijn van een politieke partij? Hoeveel bestuurders een politieke functie hebben vervuld voordat ze bestuurder werden? Of het verschilt per marktautoriteit en of er een verschil is tussen mannelijke en vrouwelijke bestuurders. Deze observatie wordt gedaan door middel van extern gegevens die ergens zijn opgeslagen. Voorbeelden hiervan zijn academische en overheidsgegevens, Google News Archive, archiefwiki, parlementaire websites, sociale media, journalistieke bronnen en de universitaire databank zoals LexisNexis.

Om achter te halen in welke mate de politieke achtergrond van ministers invloed uitoefenen op benoemingen van bestuurders is er gekozen voor een kwalitatieve dataverzamelmethode. De bestaande gegevens die zijn gevonden heeft de situatie rondom het onderzoek over politisering binnen benoemingen niet verstoort. Hiervoor is gekozen, omdat bij een interview de bestuurders andere antwoorden kunnen geven dan de werkelijkheid. De geanalyseerde gegevens zijn ‘open gecodeerd’ per variabele, omschrijving, waarde en type. Om zo efficiënt mogelijk te analyseren, zijn vooraf de variabelen bepaald die onderzocht gaan worden. Aan deze variabelen zijn codes/labels toegekend die nodig zijn voor het fenomeen *politisering* bij benoeming binnen onafhankelijke marktautoriteiten. Deze dataverzamelmethode wordt ook wel *documentenanalyse* genoemd.

3.1.2. Dataverzameling

Voor de verzameling van de gegevens is er expliciet gekeken binnen het domein van marktautoriteiten, omdat die een onafhankelijke status hebben betreft ministeriële verantwoording. Voor het onderzoek is er een codeschema opgesteld met instructies waaruit de waarde, omschrijving en betekenis van de antwoorden terug te vinden zijn. Hierbij is ook onderscheid gemaakt tussen de tekstvariabele, numeriek gegevens en datumvariabele. Op basis van externe gegevens werd gekeken naar bestuursperiode van de bestuurders, de ministers die gingen over benoemingen, partijlidmaatschap en eerdere werkervaring. Tevens werd gekeken naar de naam van de politieke partij van de minister die ging over de benoeming. Dit is van belang, omdat er dan uitspraak kan worden gedaan over politisering bij benoemingen van bestuurders binnen marktautoriteiten.

De variabelen die expliciet in dit onderzoek zijn gebruikt zijn *zboshortname*, *name-nameinitial- surname- gender*, *appointauth*, *partyboardmember*, *partyminister* en *publicsector*. Hieronder een toelichting van de variabelen die zijn gebruikt en de codering die daarbij hoort.

Variabele	Toelichting	Waarde
Zboshortname,	Afkorting van de marktautoriteit	
Name, initial, surname, gender	Voornaam(en), initialen, achternaam(en) en geslacht	
Appointauth	De autoriteit die formeel over de benoeming beoordeling en ontslag van de bestuurder gaat.	1 = de minister, 2 = de minister, op voordracht van een bepaalde partij, 3 = twee of meer ministers, 4 = het kabinet, 5 = het parlement, 6 = anders
Partyboardmember	Partijlidmaatschap van de bestuurder	1 = CDA, 2 = VVD, 3 = PvdA, 4 = D'66, 5 = GroenLinks, 6 = ChristenUnie, 7 = SGP, 8 = FvD, 9 = Denk, 10 = 50plus, 11 = andere partij, 12 = geen lid van een partij, 13 = onvindbaar
Partyminister	De naam van de partij van de minister op het moment dat de bestuurder is benoemd	1 = CDA, 2 = VVD, 3 = PvdA, 4 = D'66, 5 = ChristenUnie, 6 = LPF, 7 = andere partij

Tabel 3.1.2.: Toelichting variabele en de bijbehorende waarde in de codeschema

De informatie die zijn verzameld van participanten (N) zijn gebruikt om uitspraak te doen over een grotere groep bestuurders. Hieruit blijkt dat binnen dit onderzoek gebruik wordt gemaakt van een large-N studie met een totaal van N = 119 respondenten. De 119 bestuursleden die onderdeel uitmaken van de marktautoriteiten zijn te vinden in de bijlage. Met behulp van de gevonden externe gegevens is gebruik gemaakt van de deze variabele. Deze selectieve variabelen zijn expliciet gebruikt om uitspraak te doen over politisering bij benoemingen binnen marktautoriteiten. Nadat de bronnen zijn bestudeerd, zijn de onderwerpen die geanalyseerd worden gecodeerd en uitgewerkt in een Excelschema (zie bijlage Excelschema).

3.2. Casusselectie

In dit hoofdstuk zal de theorie van marktautoriteiten en ministeriële verantwoordelijkheid worden toegelicht. Dit is ook wel de beschrijving van de casus en het empirisch domein waarbinnen dit onderzoek naar politisering verricht gaat worden. De methode dient op iedere

casus van toepassing te zijn. Binnen het onderzoek is de keuze gemaakt om de theorie te toetsen op de casus ‘ onafhankelijke marktautoriteiten ’ in Nederland.

3.2.1. Ministeriële verantwoordelijkheid

De ministeriële verantwoordelijkheid wordt door de RvS als volgt omschreven: *‘de gezamenlijke en afzonderlijke aanspreekbaarheid van ministers op het doen en laten van de regering bij de behartiging van het algemeen belang en de vervulling van taken die aan het ambt van minister zijn verbonden’*. Dit houdt in dat ministers verantwoording afleggen aan het parlement voor hun beleidsdaden (parlement.com, 2021). De ministers zijn samen met de staatssecretarissen politiek verantwoordelijk voor wetgeving en beleid in het land. De minister en/of staatssecretaris geeft verantwoording door het verstrekken van informatie en het verdedigen van besluiten. De politieke controle op het functioneren van de regering is gebaseerd op het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Volgens prof. mr. Drs. D.J. Elzinga en prof. mr. A.W. Heringa (2005) maken de volgende drie elementen deel uit van de ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland (Heringa, 2005): (1) *de verplichting tot het afleggen van verantwoording* (2) *de verantwoordelijkheid berust bij de minister* en (3) *geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid*. Het gedrag van marktautoriteiten wordt gecontroleerd door de minister en het parlement. De marktautoriteit legt verantwoording af aan de minister en die legt weer verantwoording af aan het parlement. Dit wordt ook wel de democratische keten genoemd. Hieruit blijkt dat er een directe verantwoording van bijvoorbeeld de marktautoriteit naar het parlement ontbreekt.

Als gevolg dient de rol van het parlement bij de ministeriële verantwoordelijkheid goed worden afgebakend. De betrokkenheid van het parlement bij toezichthouders kan leiden tot inperkingen van de onafhankelijkheid of beperking van de effectiviteit van het toezicht (van Montfort & Boers, 2009). Dit kan er ervoor zorgen dat er aanpassing komen op de regelgeving. Op deze manier wordt er druk opgevoerd op betreffende ministeriële posten om zich publiekelijk te verantwoorden over het beleid. Een voorbeeld hiervan is de benoeming van bestuurders binnen marktautoriteiten. De minister is namelijk bevoegd om de bestuurders binnen een zelfstandige bestuursorgaan te benoemen, schorsen en te ontslaan. Uit onderzoek blijkt dat het parlement zich niet moet bemoeien met lopende toezichtstaken binnen ministeriële posten (Aelen, 2014). Echter is het van belang dat er vaste momenten worden ingebouwd, waarop de toezichthouder verslag komt doen van hetgeen wat er speelt in de toezichtautoriteit. Het doel hiervan is om ruis of onduidelijkheden te voorkomen die zich voordoen binnen de verantwoordingsmechanisme. Tevens kan dit zorgen voor een onafhankelijke positie van de toezichthouder ten opzichte van het parlement.

3.2.2. Marktautoriteiten




Onder marktorganisatie wordt verstaan; *een rechtspersoon, natuurlijke persoon of andere entiteit handelend in de uitoefening van een beroep of bedrijf verenigd met inbegrip van een onderneming* (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2012) (Overheid.nl, 2021). Voor de juiste benaming is het van belang om marktautoriteiten als markttoezichthouders te benoemen. Reden hiervan is het feit dat marktautoriteiten de taak hebben om aan de hand van toezicht markten goed te laten functioneren. Hiervoor kunnen marktautoriteiten uit eigen beweging marktonderzoeken doen en rapportages maken. Dit kan gebeuren indien dit naar haar oordeel

nuttig is voor de uitvoering van de taken die door de wet zijn opgedragen. Deze marktonderzoeken en marktrapportages zijn vormen van toezicht vanuit een economische perspectief en belang van het publiek. Dit zorgt ervoor dat de onafhankelijkheid kan worden beperkt, omdat er juridische waarborgen worden gesteld als toezichthouder. In het belang van de consument houdt de toezichthouder toezicht op ondernemingen. Dit wordt gedaan om te garanderen dat zij zich aan de marktorderingsregels houden. Door middel van handhaving geeft de wetgever taken en bevoegdheden aan marktautoriteiten, om effectief toezicht te houden. De consumenten worden beschermd wanneer efficiënte welvaartsverdeling in gevaar komt. Dit wordt ook wel marktfalen genoemd (Gautier, 2019). Een voorbeeld van marktfalen is monopolyvorming, waarbij een onderneming eigen prijzen bepaald, onafhankelijk van de vraag naar een product. Een andere vorm is informatiesymmetrie, waarbij consumenten over minder informatie beschikken over de kwaliteit van de product die ze aanschaffen. Dit kan weer leiden tot negatieve gevolgen voor de consumenten.

Vanuit een politiek-bestuurlijk perspectief kan gezegd worden dat marktautoriteiten zelfstandige bestuursorganen zijn. Dit betekent dat de marktautoriteiten het openbaar gezag uitoefenen, en niet ondergeschikt zijn aan de minister (Rijksoverheid, 2021). Het bestuur binnen een marktautoriteit bestaat uit drie leden, onder wie de voorzitters, en is eindverantwoordelijk voor alle besluiten. Verder is de minister bevoegd om bij een zelfstandige bestuursorgaan; de bestuurders te benoemen, schorsen en ontslaan, het salaris van bestuurders vast te stellen en beleidsregels te maken. Op deze manier kunnen bestuursorganen zelfstandig het takenpakket uitvoeren. Dit zorgt voor onduidelijkheid rondom ministeriële verantwoordelijkheid en controle op de toezichthouder. De benoeming vindt plaats aan de hand van deskundigheid die nodig is voor de uitoefening van de taken en maatschappelijke kennis en ervaring. De voorzitter wordt benoemd voor zeven jaar en de overige bestuursleden worden benoemd voor een periode van vijf jaar. De voorzitter en de bestuursleden kunnen eenmaal worden herbenoemd voor eenzelfde periode. Echter kunnen de benoeming en herbenoeming zorgen voor discussie waarbij het waarborgen van het publieke belang in geding kan komen.

Tevens kan de toezichthouder worden beïnvloed door politieke belangen die tegenstrijdig kunnen zijn met het publieke belang. Hieruit kan er een dilemma ontstaan tussen de onafhankelijkheid van de marktautoriteiten enerzijds en wettelijke plicht tot controle anderzijds. De marktautoriteiten zijn namelijk afhankelijk van de bevoegdheden die de wetgever hen toekent. De wetgever is de eerste verantwoordelijke in het tegengaan van marktfalen. Om hiervoor te zorgen beschikken de marktautoriteiten over bevoegdheden zodat ze kunnen ingrijpen. De wet wordt hierdoor als een instrument gezien om effectief toezicht te kunnen houden.

Voorbeelden van enkele marktautoriteiten die op het ogenblik bijdragen aan transparante marktprocessen en goed functioneren van marktorganisaties :

-  de Autoriteit Financiële Markten (AFM)
-  de Autoriteit Consument en Markt (ACM)
-  de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)

- ✚ de Kansspelautoriteit
- ✚ De Nederlandse Bank (DNB)

3.3. Betrouwbaarheid en validiteit

Volgens Baarda (2012) is betrouwbaarheid de mate waarin een meting beïnvloed wordt door toevallige fouten (Baarda, 2012). Om de betrouwbaarheid te waarborgen is er gebruik gemaakt van grote hoeveelheid data, waarbij gegevens zijn opgeslagen. Doordat op deze manier veel statistische berekeningen mogelijk zijn wordt de onbetrouwbaarheidsmarge ook kleiner en kan men algemene uitspraken doen. Tevens focust Baarda (2012) zich op de nauwkeurigheid en consistentie van betrouwbaarheid. Om de nauwkeurigheid te waarborgen is in tabel 3.1.2 weergegeven naar welke variabelen wordt gezocht. Hierbij zijn de vragen en antwoorden uitgekozen die specifiek met het politisering fenomeen te maken hebben. Om de consistentie te waarborgen is gekeken naar herhaalbaarheid van het onderzoek. Alle gegevens worden verzameld in een Excelbestand en er wordt aangegeven naar welke indicatoren wordt gezocht.

Volgens Neuman (2014) gaat de herhaalbaarheid over de beschrijving van de methodologie en dataverzameling van het onderzoek. Binnen dit onderzoek zorgen de codeschema en instructies ervoor dat een andere onderzoeker dit onderzoek zou kunnen herhalen. Daarbij is het mogelijk dat er wisseling in context kan ontstaan door het ontstaan van nieuwe situaties. Daarnaast kan er sprake zijn van onvolledige onderzoeksresultaten doordat persoonlijke gegevens onvindbaar zijn. Een voorbeeld is dat partijpolitiek achtergrond bij sommige topambtenaren moeilijk vindbaar is. Hierdoor is het van belang dat de onderzoeker zich bewust is van de manier hoe er gewerkt is met de codeschema en zich daarop kan anticiperen. Uiteindelijk moeten de begrippen meetbaar worden gemaakt zodat er géén onduidelijkheid kan ontstaan over de betekenis. Dit geeft aan dat het onderzoek moet meten wat het daadwerkelijk wilt meten en de gegevens generaliseerbaar moeten zijn. Dit wordt ook wel interne en externe validiteit genoemd.

Om de interne validiteit te garanderen is in hoofdstuk 2 geprobeerd om de begrippen te operationaliseren en te discussiëren. Hierdoor zijn de theoretische begrippen waarvoor metingen plaatsvinden duidelijk naar voren gebracht. Om de externe validiteit te garanderen is er in paragraaf 3.2 een casusbeschrijving weergegeven om de generaliseerbaarheid van het onderzoek te waarborgen. Middels een *exemplifying case* wordt de casusbeschrijving gebruikt om een passende context te bieden voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

4. Resultaten

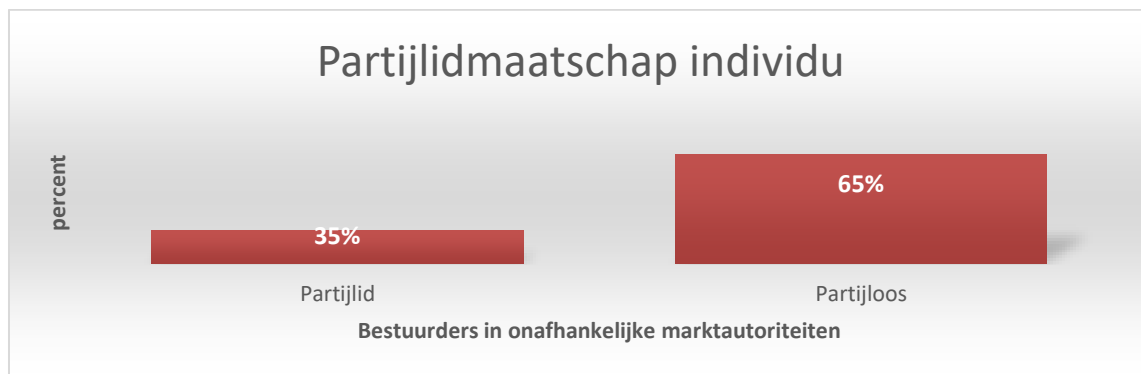
In het volgende hoofdstuk zullen de resultaten uiteengezet en toegelicht worden. Deze resultaten zijn voortgekomen uit het theoretische kader de analyse. De deelvragen van het onderzoek zullen verdeeld worden onder empirisch paragraaf 4.1 en empirisch paragraaf 4.2. In paragraaf 4.1 zullen de belangrijkste bevindingen omtrent politisering binnen marktautoriteiten toegelicht worden. Naast de bevindingen zal ook geprobeerd worden om de theorie van politisering toe te passen aan de resultaten van de benoemingen van bestuurders. Op deze manier kan het duidelijk worden of, en zo ja hoe, politisering de benoeming van bestuurders kan beïnvloeden. Tevens zal in deze paragraaf de eerste deelvraag worden beantwoord. Deze luidt: *“in welke mate is er sprake van politisering bij benoeming van bestuurders binnen onafhankelijke marktautoriteiten?”*

Om antwoord te geven op de eerste deelvraag worden cijfers gepresenteerd aan de hand van grafieken. Om uitspraak te doen omtrent politisering bij benoemingen zal eerst gekeken worden hoeveel bestuurders van marktautoriteiten lid zijn van een politieke partij. Vervolgens zal gekeken worden van welke partij de bestuurders lid zijn, het verschil van mannelijke en vrouwelijke bestuursleden en wat hun politieke functies zijn. Tot slot zal ook gekeken worden naar het percentage partijlidmaatschap van de bestuursleden per marktautoriteit. Hier is expliciet voor gekozen, omdat deze factoren te maken hebben met het fenomeen politisering. Tevens geven deze factoren een toelichting over de onafhankelijke en afhankelijke variabele.

4.1. Belangrijkste bevindingen omtrent politisering binnen marktautoriteiten

Hoeveel bestuurders van marktautoriteiten zijn lid van een politieke partij?

Voor dit onderzoek rondom partijbenoemingen zijn in totaal 119 bestuursleden opgezocht van verschillende marktpartijen. Uit onderzoek blijkt dat in totaal 41 bestuursleden lid zijn van een politieke partij. Dat is 35 procent van het totaal aantal. Verder blijkt uit onderzoek dat 78 bestuursleden partijloos zijn. Dat is 65 procent van het totaal aantal. Deze cijfers geven weer dat binnen de onafhankelijke marktautoriteiten meer partijloos bestuurders dan bestuurders met een politiek lidmaatschap. Tevens geeft dit de mate van objectiviteit en onpartijdigheid aan binnen op afstand geplaatste autoriteiten. Het handelen van de bestuurders binnen de marktautoriteiten wordt in hoge mate gekenmerkt door partijloosheid. Dit wilt ook zeggen dat er vermenging wordt vermeden en dat de bestuurders zoveel mogelijk betrouwbaar en zorgvuldig is. Uit de cijfers blijkt ook dat een grote percentage van de bestuurders zich houden aan de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR) (Rijksoverheid, 2019). In de GIR staat namelijk dat burgers erop moeten kunnen vertrouwen dat de overheid onpartijdig is en dat beslissingen op objectieve gronden worden genomen. Het algemeen belang dient voor het persoonlijke belang te staan en er dient géén sprake te zijn van vriendjespolitiek.

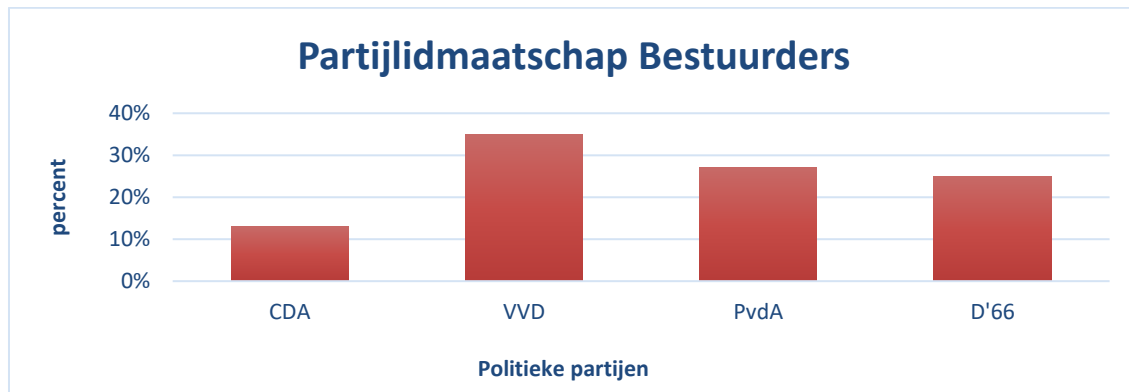


Percentage partijlidmaatschap per individu in dataset (N=119)

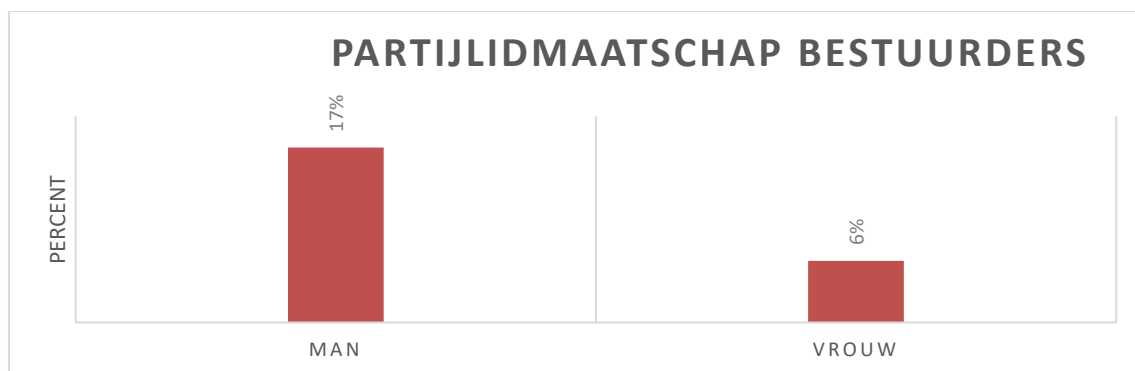
Van welke politieke partij zijn de bestuurders lid?

Uit onderzoek blijkt dat van de 41 bestuursleden die lid zijn van een politieke partij de meeste afkomstig zijn van de VVD (15). De PvdA telt (11) individuen, D66 (10) en het CDA in totaal (5). Het feit dat in de loop der jaren de ene partij meer bestuurders heeft met een politieke lidmaatschap dan de ander kan het gevolg zijn van de regeringen die met tijd veranderen. Uit onderzoek blijkt dat er 41 bestuursleden zijn met een actieve politieke lidmaatschap. Hiervan blijkt dat er 31 mannelijke en 10 vrouwelijke bestuursleden een partijlidmaatschap hebben. Uit de cijfers valt het op dat er meer mannelijke bestuursleden zijn met een partijlidmaatschap dan vrouwelijke. Van de bestuursleden die politieke lidmaatschap hebben zijn de meeste afkomstig van de VVD. De VVD zit de tien jaar als grootste partij in de regering en kreeg bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 de meeste stemmen (Kiesraad, 2021).

In de aanleiding van het onderzoek werd ook duidelijk dat de politiek ook meer is doorgedrongen in de cultuur en werkomgeving van ambtenaren. Volgens hoogleraar Bekker blijkt de ambtelijke dienst namelijk te politiseren: “niet omdat Nederland politieke benoemingen van ambtenaren kent, maar omdat politieke waarden de torens in sluipen” (Bekker, 2019) (De Groene Amsterdammer, 2019). De cijfers uit dit onderzoek bekrachtigen de beweringen van Dekker. Uit de eerdere paragraaf blijkt namelijk dat bestuursleden met 65 procent partijloos zijn. Dit wilt zeggen dat het grootste aantal van de bestuursleden niet worden benoemd op basis van politieke partijlidmaatschap. Dit neemt niet weg van het feit dat politieke waarden de ministeries insluipen. Volgens hoogleraar Bekker vaart de politiek namelijk op emoties, koerst het op electorale belangen en is gericht op korte termijn. Hierbij kijkt de politiek vooral naar de media en laat de beeldvorming de politieke stellingname bepalen. Bekker pleit daarom voor de ambtelijke waarden, zoals expertise en durven tegenspreken. Een ambtenaar moet daarom eerst ‘willen’ en vervolgens ‘durven’ aandringen voor het uitvoeren van taken van het algemeen beleid.



Percentage partijlidmaatschap bestuurders (N=41)



Percentage mannelijke en vrouwelijke bestuursleden (N=119)

Bestuurders met een politieke functie voordat ze bestuurder werden binnen marktautoriteit

Uit onderzoek blijkt dat in totaal 10 bestuursleden een (andere) politieke functie hebben vervuld voordat ze bestuurslid werden. Dat is één vierde van de bestuursleden die lid zijn van een politieke partij en 6 procent van het totaal aantal. Tevens zijn er bestuursleden (9) die als Eerste of Tweede Kamerlid een dienst hebben uitgemaakt. Dit is in totaal 5 procent van de totaal aantal bestuursleden binnen marktautoriteiten waar onderzoek naar is gedaan. Tevens blijkt uit onderzoek dat een groot deel van de bestuursleden binnen marktautoriteiten géén politieke functie hebben uitgeoefend.

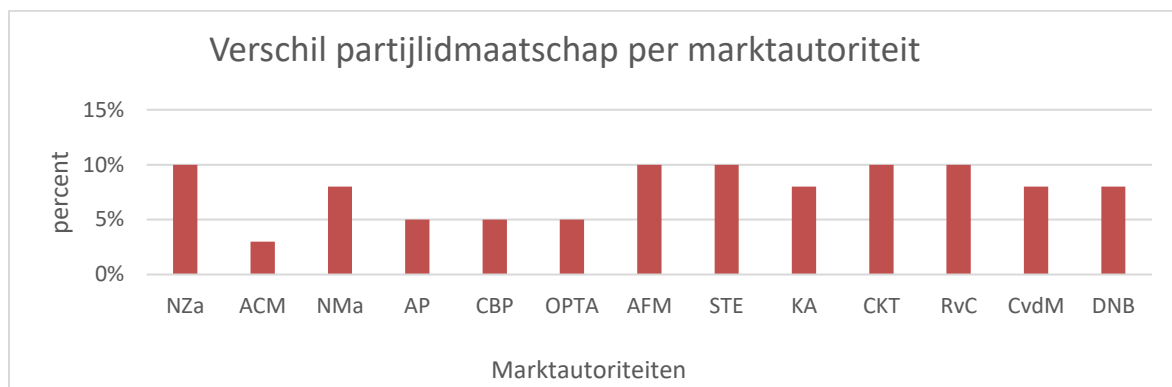


Percentage bestuursleden met een politieke functie (N=119)

Verschil partijlidmaatschap per onafhankelijke marktautoriteit

Uit onderzoek blijkt dat partijlidmaatschap is verdeeld over verschillende marktautoriteiten. In totaal is er gekeken naar 13 marktautoriteiten. Bij de meeste marktautoriteiten blijkt dat

maximaal 10 procent van de bestuurders een politieke partijlidmaatschap heeft. Het feit dat 65 procent van het totaal aantal bestuursleden partijloos zijn geeft aan dat binnen toezichthoudende instanties het model van de neutrale ambtenaar voor een grote deel geldt. Echter moet hiermee wel uitgekeken worden. Partijloos dient in het onderzoek namelijk niet alleen voor een bestuurder die geen partijlidmaatschap heeft, maar ook als lidmaatschap niet kan worden gevonden. Het blijft daarom een complexe fenomeen om te onderzoeken, omdat gekozen bestuursleden niet snel hun politieke achtergrond toegeven. Daartegen blijkt dat slechts 35 procent een politieke partijlidmaatschap hebben binnen marktautoriteiten. Echter blijft er de vraag of deze benoemingen te maken hebben met politieke loyaliteit aan politici of dat er sprake is van toeval.



Percentage partijlidmaatschap per autoriteit (N= 119)

4.1.1. Theorie politisering koppelen aan resultaten uit het praktijk van benoemingen bij bestuurders

Hustedt & Salomonsen, 2014; Dahlström en Niklasson, 2013; Kopecky en Scherlis, 2008; Ennsner-Jedenastik, 2016 zijn allen van mening dat politisering voor een dilemma staat tussen neutraliteit en politieke responsiviteit. Enerzijds wenst de regering dat ambtenaren professioneel handelen, maar anderzijds het beleid spoedig mogelijk uitvoeren. Daardoor kan politisering van het ambtelijk apparaat worden gezien als een bewuste strategische keuze van het politieke systeem. Binnen alle democratische landen beweren de regeringen dat er sprake is van een scheidingslijn tussen het politiek, economische, sociaal-cultureel en bureaucratisch systeem. Echter kunnen deze systemen ook elkaar beïnvloeden door de complexer wordende vormen van het democratische bestuur. Hierdoor dienen ambtenaren een balans te vinden tussen traditionele bureaucratische regels en tegelijkertijd het zorgen voor efficiëntie binnen het openbaar bestuur. Politici zijn namelijk geneigd om ministeriële posities te politiseren, ondanks de negatieve gevolgen die kunnen ontstaan. Deze kunnen ontstaan door ideologische standpunten, mate van dominantie over staatsapparaat en parlementaire steun vanuit de regeringspartij. Het partijprofiel wordt in dit aspect gebruikt om beleidsconflicten tussen politici en bureaucraten te verminderen en aanhangers te belonen. Vanwege de ideologische afstemming kunnen beleidsconflicten worden verminderd en overeenstemming worden bereikt.

Als we vanuit Hustedt en Salomonsen (2014) naar de resultaten kijken zien we dat partijdigheid wordt weerspiegelt door loyaliteit van de ambtenaar. Het feit dat 65 procent van

de bestuursleden partijloos zijn geeft aan dat de bestuurders over het algemeen neutraal zijn. Dit geeft aan dat de bestuursleden voor een grote deel hun positie te danken hebben aan de ambtelijke neutraliteit. Echter blijkt ook uit de cijfers dat 35 procent van de bestuursleden een politieke lidmaatschap hebben. Volgens Hustedt & Salomonsen (2014) kan dit een voorbeeld zijn van het *schoorsteeneffect*. Naarmate de politieke benoemingen van bestuurders een rol gaan spelen binnen marktautoriteiten zullen steeds meer bestuurders lid worden van een politieke partij. Dit blijkt ook uit onderzoek. Op de vraag over politieke partijlidmaatschap is het grootste percentage afkomstig van de VVD. De VVD is de grootste politieke partij in de Tweede Kamer. Bij de aflopen Tweede Kamerverkiezingen van 2021 kreeg de partij voor de vierde keer op rij de meeste stemmen. Dit resulteerde op 34 zetels van de 150 in de Tweede Kamer. De cijfers over politieke lidmaatschap geven een andere kant weer dan het neutrale ambtelijk apparaat. Van de ambtenaren wordt namelijk verwacht dat ze neutraal handelen. Aan de andere kant zien we 35 procent van de ambtenaren oog hebben voor politieke belangen en wensen. Uit de theorie blijkt dat ambtenaren hierdoor te veel aan hun eigen partijbelang denken in plaats van het algemeen belang.

Dit kan volgens de *'regulatory capture'* theorie van Alketa Peci (2020) bewust of onbewust averechts werken. Volgens deze theorie kan bijvoorbeeld een marktautoriteit, in plaats van het algemeen belang, in het belang handelen van bepaalde groepen. Dit kan bewust of onbewust gebeuren. Als hier sprake van is dan spreekt men over *captured agencies*. Volgens Hustedt & Salomonsen (2014) kunnen adviezen in zulke gevallen gekleurd worden, waardoor partijdige aspecten sterker worden. Dit zorgt er uiteindelijk ook voor dat het evenwicht tussen neutraliteit en politieke responsiviteit op tegenstrijdige manier wordt gewijzigd.

Neutrale ambtenaar

Uit de resultaten blijkt dat er maar 5 procent van de bestuursleden binnen marktautoriteiten een politieke functie hebben vervuld 'voordat' ze bestuurder werden. Dit geeft aan dat een grote deel van de bestuursleden géén politieke functie hebben uitgeoefend. Als we vanuit Ebinger et al. (2019) dit analyseren komen we uit op de dimensie van *'loyaliteit aan de minister met betrekking tot beleidskwesaties'*. In dit geval neemt de topambtenaar een voorzichtige houding aan bij een politieke affaire om het openbaar belang te beschermen. Tevens blijkt uit onderzoek dat 65 procent van de bestuursleden partijloos zijn. Dit geeft aan dat binnen bestuurders van marktpartijen het model van de *neutrale ambtenaar* van Weber voor een grote deel geldt. Tevens blijkt dat één vierde deel van de bestuursleden die benoemd zijn een eerdere carrière hadden binnen de publieke sector. Volgens de literatuur van Meyer-Sahling (2008) kan dit te maken hebben met politisering op een open manier. Uit de resultaten zien we dat de bestuursleden binnen marktautoriteiten worden vervangen door 'buitenstaanders' uit de wereld van Rechtsgeleerdheid.

4.2. Benoemingen in het licht van ministeriële verantwoordelijkheid

In deze paragraaf wordt de tweede deelvraag beantwoord. Deze luidt: *"In hoeverre leidt de problematiek rondom ministeriële verantwoordelijkheid bij onafhankelijke marktautoriteiten tot onderzoek naar politisering van benoemingen?"*

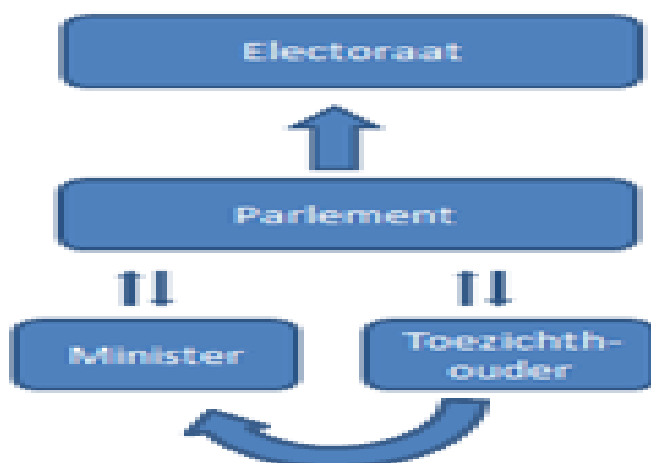
Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is een literatuurstudie uitgevoerd over de vervulling van ministeriële verantwoordelijkheid binnen onafhankelijke marktautoriteiten. Zoals in de casusselectie beschreven betekent ministeriële verantwoordelijkheid dat het parlement de minister om verantwoording kan vragen van het onder haar leiding gevoerde beleid. Als het parlement niet tevreden is over de verklaring van de minister, dan kan dat een reden vormen om vertrouwen op te zeggen. Dit zorgt voor een preventief effect voor ministers, omdat ze rekening moeten houden met het feit dat ze altijd aangesproken kunnen worden door de Kamer (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1992-1993). Dit preventief effect kan ervoor zorgen dat het als een afstraffing kan functioneren voor de ambtelijke dienst. Daarnaast bestaan de ministeries uit veel complexe organisaties met veel overlappingsen en tegenstrijdigheden. De ministeries zijn verantwoordelijk voor het uitleggen, motiveren en verdedigen van het gevoerde beleid. Dit wordt gedaan ten aanzien van de parlementaire controle vanuit de Kamer. De ministeriële verantwoordelijkheid dient optimaal te functioneren voor een goede werking van de parlementaire controle. Hierover ontstaat er een discussiepunt hoe het parlement aan informatie kan komen. De minister heeft de bevoegdheid instructies te geven over een onderdeel van de ambtelijke taakuitoefening. Echter worden niet alle taken van de rijksoverheid verricht op ministeriële departementen.

Uit analyse blijkt dat het ambtelijke en politieke systeem optimaal op elkaar moeten aansluiten. Er heerst namelijk een spanning en discussie rondom ministeriële verantwoordelijkheid. Een ontwikkeling die hiertoe heeft geleid is het in toenemende mate op afstand plaatsen van taken en bevoegdheden van (semi) onafhankelijke instanties. Deze instanties kunnen de zelfstandige bestuursorganen zijn of een andere vorm van toezicht, zoals marktautoriteiten. In dit onderzoek worden deze ook genoemd als *toezichthouder of organisaties op afstand*. Deze organisaties op afstand zijn volgens de Kaderwet zbo bestuursorganen die op grond van de wet een zelfstandige positie innemen. Deze organisaties kunnen uitsluitend worden ingesteld als er behoefte is aan zelfstandig onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. Taken worden hierdoor verzelfstandigd die naar hun aard een beperkte zeggenschap hebben van de minister. Het beleid ten aanzien van verzelfstandiging is tegenstrijdig en dit leidt tot onduidelijkheid van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarnaast zorgt verzelfstandiging voor beperking van verantwoordelijkheid van de minister en van de controle van het parlement. Uit de inleiding van dit onderzoek blijkt ook een sterkere rol wordt toegekend aan onafhankelijke instanties. Deze sterkere rol voor onder andere zelfstandig bestuursorganen en marktautoriteiten zorgt voor een onoverzichtelijk verdeling van taken en verantwoordelijkheden.

De markttoezichthouders zijn niet te vergelijken met klassieke zelfstandige bestuursorganen (Raad van State, 2020). Deze toezichthouders hebben namelijk meer macht, omdat zij veel taken naast elkaar uitoefenen: uitvoering, toezicht, geschilbeslechting en regelgeving. Ook als het gaat om beleidsvorming hebben deze toezichthouders een juridisch gewaarborgde onafhankelijkheid. Door de Europese regulering en de daaruit voortvloeiende institutionele inbedding dreigt de uitoefening van deze bevoegdheden aan staatsrechtelijke structuur te worden onttrokken. Dit zorgt voor problemen voor de vervulling van ministeriële verantwoordelijkheid bij marktautoriteiten. De variëteit aan instellingen zorgt er ook voor dat

de verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid voor het geheel daardoor zoek raakt. De politieke verantwoordelijkheid is te zeer gespreid en dit zorgt voor het probleem van de *vele handen*. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt niet alleen moeilijker naarmate er variëteit is aan instellingen, maar ook variëteit aan bestuurders met politieke achtergrond. Politieke benoemingen kunnen namelijk zorgen voor verleiding om van de regels af te wijken en deuren te openen naar willekeur, misbruik en ongelijke behandelingen. De politieke inmenging binnen marktautoriteiten heeft rechtstreeks gevolgen voor de kwaliteit van ministeriële verantwoording. Volgens de RvS stelt dit het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid in een ander daglicht (Raad van State, 2020).

Het markttoezichthoudersberaad is het hiermee eens. Volgens het markttoezichthoudersberaad dient het markttoezicht onafhankelijk te zijn van de politiek (Markttoezichthoudersberaad, 2011). Er kan namelijk spanning ontstaan als het handelen van de regering direct of indirect binnen de reikwijdte van het toezicht valt. Zonder dat er sprake is van invloed dient er wel een goede werkrelatie te komen tussen marktautoriteiten en ministeries met open dialoog. Hierin moet het oplossen van problemen in de markt centraal staan. Toezichthouders kunnen daarbij vooral een signalerende functie hebben. Beleidsbepaling ligt dan zoals gewoonlijk bij de politiek. Dit kan ook gebeuren zonder inmenging van de politiek in het functioneren en benoemingen van bestuurders in marktautoriteiten. Voor de vervulling van de ministeriële verantwoordelijkheid is er vanuit het parlement behoefte aan informatie. De marktautoriteiten willen graag die behoefte voorzien door uitleg te kunnen geven aan de Kamer. Echter is daarvoor rechtstreeks verantwoording gewenst tussen het parlement en de marktautoriteiten. De toevoeging van deze verantwoordingsmechanisme tussen marktautoriteiten en het parlement komt niet 'in plaats van' het verantwoordingsmechanisme jegens de minister (Aelen, 2014). De minister blijft namelijk verantwoordelijk voor zijn beleid ten aanzien van het toezicht. Zie *figuur 4.2*. omtrent directe verantwoording van markttoezichthouder naar het parlement.



Figuur 4.2: Directe verantwoording van markttoezichthouder naar het parlement

Uit de analyse blijkt dat de RvS ervan overtuigd is dat de benoeming van bestuurders opnieuw moet worden bezien. Onder leiding van de minister die belast is met verantwoordelijkheden dient te worden gewerkt aan ambtelijk vakmanschap, kwaliteit van de rijksdienst en

informatiehuishouding. De druk van de ministeriële verantwoording is als gevolg van problemen in de uitvoering ook toegenomen. Dit leidt weer naar de vraag van directe verantwoording van markttoezichthouders naar het parlement. Tevens stimuleert dit op een gerichte verantwoordingscultuur met verantwoordingsdebatten. Volgens de RvS ontstaat hierdoor een betere balans tussen de wetgeving, het beleid en de uitvoering. Met directe verantwoording (zie *figuur 4.2*) wordt de positie van de toezichthouder versterkt. Als gevolg hiervan is hij namelijk minder afhankelijk van de minister. De marktautoriteiten krijgen op deze manier een eigenstandige positie ten opzichte van het parlement. Dit is van belang, omdat de overheid in bepaalde gevallen een direct eigen ‘financieel’ belang heeft in de sector. Met de eigenstandige positie wordt de risico op (ongewenst) politieke bemoeienis kleiner en worden toezichttaken op onpartijdige manier uitgevoerd. De toezichthouders dienen dan te beschikken over bevoegdheden die hen ertoe in staat stellen doeltreffend te werk te gaan. De onafhankelijkheid van markttoezichthouders is namelijk essentieel voor de effectiviteit van het toezicht.

Vanuit politiek-bestuurlijk perspectief draait de onafhankelijke status van toezichthouders om het vertrouwen van de burger. Dit heeft daarom ook betrekking op de verhouding tussen overheid en de samenleving. Toezichthouders dienen onafhankelijk te zijn zodat zij in de behartiging van publieke belangen niet beïnvloed worden door politieke belangen. Het vermijden van politisering binnen marktautoriteiten kan uiteindelijk zorgen voor directe verantwoording naar het parlement. Marktautoriteiten kunnen aan het parlement hun problemen vertellen en uitleggen wat er gaande is binnen het beleid van toezicht. Tevens wordt het zo overzichtelijker welke instantie voor welke taak verantwoordelijk is. De problematiek rondom ministeriële verantwoordelijkheid leidt tot onderzoek naar politisering van benoemingen, omdat de uitvoering van marktautoriteiten politieker zijn geworden. De rollen van de bestuurders binnen marktautoriteiten zijn daardoor minder duidelijk. Dit komt door de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die het werk van het ambtelijk apparaat sterk heeft veranderd. Door de verkokering van het ministeriële verantwoordingsproces is het werk van de ministeries politieker geworden. De aandacht van de ambtenaren is daardoor gericht op korte termijn doelen en het uit de wind houden van de ministers.

5. Conclusie, discussie en aanbevelingen

5.1. Conclusie

In deze studie is gekeken naar de mate van politisering bij benoemingen van bestuurders in onafhankelijke marktautoriteiten. In het belang van het onderzoek is er gekeken of de resultaten iets kunnen betekenen in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid. Om gestructureerd te werk te gaan is de volgende onderzoeksvraag onderzocht: *“in welke mate speelt politisering een rol bij de benoeming van bestuurders in de onafhankelijke marktautoriteiten en wat betekent dit in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid”?* Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is een literatuurstudie uitgevoerd en externe gegevens geanalyseerd en gecodeerd. Om achtergrondinformatie over bestuurders binnen marktautoriteiten te verzamelen zijn codes/labels toegekend aan de hand van een codeschema. Tevens is er een theoretische analyse uitgevoerd om te kijken in hoeverre de problematiek rondom ministeriële verantwoordelijkheid leidt tot onderzoek naar politisering van

benoemingen. Op basis van deze gegevens kan er antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek.

Uit de wetenschappelijke analyse blijkt dat politisering onder bestuursleden wordt nagestreefd door ideologische standpunten, mate van dominantie over staatsapparaat en de parlementaire steun door de regeringspartijen. Politisering staat daarom voor een dilemma tussen neutraliteit en politiek responsiviteit. Aan de ene kant wordt van de ambtenaren verwacht dat ze professioneel handelen, maar anderzijds ook dat ze spoedig mogelijk het beleid uitvoeren. Politisering blijft een belangrijke rol spelen bij het bekleden van hoge posities, zolang politieke partijen actieve ledenbestanden blijven behouden. Uit meerdere wetenschappelijke artikelen blijkt dat politisering als een belangrijke drijfveer functioneert voor politieke partijen bij het uitoefenen van controle op het ambtelijk apparaat.

Ondanks deze analyse blijkt uit de resultaten van dit onderzoek dat meer dan de helft van de bestuurders binnen marktautoriteiten géén lid zijn van een politieke partij. Dit kan gezien worden als loyaliteit van de ambtenaar. Het handelen van de bestuurders binnen de marktautoriteiten wordt in hoge mate gekenmerkt door partijloosheid. Uit cijfers blijkt namelijk dat 65 procent van de onderzochte bestuurders partijloos zijn. In dit percentage horen ook de bestuursleden bij waarvan de politieke partij onvindbaar is. Echter heeft dit onderzoek laten zien dat er uitgekeken moet worden met het trekken van conclusie omtrent politieke partijdigheid bij bestuurders. Uit de resultaten blijkt namelijk dat het vinden van persoonlijke informatie soms moeilijk kan zijn. Daaruit blijkt dat politisering binnen marktautoriteiten een complexe fenomeen is om te onderzoeken, omdat bestuursleden niet snel hun politieke achtergrond toegeven. De reden hiervoor ligt in het gegeven dat politisering als strategische keuze wordt gebruikt voor het politieke systeem. Ondanks het feit dat een grote percentage bestuursleden géén lid zijn van een politieke partij, is wel een deel (35 procent) dat actief lidmaatschap heeft. Dit kan een voorbeeld zijn van het schoorsteeneffect. Naarmate ‘politieke’ benoemingen een rol gaan spelen binnen marktautoriteiten zullen bestuurders lid worden van een politieke partij. Deze benoemingen kunnen ontstaan door ideologische standpunten om beleidsconflicten te verminderen en overeenstemming te bereiken.

Uit de analyse blijkt dat politisering bij benoemingen bewust of onbewust averechts kunnen werken. Hierdoor kunnen marktautoriteiten taken verrichten voor een bepaalde groep, in plaats van handelen in het algemeen belang. Deze mindset kan zorgen voor veel complexiteit waardoor het ambtelijke en politieke systeem niet optimaal op elkaar aansluiten. In dat geval zorgt het voor spanning en discussie rondom ministeriële verantwoordelijkheid. Uiteindelijk zijn de ministeries namelijk verantwoordelijk voor het uitleggen, motiveren en verdedigen van het gevoerde beleid van marktautoriteiten. Ondanks het feit dat volgens de Kaderwet zbo deze autoriteiten op grond van de wet een zelfstandige positie innemen. Deze tweerichtingsverkeer zorgt voor onoverzichtelijkheid rondom de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden.

In het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid zorgt politieke benoemingen voor het probleem van de ‘vele handen’. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt namelijk

moeilijker naarmate variëteit zijn aan instellingen en bestuurders met verschillende politieke achtergronden. Politisering binnen marktautoriteiten heeft daarom rechtstreeks gevolgen voor de kwaliteit van de ministeriële verantwoording. Dit zorgt namelijk voor o.a. verleiding om van regels af te wijken en het ontstaan van ongelijke behandelingen. In het licht van ministeriële verantwoordelijkheid hebben politieke benoemingen betrekking op de verhouding tussen de overheid en de burgers. Marktautoriteiten dienen onafhankelijk te zijn zodat zij in de behartiging van het algemeen belang niet beïnvloed worden door politieke belangen. Ondanks de cijfers van benoeming anders spreken, blijkt uit de analyse dat de uitvoering van marktautoriteiten politieker zijn geworden. Dit komt vanwege de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die het werk van het ambtelijk apparaat sterk heeft veranderd. Deze redenen zorgen voor spanning binnen de uitvoering van toezichtautoriteiten wat verdere onderzoek vraagt.

In hypothese H1 werd verondersteld dat politieke overwegingen een rol kunnen spelen bij benoeming van bestuurders in onafhankelijke marktautoriteiten. Dit onderzoek lijkt deze hypothese te ondersteunen.

5.2. Discussie & Aanbevelingen

De problematiek rondom ministeriële verantwoordelijkheid leidt tot verdere onderzoek naar politisering van benoemingen. Aangezien bureaucratie een instrument is van de politiek, is het onmogelijk om de politiek en bureaucratie van elkaar te scheiden of onafhankelijk te denken. In Webers ideale bureaucratiemodel kan de onpartijdigheid van de ambtenaar alleen gerealiseerd worden door rationele wetten en regels. Echter zorgen gevoelens en ideologische factoren ervoor dat rationele regels worden tegengehouden. Mensen kunnen namelijk van nature niet volledig rationeel denken. Daarnaast kunnen wetten en regels er alleen voor zorgen dat ambtenaren met moeite volledig neutraal kunnen zijn. In het belang van dit onderzoek moeten we ons de vraag stellen of het erg is dat er überhaupt politieke benoemingen bestaan? In hoeverre loopt de ministeriële verantwoordelijkheid hier een gevaar op? De onpartijdigheid van de bureaucratie kan alleen worden bereikt door aanvaardbare regels en een aangenomen bureaucratisch cultuur. Daartegen zien we dat politisering van het ambtelijk apparaat wordt gezien als een bewuste strategische keuze van het politieke systeem. In de literatuur wordt door Hustedt & Salomonsen (2014) de mate dominantie over staatsapparaat en parlementaire steun vanuit de regeringspartij hierover genoemd.

Uit de resultaten van het onderzoek komen deze oorzaken enigszins terug. Uit observational research blijkt dat van de 35 procent bestuursleden die lid zijn van een politieke partij, de meeste afkomstig zijn van de grootste regeringspartij in Nederland. Tevens blijkt ook dat 65 procent van de onderzochte bestuursleden partijloos zijn. Deze resultaten geven ook de werkelijkheid weer van de beweringen van Bekker (2019). Bekker (2019) is namelijk van mening dat de ambtelijke dienst blijkt te politiseren. Politici zijn namelijk geneigd om

ministeriële posities te politiseren, om beleidsconflicten te verminderen en aanhangers te belonen. Hierbij gaat het voornamelijk om politieke waarde die de ministeries insluipen. De onderzoeksresultaten geven weer dat politieke overwegingen enigszins een rol kunnen spelen bij benoeming van bestuurders in de onafhankelijke marktautoriteiten. Hierbij kan er een vraagteken worden gezet bij de overeenkomst tussen professionele achtergrond van de bestuurders en de kerntaken binnen de marktautoriteiten. In de theoretische analyse zitten daar géén antwoorden bij. Echter wordt het duidelijk dat uitgekeken moet worden met het trekken van een conclusie omtrent benoemingen van bestuurders bij marktautoriteiten. Uit de resultaten is namelijk gebleken dat het vinden van persoonlijke informatie complex kan zijn. Dit is met name het geval als het onderzoek gaat over de invloed van politieke partijlidmaatschap bij bestuurders binnen onafhankelijke marktautoriteiten.

Een interessant vraagstuk binnen dit onderwerp is de problematiek rondom ministeriële verantwoordelijkheid. Het blijft namelijk een discussiepunt wat de benoemingen van bestuurders te maken hebben met de ministeriële verantwoordelijkheid. In hoeverre leidt de problematiek rondom ministeriële verantwoordelijkheid tot onderzoek naar politisering van benoemingen? Uit analyse blijkt dat dit komt doordat politisering binnen marktautoriteiten rechtstreeks gevolgen heeft voor de kwaliteit van ministeriële verantwoording. De variëteit aan toezichthoudende instanties zorgen voor de ‘vele handen’. Naast dat de ministeriële verantwoording hierdoor complexer wordt, ontstaan er op die manier ook variëteit aan bestuurders. Er zal altijd een onderzoek moeten komen naar politieke benoemingen, omdat ideologische standpunten een verleiding kunnen zijn om van regels af te wijken. Deze kunnen deuren openen naar willekeur, misbruik en ongelijke behandelingen binnen de benoeming. De RvS is hierdoor van mening dat dit het functioneren van de ministeriële verantwoording in een andere daglicht brengt. Het is derhalve interessant om een onderzoek uit te voeren naar de onafhankelijkheid van toezichthouders jegens de politiek. Er zou bijvoorbeeld een onderzoek gedaan kunnen worden naar “hoe regeringen direct of indirect binnen de reikwijdte van toezichthouders vallen”. Dit toekomstige onderzoek zou gericht kunnen worden op de relatie tussen onafhankelijkheid en verantwoordingsmechanisme tussen het parlement en de marktautoriteiten.

Het dilemma over integriteit en partijpolitieke invloed blijft een serieuze bedreiging voor de benoemingsprocedure. Dit raakt de integriteit van toezichthoudende autoriteiten, en is daarmee van belang voor het vertrouwen van de burger in de overheid. Marktautoriteiten dienen daarom onafhankelijk te zijn zodat zij in de behartiging van het algemeen belang niet beïnvloed worden door politieke belangen. De resultaten uit dit onderzoek geven weer dat directe verantwoording een antwoord kunnen zijn op eventuele politiseringsmechanisme van benoemingen. Op deze manier kan het overzichtelijk worden welke instantie voor welke taak verantwoordelijk is. Uit de analyse blijkt dat de rollen van de bestuursleden binnen marktautoriteiten minder duidelijk zijn geworden. De maatschappelijke en politieke ontwikkelingen van het ambtelijk apparaat heeft hier naartoe geleid. Echter heeft dit géén invloed gehad op de directe politieke aanhang van bestuursleden binnen marktautoriteiten. Politiek actieve bestuursleden zijn namelijk geslonken in percentage in vergelijking met bestuurders die partijloos zijn. Kan dit kleine percentage van overwegende betekenis zijn bij

benoemingen van bestuurders in marktautoriteiten? Of kan het lidmaatschap een noodzaak zijn bij benoemingen in toezichthoudende autoriteiten? En kan dit beperkt worden tot partijen die met regelmaat deelnemen aan de regering? Deze vragen laten zien dat de politiek vrij staat om actieve leden te stimuleren zodat ze deel kunnen nemen aan de benoemingsprocedure. Vanuit de samenleving wordt wel aangenomen dat bij de benoemingen rekening wordt gehouden met competentie van de bestuurders. De tweedeling tussen competentie en politieke keuzes zullen daardoor de factoren blijven in onze bestuurlijke bestel.

Uit de bevindingen blijkt dat politieke overwegingen enigszins een rol kunnen spelen bij benoeming van bestuurders in onafhankelijke marktautoriteiten. Echter kan hier een vraagteken bij gezet worden, omdat er sprake is van onvolledige onderzoeksresultaten. Een voorbeeld is dat partijpolitiek achtergrond bij sommige topambtenaren moeilijk vindbaar is. Daarnaast heeft dit onderzoek ook zwakke punten. Eén daarvan is het feit dat de verzamelde data alleen op basis van surveyonderzoek is uitgevoerd. Hiervoor zijn door middel van kwalitatieve dataverzamelmethode externe gegevens gebruikt. De reden hiervoor was om het onderzoek over politisering bij benoemingen niet te verstoren. Echter konden interviews met bestuurders een invulling geven over het mechanisme dat een rol heeft gespeeld bij de benoeming. Hierdoor is het mogelijk dat er onvoldoende inzicht is gekregen in het onderwerp. Daarom zou in een vervolgonderzoek over politisering bij benoemingen binnen marktautoriteiten gericht kunnen worden op het benaderen van de bestuurders. Hiermee kunnen de resultaten van deze documentenanalyse met de interviews worden vergeleken. De codeschema binnen dit onderzoek zorgt er in ieder geval voor dat een andere onderzoeker dit onderzoek zou kunnen herhalen. Daarbij dient de onderzoeker zich bewust te zijn van de manier hoe er gewerkt is met de codeschema om zich daarop te anticiperen.

6. Bibliografie

- Aelen, M. (2014, juli). *Beginselen van goed markttoezicht*. Opgeroepen op maart 2021, van <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/298478/Aelen.pdf?sequence=1>
- Alketa Peci, A. d. (2020, juli 27). *Quo vadis? Career paths of Brazilian regulators in Regulations and Governance (2020)*. Opgeroepen op maart 2021, van <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/rego.12348>
- Baarda, B. (2012). *Basisboek Methoden en Technieken- Kwantitatief praktijkgericht onderzoek op wetenschappelijke basis*. Noordhoff.
- Bekker, R. (2019). Kritische reflectie Binnenhof. *De Hofvijver*, 9(102).
- Dahlström, C. &. (2013, april). The politics of politicization in Sweden. *Journal of Public Administration*, 891-907.
- Ennsner-Jedenastik, L. (2016, juli). *The party politicization of administrative elites in the Netherlands*. Opgeroepen op maart 2020, van <https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/s41269-016-0005-1.pdf>
- Falk Ebinger, S. V. (2019, april 25). *The partisan–professiona dichotomy revisited: Politicization and decision-making of senior civil servants*. (Wiley, Red.) Opgeroepen op maart 2021, van Online Library: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/padm.12613>
- Gautier, P. (2019). *Marktfalen: asymmetrische informatie, zoekfricties en marktmacht*. Opgeroepen op maart 2021, van tpedigitaal: https://www.tpedigitaal.nl/sites/default/files/bestand/marktfalen-asymmetrische-informatie-zoekfricties-en-marktmacht_0.pdf
- Halligan, J. (2020, september). *Politicisation of public services in comparative perspective; University of Canberra; Oxford Encyclopedia of Public Administration*. Opgeroepen op maart 2021, van https://www.researchgate.net/publication/344335778_Politicisation_of_public_services_in_comparative_perspective
- Heringa, p. m. (2005). *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid*. Deventer: Kluwer.
- Hustedt & Salomonsen. (2014). Ensuring Political Responsiveness: Politicization Mechanisms in Ministerial Bureaucracies. *International Review of Administratieve Science*, 80(4), 746-776.
- Hustedt, T. &. (2014). Ensuring Political Responsiveness: Politicization Mechanisms in Ministerial Bureaucracies. *International Review of Administratieve Science*, 80(4), 746-776.
- Kiesraad. (2021, maart 26). *Officiële uitslag Tweede Kamerverkiezing 17 maart 2021*. Opgehaald van <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2021/03/26/officiële-uitslag-tweede-kamerverkiezing-17-maart-2021>
- Kopecky, P. &. (2008). Party Patronage in Contemporary Europe. *European Review*, 355-371.
- Krislov, S. (2012). *Representative Bureaucracy*. New Orleans, Louisiana: Quid Pro Books.

- Markttoezichthoudersberaad. (2011, september 5). *Effectief Markttoezicht - Kaderstellende Visie op Toezicht*. Opgeroepen op maart 2021, van acm.nl:
https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/bijlagen/7477_notitie-effectief-markttoezicht.pdf
- Neuman. (2014). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Methods* (7th ed.). Pearson Education Limited. Opgeroepen op november 2020
- NRC Handelsblad. (2020, november 30). *Herstel de verstoorde relatie tussen ambtenaren en politici*. Opgeroepen op maart 2021, van <https://advance-lexis-com.ezproxy.leidenuniv.nl/document/?pdmfid=1516831&crd=8a3d2212-2622-42d9-8625-de5950b92aa0&pddocfullpath=%2Fshared%2Fdocument%2Fnews%2Furn%3AcontentItem%3A61DH-D0F1-DYMH-R2V5-00000-00&pdcontentcomponentid=259064&pdteaserkey=sr1&pd>
- NRC Handelsblad. (2021, maart 6). *Hoe de overheid en burger elkaar kwijtraakten*. Opgeroepen op maart 2021, van NRC Handelsblad: <https://advance-lexis-com.ezproxy.leidenuniv.nl/document/?pdmfid=1516831&crd=d36d25e9-2369-43ca-9cba-ef9882050b70&pddocfullpath=%2Fshared%2Fdocument%2Fnews%2Furn%3AcontentItem%3A624Y-61S1-JC5G-113B-00000-00&pdcontentcomponentid=259064&pdteaserkey=sr0&pd>
- O'Leary, R. (2019). *The Ethics of Dissent: Managing Guerrilla Government*. Sage Publications Inc.
- Overheid.nl. (2021, februari 18). *Instellingswet Autoriteit Consument en Markt*. Opgeroepen op maart 2021, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0033043/2021-02-18>
- parlement.com. (2021). *Ministeriële verantwoordelijkheid*. Opgeroepen op maart 2021, van [parlement.com: https://www.parlement.com/id/vh47j7avxf09/ministeriele_verantwoordelijkheid](https://www.parlement.com/id/vh47j7avxf09/ministeriele_verantwoordelijkheid)
- Parlementaire Monitor. (2021, maart). *Debat over het rapport van de Algemene Rekenkamer 'Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer'*. Opgehaald van <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1ey0/vi3amqy1wdzz>
- Petra van den Bekerom, J. v. (2020, juli 15). Are Citizens More Negative About Failing Service Delivery by Public Than Private Organizations? Evidence From a Large-Scale Survey Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 128-149. Opgehaald van https://watermark.silverchair.com/muaa027.pdf?token=AQECAHi208BE49Ooan9kkhW_Ercy7Dm3ZL_9Cf3qfKAc485ysgAAAqIwggKeBgkqhkiG9w0BBwagggKPMIICiwIBADCCAoQGCSqGSIb3DQEHATAeBgIghkgBZQMEAS4wEQQM7GBokA-3ZoBovvsDAgEQgIICVfMDP7A2XXw-4Myh6f7W_X_qzpEVAyrfehtaQbs6KgevVAe
- Poulsen, B. &. (2018). Functional Politicisation Among Lower-Ranking Civil Servants: Conflicts and Dilemmas in Danish Central Government. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 3(22), 39-63.
- Raad van State. (2020, juni 15). *Advies Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid*. Opgeroepen op maart 2021, van [Rijksoverheid.nl: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/16/advies-rvs-over-ministeriele-verantwoordelijkheid](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/16/advies-rvs-over-ministeriele-verantwoordelijkheid)

- Rijksoverheid. (2021). *Zelfstandige bestuursorganen (zbo's)*. Opgeroepen op maart 2021, van Rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/zelfstandige-bestuursorganen>
- Trouw. (2012, juli). *Leve de bureaucratie!* Opgeroepen op maart 2021, van trouw.nl: <https://www.trouw.nl/nieuws/leve-de-bureaucratie~b86a5f86/>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1992-1993). *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*. Opgehaald van Rapport bijzondere commissie Tweede Kamer der Staten-Generaal: https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19921993/0000012573/1/pdf/SGD_19921993_0002162.pdf
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2012, mei 8). *Kamerstuk Instellingswet Autoriteit Consument en Markt*. Opgeroepen op maart 2021, van Tweede Kamer der Staten-Generaal: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33186-6.html>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2020, oktober 5). *Nader rapport inzake het op eigen initiatief uitgebrachte advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid*. Opgeroepen op maart 2021, van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z17971&did=2020D38854
- van Montfort, C., & Boers, I. (2009). Reden van Toezicht. *Handboek publieke verantwoording*, 143-160.
- Weber. (1999). *Politiek als beroep*. Baarn: Agora.

7. Bijlage

Bijlage: Aantal bestuursleden per marktautoriteit

Aantal bestuursleden	Marktautoriteit
11	Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)
6	Autoriteit Consument & Markt (ACM)
3	Nederlandse Mededingingautoriteit (NMa)
5	Autoriteit Persoonsgegevens (AP)
8	College Bescherming Persoonsgegevens (CBP)
9	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie (Opta)
15	Autoriteit Financiële Markt (AFM)
13	Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE)
5	Kansspelautoriteit (KA)
9	College van Toezicht op Kansspelen (CTK)
12	Raad voor de Casinospelen (RvC)
10	Commissariaat van de Media (CvdM)
13	De Nederlandse Bank

Tabel: Aantal bestuursleden per onafhankelijke marktautoriteit. $N = 119$

Bijlage: Codeschema variabelen van bestuurders

Variabele	Omschrijving	Waarde	Type	Bron
zboshortname	Afkorting marktautoriteit		tekstvariabele	Website organisatie
Name	Voornaam(en) van de bestuurder		tekstvariabele	Website organisatie
nameinitial	Initialen afgekort tussen de letters		tekstvariabele	Website organisatie
surname	Achternaam(en) van de bestuurder		tekstvariabele	Website organisatie
gender	Geslacht van de bestuurder	V of M	tekstvariabele	Website organisatie
appointauth	De autoriteit die de formeel over de benoeming, beoordeling en ontslag van de bestuurder gaat	1 = de minister, 2 = de minister, op voordracht van een bepaalde partij, 3 = twee of meer ministers, 4 = het kabinet, 5 = het parlement, 6 = anders	numeriek	Website organisatie
boardfunction	De functie of portefeuille van de bestuurder	1 = voorzitter, 2 = belast met financiën, 3 = gewoon lid, 4 = anders	numeriek	Website organisatie

partyboardmem	Partijlidmaatschap van de bestuurder	1 = CDA, 2 = VVD, 3 = PvdA, 4 = D'66, 5 = GroenLinks, 6 = ChristenUnie, 7 = SGP, 8 = FvD, 9 = Denk, 10 = 50plus, 11 = andere partij, 12 = geen lid van een partij, 13 = onvindbaar	numeriek	CV, website van de organisatie, Internet
partyminister	De naam van de partij van de minister op het moment dat de bestuurder is benoemd	1 = CDA, 2 = VVD, 3 = PvdA, 4 = D'66, 5 = ChristenUnie, 6 = LPF, 7 = andere partij	numeriek	
priorpos	De sector waar de bestuurder heeft gewerkt voordat zij/hij bij de organisatie werd benoemd	1 = publieke sector, 2 = private sector, 3 = maatschappelijk domein, 4 = anders	numeriek	CV, website van de organisatie, Internet
publicsector	Type publieke sector organisatie waar de bestuurder voor haar/zijn benoeming heeft gewerkt, indien haar/zijn vorige functie in de publieke sector was	1 = een ministerie, 2 = organisatie op afstand, 3 = bij de Eerste of Tweede Kamer, 4 = een tijdelijke commissie ingesteld door de overheid, 5 = lokale overheden, 6 = universiteit, 7 = anders	numeriek	CV, website van de organisatie, Internet

Tabel 3.1.2.: Codeschema variabelen van bestuurders in marktautoriteiten

Bijlage: Excelschema benoeming bestuurders

Table with columns: Ibsortnaam, Idnm, name, m.n.t., tussennaam, geslacht, geboortedatum, etc. It lists numerous appointments to various regulatory bodies across different years.

