



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Transnational networks and domestic agencies : making sense of globalizing administrative patterns

Heijden, M.J.A. van der

Citation

Heijden, M. J. A. van der. (2020, September 30). *Transnational networks and domestic agencies : making sense of globalizing administrative patterns*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/137095>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/137095>

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

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/137095> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Heijden, M.A.J. van der

Title: Transnational networks and domestic agencies : making sense of globalizing administrative patterns

Issue Date: 2020-09-30

Dutch Summary

DUTCH SUMMARY

Transnationale Netwerken en Nationale Agentschappen: Grip op Patronen van Globaliserend Bestuur

Introductie en Onderzoeksvraag

Doordat markten in toenemende mate zijn geïnternationaliseerd, opereren (sub-)nationale toezichthouders steeds vaker in een internationale omgeving. Hier werken ze samen met collega-toezichthouders en beleidsmakers uit andere landen, vaak door deel te nemen aan een van de talloze samenwerkingsverbanden, werkgroepen, commissies, en *task forces* waar het internationale beleidsveld vandaag de dag uit bestaat. Binnen deze vormen van *netwerksamenwerking* wisselen toezichthouders onderling informatie uit en onderhandelen ze over internationale standaarden en richtlijnen om het toezicht op geïnternationaliseerde markten vorm te geven. De implicaties van transnationale netwerksamenwerking voor het functioneren van *nationale* toezichthouders staan in deze dissertatie centraal en worden op twee niveaus bestudeerd.

Allereerst wordt er vanuit een *netwerk-analytisch perspectief* gekeken naar de specifieke vormen van internationale samenwerking en hun uitwerking op het gedrag en besluitvorming van nationale toezichthouders. In het bijzonder wordt hierbij de nadruk gelegd op het in kaart brengen van *netwerkstructuren* om beter te kunnen begrijpen hoe nationale toezichthouders zijn ingebed in internationale samenwerkingsvormen. Anders dan het beschrijven van netwerken als *metaforen*, staat deze focus op netwerkstructuren dit onderzoek toe om een concretere invulling te geven aan *hoe* transnationale netwerken een effect hebben op nationale toezichthouders. Vanuit een netwerk-analytisch perspectief is het immers mogelijk om variatie in netwerkstructuren te beschrijven en verwachtingen te formuleren ten aanzien van hoe nationale agentschappen op verschillende wijze door deze structuren worden beïnvloed.

Daarnaast wordt er in deze dissertatie expliciet ingezoomd op wat er *intern* gebeurt bij nationale agentschappen wanneer zij in toenemende mate betrokken raken bij verschillende internationale beleidsnetwerken. Het groot aantal medewerkers dat namens nationale toezichthouders internationaal actief is, werpt namelijk een aantal belangrijke vraagstukken op ten aanzien van de interne aansturing van deze medewerkers en het coördineren van hun gezamenlijke activiteiten. Enerzijds brengt het opereren in een complexe omgeving aanzienlijke onzekerheid met zich mee en moeten nationale toezichthouders hun organisatieprocessen hier op

aanpassen. Anderzijds wordt de (semi-)publieke context van toezicht gekenmerkt door een noodzaak tot verantwoording. De organisatieveranderingen die nodig zijn om effectief te opereren in een complexe internationale omgeving zijn hierbij niet altijd dezelfde als degenen die nodig zijn om verantwoording af te blijven leggen in een nationale context.

Deze twee analyseniveaus zijn verwerkt in de volgende onderzoeksvraag: “*Hoe worden nationale agentschappen beïnvloed door transnationale netwerken en hoe structureren en coördineren deze agentschappen [intern] hun transnationale netwerkactiviteiten?*”. Deze onderzoeksvraag geeft een overkoepelende structuur aan de analyse die is opgebroken in vier empirische hoofdstukken. De eerste twee empirische hoofdstukken zijn hierbij gebaseerd op het netwerk-analytische perspectief en de laatste twee empirische hoofdstukken hanteren een intra-organisatieel perspectief. Voordat de resultaten van deze hoofdstukken worden beschreven, zijn hieronder eerst de onderzoeksmethoden uiteengezet die nodig zijn voor de invulling van de analyses aan de hand van de verschillende perspectieven. De samenvatting wordt afgesloten met een algemene conclusie waarin een aantal bredere overwegingen en theoretische implicaties van het onderzoek worden meegegeven.

Methoden van Onderzoek

Om focus aan te brengen, bestudeert deze dissertatie de onderzoeksvraag in een specifieke onderzoekscontext. Deze context wordt gegeven door het beleid rond toezicht op de financiële sector, waar onder andere banken, verzekeraars, en de effectenhandel onder vallen. De keuze voor deze context is ingegeven door de overweging dat dat er binnen toezicht op de financiële sector internationaal gezien een grote verscheidenheid aan actoren en instituties actief is en er tevens een groot volume aan regels, richtlijnen, en internationale overeenkomsten bestaat. Dit garandeert dat netwerksamenwerking en het omgaan met complexiteit een relevante overweging is voor de toezichthouders die in deze dissertatie bestudeerd worden. Op die manier staat de keuze voor deze onderzoekscontext toe om data te verzamelen over hoe toezichthouders omgaan met een complexe transnationale omgeving en kan de verzamelde data hierover gebruikt worden voor het ontwikkelen en uitwerken van theorie; de kerndoelstelling van deze dissertatie.

Wat betreft specifieke onderzoeksmethoden, gebruikt het eerste empirische deel van deze dissertatie statistische netwerkmodellen, te weten het Stochastische Actor-Georiënteerde Model. Dit type netwerkmodel is geschikt voor het expliciet modelleren van veranderingen in netwerken en gedrag en staat de onderzoeker toe hierover verklarende onderzoeksvragen te beantwoorden. Middels het verzamelen

van longitudinale data over de bilaterale verdragen tussen toezichthouders kan zo in kaart worden gebracht hoe internationale samenwerking zich door de tijd heen ontwikkelt en welke netwerkpatronen hierin te ontdekken zijn. Belangrijk om hierbij te benoemen is dat deze statistische netwerkmodellen beter rekening houden met de afhankelijkheid van observaties inherent aan netwerkdata dan dat traditionele netwerk analyse methoden dit doen.

Daarnaast gebruikt deze dissertatie kwalitatieve methoden om theoretisch verder invulling te geven aan wat er intern gebeurt bij nationale toezichthouders die in toenemende mate internationaal actief zijn. Aan de hand van 20 interviews met Nederlandse beleidsmakers en toezichthouders die betrokken zijn bij internationale samenwerking op het gebied van toezicht op de financiële sector is in kaart gebracht hoe zij opereren in een internationale omgeving, alsmede de manieren waarop de internationale activiteiten van hun organisaties intern worden gecoördineerd en aangestuurd. Belangrijk om hierbij te benoemen is dat de kwalitatieve data uit de interviews zijn gebruikt voor het *theorie-uitwerking*, waarbij bestaande concepten worden toegepast op een nieuwe onderzoekscontext om deze vervolgens verder uit te werken en over hun toepassing te theoretiseren.

Bevindingen

Netwerk-Analytisch Perspectief

In het eerste empirische hoofdstuk is gekeken naar de toepasbaarheid van een netwerk-analytisch perspectief op het vraagstuk hoe toezichtsstandaarden zich verspreiden over landen. De empirische puzzel hierbij is dat er veel variatie bestaat in de snelheid waarmee toezichthouders deze standaarden ondertekenen en implementeren, zeker ook omdat adoptie van deze standaarden vaak vrijwillig is. Aan de hand van een analyse van hoe een standaard van IOSCO rond informatie-uitwisseling zich de afgelopen decennia over landen heeft verspreid, laat dit hoofdstuk middels statistische netwerkmodellen zien dat standaardadoptie zich verspreidt langs de lijnen van het netwerk, hetgeen duidt op sociale diffusie. Met andere woorden, toezichthouders volgen het gedrag van hun directe netwerkpartners wanneer zij een keuze maken ten aanzien van de adoptie van standaarden. Dit is een belangrijke bevinding omdat er gezien de afwezigheid van een formele autoriteit op het internationale niveau die handhaving kan afdwingen, alternatieve manieren moeten worden gevonden om coördinatie en afstemming te bereiken. Netwerksamenwerking wordt hierbij vaak aangedragen als oplossing voor het probleem van collectieve actie dat internationale regulering en toezicht karakteriseert. Dit hoofdstuk laat zien dat netwerksamenwerking inderdaad deze potentie heeft, maar dat er goed gekeken

moet worden naar de precieze structuur van relaties waar het netwerk uit bestaat. Informatie en invloed verspreiden zich namelijk langs de lijnen van het netwerk en, afhankelijk van hun plek in dit netwerk, zijn toezichthouders hier dus in meer of mindere mate gevoelig voor. Als we beter willen begrijpen hoe toezichtsstandaarden zich verspreiden over landen, is het daarom van cruciaal belang om concreet te zijn over hoe nationale toezichthouders zijn ingebed in bredere transnationale communicatiepatronen. Netwerkanalyse is hierbij een belangrijk instrument om deze patronen in kaart te brengen.

Het tweede empirische hoofdstuk hanteert eveneens netwerk-analytische methoden en focust zich op de vraag hoe internationale netwerken van toezichthouders zich ontwikkelen door de tijd heen. In het bijzonder kijkt dit hoofdstuk naar de vraag wat de drijvende kracht is achter het besluit van twee toezichthouders om een onderling samenwerkingsverband aan te gaan. De formatie van bilaterale verdragen ten aanzien van informatie-uitwisseling wordt hierbij als afhankelijke variabele genomen en de analyse test verschillende hypothesen over of bestaande netwerkstructuren verklaren hoe deze verdragen zich ontwikkelen door de tijd heen. Op basis van een longitudinale analyse van bilaterale informatie-uitwisselingsverdragen tussen nationale toezichthouders op het gebied van effectenhandel, concludeert dit hoofdstuk dat het aangaan van zulke verdragen voornamelijk gedreven wordt door *triadic closure*: het aantal gedeelde partners dat twee agentschappen hebben is een belangrijke voorspeller voor de het onderling aangaan van een verdrag. Dit patroon is consistent met de theoretische redenering dat agentschappen de bestaande relaties in het netwerk gebruiken als informatiesignaal voor de betrouwbaarheid of competentie van potentiële partners. Hiermee wordt aangetoond dat besluitvorming rond bilaterale verdragen en internationale samenwerking niet los gezien kan worden van de bredere dynamiek van het netwerk. Netwerkeffecten spelen een belangrijke rol in hoe internationale patronen van samenwerking zich door de tijd heen ontwikkelen en moeten worden meegenomen in het verklaren van deze patronen.

Al met al, door informatie-uitwisselingsverdragen middels netwerk-analytische methoden te bestuderen is het eerste deel van deze dissertatie er beter in geslaagd om aan te tonen hoe patronen van globaliserend bestuur er daadwerkelijk uit zien, in plaats van het netwerk alleen als krachtige metafoor te gebruiken om deze patronen in abstractere zin te duiden. Dankzij deze benadering kan men preciezere verwachtingen formuleren en testen ten aanzien van *hoe* netwerken een effect hebben. Dit is een belangrijke stap omdat onderzoekers vaak wel wijzen op het belang van netwerkeffecten in beleids- en toezichtsharmonisering, maar deze theoretische intuïtie zelden expliciet testen middels rigoureuze empirisch onderzoek. Aan de hand

van een netwerk-analytisch perspectief biedt deze dissertatie daarentegen een basis om concreter te theoretiseren over wat voor netwerkeffecten men kan verwachten bij de analyse van internationale patronen van samenwerking, alsmede aan aantal handvatten om deze effecten empirisch te toetsen.

Intra-Organisationeel Perspectief

Het vierde en vijfde hoofdstuk verleggen de focus van het netwerk naar lagere analyiseniveaus. In deze hoofdstukken wordt een *intra-organisationeel perspectief* gehanteerd om beter te kijken naar hoe nationale toezichthouders en hun medewerkers omgaan met de steeds complexere internationale omgeving waarbinnen zij moeten opereren.

Hoofdstuk vier vertrekt hierbij vanuit de complexe patronen van informele communicatie die rond internationale samenwerking zijn ontstaan en welke uitdagingen dit oproept voor de toezichthouders en beleidsmedewerkers die hun organisatie internationaal vertegenwoordigen. Zij moeten zich door het steeds complexer wordende beleidsveld heen navigeren en moeten hierbij vaak zelf bepalen wat mogelijke geschikte samenwerkingspartners zijn voor (informele) informatie-uitwisseling en coalitievorming. De moeilijkheid hierbij is dat het inschatten van andermans capaciteiten, prioriteiten, en betrouwbaarheid lastig is, zeker in de context van internationale samenwerking waar het contact minder frequent is en communicatie vaak minder soepel verloopt. Hierdoor ontstaat besluitvormingsonzekerheid rond het kiezen van geschikte samenwerkingspartners en moeten toezichthouders manieren zoeken om met deze onzekerheid om te gaan. In lijn met recentere beleidsnetwerkliteratuur, wordt hierbij geconstateerd dat de institutionele setting van internationale samenwerking nationale ambtenaren helpt om besluitvorming rond samenwerkingspartners te simplificeren, maar dat de mate waarin dit gebeurt afhangt van een aantal specifieke karakteristieken, zoals netwerk grootte, ontmoetingsfrequentie, en bestaande besluitvormingsregels. Daarnaast laat de analyse van dit hoofdstuk zien dat karakteristieken van de organisatie, zoals expliciete boundary-spanning units, en het individu, zoals internationale ervaring, een zelfde rol kunnen vervullen in het verminderen van de onzekerheid rond internationale samenwerking. Op basis hiervan ontwikkelt dit hoofdstuk een theoretisch model met factoren op verschillende niveaus die een rol spelen in de mate van onzekerheid die nationale actoren waarschijnlijk ervaren in internationale samenwerking. Zo'n model is van belang omdat het ons beter laat nadenken over de problemen waarmee nationale toezichthouders geconfronteerd worden zodra ze buiten landsgrenzen opereren en geeft een idee van hoe deze problemen kunnen worden opgelost, zowel op institutioneel als organisationeel niveau.

Het vijfde hoofdstuk bouwt voort op deze inzichten, maar kijkt hierbij vooral naar de geconstateerde uitdaging dat het vaak meerdere medewerkers zijn die tegelijkertijd nationale toezichthouders vertegenwoordigen in verschillende netwerkomgevingen. Middels organisatiethoretische literatuur over boundary-spanning en organisatiestructuur, kijkt dit hoofdstuk expliciet naar hoe het collectieve gedrag van deze individuen *intern* wordt gecoördineerd. De analyse laat hierbij zien dat toezichthouders speciale netwerk coördinatoren aanstellen die functioneren als intern en extern aanspreekpunt voor de activiteiten rond een specifiek netwerk. Zij vormen een schakel tussen experts en besluitvormers op verschillende hiërarchische niveaus en spelen een belangrijke rol in de manier waarop de organisatie informatie verwerkt en hoe deze extern vertegenwoordigd wordt binnen de internationale vormen van samenwerking. In die zin helpen ze nationale agentschappen om de noodzaak tot specialisering en decentralisatie onder druk van de complexe omgevingen waarin ze opereren te verenigen met de noodzaak tot integratie om verantwoording te blijven afleggen in een nationale context. Deze oplossing levert echter ook weer haar eigen problemen op, bijvoorbeeld in de grote informatie- en communicatiestromen die bij deze coördinatoren samenkomen. Al met al, laat dit hoofdstuk zien dat bepaalde keuzes in de organisatiestructuur nationale toezichthouders toestaan beter om te gaan met een complexe internationale omgeving, maar dat diezelfde keuzes ook vragen oproepen ten aanzien van verantwoording in een nationale context.

Middels de concepten uit deze hoofdstukken legt het tweede deel van deze dissertatie dus meer de nadruk op de interne problemen die de toegenomen internationale samenwerking mogelijk oproepen voor nationale toezichthouders. Deze problemen worden vaak genegeerd doordat de bestaande literatuur vooral de focus heeft op principaal-agent relaties tussen toezichthouders en politieke actoren, of meer kijkt naar het effect van internationalisering op de centrale overheid als geheel. Internationalisering heeft echter grote gevolgen voor het intern functioneren van organisaties die om moeten gaan met toegenomen complexiteit van hun omgeving en een steeds uitgebreider takenpakket. Het intra-organisationale perspectief van deze hoofdstukken brengt de hieruit voortkomende problemen beter in beeld en geeft ook een idee van hoe nationale toezichthouders met deze problemen om kunnen gaan.

Algemene Conclusie

In dit proefschrift stond de volgende vraag centraal: “*Hoe worden nationale agentschappen beïnvloed door transnationale netwerken en hoe structureren en coördineren deze agentschappen [intern] hun transnationale netwerkactiviteiten?*”. Middels bovenstaande empirische hoofdstukken is deze hoofdvraag opgeknipt in kleinere deelvragen en

kunnen op basis van de bevindingen van deze hoofdstukken de algemene conclusies van deze dissertatie worden opgetekend.

Allereerst onderstrepen de bevindingen van dit proefschrift het belang van netwerkstructuren voor het begrijpen van hoe globaliserend bestuur zich ontwikkelt. De voortschrijdende internationalisering van markten maakt toezichthouders uit verschillende landen van elkaar afhankelijk en hun gedrag en besluitvorming kan daardoor niet los van elkaar worden gezien. De manier waarop nationale toezichthouders in internationale netwerken zijn ingebed, kan voor een groot deel verklaren hoe zij zich gedragen. Hierbij dient niet alleen gekeken te worden naar directe netwerkpartners in internationale samenwerking, maar laat deze dissertatie zien dat de structuur van indirecte relaties minstens net zo belangrijk is om mee te nemen. Netwerkanalyse speelt een cruciale rol in het analyseren van deze structuren, zeker wanneer het gaat om het beantwoorden van verklarende onderzoeksvragen ten aanzien van de effecten van transnationale netwerken op het functioneren van nationale toezichthouders. Deze methoden staan onderzoekers immers toe om concretere hypothesen te toetsen over hoe deze netwerken het gedrag en de besluitvorming van nationale toezichthouders beïnvloeden. Op die manier zijn netwerk-structurele variabelen een belangrijke toevoeging aan bestaande modellen die kijken naar de effecten van internationale samenwerking op nationale toezichthouders en geven ze theoretische intuïties over netwerkeffecten een concretere uitwerking.

Daarnaast laat dit proefschrift zien hoe besluitvorming onder omstandigheden van onzekerheid een centrale rol moet spelen wanneer we kijken naar nationale toezichthouders die opereren binnen een steeds complexere transnationale omgeving. Netwerkrelaties spelen hierin een ietwat paradoxale rol. Enerzijds staan deze relaties nationale toezichthouders toe onzekerheid te verminderen doordat ze toegang geven tot informatie over de betrouwbaarheid van potentiële samenwerkingspartners of de mogelijke implicaties van het implementeren van toezichtsstandaarden. Anderzijds brengen het toegenomen aantal netwerkrelaties ook complexiteit met zich mee, gegeven het groot aantal internationale werkgroepen, commissies, en *task forces* waarbinnen nationale toezichthouders hun weg moeten vinden. Zoals deze dissertatie aantoont, is het aanpassen van de interne organisatiestructuur en andere organisatieprocessen een belangrijke manier om met die hieruit voortkomende onzekerheid om te gaan. De mate waarin nationale toezichthouders slagen hierin de juiste keuzes te maken zal in grote lijnen bepalen of nationale toezichthouders overspoeld worden door de internationale ontwikkelingen die hun dagelijks werk in toenemende mate karakteriseren of dat ze de capaciteit hebben om strategisch op deze ontwikkelingen in te spelen.

Als laatste is het gegeven de bevindingen van dit proefschrift cruciaal om bij het bestuderen van patronen van internationale samenwerking *verschillende* analyseniveaus tegelijk in ogenschouw te nemen. Op het laagste niveau bestaan internationale vormen van samenwerking uit de persoonlijke interacties tussen individuele overheidsfunctionarissen. Deze functionarissen opereren echter vanuit de structuur van een organisatie die op haar beurt weer is ingebed in de politiek-institutionele structuur van een land. Veranderingen op een van deze niveaus heeft mogelijk implicaties voor de andere niveaus en deze dissertatie laat zien waarom het belangrijk is om concreter na te denken over hoe deze niveaus theoretisch met elkaar te verbinden zijn. Vragen over globaliserend bestuur zijn automatisch vragen die dwars door analyseniveaus heen snijden, hetgeen theoretiseren over patronen van internationale samenwerking complex maakt. Het enkel focussen op het micro-, meso-, of macroniveau in het theoretiseren over deze ontwikkelingen leidt echter tot een incompleet beeld.

Al met al geeft deze dissertatie een aantal handvatten om het toegenomen belang van internationale netwerken en de daaropvolgende implicaties beter te duiden. Aangezien deze netwerken een belangrijke rol spelen in het oplossen van de grensoverschrijdende problemen die we in steeds meer beleidsvelden terugvinden, is het essentieel om beter te begrijpen hoe ze functioneren. Daarnaast moeten we echter niet uit het oog verliezen wat de implicaties zijn van deze ontwikkelingen voor de nationale bureaucratische structuren waar vormen van transnationale netwerk-samenwerking vaak overheen worden gelegd. Nationale toezichthouders worden hierbij uitgedaagd om verschillende manieren van werken met elkaar te verenigen, waarbij de balans moet worden gezocht tussen het creëren van capaciteit om effectief te opereren in een steeds complexer wordende omgeving en de noodzaak tot voldoende verantwoording in een nationale context. Het zoeken van deze balans is een uitdaging voor zowel onderzoek als praktijk.