



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Accountability in transgovernmental networks

Osch, D.A.G.T. van

Citation

Osch, D. A. G. T. van. (2022, November 9). *Accountability in transgovernmental networks*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3485553>

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/1887/3485553>

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

Dutch Summary

Verantwoording in transgouvernementele netwerken

Probleemstelling van dit onderzoek

Steeds vaker zijn grensoverschrijdende of internationale problemen in het nieuws. Vaak zijn dit problemen met een grote impact. Denk daarbij aan terrorisme, klimaatverandering of pandemieën. Grensoverschrijdende problemen met een sterk technisch of praktisch karakter krijgen, ondanks hun grote impact op ons dagelijks leven, vaak veel minder aandacht. De aanpak van technische problemen gebeurt vaak door groepen ambtenaren die internationaal samenwerken.

Technische problemen hebben vaak een grote impact op het dagelijks leven van burgers. Denk bijvoorbeeld aan de bestrijding van de Japanse duizendknoop in Europa. Deze invasieve plant veroorzaakt zowel schade aan de biodiversiteit en economische schade doordat de plant pijpleidingen en asfalt kan doorbreken. De bestrijding van de plant wordt, vanwege het grensoverschrijdende karakter van het probleem, internationaal aangepakt.

Om tot een oplossing te komen zijn ambtenaren de afgelopen decennia in toenemende mate samen gaan werken met hun equivalenten over de grens in zogenaamde ‘transgouvernementele netwerken’. Vaak is het werk van ambtenaren die deelnemen aan een transgouvernementeel netwerk specialistisch en werken zij op een operationeel niveau in een specifiek beleidsterrein. Zij komen samen in een transgouvernementeel netwerk om *best practices* te ontwikkelen, kennis te delen, en in sommige gevallen om beleid te maken.

Doordat er in transgouvernementele netwerken ook besluiten over beleid kunnen worden gemaakt, is het van belang om te weten hoe verantwoording wordt afgelegd aan hun nationale politieke leidinggevendenden. Ambtenaren die deelnemen aan transgouvernementele netwerken doen dit onder het mom van dat zij Nederland vertegenwoordigen. Tegelijkertijd werken zij vaak op afstand van hun politiek leidinggevendenden. Zo werken veel ambtenaren voor autoriteiten die onafhankelijk van de ministeries hun werk doen. Omdat het ambtenaren zijn, blijven zij ondanks deze afstand nog wel gebonden aan democratische verantwoording.

In de wetenschappelijke literatuur is er sterke kritiek op het verantwoordingsproces van transgouvernementele netwerken. Deze kritiek richt zich met name op het gebrek aan *politieke* verantwoording. Dit gebrek zou te maken hebben met de afstand van de ambtenaar in het transgouvernementele netwerk tot de politiek leidinggevendenden. De politiek leidinggevendende draagt de verantwoordelijkheid over het werk dat ambtenaren doen binnen transgouvernementele netwerken, maar wordt daarbij gehinderd door een beperkt zicht op hun handelen, mede door de afstand. Tot op heden is de aandacht voor transgouvernementele

netwerken in de wetenschap vooral gegaan naar theoretische opvatting hierover. Dit proefschrift onderscheidt zich doordat het zich richt op de praktische uitoefening van verantwoording in transgouvernementele netwerken. Door de focus te leggen op de handelingen en percepties van de ambtenaren die deelnemen aan de transgouvernementele netwerken, brengt dit proefschrift in kaart wat het effect is van het bestaan van transgouvernementele netwerken op de principes en praktijken van democratische verantwoording in nationale centrale overheden. Juist door naar democratische verantwoording te kijken, is het mogelijk om verschillende typen van verantwoording te onderscheiden. Die verschillende typen kunnen er ook voor zorgen dat een mogelijk politiek verantwoordingstekort wordt opgevuld.

Theoretisch model en methode

In hoofdstuk 2 gaan we in op de verschillende vormen en eigenschappen van transgouvernementele netwerken. Volgens wetenschappelijke literatuur kunnen transgouvernementele netwerken drie verschillende functies hebben. Een functie is dat van een **informatienetwerk** (*information network*). In dit netwerk komen ambtenaren op vrijwillige basis samen om te discussiëren over gezamenlijke technische en operationele problemen, om *best practices* te formuleren op basis van het uitwisselen van ervaringen van werkwijzen. Een tweede functie is dat van een **handhavingsnetwerk** (*enforcement network*). Dit type netwerk richt zich op het verbeteren van de handhaving van regels op het nationale niveau. De regels waarop zij toezien komen van internationale of supranationale organisaties. Een derde functie is dat van een **harmonisatie netwerk** (*harmonisation network*). In dit type netwerk worden standaarden en benchmarks afgesproken voor een specifiek beleidsterrein.

Elk van deze functies wordt gekoppeld aan de mate waarin een transgouvernementeel netwerk de mogelijkheid heeft om beleid te veranderen op nationaal niveau. De mogelijkheid van aanpassing van beleid is het hoogst ingeschat bij het harmonisatie netwerk, en het laagst bij een informatienetwerk. Het handhavingsnetwerk neemt een middenpositie in.

Naast dat transgouvernementele netwerken verschillende functies hebben, is ook bekend in de literatuur dat netwerken verschillende bestuursstijlen kunnen inzetten. Er zijn drie stijlen te onderscheiden. De eerste bestuursstijl is het door **deelnemers bestuurde netwerk** (*participant governed network*). In deze bestuursstijl staat de samenwerking tussen de deelnemers centraal. Er bestaat geen duidelijke entiteit die het werk van het netwerk coördineert of ondersteunt. Dit type netwerk is sterk afhankelijk van de mate van betrokkenheid van de deelnemers omdat deze verantwoordelijk zijn voor het functioneren van het netwerk. De tweede bestuursstijl bestaat uit een **sturende organisatie netwerk** (*lead-organisation governed network*). Dit is een meer gecentraliseerde bestuursstijl in de zin dat alle grote netwerkactiviteiten en sleutelbeslissingen gecoördineerd worden door (de organisatie van) één deelnemer. Hierdoor is er sprake van een sturende organisatie binnen het netwerk. Een sturende organisatie biedt vaak administratieve en secretariële ondersteuning aan het netwerk. De laatste bestuursstijl is dat van de **netwerk administratieve organisatie** (*network administrative organisation*).

In deze bestuursstijl wordt er een entiteit opgezet zoals bijvoorbeeld een secretariaat. Deze entiteit heeft als doel de activiteiten van het netwerk te sturen, besturen en coördineren. In dit type netwerk zijn de deelnemers niet langer de leidende partij, maar werkt het netwerk als zodanig als intermediair.

De bestuursstijlen lopen op in mate van formaliteit en centralisering. Het *deelnemers bestuurd netwerk* is het minst formeel en het minst gecentraliseerd. De *netwerk administratieve organisatie* is daarentegen het meest formeel en meest gecentraliseerd.

Wanneer de functie van een netwerk gecombineerd wordt met de bestuursstijl van het netwerk ontstaan er negen mogelijke variëteiten. Naast de verschillen in transgouvernementele netwerken zijn er ook verschillen waar te nemen op het gebied van democratische verantwoording. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de verschillende vormen van verantwoording.

In wetenschappelijke literatuur zijn vier typen verantwoording te ontwaren op basis van twee dimensies. De eerste dimensie is de bron van verantwoording en de mate van controle over de handelingen van de deelnemers. De bron van verantwoording kan zowel intern als extern zijn. Interne controle betreft zowel de formele hiërarchische relatie tussen leidinggevende en ondergeschikte als de informele *peer-to-peer* relaties tussen ambtenaren binnen de organisatie. Externe controle kan voortkomen uit algemene juridische arrangementen of uit hiërarchische relaties tussen twee of meer organisaties (of netwerken) waar de ambtenaar deel van uit maakt. De tweede dimensie betreft de mate van autonomie die de ambtenaar heeft ten opzichte van het forum aan wie verantwoording moet worden gegeven. Bij een hoge mate van controle over de handelingen van een ambtenaar in een transgouvernementeel netwerk is er sprake van veelvuldig contact met en monitoring door het forum.

Op basis van een combinatie van de twee dimensies kunnen vier typen verantwoording worden onderscheiden. In dit proefschrift worden deze vier typen verantwoording verder uitgewerkt ten behoeve van de toepassing op transgouvernementele netwerken.

Bij **administratieve verantwoording** (*bureaucratic accountability*) is de relatie tussen de ambtenaar en het forum gebaseerd op nauwlettend toezicht, de codificatie van regels is krachtig, en de ondergeschikte (ambtenaar) wordt geconfronteerd met interne controlemechanismen. Bij **juridische verantwoording** (*legal accountability*) hebben de ambtenaren meer autonomie dan bij administratieve verantwoording. Dit komt omdat de bron van controle extern is. De focus ligt hier op het nagaan of de ambtenaar handelt in overeenstemming met de verwachtingen van het forum. Bij **professionele verantwoording** (*professional accountability*) vindt de verantwoording plaats tussen *peers* onderling. Relatief losjes geformuleerde professionele normen en standaarden gecombineerd met een hoge mate van autonomie voor de ambtenaar vormen de basis voor deze vorm van verantwoording. Bij **politieke verantwoording** (*political accountability*) heeft de ambtenaar, net als bij

professionele verantwoording, aanzienlijke autonomie in het uitvoeren van taken. Echter, bij deze vorm moet de ambtenaar verantwoording afleggen aan een extern politiek forum. Denk daarbij aan een parlement of aan gekozen politici die een ministerie aansturen.

In dit onderzoek wordt betoogd dat het type verantwoording verband houdt met de functie en de bestuursstijl van het netwerk. Dit is weergegeven in de onderstaande tabel. De wederzijds gerichte pijlen in de tabel geven aan dat transgouvernementele netwerken in werkelijkheid zich op een spectrum van verantwoordingstypen begeven. Dit komt doordat transgouvernementele netwerken ook gemengde functies en bestuursstijlen kunnen hebben. De verwachtingen van dit onderzoek betreffen de situatie waarin bestaande netwerkfuncties en bestuursstijlen dichtbij komen (of idealiter overeenkomen) met de pure functies en bestuursstijlen.

Tabel 1. Typologie van transgouvernementele netwerken en verantwoordingstypen

		Degree of autonomy/Source of control		
		Low/Internal		High/External
		Information network	Enforcement Network	Harmonization network
Degree of authoritative element /control actions	Low	Participant Governed	Professional accountability	Political accountability
		Lead Organization Governed		
	High	Network Administrative Governance	Bureaucratic accountability	Legal accountability

Note: The table contains bidirectional arrows between Professional and Political accountability, and between Bureaucratic and Legal accountability. There are also vertical arrows between Participant Governed and Lead Organization Governed, and between Network Administrative Governance and the empty cell below it.

Dit onderzoek is gebaseerd op vier gevalstudies van verschillende transgouvernementele netwerken. In hoofdstuk 4 wordt aangegeven welke methodologische keuzes er zijn gemaakt. Door middel van participatieve observaties (totaal 11 dagen), interviews (27, duur 18 uur en 54 minuten) en document analyse (786 documenten) is data verzameld over hoe

verantwoording door deze netwerken wordt afgelegd. De casussen zijn geselecteerd op basis van de functie van het netwerk, de bestuursstijl van het netwerk, en het beleidsterrein waarin het netwerk opereert. Deze keuze is gebaseerd op aanwijzingen in de literatuur dat deze drie elementen gerelateerd zijn aan de vorm en inhoud van verantwoording. In dit onderzoek zijn de drie elementen voor het eerst bijeengebracht in een model.

Er is gebruik gemaakt van de maximale variatie steekproef techniek (*maximum variation*). Dit betekent dat eerst geïdentificeerd is welke sleuteldimensies of variaties nodig zijn voor het toetsen van het model. Vervolgens is geïdentificeerd op welke dimensies de casussen onderling zoveel mogelijk kunnen verschillen. In de geselecteerde casussen is de verwachting dat één verantwoordingstype dominant is over de andere verantwoordingstypen. Daarnaast is ervoor gekozen om het onderzoek te concentreren op enkel Nederlandse deelnemers van transgouvernmentele netwerken. Hierdoor kan de invloed van culturele en land-specifieke verschillen uitgesloten worden. Nederland is daarnaast geschikt als subject van onderzoek vanwege het formele proces van ministeriële verantwoording. Nederland heeft een ondoorbroken enkelvoudige constitutionele verantwoordingsketen, waardoor verschuivingen van dit enkelvoudige principe makkelijk empirisch zijn vast te stellen.

In dit proefschrift worden vier verwachtingen getoetst. Elk van deze verwachtingen heeft betrekking op één type transgouvernmenteel netwerk:

1. Indien een transgouvernmenteel netwerk de functie *informatienetwerk* heeft *en* de bestuursstijl *deelnemer bestuurd* is dan zal het netwerk professionele verantwoording in de dagelijkse praktijk toepassen (hoofdstuk 5).
2. Indien een transgouvernmenteel netwerk de functie *informatienetwerk* heeft *en* de bestuursstijl *netwerk administratieve organisatie* is, dan zal het netwerk administratieve verantwoording in de dagelijkse praktijk toepassen (hoofdstuk 6).
3. Indien een transgouvernmenteel netwerk de functie *harmonisatienetwerk* heeft *en* de bestuursstijl *deelnemer bestuurd* is, dan zal het netwerk politieke verantwoording in de dagelijkse praktijk toepassen (hoofdstuk 7).
4. Indien een transgouvernmenteel netwerk de functie *harmonisatienetwerk* heeft *en* de bestuursstijl *netwerk administratieve organisatie* is, dan zal het netwerk juridische verantwoording in de dagelijkse praktijk toepassen (hoofdstuk 8).

Bevindingen en bijdragen aan onderzoek

Dit proefschrift levert een aantal verschillende bijdragen aan bestaand onderzoek. Deze bijdragen worden nader besproken in hoofdstuk 9. Ten eerste stelt dit proefschrift vast dat in transgouvernmentele netwerken verschillende typen verantwoording worden toegepast. Hierdoor zijn verantwoordingstekorten in de praktijk vaak minder problematisch dan de literatuur doet vermoeden. Tegelijkertijd hebben, verantwoordingstekorten die wel aanwezig zijn grote consequenties. Ten tweede hebben de bestuursstijl gecombineerd met de functie van

een transgouvernamenteel netwerk een effect op het type verantwoording dat wordt toegepast. De empirische casussen tonen aan dat de theoretische onderbouwing van het ontwikkelde model kloppend zijn. Ten derde laat het zien dat een benadering vanuit het microniveau (de ambtenaar in het netwerk) additionele inzichten biedt in de praktijk van het verantwoording geven. In tegenstelling tot theoretische verwachtingen zoeken ambtenaren uit zichzelf ook verantwoordingstrajecten op. Door het perspectief te leggen bij de ambtenaren in de netwerken is vast komen te staan dat ambtenaren tegelijkertijd geconfronteerd worden met verschillende verantwoordingslijnen.

In drie van de vier casussen is het verwachte verantwoordingstype inderdaad geïdentificeerd. In één casus, te weten het deelnemers bestuurde harmonisatie netwerk, vonden we meerdere vormen van verantwoording. Op basis van het ontwikkelde model zou hier politieke verantwoording dominant moeten zijn, dit bleek echter niet het geval. Hoewel dit laat zien dat het lastig is om aandacht van de politiek leidinggevende te krijgen voor het functioneren van een netwerk, is het te kort door de bocht om te stellen dat alle transgouvernamentele netwerken leiden aan een verantwoordingstekort. De toepassing van de verschillende verantwoordingstypen moet niet worden genegeerd. Dit onderzoek adviseert om de variëteit aan transgouvernamentele netwerken met betrekking tot functie en bestuursstijl, mee te nemen in discussies over verantwoording in transgouvernamentele netwerken. Dit proefschrift laat zien dat de combinatie van functie en bestuursstijl effect heeft op de relatie tussen de ambtenaar en het forum waaraan deze verantwoording geven.