

Göran Therborn, *European Modernity and Beyond – The Trajectory of European Societies 1945-2000*. London, Sage Publications, 1995.

In 1984 werd Piet Thoenes bij zijn afscheid als hoogleraar in de sociologie aan de Utrechtse universiteit getypeerd als 'de laatste Europeaan'. Tegenover al die 'mondialisten' en 'atlantici' had hij altijd de betekenis van Europa als relevant sociologisch onderzoeksveld benadrukt. Hij was toen echter een roepende in de woestijn. Europa was toen namelijk een uitgesproken 'non-issue'. Sindsdien is de tijdgeest grondig veranderd. Met name door de revolutie in Oost-Europa en in mindere mate door het verdrag van Maastricht was een sfeer van 'Eurosclerosis' die dominant was in het midden van de jaren tachtig, omgeslagen in een van 'Euroforie' en hoewel ook dat weer tot het verleden behoort, is sindsdien het thema 'Europa' niet meer weg te denken uit de politieke en wetenschappelijke discussie.

Opvallend is echter wel dat in dit Europese koor de sociologen maar een bescheiden rol spelen of beter gezegd laatkomers zijn. De meeste (wetenschappelijke) literatuur over Europa kwam uit de hoek van de filosofie (zoals recentelijk het boeiende essay van Peter Sloterdijk 'Falls Europa Erwacht'), de politieke wetenschappen, de leer van de internationale relaties en de (moderne) geschiedenis. Daar begint nu echter verandering in te komen. Ook de sociologie heeft Europa ontdekt. Aanwijzingen daarvoor zijn onder andere de oprichting in 1994 van de European Sociological Association en enkele op typisch Europese vragen en problemen gerichte sociologische conferenties zoals die in Wenen in 1992 en in Boedapest in de nazomer van 1995. Vermeldenswaard is het thema van laatstgenoemde conferentie: 'European societies: fusion or fission'. Dit thema sluit in veel opzichten aan bij het in 1994 verschenen jaarboek van Beleid en Maatschappij, *Zorgen in het Europese huis*, en dan met name bij de daarin ontwikkelde gedachte van de 'pendule van het perspectief', van convergentie en divergentie met be-

trekking tot de ontwikkeling van de Europese verzorgingsstaten.

In april van dit jaar is de lang verwachte studie over Europa verschenen van de Zweedse socioloog Göran Therborn, die ook een aantal jaren in ons land heeft gewoond en gewerkt. Zoals de ondertitel aangeeft 'The Trajectory of European Societies 1945-2000', gaat het hier om een ontwikkelingsschets van de Europese samenlevingen in de naoorlogse periode, en Therborn plaatst deze ontwikkelingen in het kader van het moderniseringsproces. Op zich is dat geen verrassende maar wel een zinnige keuze.

Het meest opvallende en prijzenswaardige van deze studie is haar hoge informatiegehalte. Therborn noemt het zelf een empirisch vergelijkende studie en dat is het in hoge mate. Men kan dit boek zien als een Europese variant van het Sociaal en Cultureel Rapport van het SCP. De lezer wordt uitvoerig ingelicht over de stand van zaken en de recente ontwikkeling op een groot aantal maatschappelijke terreinen in vrijwel alle Europese landen en het moet een ongelooflijk karwei zijn geweest om al die gegevens te verzamelen. Interessant is dat Therborn niet alleen met cijfers komt over bekende fenomenen als het percentage vrouwen op de arbeidsmarkt, de uitgaven voor sociale zekerheid, industriële conflicten, de groei van het bruto nationaal produkt, de deelname aan het hoger onderwijs en het geloof in God, maar dat hij ook empirische vergelijkingen maakt over minder voor de hand liggende zaken als nationale trots, het aantal vertaalde boeken, de mate van geluksbeleving en hoop op de toekomst. Het boek is kortom een 'Fundgrube' voor in Europa geïnteresseerden.

Door de vergelijking te maken met de rapporten van het SCP wordt al enigszins duidelijk wat de zwakke kanten van dit boek zijn. Ondanks een inleidend deel over theorie en geschiedenis, waarin Therborn ingaat op de theorie van de modernisering aan de hand van de begrippen structuur, cultuur en moderniteit, is het boek als geheel toch theoriearm te noemen. Omdat de lezer overspoeld wordt door een vloedgolf aan informatie,

bestaat er verder veel behoefte aan samenvattende en synthetiserende beschouwingen en daarvan krijgen we er te weinig. De auteur lijkt zijn krachten wat verspeeld te hebben aan het verzamelen van materiaal en is te weinig toegekomen aan een reflectie daarop. Deel VI 'Modernity and Europe: six questions and their answers', dat bedoeld is als een dergelijk synthetiserend en reflexief hoofdstuk, is wat te kort (16 pagina's) en inhoudelijk te mager uitgevallen.

Verder valt te bekritisieren dat de titel de inhoud niet goed dekt of, anders gezegd, er worden hier beloften gedaan die niet worden waar gemaakt. Er wordt daar namelijk gesproken over *beyond European modernity* en verder wordt in de ondertitel uitdrukkelijk de periode tot aan 2000 genoemd. Dit suggereert een blik op de toekomst en die is in feite vrijwel afwezig en wel in dubbele zin. De ontwikkelingslijnen van de verschillende Europese samenlevingen worden vrijwel nergens doorgetrokken tot voorbij het heden en verder maakt ook het denkkader en de aanpak een weinig toekomstgerichte indruk. In veel opzichten is Therborn diep verankerd in de modernistische traditie. Met het meer reflexieve moderne (of zo men wil modernistische) denken zoals we dat bij onder andere Anthony Giddens en Ulrich Beck tegenkomen, bestaat weinig affiniteit, laat staan met het postmoderne denken van iemand als Zygmunt Bauman. Dit betekent dat het in dit boek gebruikte paradigma wel oog heeft voor moderniseringsprocessen, maar weinig voor 'beyond modernity'.

Binnen die brede stroming van het moderne of modernistische denken neemt Therborn ook weer een wat bijzondere positie in doordat hij in dit boek zijn affiniteit met het marxisme en het socialisme niet verloochent, integendeel. In onze tijd is dit een moedig standpunt, dat bovendien een goed tegenwicht vormt tegen de overheersende opvatting dat het socialisme niets goeds voortgebracht heeft. Zo kan men bij voorbeeld met recht stellen dat veel voormalig communistische landen in Centraal/Oost-Europa een goede staat van dienst hadden op het gebied van de cultuurpolitiek. Om een voorbeeld te geven, Suhl, een districtshoofdstad van niet meer dan 50.000 inwoners in Thüringen (in de voormalige DDR), had (en heeft overigens nog steeds) een eigen tachtig 'mens' sterk symfonieorkest, dat in een goed geoutilleerde concertzaal voor een habbekrats uitstekende concerten geeft, zoals ikzelf heb mogen meemaken. Thüringen kent overigens met zijn twee miljoen inwoners niet minder dan elf professionele symfonieorkesten. De vraag is natuurlijk voor hoe lang nog, maar hier gaat het erom aan te tonen dat het socialisme ook goede dingen heeft voortgebracht.

Kortom, in principe lof voor Therborn dat hij voor

het socialisme een goed woordje wil doen, maar hij gaat daarin te ver, in de zin dat hij te weinig oog heeft voor het feilen van dat systeem. Zo dicht hij het socialisme in Centraal/Oost-Europa prestaties toe op terreinen waar dit systeem uitdrukkelijk zwak was. Een voorbeeld: op pagina 140 vraagt hij zich af: 'Did mass consumption reach the citizens of communist socialism? The answer is yes.' Therborn meent deze stelling te kunnen onderbouwen met statistische cijfers. We weten tegenwoordig echter dat die statistieken daar met name op het gebied van de productie en consumptie in hoge mate vervalst werden om op papier toch maar aan de norm te kunnen voldoen. Verder zal het toch iedereen opgevallen zijn, die vóór 1989 een van de Centraal/Oosteuropese landen bezocht heeft dat de winkels daar weinig te bieden hadden en dat de mensen in de rij stonden voor soms zelfs de meest elementaire levensbehoeften. Er werd geen honger geleden en de armoede was in de meeste landen redelijk evenredig over de bevolking verdeeld en dat kan men als sympathiek aanmerken, maar men bevond zich bepaald niet in een toestand van massaconsumptie. Ook zijn er vraagtekens te zetten bij de kwalificatie van de omwenteling van 1989 als 'the unhappy revolution', zoals Therborn doet. Uit een onderzoek uit 1992 zou gebleken zijn dat een meerderheid van de bevolking in Hongarije en Rusland van mening is dat men beter af was onder het communisme, terwijl de Bulgaren en de Polen in deze evenredig opgesplitst waren. Ook in Slovenië, Slowakije en Letland was maar een heel kleine meerderheid te vinden die meent dat het nu beter is dan vroeger. Therborn grijpt deze gegevens iets te gretig aan om die omwenteling enigszins te diskwalificeren door er het label 'unhappy' op te plakken.

Het grootste probleem in deze heb ik met de opvatting van Therborn dat, uit wat er gebeurd is in Oost-Europa, geen enkele theoretische conclusie getrokken mag worden over het socialisme. Letterlijk schrijft hij: 'Clearly, the Eastern European attempt at steering towards socialism and Communism failed, not because of any intrinsic impossibility of socialism – which was never put to any real test – but due to a particular form of overpoliticized and authoritarian steering' (p. 341). Als je kijkt naar al die nogal verschillende, maar allemaal mislukte socialistische experimenten, in Cuba, in Afrika, in Noord-Korea, in China, in Joegoslavië, in Rusland, in de andere Oosteuropese landen, en je leest een dergelijke opmerking, dan vraag je je wel af wanneer Therborn dan wel overtuigd zou kunnen worden van het falen van dit systeem. Ik moet bij zulke statements altijd denken aan Hegel, die toen men hem ermee confronteerde dat zijn theorie niet in overeenstemming was met de empirische werkelijkheid, opmerkte:

'Schade für die Tatsachen.' We hebben hier bij Therborn te maken met een klassiek voorbeeld van een immuniseringsstrategie.

Ik weet niet of het de lezer ook zo vergaat, maar bij een internationaal vergelijkende studie ben ik altijd benieuwd naar de positie van ons land daarin. Komen wij er goed vanaf, behoren wij tot de voorhoede en de 'aardiger' landen, of juist niet? Bij Therborn ligt de zaak heel duidelijk: hij houdt niet van ons land, of om een meer moderne uitdrukking te gebruiken, hij 'heeft' niets met Nederland, hoewel hij hier zoals gezegd, enige jaren gewoond heeft en de taal goed machtig is. Zo valt het om te beginnen op dat in de bibliografie geen enkele studie van de WRR, het SCP of het CPB voorkomt. Met name de rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau zouden voor Therborn een belangrijke bron moeten zijn, want wat hij onderzoekt ligt uitgerekend op het werkterrein van het SCP. Opvallend is verder dat Therborn er als de kippen bij is als het erom gaat minder mooie zaken over ons land aan de kaak te stellen, maar dat hij schittert door afwezigheid als er iets positiefs over Nederland te zeggen valt. Ik wil van beide een voorbeeld geven.

Vooraf wil ik echter nog opmerken dat ons land de laatste jaren nogal 'verwend' is, dat wil zeggen dat we er in internationaal vergelijkende studies en in studies van buitenlanders over ons land bijna altijd heel goed uitkomen. Ik denk hierbij onder andere aan *The Dutch Republic* van de Engelse historicus Jonathan Israel, die in orgelende tonen schrijft over de vroegmoderne periode van ons land als een toonbeeld van beschaving en tolerantie, en aan de studie van Ronald Inglehart, die ons land heeft uitgeroepen als het gidsland in de ontwikkeling naar een postmaterialistische maatschappij. Voor Therborn zijn wij daarentegen vooral het land waar de vrouwen worden achtergesteld, een thema waar hij enige malen op terugkomt en waarvoor hij overigens toch wat verouderde gegevens gebruikt. Zo is het ongetwijfeld juist, zoals hij stelt, dat de arbeidsparticipatie van vrouwen bij ons altijd historisch laag is geweest, een fenomeen waar ook het WRR-rapport *Een werkend Perspectief* uit 1990 op gewezen heeft. Sinds, en voor een deel ook door, het verschijnen van dat rapport is in deze echter sprake van een inhaalbeweging, waardoor wij nu een middenpositie bereikt hebben in het Europese koor en niet langer met Ierland maar eerder met Duitsland te vergelijken zijn. Helaas is deze ontwikkeling niet meer meegenomen in Therborns studie.

Het tweede voorbeeld betreft de vergelijkingen op het gebied van de internationale gezindheid van een land. Als maatstaf hiervoor neemt Therborn onder andere het aantal vertaalde publikaties. Uit een tabel op

pagina 219 valt op te maken dat Nederland met 4286 uit het buitenland vertaalde boeken de derde plaats inneemt in de wereld, na Spanje (7711) en Duitsland (6676), maar vóór Frankrijk (3979), het Verenigd Koninkrijk (1139), Japan (2969) en de Verenigde Staten (slechts 606). Gemeten naar het aantal inwoners neemt ons land zelf onbetwist de eerste plaats in, en dat is des te opmerkelijker omdat de talenkennis in ons land vergelijkenderwijs hoog is, dat wil zeggen dat een relatief groot deel van de bevolking boeken in de oorspronkelijke taal kan lezen. Verder valt op dat er (ook weer in vergelijking met andere landen) bij ons sprake is van een relatief grote spreiding van die vertalingen. Natuurlijk, het grootste deel (ruim de helft) komt uit het Engels, maar er is ook sprake van een opvallend groot aantal vertalingen uit het Frans (18%) en uit het Duits (15%), en daarmee komen de verschillende Europese cultuurbereiken (het Angelsaksische, Germaanse en Romaanse) toch meer tot ons dan in de andere Europese landen, waar de vertalingen veelal wat eenzijdiger uit één culturele sfeer komen. Kortom uit deze tabel zijn gegevens af te leiden waar we best trots op mogen zijn, omdat we in deze een unieke voorhoedepositie innemen. Echter, in het commentaar dat Therborn altijd uitvoerig geeft op dergelijke tabellen, staat geen woord over de bijzondere positie van ons land in deze.

Een mogelijke verklaring hiervoor is dat Therborn tijdens zijn verblijf in ons land besmet is door een Nederlandse 'ziekte', die inhoudt dat het verboden is om trots te zijn op ons land, ondanks het feit dat veel buitenlanders ons voorhouden dat wij een land zijn met een hoog ontwikkelde verzorgingsstaat, 'civil society' en 'civic culture', met een oude en stabiele democratie, een hoge mate van tolerantie ten opzichte van allerlei vormen van 'afwijkend gedrag', een laag niveau van vreemdelingenhaat, een weinig materialistische mentaliteit, etc. Ook hier biedt een van de (vele) fascinerende tabellen uit Therborns boek een verklaring. Deze tabel heeft betrekking op 'national pride'. Het betreft een wereldwijd onderzoek, waarbij de uitslag gegeven wordt van het antwoord op de vraag: 'Ik ben er heel trots op een te zijn'. Slechts 23% van de Nederlanders gaf dit antwoord, en daarmee namen we de op één na laatste plaats in, na de Duitsers. Als je de tabel bekijkt, dan vraag je je wel af waar dan die 40% Italianen, 31% Belgen, 77% Ieren die dit antwoord gaven zo trots op zijn, maar dit terzijde. Met de Nederlandse ziekte waarmee Therborn kennelijk besmet is, bedoel ik dan het feit dat wij in Nederland geneigd zijn onszelf naar beneden te drukken en ons minder goed voor te stellen dan we in feite en zeker in de ogen van de rest van de wereld zijn. In Zweden bestaat deze ziekte niet. Daar is 41% zeer trots op zijn land en Therborn is kennelijk een

van hen, gezien wat hij over dat land schrijft.

Hoewel ik dus nogal wat kritiek heb op dit boek en met name op de geringe theoretische onderbouwing, op het vrijwel ontbreken van synthetiserende en meer reflexieve beschouwingen, op de modernistische aanpak en het marxistische karakter ervan (dat uitstapje over Nederland valt natuurlijk niet echt onder het kopje 'wetenschappelijke kritiek'), wil ik echter ook nog eens benadrukken dat er ook veel goeds over dit boek te zeggen valt, met name over het informatiegehalte. Iedere wetenschapper die in Europese samenlevingen geïnteresseerd is zal er dan ook zeker veel van zijn gading in vinden.

Bart van Steenbergem
Universiteit Utrecht

Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance. New Government – Society Interactions*, Sage, London, 1993.

De verhouding tussen overheid en samenleving is een moeizame aangelegenheid; in de bestuurlijke praktijk wordt zij zelfs als probleem gezien. Rapporten wijzen op de wildgroei van het adviesradenstelsel van de rijks-overheid, de belichaming van onze consensuscultuur bij uitstek,¹ en het uit de hand lopen van grote infrastructurale werken.² Na de bijna-overstroming van de rivierdijken in Midden-Nederland werd de verlam-mende invloed van de milieubeweging op de behartiging van overheidstaken aan de kaak gesteld. Voorts werd in analyses van het misbruik van de WAO gewezen op de prominente positie van werkgevers en werknemers bij de uitvoering van de wet. Zo zijn er nog talrijke voorbeelden te noemen, maar de boodschap luidt kort en krachtig dat de bemoeienis van maatschappelijke organisaties met overheidsbeleid resulteert in strop-erige besluitvorming, onbevredigende compromissen en gebrekkige beleidsimplementatie.

Remedies die aan bovenstaande diagnoses gekoppeld zijn, neigen al gauw in de richting van reorganisaties: het adviesradenstelsel moet worden gesaneerd, de positie van het rijk in de besluitvorming over grote projecten moet worden versterkt, procedures moeten worden vereenvoudigd. De overeenkomst in deze voorstellen is dat ze verbetering in de verhouding tussen overheid en samenleving nastreven door de herstructurering van de relaties tussen betrokkenen. Deze herstructurering kan twee kanten op gaan. Enerzijds worden oplossingen gezocht in het versterken van hiërarchi-

sche coördinatie. Zo komen de voorstellen van de WRR in het advies 'besluiten over grote projecten' uiteindelijk neer op het versterken van de positie van de centrale overheid. Anderzijds wordt het heil verwacht van terugtrek van de overheid, verzelfstandiging, privatisering en dergelijke. Dit is een keuze voor terug-tred, 'ontvlechting' en zelfsturing t.b.v. lokale actoren of de markt. Beide remedies beogen reductie van de raakvlakken tussen overheid en samenleving in plaats van aandacht te besteden aan de wijze waarop actoren (organisaties, groeperingen of hun representanten) bin-nen bestaande verhoudingen met elkaar omgaan. Dat zal hun effectiviteit beperken, omdat in moderne, com-plexe samenlevingen geen organisatievormen te vin-den zijn die interactie met anderen overbodig maken. Daarom zullen de beschreven problemen, die voortko-men uit de moeizame interactie tussen overheid en sa-menleving, vroeg of laat opnieuw de kop op steken.

Tegen deze achtergrond is het verschijnen van een boek over de wijze waarop overheid en samenleving interacteren toe te juichen. Het kan bijdragen aan pre-cies dat waaraan het in het bestuurlijk debat ontbreekt: bezinning op de vraag hoe publieke en private organi-saties op een adequate wijze met elkaar om kunnen gaan. Enigszins in tegenstelling met het bovenstaande stelt redacteur Jan Kooiman optimistisch dat eenzijdige overheidsinterventies gebaseerd op het beeld van de al-machtige overheid hun aantrekkelijkheid hebben ver-loren. Hij vreest dat de overheid naar de andere kant doorslaat: dat zij zich terugtrekt en haar relaties met maatschappelijke organisaties doorsnijdt. De behoefte aan vormen van publieke probleemoplossing blijft evenwel bestaan en neemt zelfs toe. Vandaar dat bezin-ning op de wijze waarop de overheid stuurt op zijn plaats is; er is behoefte aan nieuwe vormen van sturing. Daarbij dient de overheid rekening te houden met de fundamentele kenmerken van de moderne samenleving, namelijk haar complexiteit, dynamiek en pluri-formiteit. In uiteenlopende sectoren van het openbaar bestuur hebben zich inmiddels nieuwe sturingswijzen ontwikkeld, die Kooiman omschrijft als 'doing things together instead of doing them alone, either by the "state" or by the "market"' (p. 1). Doel van het boek is een antwoord te vinden op de vraag hoe dynamische, com-plexe en pluriforme samenlevingen op een democrati-sche en effectieve manier gestuurd kunnen worden (p. 36).

Het boek vormt de neerslag van discussies in een workshop over overheidssturing in het kader van het jaarlijkse congres van de European Consortium of Political Research, gehouden in 1991 in Essex, Engeland. Het gevaar dat dergelijke bundels bedreigt, is dat het geheel minder is dan de som der delen. Op een aantal

manieren is getracht dit gevaar te keren. Uitgangspunt voor de verschillende bijdragen vormde de gezamenlijke probleemformulering dat de complexiteit, dynamiek en pluriformiteit van sectoren en samenlevingen eisen aan overheidssturing stellen. Uit de verschillende hoofdstukken blijkt voorts dat de auteurs elkaars betogen kennen en ook iets van een gemeenschappelijk referentiekader hebben opgebouwd. Door de structurering van het boek in vijf delen is gepoogd de uiteenlopende bijdragen een zinvolle plaats binnen het geheel te geven. En ten slotte probeert de redacteur in het slot-hoofdstuk de door de auteurs uitgezette lijnen te verknopen tot een 'opzet' voor een nieuwe sturingstheorie.

In het eerste deel ('Conceptualizations') wordt een hoofdstuk waarin Kooiman een conceptueel model van overheidssturing schetst, voorafgegaan door bijdragen van Mayntz en Dunsire. Mayntz belicht de oorzaken achter sturingsproblemen. Zij onderscheidt implementatie-, motivatie-, kennis- en stuurbaarheidsproblemen. Op dit laatste type probleem, dat van de 'ondoordringbaarheid' van maatschappelijke sectoren, gaat zij verder in. Die ondoordringbaarheid wordt haars inziens niet veroorzaakt door de 'zelfreferentialiteit' van subsystemen, zoals in de modieuze autopoiesis-theorie wordt geopperd, maar – gewoon – door de macht en het strategische vermogen van deze sectoren. Vervolgens relateert zij dit type sturingsproblemen door erop te wijzen dat een sterk georganiseerd maatschappelijk veld in complexe, dynamische samenlevingen juist de mogelijkheid tot sturing verhoogt. Een idee waarop de neocorporatistische succesformule is gebaseerd. Juist waar netwerken ontbreken, is er wellicht een sturingsprobleem: daar zullen althans andere vormen van sturing nodig zijn.

Dunsire neemt in zijn hoofdstuk afstand van de Mayntz' kritiek op het idee van zelfreferentialiteit en geslotenheid van subsystemen door het poneren van de stelling 'Government could never govern if the people were not self-governing' (p. 26). Hij laat zich daarbij inspireren door de cybernetische systeembenadering: '... although you may not know what the point of balance between rival forces is (...), you may be able to bias that location to suit yourself, within limits, by intervening in the equilibration process'. Voor deze manier van sturen introduceert hij het onvertaaltbare, maar tot de verbeelding sprekende begrip 'collibration', waarbij de sturende partij niet uit is op het beheersen van de interacties binnen een bepaalde systeem, maar op het inspielen op bestaande verhoudingen teneinde met een minimum aan inspanning een maximum aan resultaat te bereiken.

In zijn eigen bijdrage pakt Kooiman met een conceptueel betoog stevig uit. Centraal stelt hij de complexiteit, dynamiek en pluriformiteit van sectoren en samenlevingen, waardoor sturing wordt bemoeilijkt. Onder complexiteit verstaat hij het aantal en de aard van de relaties tussen delen van een systeem, samengevat: de structuur van het systeem. Dynamiek verwijst naar het tijdelijk evenwicht tussen conservatieve en innovatieve krachten binnen het systeem. Pluriformiteit heeft betrekking op de elementen waaruit een systeem is opgebouwd: actoren, hun doelen, intenties en hulpbronnen (p. 40). Vervolgens betoogt hij dat om effectief te zijn, overheidssturing op deze complexiteit, dynamiek en pluriformiteit moet inspelen. Daarbij maakt hij onderscheid tussen 'governing' (sturing), 'governance' (besturingssysteem) en 'governability' (bestuurbaarheid).

Sturing verwijst naar de sturingsactiviteiten van actoren; bewuste pogingen 'to guide, steer, control or manage (sectors or facets of) societies' (p. 2). 'Governance' verwijst naar het besturingssysteem dat het resultaat is van sturingsactiviteiten van actoren en tegelijkertijd het kader vormt waarbinnen deze activiteiten worden ondernomen. Bestuurbaarheid betreft de verhouding tussen de sturingsbehoefte van een sociaal-politiek systeem en zijn sturend vermogen. Nieuwe vormen van sturing, door Kooiman 'maatschappelijk-politiek besturen' ('socio-political governance') genoemd, omschrijft hij als 'forms in which public or private actors do not act separately but in conjunction, together, in combination, that is to say in 'co' arrangements' (p. 2). Veranderingen op het niveau van 'governance' beschrijft hij nogal wollig als 'broader and maybe more pervasive effects to come to grips with fundamental developments and structural characteristics of the societies we live in' (p. 2). Waar het bij de bestuurbaarheid om gaat, is dat sturingsbehoefte en sturend vermogen op elkaar worden afgestemd. Deze afstemming kan niet eenzijdig door een sturende instantie gebeuren. Over hoe het dan wel moet zegt Kooiman niet veel, behalve dat het probleem van het beperkte sturend vermogen van de overheid betekent dat moet worden ingespeeld op het zelfsturend vermogen van systemen.

Gepakt en gezakt met deze conceptuele bagage treedt de lezer de bijdragen van de overige auteurs tegemoet. In deel twee ('Predicaments') worden drie gevallen beschreven waarin overheidssturing te weinig met de complexiteit, dynamiek en pluriformiteit van de omgeving rekening houdt. Royall beschrijft hoe door het introverte besturingssysteem in het Ierse arbeidsmarktbeleid slechts incrementele wijzigingen worden doorgevoerd, waardoor kansen die het lidmaatschap van de Europese Unie biedt niet worden gegrepen. Stenvall

laat zien hoe door het bestaande planningsinstrumentarium het Finse onderwijsbestel een dominante beleids-theorie krijgt opgedrongen. En Prins bekritiseert het onvermogen in het Nederlandse emancipatiebeleid aan het idee van maatschappelijk-politieke besturen vorm te geven.

In het derde deel ('Experiences') worden ervaringen met nieuwe vormen van sturing onder de loep genomen. Raab laat zien hoe met betrekking tot regulering op het terrein van geautomatiseerde gegevensbestanden in Engeland een sturingsstrategie waarin onderhandelen en regulering in combinatie werden toegepast, succesvol was. Van Vliet analyseert de succes- en faalfactoren voor interactieve sturing tussen bedrijfsleven en overheid op milieugebied in Nederland. In een hoofdzakelijk theoretische beschouwing doet Kouwenhoven hetzelfde op het terrein van publiek-privaat partnership. Breuillard presenteert een vergelijkende analyse naar hoe de betrokken regio's in Frankrijk en Engeland zich hebben weten aan te passen aan de bouw van de Kanaaltunnel. Vervolgens betoogt Bouckaert dat de betrokkenheid van burgers bij de brandweer in België preventief werkt en aldus bijdraagt aan de effectiviteit en legitimiteit van de dienstverlening door de overheid. Ten slotte gaan Aquina en Bekke in op de vraag hoe uiteenlopende publieke en private arrangementen de verdeling van collectieve goederen in Nederland beïnvloeden.

Het vierde deel ('Prospect for reform') bevat weer enige conceptuele en theoretische bijdragen. Metcalfe presenteert in zijn hoofdstuk een nadere analyse van de sturingsproblematiek. Hij bekritiseert daarbij het onderscheid tussen private en publieke sector zoals dat in de recente denkbeelden over 'new public management' is terug te vinden en dat resulteert in het advies dat de overheid meer bedrijfsmatig moet gaan werken. Hij stelt dat de publieke sector wordt geconfronteerd met problemen die veroorzaakt worden door activiteiten (micromanagement) in de private sector. Met andere woorden: privaat en publiek dringen in toenemende mate in elkaar door. De problematische verhouding tussen overheid en samenleving komt voort uit het ontbreken van bereidheid bij individuen en organisaties om verantwoordelijkheid te dragen voor collectieve voorzieningen. Macromanagement moet er derhalve op gericht zijn actoren te laten samenwerken, teneinde collectieve problemen op te lossen. Daarvoor is een reframing bij betrokkenen nodig, waarvoor de creatie van nieuwe sturingsarrangementen ('learning networks') een vereiste is. Macromanagement verenigt dus elementen van interactieve en top-down sturing in zich.

In een verkorte weergave van zijn oratie uit 1991 verkent Kickert het begrip complexiteit en stuit daarbij

op de grenzen die de geslotenheid van interorganisatorische netwerken aan sturing stellen. Geïnspireerd door de chaostheorie ziet hij mogelijkheden om in extreme situaties in het machtsevenwicht binnen netwerken te interveniëren, teneinde de status quo te doorbreken. Uiteindelijk zal het zelfsturend vermogen van netwerken ervoor zorgen dat een nieuw evenwicht wordt gevonden.

In een volgend hoofdstuk presenteert Pekonen een model van sturing als proces van interactieve vertegenwoordiging. Hij vat sturing op als politiek proces binnen een arena waarin vertegenwoordigers van uiteenlopende waarden en belangen elkaar ontmoeten en via een interactief leerproces tot gemeenschappelijke perceptie van het aan te pakken probleem moeten zien te komen.

In het laatste hoofdstuk van deel 4 onderscheidt Jorgensen vier vormen van sturing, die hij ontleent aan staatstypen: de hiërarchische, autonome, onderhandelende en responsieve staat. Deze staatstypen zeggen niet alleen iets over de wijze waarop gestuurd wordt (effectiviteit), maar ook over de normen en waarden waaraan die sturing moet voldoen (legitimiteit). Hij stelt dat een combinatie van sturingsvormen kan bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit van sturing, maar dat tegelijkertijd het gevaar bestaat dat er verwarring ontstaat over de aard van de organisatie en de normen en regels die gelden.

Het laatste deel van het boek ('Evaluations') omvat het slothoofdstuk van Kooiman, voorafgegaan door een kritische bijdrage van Duclaud-Williams. Deze maakt bezwaar tegen de claim dat 'politiek-maatschappelijke sturing' in toenemende mate voorkomt in moderne Europese landen en dat er dus sprake zou zijn van convergentie tussen uiteenlopende nationale en sectorale sturingsstijlen. Bovendien bekritiseert hij de eenzijdige nadruk op consensus in deze sturingsbenadering: '... we might even describe governance as the new consociationalism'.

In het slothoofdstuk begint Kooiman met een deel van Duclaud-Williams' kritiek te pareren door in te gaan op de objectieve en subjectieve condities waaronder interactieve sturing succesvol kan zijn. Voor wat betreft de objectieve condities gaat het om terreinen waar oude vormen van sturing mislukt zijn, terreinen die relatief jong zijn, issues die van belang zijn voor zowel publieke als private actoren en terreinen waarop de belangen niet te zeer uiteenlopen opdat de creatie van win-win-situaties tot de mogelijkheden behoren. Daarnaast zijn er subjectieve condities; de mate van wederzijds vertrouwen, verantwoordelijkheidsgevoel voor publieke voorzieningen of goederen en politieke en maatschappelijke betrokkenheid. Vervolgens inventa-

riseert hij de bevindingen van de auteurs met betrekking tot de begrippen complexiteit, dynamiek en pluriformiteit, om uit te komen bij een 'opzet' voor een theorie van interactieve sturing. Deze opzet is opgebouwd rond de reeds genoemde begrippen sturing, besturingssysteem en bestuurbaarheid. Het meest uitgewerkt is zijn uiteenzetting over sturing, 'governing'. Hij concludeert dat de theoretische onderbouwing van de verschillende sturingstechnieken beperkt is. Hij doet een poging tot verdere onderbouwing door een aantal technieken te ordenen rond de begrippen complexiteit, dynamiek en pluriformiteit. Complexiteit verwijst naar relaties binnen het systeem, en daarbij passen strategieën als coördinatie (het op elkaar afstemmen van relaties) en (de)compositie (het herstructureren van relaties). Door middel van 'steering' (het gericht beïnvloeden van systemen en processen) en collibration (het inspelen op het bestaande evenwicht tussen conservatieve en innoverende krachten) kan de dynamiek worden beïnvloed. Pluriformiteit ten slotte vraagt om regulering en integratie (het op elkaar afstemmen van uiteenlopende doelen en waarden).

Ten aanzien van de bestuurbaarheid van een systeem onderscheidt Kooiman drie mogelijkheden om de condities voor de toepassing van politiek-maatschappelijke besturing te verbeteren. Deze zijn gericht op de structuur, de dynamiek en de pluriformiteit van sectoren of systemen. Voor wat betreft de structuur oftewel de complexiteit van systemen is er de vraag naar de optimale interne en externe structurering om interactieve sturing mogelijk te maken. Daarbij gaat het onder andere om de keuze tussen publieke of private arrangementen. Ten aanzien van de dynamiek moet er een evenwicht worden gevonden tussen sturingsbehoefte en sturend vermogen. Ten aanzien van pluriformiteit, die de aanwezigheid van een veelheid aan actoren, doelen en intenties impliceert, speelt de vraag welke criteria richting moeten geven aan sturing. Kooiman constateert een verschuiving van de maatstaf effectiviteit naar legitimiteit.

Tot slot geeft Kooiman nog een aantal aanbevelingen voor de sturingspraktijk. Overheidsorganisaties die willen sturen, moeten onder andere openstaan voor maatschappelijk-politieke interacties en co-arrangementen creëren en onderhouden. Voortbouwend op inzichten van onder andere Raab, Jorgenson en Duncand-Williams dienen zij naast samenwerken en coördineren ook het hanteren van sancties niet te schuwen. Belangrijke richtlijnen bij dit alles zijn: het zorgen voor een externe en interactieve oriëntatie, aandacht voor pluriformiteit, het creëren van macroverantwoordelijkheid en het bespelen en zonodig herstructureren van zelfregulerende systemen. Het geduld van de lezer, die

in het boek een groot aantal omschrijvingen van het begrip politiek-maatschappelijke sturing voorbij heeft zien komen, wordt beloond. Op de voorlaatste bladzijde treft hij de beknopte en daarom mooiste definitie aan: 'Governing in contemporary society is about mobilizing and coordinating the social and political governing capabilities that lie in (these) interdependences' (p. 261).

Het geheel overziend luidt de conclusie dat de opbouw van het boek en de inspanningen van de redacteur de bezwaren verbonden aan de ongelijksoortigheid van de bijdragen van de auteurs niet volledig weg hebben kunnen nemen. Naast een geringe samenhang resulteert dat ook in een sterke overlap tussen de hoofdstukken, omdat elke auteur toch weer de behoefte heeft uit te leggen welke problemen er bij overheidssturing in het geding zijn. Een volgend bezwaar is dat, ondanks het feit dat in de bijdragen vele invalshoeken worden gepresenteerd, belangrijke aspecten van het interactievraagstuk tussen overheid en samenleving niet aan de orde komen. Zo wordt nauwelijks aandacht besteed aan de consequenties van nieuwe sturingswijzen voor het primaat van de politiek.³ De schijnbaar willekeurige selectie van de auteurs leidt er ook toe dat het empirisch materiaal vooral anekdotisch van aard blijft. Voorlopig moeten wij het nog stellen zonder systematische empirische kennis over vormen van nieuwe sturing, hun effecten en effectiviteit en de condities waaronder zij voorkomen en succesvol zijn.

Hoewel het boek interessante hoofdstukken bevat over zowel de aard van de problematische verhouding tussen overheid en samenleving als over nieuwe sturingsvormen en hun achtergronden, en hoewel de pogingen van de redacteur tot systematisering waardering verdienen, stelt de beloofde uitwerking van nieuwe 'effectieve en democratische' sturingsvormen teleur. Op pagina 257 noemt Kooiman een aantal nieuwe sturingsvormen. Het is duidelijk dat hij het belangrijk vindt om bij sturing in te spelen op het zelfsturend vermogen van sectoren en systemen, maar daar moeten we het mee doen. Hoe deze sturing plaats moet vinden, en wanneer en waarom er sprake is van succes, daarover zegt hij niets. Bij wat hij meldt over de condities waaronder nieuwe sturingsvormen toegepast kunnen worden, gaat hij voorbij aan het feit dat deze condities juist het object van sturing kunnen zijn. Zo is volgens Metcalfe het bewerkstelligen van verantwoordelijkheidsgevoel voor collectieve voorzieningen precies waar het bij overheidssturing om gaat. Aan de rol van 'commitment' en arrangementen besteedt Kooiman nauwelijks aandacht. De uitwerking van de begrippen 'governance' en 'governability' is minimaal. En zijn aanbevelin-

gen voegen weinig aan het voorafgaande toe.

Een verklaring hiervoor vormt de neiging van Kooiman om de sturingsproblematiek vooral conceptueel te lijf te gaan, zoals dat ook gebeurt in het Nederlandstalige boekje *Besturen: maatschappij en overheid in samenwerking* uit 1988.⁴ De theoretische onderbouwing van de interactieproblematiek tussen overheid en samenleving krijgt daardoor weinig diepgang. De begrippen complexiteit, dynamiek en pluriformiteit blijven erg aan de oppervlakte en dreigen snel 'catch all'-begrippen te worden voor tal van maatschappelijke ontwikkelingen. De bijdragen van Mayntz en vooral van Metcalfe geven een veel overtuigender analyse van de problematische verhouding tussen overheid en samenleving en daarmee tegelijkertijd ook beter gefundeerde aanknopingspunten voor sturing.

Kooiman komt er met zijn model ook niet helemaal uit. Dit zou wel eens te maken kunnen hebben met de eclectische wijze waarop hij concepten, ontleend aan de systeemtheorie en actor-benaderingen, met elkaar verbindt. Zijn nieuwe sturingswijze heeft zowel betrekking op de wijze waarop actoren met elkaar interacteren (co-governance), als op de aansturing van te besturen systemen. In zijn boek is zelfs een verschuiving waar te nemen: waar hij in de inleiding spreekt over 'co-governance' en nieuwe interacties tussen overheid en samenleving, legt hij in het slothoofdstuk veel meer de nadruk op het proces van '... coordination, steering, influencing and "balancing" these interactions' (p. 255). In dit laatste geval kan toch moeilijk van interactieve sturing gesproken blijven worden. Zeker niet waar Dunsire het heeft over het benutten van de interne dynamiek van een systeem 'to suit yourself'. Tekenend is ook het gebrek aan uitwerking dat het begrip 'governance' krijgt. 'Governance' slaat op de wijze waarop een systeem of sector bestuurd wordt. Geredeneerd vanuit een interactieve benadering is dat zinnig. De overheid als sturende actor maakt dan deel uit van het systeem, en haar sturingsinterventies zijn dan onderworpen aan de spelregels die daarbinnen gelden. Indien gesproken wordt over sturing van een (sub)systeem of sector, lijkt het begrip minder voor de hand te liggen. Of het slaat op de zelfsturing binnen dat (sub)systeem, maar dat verband legt Kooiman niet, of het slaat op een hoger besturend systeem waarbinnen sturing van zelfregulerende systemen vorm krijgt, maar ook daar is hij niet duidelijk over.

Tot slot wordt ook een normatieve invalshoek nóg gemist. Afgezien van opmerkingen daarover in een aantal hoofdstukken (met name die van Metcalfe en

Jorgenson), blijft de vraag naar het waarom van overheidssturing grotendeels onderbelicht. Het boek krijgt daardoor een sterk instrumenteel karakter; het gaat vooral om de vraag hoe gestuurd moet worden. Daarmee gaat het boek voorbij aan de actuele discussie in de bestuurspraktijk en de wetenschap, waarin wordt gesteld dat nieuwe, interactieve vormen van sturing ten koste gaan van de taakbehartiging door overheden en democratische controle bemoeilijken.⁵ Hoewel op deze kritiek veel is af te dingen, kan niet ontkend worden dat nieuwe vormen van sturing overheden dwingen na te denken over de taken die zij behartigen, de onderhandelbaarheid van hun doelstellingen, de consequenties van hun sturingswijzen in termen van effectiviteit en legitimiteit en hun relatie met 'de politiek'. Indien zij hun hoop op deze bundel hebben gesteld, komen zij bedrogen uit.

Ter afsluiting: het boek bevat zinnige beschouwingen over sturingsproblemen en nieuwe vormen van sturing, die aanleiding kunnen vormen voor verdere reflectie op deze thematiek. Bovendien presenteert het een aantal ideeën die vooral binnen de Nederlandse bestuurskunde zijn ontwikkeld aan een niet-Nederlands publiek, iets wat nog te weinig gebeurt. Jammer is dat de ideeën onvoldoende en onvoldoende consistent zijn uitgewerkt en nogal abstract zijn verwoord, waardoor de boodschap niet alleen veel van zijn kracht verliest, maar ook twijfel rijst over wat de boodschap nu precies is.

J.F.M. Koppenjan
Erasmus Universiteit Rotterdam

Noten

1. Rapport Bijzondere Commissie Vraagpunten Adviesorganen, *Raad op maat*, Tweede Kamer, 1992-1993, 21427, nr. 30.
2. WRR, *Besluiten over grote projecten*, SDUB, 's-Gravenhage, 1994.
3. Zie bijvoorbeeld: P. Hupe, Het betwiste primaat van de politiek, in: P. de Jong e.a., *Verantwoordelijkheid en verantwoording in het openbaar bestuur*, VUGA, 's-Gravenhage 1995.
4. J. Kooiman. *Besturen: maatschappij en overheid in samenwerking*, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1988.
5. Vergelijk bijvoorbeeld: N. Nelissen, *Besturen binnen verschuivende grenzen*. Kerckebösch, Zeist, 1992, en Marsh and Rhodes (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Westview Press, Boulder/Colorado, 1991.