Nieuwe uitdagingen voor de governance theory[1]

Renate Mayntz

Renate Mayntz was tot haar emeritaat in 1997 directeur van het Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIFG), dat ze 1985 heeft opgericht.

Adres: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstrasse 3, D-50676 Köln, Duitsland.

Samenvatting

Dit artikel behandelt de ontwikkeling en de opeenvolgende aanpassingen van de governance theory. Deze theorie hield zich aanvankelijk bezig met de sturende handelingen van politieke autoriteiten tijdens hun welbewuste pogingen om sociaal-economische structuren en processen vorm te geven. In Duitsland wordt dit de 'Steuerungstheorie' genoemd. Het Engelse woord 'governance' is lange tijd gelijkgesteld met 'governing', het procesmatige aspect van regeren, en vormde daarmee een aanvulling op het institutionele perspectief van de bestuurskunde. Met andere woorden, governance werd ruwweg gebruikt als synoniem van politieke sturing. Het begrip governance heeft de laatste jaren echter twee andere betekenissen gekregen, die beide verschillen van politieke leiding of sturing. Het aanbrengen van een onderscheid tussen deze verschillende betekenissen is niet alleen van belang om misverstanden te voorkomen, maar eveneens omdat een andere betekenis meestal wijst op een veranderde perceptie op de werkelijkheid.

1 Definities van governance en het oogmerk van dit artikel

Dit artikel behandelt de ontwikkeling en de opeenvolgende aanpassingen van de governance theory. Deze theorie hield zich aanvankelijk bezig met de sturende handelingen van politieke autoriteiten tijdens hun welbewuste pogingen om sociaal-economische structuren en processen vorm te geven. In Duitsland wordt dit de 'Steuerungstheorie' genoemd (Mayntz 1987). Het Engelse woord 'governance' is lange tijd gelijkgesteld met 'governing', het procesmatige aspect van regeren, en vormde daarmee een aanvulling op het institutionele perspectief van de bestuurskunde. Met andere woorden, governance werd ruwweg gebruikt als synoniem van politieke sturing.

Het begrip governance heeft de laatste jaren echter twee andere betekenissen gekregen, die beide verschillen van politieke leiding of sturing (zie fig. 1). Het aanbrengen van een onderscheid tussen deze verschillende betekenissen is niet alleen van belang om misverstanden te voorkomen, maar eveneens omdat een andere betekenis meestal wijst op een veranderde waarneming, ongeacht of er ook een verandering in de werkelijkheid is optreden.

Om te beginnen wordt governance tegenwoordig vaak gebruikt om een nieuwe vorm van regeren te omschrijven die verschilt van het hiërarchische controlemodel, een meer op samenwerking gerichte stijl, waarin overheids- en niet-overheidsinstellingen deelnemen aan gemengde openbare en private netwerken. Governance als alternatief voor hiërarchische controle is bestudeerd op het niveau van de nationale, subnationale en Europese beleidsvorming, en dat van de internationale betrekkingen. Het werk van Jan Kooiman (1993) en R.W.A. Rhodes (1997) is een illustratie van de eerste, het artikel van Bulmer (1994) van de tweede, en het boek van Rosenau en Czempiel (1992) van de derde van deze lijnen.

Het is moeilijk vast te stellen waar de betekenis van het woord governance precies vandaan komt. In het *International Social Science Journal* van maart 1998, dat geheel was gewijd aan governance in de betekenis van niet-hiërarchische vormen van coördinatie (UNESCO, 1998), wordt het begrip herleid tot een rapport van de Wereldbank uit 1989, en daarmee tot de internationale context. In elk geval zal het duidelijk zijn dat pogingen tot collectieve probleemoplossing buiten bestaande hiërarchische kaders, zoals die op Europees en internationaal niveau kunnen worden waargenomen, wezenlijk hebben bijgedragen aan de betekenisverschuiving van het woord governance.

De tweede 'nieuwe' betekenis van het woord governance is veel algemener, en heeft een andere oorsprong. Governance in deze zin staat voor de verschillende vormen van coördinatie van individuele acties, of elementaire vormen van sociale organisatie. Dit gebruik van het woord lijkt te zijn voortgekomen uit de economische studie van transactiekosten, en met name de analyse door Oliver Williamson van de markt en de hiërarchie als alternatieve vormen van economische organisatie (bijv. Williamson 1979). Williamsons typologie werd snel uitgebreid zodat deze ook andere vormen van sociale ordening zoals clans, verenigingen, en bovenal netwerken omvatte (bijv. Hollingsworth en Lindberg 1985; Powell 1990). In feite leidde de 'ontdekking' van vormen van coördinatie die niet alleen verschilden van de hiërarchie, maar ook van de zuivere marktvorm, tot een generalisatie van het woord governance tot het de betekenis kreeg van elke vorm van sociale coördinatie – niet alleen binnen de economie, maar ook in andere sectoren. Zo veroorzaakte de aandacht die werd besteed aan vormen van modern governance (in de tweede betekenis), nog een betekenisverandering. De derde betekenis van governance omvat beide hiervoor omschreven, engere betekenissen van het woord.

Figuur 1: Evolutie van de theorie van politieke governance

1 **Begin jaren '70**
prescriptieve planningstheorieën

2 **Jaren '70**
empirisch onderzoek naar beleidsontwikkeling (agendering, instrumentkeuze, rol van het recht, organisatorische context)

3 **Eind jaren '70 / begin jaren '80**
beleidsuitvoering

In het volgende zal ik eerst de evolutie van de theorie van de politieke governance in de engere betekenis van sturing schetsen (Steuerungstheorie). Vervolgens zal ik de daaropvolgende paradigmatische verschuivingen, of aanpassingen van dit theoretische kader, beschrijven. Ten slotte zal ik latere uitdagingen waar deze theorie voor staat, en die momenteel slechts ten dele beantwoord zijn, bespreken. Om teleurstelling op grond van te hoog gespannen verwachtingen te voorkomen, moet ik een voorbehoud maken. Dit essay heeft niet ten doel om een inhoudelijke bijdrage aan de governance theory te leveren, om een van de premissen hiervan te ondergraven of nieuwe theorema te introduceren. Het is mijn bedoeling om op de ontwikkeling van een politicologische discipline als zodanig te reflecteren, een ontwikkeling waaraan ik twintig jaar actief heb bijgedragen. Bij de reconstructie van de ontwikkeling van deze theorie kan ik niet diep ingaan op de inhoud van de literatuur waarnaar ik verwijs, noch zal ik proberen om de ontvouwing van de governance theory door middel van uitgebreide referenties te documenteren.[2]

Een verslag van de ontwikkeling van de governance theory kan dienen om schijnbaar ver uiteen liggende onderzoeksgebieden in een bredere context te plaatsen, maar daar blijft het niet bij. Het werpt ook belangrijke vragen op omtrent de wijze waarop de theorie zich binnen de politicologie ontwikkelt. Gehoorzaamt deze ontwikkeling aan een in-

terne cognitieve dynamiek, of is deze niet meer dan een representatie van veranderingen in de politieke werkelijkheid of in probleemwaarneming, zoals John Dryzek en Stephen Leonard (1988) hebben beweerd? Uit het antwoord op deze vraag zal blijken of de politicologie cumulatief is, en stap voor stap een meer alomvattende theorie ontvouwt, of dat deze van onderwerp maar onderwerp dwaalt, in navolging van de verschuiving in de subjectieve definitie van wat in de belangstelling staat.

2 De ontwikkeling van het centrale paradigma van de politieke governance

De moderne theorie van de politieke governance (de sturingstheorie) ontstond na de Tweede Wereldoorlog, toen regeringen zichzelf expliciet ten doel stelden om de sociale en economische ontwikkeling van het land in de richting van gedefinieerde doelstellingen te sturen.[3] Het eerste paradigma van de theorie ontwikkelde zich in drie opeenvolgende stadia:

1 Eind jaren '60 begon het met een – grotendeels prescriptieve – theorie van de planning (hoe te sturen).
2 In de jaren '70, toen de euforie omtrent de planning was bekoeld, werd de beleidsontwikkeling aan empirische analyse onderworpen; hierdoor werd de aandacht gevestigd op contextuele factoren die de beleidsontwikkeling beïnvloeden, met name de bestuurlijke organisatie; verschillende beleidsinstrumenten werden besproken, met name de rol van de wet.
3 Ten slotte raakte het onderzoek in de latere jaren '70 meer gericht op de beleidsuitvoering.

Het eerste paradigma van een theorie over de politieke governance had derhalve betrekking op de beleidsontwikkeling en -uitvoering, bezien vanuit het top-downperspectief van de wetgever.

Deze theorie bevatte reeds de kiemen voor haar eigen transformatie. Onderzoek naar beleidsuitvoering vestigde de aandacht op het feit dat het beleid op vele fronten faalde, en bewees dat dit falen niet alleen werd veroorzaakt door denkfouten tijdens de planning of tekortkomingen van de uitvoerende instanties, maar door een gebrek aan aandacht voor de weerstand die in de doelgroepen tegen het openbare beleid leefde en het vermogen van deze groepen om het halen van de beleidsdoelen tegen te werken of te ondermijnen. Dit inzicht leidde tot de eerste, belangrijke uitbreiding van het oorspronkelijke paradigma. Terwijl dit tot dusverre was beperkt tot het subject van de politieke sturing, de regering en haar vermogen of onvermogen om te sturen, omvatte het nu tevens de structuur en gedragingen van het object van de politieke sturing. Het was een verschuiving van *Steuerungsfähigkeit* (politieke sturing) naar *Steuerbarkeit* (bestuurbaarheid).

De tweede stap was de erkenning dat de bestuurbaarheid per beleidsveld (of sector) aanzienlijk kan variëren. Zo vragen beleidsvelden die bepaalde soorten mensen (bijv. jongeren) of huishoudens (bijv. eenoudergezinnen) bevatten, om een andere beleidsbenadering dan beleidsvelden die door enkele grote organisaties worden gedomineerd. Zo werd het top-downperspectief van het aanvankelijke paradigma (beleidsvorming en -uitvoering) uitgebreid met de bottom-upprocessen van selectieve naleving van beleidsmaatregelen door de doelgroepen. Deze processen worden op hun beurt weer geconditioneerd door de structuur van een bepaald terrein van de wetgeving. Deze uitbreiding van het analytisch perspectief heeft het inzicht in de voorwaarden voor politieke effectiviteit aanzienlijk vergroot.

Het onderzoek dat uit dit vergrote paradigma voortkwam en het nader uitwerkte, ondermijnde wat tot dusverre de basis van het model van de politieke sturing was geweest: de veronderstelling dat de staat, zelfs als deze weerstand bij de doelgroepen ondervindt, het bestuurlijk centrum van de maatschappij is. Het verlies van het geloof in een effectief politiek besturingscentrum vestigde de aandacht vervolgens op alternatieve vormen van maatschappelijk bestuur. In twee gescheiden lijnen van discussie werden de marktprincipes en de horizontale zelforganisatie besproken als alternatieven voor hiërarchische politieke controle. Dit leidde opnieuw tot een uitbreiding van het paradigma.

De marktprincipes kregen voor het eerst een prominente plaats in de discussie, toen ze werden genoemd als een doeltreffender methode dan de wetgeving in het kader van het Amerikaanse milieubeleid. Rond deze tijd ontwikkelden de marktprincipes zich tot de ruggengraat van de politieke ideologie van het neoliberalisme en thatcherisme, stimuleerden deregulering en privatisering als methoden om de economische groei te bevorderen en de economische effectiviteit te vergroten. Politicologen analyseerden de opkomst en beleidsmatige conse-

quenties van dit 'neoconservatisme' met behulp van het analytische kader van de beleidsanalyse (bijv. Döhler 1990). Meer recentelijk heeft de ondergang van het staatssocialisme het geloof in het ordenend vermogen van de markt versterkt.

Intussen is de aandacht echter verschoven naar de potentiële tegenstelling tussen de marktprincipes (of het kapitalisme) en de democratie (bijv. Dunn 1990; Katz 1997; Kitschelt 1985), een kwestie die tot dan toe geen onderdeel van de governance theory was geweest. De ontwikkeling van de governance theory, zelfs van de governance theory zoals specifiek toegepast op de economische organisatie, richtte zich daarentegen op het tweede alternatief voor hiërarchische controle, dat wil zeggen coöperatieve en horizontale vormen van maatschappelijke zelfregulering en beleidsontwikkeling. Met andere woorden, de aandacht is verschoven naar governance in de tweede van de drie hierboven onderscheiden betekenissen.

Figuur 2: Het governance paradigma en zijn uitbreidingen

Basisparadigma
beleidsontwikkeling (door regering)
+ beleidsuitvoering (door overheidsorganen)

1e uitbreiding
toevoeging van bottom-upperspectief:
sectorale structuur en gedrag van de doelgroep

2e uitbreiding
toevoeging van beleidsontwikkeling en -uitvoering
in overheids- en (semi-) private netwerken en
zelfregulerende maatschappelijke systemen

3e uitbreiding
toevoeging van het effect van Europees beleid op
binnenlandse sectorale structuren en beleidsvorming

4e uitbreiding
toevoeging van beleidsvorming op Europees niveau

5e uitbreiding
toevoeging van politieke inputprocessen op
Europees en nationaal niveau

Deze nieuwe benadering draaide vooral om verschillende onderhandelingssystemen. En passant kregen traditionele vormen van wat in algemene zin maatschappelijke zelfregulering kan worden genoemd, hernieuwde aandacht, met name het plaatselijk zelfbestuur en de 'derde sector' van (semi-)private, non-profit dienstverleningsorganisaties, maar dat is niet wat doorgaans met modern governance wordt bedoeld. De twee voornaamste onderhandelingssystemen zijn neocorporatistische systemen, of algemener gezegd: gemengde overheids- en privé-beleidsnetwerken, en systemen voor maatschappelijke zelfregulering waaraan de staat niet rechtstreeks deelneemt, zoals de geïnstitutionaliseerde systemen voor collectief onderhandelen tussen werkgevers en werknemers (CAO-onderhandelingen) of het zelfbestuur van de Duitse gezondheidszorg, waarin de organisaties van ziekenfondsartsen en openbare ziekenhuizen met vertegenwoordigers van het ziekenfonds over tarieven onderhandelen. Een andere vorm van maatschappelijke zelfsturing zijn de zogenaamde eigenbelangregeringen (Streeck en Schmitter 1985). Hierbij worden de tegengestelde belangen niet door onafhankelijke organisaties vertegenwoordigd, maar opgenomen in de wetgevende regimes die de activiteiten van private personen aan een zelf opgelegde discipline onderwerpen; het Duitse technische standaardisatiebedrijf DIN is een goed voorbeeld (Voelzkow 1996).

Tegen het midden van de jaren tachtig draaide de discussie voornamelijk om de begrippen 'decentralisatie', 'coöperatie' en 'netwerk'. Dit sloot goed aan bij de mentaliteit van die tijd, waarin veel weerstand bestond tegen elk vertoon van hiërarchisch gezag, ongeacht of dit door ouders, leraren of de staat werd uitgeoefend. Het besef drong echter al snel door dat het probleemoplossend vermogen van overheids- en privé-netwerken en maatschappelijke zelfregulering zijn beperkingen kent. Netwerken ontstaan in de regel op beleidsterreinen waar macht gedeeld wordt door verschillende partijen, maar waar samenwerking voor de efficiency noodzakelijk is. Aangezien de verschillende overheids- en/of private partijen in een beleidsveld doorgaans verschillende belangen hebben, rijst de vraag hoe je overeenstemming over een effectieve probleemoplossing moet bereiken zonder de hieruit voortvloeiende kosten op buitenstaanders te verhalen (Scharpf 1993). De discussie over dit onderwerp binnen het kader van de governance theory vormt eerder een uitwerking dan een verdere uitbreiding van het theoretische paradigma zoals dat zich op dat moment had ontwikkeld.

Een tweede belangrijke ontwikkeling begon met

het inzicht dat, gezien vanuit de oorspronkelijke topdownopvatting van politieke sturing, onderhandelingen tussen politieke en maatschappelijke partijen in beleidsnetwerken of neocorporatistische netwerken en het delegeren van wetgevende functies aan instellingen voor plaatselijk of sectoreel zelfbestuur, wijzen op een verminderd sturingsvermogen. De staat leek zwak, 'semi-soeverein' (Katzenstein 1987) – een opvatting die aansloot bij de moderne systeemtheorie en de begrippen van het postmodernisme, allebei benaderingen die de maatschappij als kernloos of polycentrisch beschouwen (bijv. Willke 1987). Echter, uit empirisch politicologisch onderzoek blijkt dat het hier niet gaat om een verzwakte controle door de staat, maar eerder om een veranderde vorm hiervan. Per slot van rekening vindt maatschappelijke zelfregulering plaats binnen een institutioneel kader dat door de staat wordt onderschreven. De staat wettigt niet alleen, maar heeft vaak genoeg bijgedragen aan de vestiging van verschillende vormen van zelfbestuur. Als vertegenwoordigers van de staat deelnemen aan beleidsnetwerken, zijn ze een zeer speciaal en bevoorrecht soort deelnemer. Ze beschikken nog steeds over cruciale instrumenten om in te grijpen, en dat geldt zelfs als de besluitvorming is overgedragen aan instellingen voor maatschappelijke zelfregulering. De staat behoudt met name het recht van wettelijke bekrachtiging, het recht om beslissingen te autoriseren als de maatschappelijke partijen niet tot een vergelijk kunnen komen (bijv. tijdens onderhandelingen over technische maatstaven), en het recht om wetgevend of uitvoerend in te grijpen als een systeem voor zelfbestuur, zoals de Duitse gezondheidszorg, de verwachtingen omtrent regulering niet waarmaakt. Hiërarchische controle en maatschappelijke zelfregulering hoeven elkaar dus niet uit te sluiten. Deze sterk verschillende ordeningsprincipes worden zeer vaak gecombineerd. Deze combinatie – zelfregulering 'in de schaduw van de hiërarchie' – is vaak effectiever dan 'ongemengde' vormen van sturing (Mayntz en Scharpf 1995).

3 Uitdagingen voor de governance theory: de Europese eenwording en de globalisering

Op dit punt aangekomen, lijkt het fundamentele kader van een theorie over de governance voltooid. Intussen zijn er echter nieuwe problemen gerezen, met name de crisis van de verzorgingsstaat, die verband houdt met de Europese integratie en de economische globalisering. Bezien in het licht van de Europese eenwording en de globalisering, nemen bepaalde geaccepteerde en schijnbaar onproblematische aspecten van de hierboven geschetste theorie van governance opeens de vorm aan van tekortkomingen, die aanleiding kunnen geven tot een nieuwe fase in de theorievorming omtrent de governance, waarmee het analytische kader nogmaals wordt uitgebreid. Deze tekortkomingen zijn:

* de concentratie op de individuele natiestaat (ook in internationaal vergelijkend onderzoek);
* de selectieve betrokkenheid op binnenlands beleid, die sterk verband houdt met het eerste punt; en
* de concentratie op doeltreffendheid van het beleid, op het product en het resultaat van beleidsprocessen, terwijl de inputkant van de beleidsvorming en de relatie tussen deze twee wordt verwaarloosd.

De theorie van de politieke sturing heeft zich tot dit moment beziggehouden met politieke systemen met een duidelijke identiteit, een duidelijke grens en een duidelijk omschreven lidmaatschap, waaruit specifieke rechten en plichten voortvloeien. In deze benadering is geen plaats voor de problemen die de Europese integratie opwerpt, en al helemaal niet voor de problemen die uit de globalisering voortvloeien.

Met de vorming van de Europese Unie is een nieuwe, transnationale bestuursstructuur ontstaan. De Europese Unie is veel meer dan een regime, een contractueel kader of een onderhandelingsarena, maar dat maakt het nog geen federale staat. De EU kan het best worden omschreven als een complex, gelaagd systeem waarvan de dynamiek niet goed is te begrijpen binnen het conceptuele kader dat is ontwikkeld voor de analyse van de politieke sturing op landelijk niveau. De drieledige configuraties of driehoeken die op nationaal niveau de politieke partijen, belangengroepen en overheidsinstellingen met elkaar verbinden, en de neocorporatistische structuren die een relatie onderhouden tussen de staat, en de werkgevers- en werknemersorganisaties, keren niet structureel terug op Europees niveau. Er bestaan geen echte Europese politieke partijen, de werknemers zijn zwak vertegenwoordigd en de vertegenwoordiging van het bedrijfsleven is nog diver-

ser en complexer dan op het landelijk niveau. Er zijn nieuwe categorieën nodig voor de analyse van de Europese beleidsvorming en -uitvoering.[4]

Voor een theorie van de politieke sturing heeft de Europese integratie twee consequenties:

1 ze roept nieuwe vragen op omtrent de sturing op nationaal niveau, en
2 ze vereist dat de governance theory tot het supranationale niveau wordt uitgebreid.

Ad (1). De verschuiving van de macht naar het Europese niveau dwingt ons te kijken naar het effect van de Europese richtlijnen op verschillende sectoren van de nationale economie (landbouw, voedingsstoffen, het bank- en verzekeringswezen, energie, spoorwegen, wegtransport, enz.). Dat werk wordt reeds gedaan (bijv. Scheider 1988; Lütz 1998). Op deze wijze wordt het vorige paradigma nogmaals uitgebreid, ditmaal door de toevoeging van de belangrijke externe factor van beleidsvorming en -uitvoering. Beslissingen over Europees beleid beïnvloeden de voorwaarden voor een effectief binnenlands beleid, dat is gebaseerd op de structuur van het gereguleerde gebied, en beperken tegelijkertijd de vrijheid van nationale beleidskeuzen. Dit resulteert in een verlies – ditmaal een werkelijk verlies – van het controlerend vermogen van de nationale regeringen (Scharpf 1997).

Dit verlies is echter niet alleen een gevolg van de verschuiving van wetgevings- en reguleringsbevoegdheden van het nationale naar het Europese niveau; het is ook een gevolg van de integratie van de Europese markten en de geleidelijke oplossing van de economische landsgrenzen. De consequenties voor de nationale economieën zijn verhevigde concurrentie op de markten van goederen en diensten en een toenemende mobiliteit van financieel kapitaal. Dit schept nieuwe problemen voor nationale belastingstelsels en fiscaal beleid, nationaal economisch beleid en niet in de laatste plaats voor de nationale verzorgingsstaat. Problemen die allemaal hoog op de agenda staan van het politicologisch onderzoek.[5]

Ad (2). Er is ook een waarneembare toename op het gebied van de zogenaamde 'Europese beleidsvorming' (vgl. Héritier, Knill en Mingers 1996; Richardson 1996). Het is nog niet duidelijk of dit op lange termijn een apart onderzoeksgebied wordt, of dat het bij een uitbreiding van de bestaande governance theory zal blijven. In het laatste geval moet dit onderzoek niet de vorm aannemen van een comparatieve beschouwing van beleidssectoren, maar zich richten op de verbanden tussen de verschillende niveaus waarop het beleid wordt gevormd. Met andere woorden, niet de gebeurtenissen in Brussel (of tussen Brussel en Straatsburg) moeten worden onderzocht, maar de onderlinge afhankelijkheid van nationale en Europese processen binnen een gelaagd systeem.

De belangstelling voor de Europese beleidsvorming vestigt de aandacht tevens op het paradigma van de nationale sturing dat al eerder is genoemd. Wonderlijk genoeg zijn binnen de Europese beleidsvorming democratische elementen vrijwel afwezig, of althans zwak ontwikkeld. Zoals Fritz Scharpf (1998) aantoont, is de regelgeving van de Europese Commissie altijd op technische expertise gegrond als de actie verder reikt dan de behartiging van het gemeenschappelijk belang van de lidstaten. Als de nationale belangen uiteenlopen, wat meestal het geval is bij beslissingen met consequenties voor de redistributie, biedt technische expertise echter onvoldoende grond voor dergelijk ingrijpen. Aangezien voor beslissingen omtrent redistributie volledige consensus vereist is, zal dat slechts blokkades opleveren. Beslissingen met redistributieve effecten worden alleen getolereerd binnen stabiele gemeenschappen (wij-groepen), en alleen dan als ze langs democratische weg zijn bereikt. De Europese Unie voldoet aan geen van beide voorwaarden: ze is geen sociaal geïntegreerd systeem, en er bestaat geen Europa-breed democratisch besluitvormingsproces.

De discussie omtrent het democratisch tekort op Europees niveau maakt ons ervan bewust dat wat duidelijk ontbreekt in de Europese beleidsvorming – een volledig ontwikkeld en goed functionerend democratisch inputproces – op nationaal niveau kennelijk als vanzelfsprekend wordt beschouwd, wat ertoe geleid heeft dat in de analyse van de nationale beleidsvorming het politieke inputproces is verwaarloosd.[6] In retrospectief is het inderdaad verrassend hoe lang de democratische theorie en de theorie van de (nationale) politieke sturing zich onafhankelijk van elkaar hebben ontwikkeld. Toen de governance theory zich ging richten op horizontale samenwerking en beleidsontwikkeling binnen netwerken, werd onderkend dat dit vragen opwerpt

omtrent het afleggen van democratische verantwoording, omdat private actoren in een beleidsnetwerk in de regel geen democratisch gezag hebben. Horizontale coöperatie en onderhandeling binnen netwerken kan geen substituut zijn voor de democratie, al wordt, met het oog op de moeilijkheid om zeer specifieke belangen binnen een systeem van algemene verkiezingen te vertegenwoordigen, de ontwikkeling van beleidsnetwerken die zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van tegengestelde socio-politieke belangen, soms gezien als een praktische, moderne vorm van politieke belangenbehartiging. Helmut Voelzkow (1996) heeft de spanning tussen deze twee vormen van belangenbehartiging expliciet besproken. Als deze spanning niet wordt onderkend, bestaat het gevaar dat een governance theory die de aandacht op horizontale coöperatie en maatschappelijke zelfregulering vestigt, onbedoeld leidt tot de herleving van oude corporatistische modellen (zie Bowen 1971). De erkenning dat er een probleem rond het afleggen van verantwoording bestaat als de beleidsvorming plaatsvindt in een mengvorm van overheids- en private netwerken, is echter nog geen poging om het inputgedeelte van het beleidsproces expliciet in te passen in het theoretische paradima van de politieke sturing. Deze uitdaging heeft tot nu toe niemand geaccepteerd, en het is zelfs dubieus of een integratie van de democratische theorie en de bestaande governance theory de laatstgenoemde uit haar verband zou rukken. Toch zou het zinvol kunnen zijn om nog enkele stappen op dit pad van de theorievorming te zetten.

Terwijl de politicologie, althans ten dele, is ingegaan op de uitdagingen waarvoor de Europese eenwording de governance theory plaatst, geldt dat niet in dezelfde mate voor de uitdagingen die verband houden met de globalisering. De globalisering vormt een veel grotere uitdaging voor elke theorie van de politieke sturing. Op Europees niveau kan in principe nog steeds worden gesproken van een beleidsproces met input- en outputaspecten. Op wereldniveau is dat echter niet langer mogelijk. Daar bestaat geen aanwijsbaar sturend object, geen institutioneel kader dat het gestuurde object omvat. Wat vaak tamelijk vaag 'globalisering' wordt genoemd, heeft niet geleid tot de vorming van een nieuw, hoger ordenend systeem, een waarlijk transnationaal systeem met een eigen identiteit, een eigen grens en eigen lidmaatschapsrollen. Dit voert uiteraard tot de vraag of de structuren en processen die de globalisering met zich meebrengt, nog steeds met behulp van de governance theory kunnen worden bestudeerd. Het antwoord op deze vraag kan slechts bevestigend zijn als we het hebben over sturing in de breedste zin van basale coördinatiemodellen, omdat alleen dan het concept niet is gebonden aan het bestaan van een of andere politieke structuur.

De globalisering wordt meestal opgevat als een verwijzing naar twee verwante processen (bijv. Stykow en Wiesenthal 1996):

* toenemende communicatie, uitwisseling van zowel transport als informatie, en toenemende persoonlijke mobiliteit (migratie), waardoor de vorming van sociale groepen steeds meer los komt te staan van geografische locatie;
* de opkomst van wereldmarkten voor kapitaal, goederen en diensten als gevolg van de liberalisering, deregulering en het toenemende gemak van de communicatie.

Net als bij de Europese integratie leiden deze processen zowel tot

1 problemen voor een theorie van de nationale politieke sturing als tot
2 vraagstukken omtrent transnationale sturing die verschillen van de kwesties die spelen rondom de Europese eenwording.

Ad (1). Hoewel nationale regeringen met hun liberalisatie- en dereguleringsbeleid het globaliseringsproces zelf hebben versneld, zijn ze nu gedwongen zich af te vragen hoe ze moeten inspelen op de uitdagingen waar dit proces hen voor plaatst. Er bestaan in wezen drie verschillende strategieën. De eerste is de eenzijdige aanpassing; in dat geval zijn de te treffen maatregelen vergelijkbaar met die waarover wordt gesproken in verband met de gemeenschappelijke Europese markt. Dat betekent dat dit onderwerp reeds door hedendaags onderzoek is behandeld. Een tweede strategie is protectionisme en isolationisme; dat voegt hooguit een nieuw beleidsmatig probleem toe aan de catalogus van aspecten van het binnenlands beleid waar het politicologisch onderzoek reeds aandacht aan besteedt. Een derde strategie zou kunnen bestaan uit een poging om specifieke effecten (zoals illegale immigratie) door middel van internationale coördinatie te voorkomen. Daarmee verlaten we het niveau van de analy-

se op nationaal niveau en moeten we ons wenden tot het gebied van de transnationale sturing.

Ad (2). Problemen op het gebied van internationale coördinatie die boven het Europese niveau uitstijgen, worden reeds enige tijd door internationaal gerenommeerde wetenschappers bestudeerd (bijv. Krasner 1983). Deze subdiscipline van de politicologie heeft zich vrij onafhankelijk van de (nationale) governance theory ontwikkeld. Bij internationale betrekkingen zijn de actoren en onderhandelingspartners staten die zich in een relatie van strategische wederzijdse afhankelijkheid bevinden. Om deze reden bestaat er duidelijk affiniteit tussen internationale betrekkingen en de speltheorie. De internationale-betrekkingenbenadering is gebaseerd op het uitgangspunt dat natiestaten de belangrijkste actoren op het wereldtoneel zijn. Dit perspectief is echter misleidend als we kijken naar sturingsvraagstukken die zich op het wereldniveau voordoen.

De globalisering betekent niet alleen dat economische en niet-economische betrekkingen steeds transnationaler worden, er vinden ook meer grensoverschrijdende bewegingen plaats – bewegingen van goederen, diensten, kapitaal, informatie, wetenschappelijke kennis en, niet in de laatste plaats, mensen. Dit leidt tot een nieuwe, vaak eenzijdige afhankelijkheid, maar slechts in beperkte mate tot nieuwe transnationale betrekkingen. De ongebreidelde concurrentie neemt bijvoorbeeld toe, hoewel deze niet alle takken van de nationale economie in gelijke mate treft. De nieuwe, transnationale markten zijn minder sterk gereguleerd en daarom sterker geneigd tot atomisme en anarchie dan handelsrelaties binnen natiestaten. Dit leidt ook tot een toename van negatieve ecologische, sociale en economische bijverschijnselen waarover geen controle wordt uitgeoefend. Er ontstaat een steeds schevere verhouding tussen de steeds minder begrensde en steeds verder reikende economische en communicatienetwerken enerzijds en de begrensde politieke systemen anderzijds, een scheve verhouding tussen de structurele problemen en de regulerende structuren die deze problemen kunnen verhelpen. In reactie op deze situatie zijn pogingen ondernomen, en dat worden ze nog steeds, om transnationale regelgevende structuren in het leven te roepen. De UN is uiteraard de meest omvattende van deze structuren, een conglomeraat van suborganisaties en speciale instellingen, variërend van een eenvoudige forum (UNCED = UN Conference on the Environment and sustainable Development) tot bedrijfsmatige instellingen zoals de Wereldbank, terwijl de UNESCO, ILO, WHO en WTO zich daar ergens tussenin bevinden (Rittberger e.a. 1997).

De bestudering van de opkomst en het functioneren van de transnationale regulerende structuren buiten de EU is een fascinerend vooruitzicht voor de theorie van de politieke governance. Maar dat is nog niet de hele uitdaging. De globalisering biedt nog een uitdaging: de coëxistentie van vele verschillende structuren en processen, dat wil zeggen verschillende vormen die sturing kan aannemen. Marktmodellen en de non-lineaire dynamiek van ecologische systemen lijken de geschiktste modellen voor de beschouwing van de samengestelde resultaten van een gefragmenteerde, maar uit onderling afhankelijke delen samengestelde, wereldeconomie. In de structureel diffuse context die de globalisering creëert, kunnen specifieke gebeurtenissen of veranderingen vaak niet oorzakelijk worden herleid tot het gedrag van aanwijsbare actoren. Situaties waarbij een erkende strategische onderlinge afhankelijkheid de keus tussen alternatieven bepaalt, komen zelden voor. Op de wereldmarkt spelen de meeste agenten het merendeel van de tijd 'tegen de natuur'. Tegelijkertijd is het transnationale toneel echter niet geheel structuurloos. De nieuwe regulerende structuren heb ik reeds genoemd. Daarnaast bestaan er allerlei andere vormen van internationale en transnationale organisatie, transnationale beroepsverenigingen, belangenorganisaties en wetenschappelijke organisaties. Ten slotte vormen deze diverse transnationale groeperingen, regimes en organisaties, met hun veelal vloeiende grenzen en overlappende gebieden, een dermate complexe structuur dat geen enkele analyse er vat op krijgt. Hier stuiten we op wat Habermas de 'nieuwe onoverzichtelijkheid' heeft genoemd (Habermas 1985). Alleen als we de definitie van governance zodanig uitbreiden dat deze alle vormen van sociale organisatie omvat, alle configuraties van actoren buiten hiërarchieën en netwerken, hun combinaties en vooral hun interactie, zullen we in staat zijn de vraagstukken die de transnationalisatie en globalisering hebben opgeworpen, op te lossen. Mocht een dergelijke theorie ooit het licht zien, dan zal deze een sturingstheorie moeten zijn van een heel ander slag dan die waarmee dit overzicht aanving.

Een duidelijk theoretisch probleem op wereldniveau vestigt de aandacht op een analytische dimensie die ook op nationaal niveau speelt. Voor sturingsonderzoek op landelijk niveau is vaak gebruikgemaakt van een benadering die wel het 'actorgerichte institutionalisme' wordt genoemd (Mayntz en Scharpf 1995; Scharpf 1997). Deze benadering is gericht op actoren die binnen institutionele kaders handelen en op elkaar reageren. De actoren wier beslissingen (en non-beslissingen) worden bestudeerd om beleidsuitkomsten te verklaren, zijn normaal gesproken bedrijfsactoren: instanties, organisaties, verenigingen (uiteraard vertegenwoordigd door individuen). Eenvoudige 'populaties', verzamelingen van vele individuen die op een bepaalde manier op bepaalde stimuli reageren, spelen normaal gesproken alleen mee als doelgroep van een bepaald beleid. Samengestelde effecten die voortvloeien uit de ongecoördineerde acties van vele personen, verschijnen in beleidsanalyses slechts als parameters, niet als een proces dat dient te worden verklaard binnen het theoretische kader van de sturing. Slechts in uitzonderingsgevallen treffen we analyses van de interactie tussen pogingen tot sturing van de kant van bedrijfsactoren en collectieve gedragspatronen die een eigen dynamiek hebben, maar vervolgens aanleiding kunnen geven tot politiek ingrijpen en daar dan weer op reageren. Onder de sectorale studies over veranderingsprocessen in Oost-Duitsland bevinden zich enkele van dit soort analyses (bijv. Wasem 1997). Over het algemeen is het zo dat processen die aan een verschillende logica gehoorzamen – collectieve actie, ruil, marchanderen, onderhandelen en interventie door de overheid –, naast elkaar bestaan en ook oorzakelijk met elkaar zijn verbonden, niet worden behandeld in het kader van de (nationale) governance theory.

Of dat moet worden gezien als een tekortkoming van de governance theory is echter zeer de vraag. Parallel aan het hierboven gestelde omtrent een wereldomvattende governance theory is het goed denkbaar dat als het paradigma zo ver wordt uitgebreid dat het alle denkbare vormen van coördinatie en sociale organisatie op voet van gelijkwaardigheid in zich opneemt, het onhandelbaar wordt, omdat het dan de onderscheidende dimensie kwijtraakt die een voorwaarde vormt voor effectieve theorievorming – althans, voor de menselijke geest. In dat geval zouden we niet langer van doen hebben met een theorie van de politieke sturing, maar met een veel algemenere theorie omtrent de sociale dynamiek, dat wil zeggen niet met een uitgebreid, maar met een geheel nieuw theoretisch paradigma.

4 Conclusie

In dit artikel heb ik de verschillende ontwikkelingsstadia geschetst van de theorievorming omtrent de vormen en de problemen van de sociale en politieke governance. Achteraf gezien, lijkt deze ontwikkeling op de afwerking van een cognitieve agenda, die stap voor stap wordt gemotiveerd door het besef dat er blinde vlekken zijn en dat de verklaringen de waarneembare werkelijkheid geen recht doen. In de loop van dit proces zijn er enkele interessante vertakkingen ontstaan, zoals toen de governance theory zich ging concentreren op de horizontale samenwerking, en niet op de markt als alternatief voor de hiërarchische autoriteit, terwijl de theorie nog steeds blinde vlekken heeft die niet zijn verholpen. Tot nu toe heeft echter een cumulatief cognitief proces plaatsgevonden dat verschilt van de ontwikkelingslogica van de politicologie die John Dryzek en Stephen Leonard hebben omschreven (1988). Zij redeneerden dat de onderzoeksobjecten van de politicologie historisch contingent zijn, om welke reden politicologen steeds opnieuw nieuwe en andere analytische kaders en inhoudelijke theorieën moeten ontwikkelen, zodat deze niet op elkaar kunnen voortbouwen. In het geval van de governance theory (die uiteraard slechts een onderdeel van de politicologie is) zien we een stapsgewijze uitbreiding van het oorspronkelijke kader, en niet de onderdrukking ervan en de vervanging door een andere optiek, wat Kuhn een radicale paradigmatische verschuiving noemt (Kuhn 1962). Veranderingen in de politiek werkelijkheid hebben een belangrijke rol in deze ontwikkeling gespeeld: deze hebben de richting waarin het paradigma werd uitgebreid, beïnvloed. De moderne staat is in feite 'coöperatiever' geworden, netwerken tieren welig en de Europese integratie is een nieuw fenomeen. Deze waarneembare, werkelijke veranderingen vormden uitdagingen waarvoor plaats kon worden ingeruimd door het paradigma uit te breiden. Echter, met de globalisering is wellicht een punt bereikt waarop een verdere uitbreiding van het paradigma disfunctioneel wordt, en een volkomen nieuw vakgebied zal ontstaan.

Noten

1 Dit artikel is een vertaling van het essay *New challenges to governance theory*, uitgebracht door het Robert Schuman Centre van het European University Institute in Florence, als Jean Monnet Chair Papers, no. 50. De redactie van Beleid en Maatschappij is prof.dr. Renate Mayntz van het Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung en prof.dr. Yves Meny van het Robert Schuman Centre van het European University Institute zeer erkentelijk voor de toestemming die ze hebben verleend aan de vertaling van het artikel voor Beleid en Maatschappij.

De vertaling is van de hand van Jan-Willem Reitsma. De uiteindelijke redactie is gevoerd door Anton Hemerijck (Erasmus Universiteit/Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung).

2 Zie voor dergelijke verwijzingen Mayntz (1986) en de daarin aangehaalde literatuur.

3 Voor een meer gedetailleerde omschrijving van de theorievorming die in deze paragraaf wordt samengevat, zie eveneens Mayntz 1996.

4 Dat wil niet zeggen dat de Europese Unie een geïsoleerd geval is dat slechts kan worden geanalyseerd binnen een kader dat hiervoor op maat gesneden is; voor deze discussie, zie Hix (1998).

5 Momenteel is het onderzoek van het Max Planck Institut voor sociaal-maatschappelijk onderzoek in Keulen vrijwel uitsluitend gewijd aan deze problematiek.

6 Scharpf (1974) is een vroege uitzondering.

Literatuur

Bowen, Ralph H., 1971 (1947), *German theories of the corporative state.* New York: Russell & Russell.

Bulmer, Simon, 1994, 'The governance of the European Union: A new institutionalist approach'. *Journal of Public Policy, 13,* 351-80.

Döhler, Marian, 1990, *Gesundheitspolitik nach der 'Wende': Policy-Netzwerke und ordnungspolitischer Strategiewechsel in Großbrittannien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland.* Berlijn: Edition Sigma.

Dryzek, John S. en Stephen T. Leonard, 1988, 'History and discipline in political science'. *American Political Science Review, 82,* nr. 4.

Dunn, John, 1990, 'Capitalism, socialism and democracy: Compatibilities and contradictions'. *The Economic Limits to Modern Politics,* 195-220.

Habermas, Jürgen, 1985, *Die neue Unübersichtligkeit: Kleine Politische Schriften V.* Neue Folge Band 321, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Héritier, Adrienne, Christoph Knill en Susanne Mingers, 1996, *Ringing the changes in Europe: Regulatory competition and redefinition of the state. Britain, France, Germany.* Berlijn en New York: De Gruyter.

Hix, Simon, 1998, 'The Study of the European Union II: The "new governance" agenda and its rival'. *Journal of European Public Policy,* 5 (1), 38-65.

Hollingsworth, J. Rogers en Leon N. Lindberg, 1985, 'The governance of the American economy: The role of markets, clans, hierarchies, and associate behavior'. In: Wolfgang Streeck en Philippe Schmittner (red.), *Private interest government: Beyond market and state.* Londen: Sage, 221-254.

Katz, Claudio, 1997, 'Private property versus markets: Democratic and communitarian critiques of capitalism'. *The American Political Science Review, 91,* 277-289.

Katzenstein, Peter J., 1987, *Policy and politics in West Germany: The growth of a semisovereign state.* Philadelphia: Temple University Press.

Kitschelt, Herbert, 1985, 'Materiale Politisierung der Produktion: Gesellschaftliche Herausforderung und Institutionelle Innovationen in fortgeschrittenen kapitalistischen Demokratien'. *Zeitschrift für Soziologie, 14,* 188-208.

Kooiman, Jan (red.), 1993, *Modern governance: New government- society interactions.* Londen: Sage.

Krasner, Stephen D., 1983, *International regimes.* Cornell: Cornell University Press.

Kuhn, Thomas S., 1962, *The structure of scientific revolutions.* Chicago: University of Chicago Press.

Lütz, Susanne, 1998, 'The revival of the nation-state? Stock exchange regulation in an era of globalized financial markets'. *Journal of European Public Policy,* 5 (1), 153-168.

Mayntz, Renate, 1987, 'Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme: Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. *Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft, 1,* 89-110.

Mayntz, Renate, en Fritz W. Scharpf (red.), 1995, *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung.* Frankfurt a.M.: Campus.

Mayntz, Renate, 1996, 'Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie'. In: Klaus von Beyme en Klaus Offe (red.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation.* Opladen: Westdeutscher Verlag, 148-168.

Powell. Walter W., 1990, 'Neither market nor hierarchy: Network forms of organization'. *Research in Organizational Behavior, 12,* 295-336..

Rhodes, R.W.A., 1997, *Understanding governance: Policy networks, reflexivity and accountability.* Buckingham, Philadelphia: Open University Press.

Richardson, Jeremy (red.), 1996, *European Union: Power and policy-making.* Londen: Routledge.

Rittberger, Volker, Martin Mogler en Bernard Zangl, 1997, *Vereinte Nationen und Weltordnung: Zivilisierung der internationalen Politik?* Opladen: Leske & Budrich.

Rosenau, James N. en Ernst-Otto Czempiel (red.), 1992, *Governance without government: Order and change in world politics.* Cambridge: Cambridge University Press.

Scharpf, Fritz W., 1974, *Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen.* Göttingen: Otto Schwartz & Co.

Scharpf, Fritz W., 1993, 'Coordination in hierarchies and networks'. In: Fritz W. Scharpf (red.), *Games in hierarchies and networks: Analytical and empirical approaches to the study of governance institutions.* Frankfurt a.M.: Campus, 125-165.

Scharpf, Fritz W., 1997, *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research.* Boulder, Col.: Westview Press.

Scharpf, Fritz W., 1997, *Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik.* MPIFG discussiestuk 97/1.

Scharpf, Fritz W., 1998, *Governing in Europe: Effective and democratic?* (in voorbereiding).

Schneider, Volker, 1998, *Politiknetzwerke der Chemikalienkontrolle: Eine Analyse einer transnationalen Politikentwicklung.* Berlijn en New York: De Gruyter.

Streeck, Wolfgang en Philippe Schmitter (red.), 1985, *Private interest government: Beyond market and state.* Londen: Sage.

Stykow, Petra en Helmut Wiesenthal (red.), 1996, 'Globalisierung ökonomischen Handelns und ihre Folgen für politische Steuerung'. *Forschungsberichte der AG Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern.* Berlijn: Humboldt Universität.

UNESCO, 1998, 'Governance'. *International Social Science Journal,* maart 1998.

Voelzkow, Helmut, 1996, *Private Regierungen in der Technik-steuerung: Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung.* Frankfurt a.M.: Campus.

Wasem, Jürgen, 1977, *Vom staatlichen zum kassenärtzlichen System: Eine Untersuchung des Transformationsprozesses der ambulanten ärtzlichen Versorgung in Ostdeutschland.* Frankfurt a.M.: Campus.

Williamson, Oliver E., 1979, 'Transaction-cost economics: The governance of contractual relations'. *Journal of Law and Economics, 22,* 233-261.

Willke, Helmut, 1987, 'Entzauberung des Staates: Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation'. *Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft, 1,* 285-308.