



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Multi-level governance, of: de voorwaardelijke zege van een uitgeholde staat: docent Jelmer Schalk geeft zijn visie over multi-level governance
Schalk, J.

Citation

Schalk, J. (2012). Multi-level governance, of: de voorwaardelijke zege van een uitgeholde staat: docent Jelmer Schalk geeft zijn visie over multi-level governance. *Bestuurskundige Berichten*, 27(3), 19-23. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3212169>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3212169>

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

Multi-level governance, of: de voorwaardelijke zege van een uitgeholde staat

Docent Jelmer Schalk geeft zijn visie over multi-level governance.

Door Jelmer Schalk

De term ‘multi-level governance’ (MLG) is een algemeen label voor de gedachte dat beleidsautoriteit verschoven is van nationale overheden naar supranationale instellingen als de EU, naar lokale overheden en naar non-gouvernementele organisaties.

Waar ‘multi-level’ gaat over het uitsmeren van het beleidsproces naar boven, naar beneden en naar buiten (Pierre en Peters 2000), legt ‘governance’ de nadruk op een veranderde stijl van besturen, waarin institutionele verhoudingen steeds meer worden bepaald door informele onderhandelingen en netwerken van autonome actoren dan door hiërarchische sturing (Steen, Kerkhof en Van der Meer 2009; Van den Berg 2011).

MLG is sterk verwant aan een batterij van andere bestuurskundige concepten als ‘collaborative governance’ en ‘deliberative democracy’. Hoewel gesteggel over terminologie op zichzelf niet zo interessant is, is het wel treffend hoe verschillende wetenschappers daarin duidelijk aangeven hoe ze over de ontwikkeling naar MLG denken. De voorstanders van MLG spreken graag over de ‘enabling state’: een staat die er vooral voor zorgt dat alle goede ideeën en initiatieven van individuele burgers, organisaties en andere overheden worden gekanaliseerd richting effectief overkoepelend beleid. De overheid treedt op als ‘regisseur’ die vruchtbare samenwerking stimuleert, zonder zich er inhoudelijk al teveel mee te bemoeien.

De voordelen van zo’n faciliterende overheid-op-afstand zijn volgens de voorstanders legio. We moeten om te beginnen niet verwachten dat de (Rijks)overheid een monopolie heeft op kennis. Of het nu gaat om de aanleg van windmolenparken of nieuwe behandelmethoden voor mensen met een psychische stoornis, het betrekken van actoren met specialistische expertise maakt beleid beter. Daarnaast is er de gedachte dat organisaties en lagere overheden door medezeggenschap in de beleidsvorming beter hun best zullen doen om dat beleid vervolgens te implementeren, omdat ze het mede hebben bepaald en zich serieus genomen voelen. Het draagvlak wordt, met andere woorden, vergroot. En ten slotte is er het argument dat netwerken van afgeslankte overheden en organisaties flexibeler zijn dan een logge bureaucratie, dat ze beter in kunnen spelen op veranderingen en de

‘paperasserie’ sterk kunnen terugdringen.

Maar vanaf het prille begin waren er ook andere geluiden te horen. Rhodes (1994) – eenn van de eersten die de ontwikkeling richting MLG begin jaren ’90 signaleerde, koos ervoor om het te beschrijven als het ‘uithollen’ (‘hollowing out’) van de staat. Hij was gealarmeerd door de negatieve effecten die MLG in zijn ogen had op de Britse publieke dienstverlening. MLG zou leiden tot verminderde verantwoording door bestuurders en ambtenaren, gefragmenteerd beleid en een sterk gereduceerde slagkracht van de overheid. En hij was zeker niet de enige in zijn pessimisme. Andere negatieve effecten die werden gesuggereerd waren trage besluitvorming, antagonisme en polarisatie in plaats van consensus, de aanslag op tijd en middelen die het betrekken van een veelheid van actoren in het besluitvormingsproces met zich meebrengt en het ‘democratisch deficit’ dat optreedt wanneer we niet-gekozen organisaties of publieke instellingen beleidsverantwoordelijkheid geven. Rhodes besloot: ‘I suggest the year 2000 may witness a return to bureaucracy to restore the diminished central capability of British government’ (1994: 139).

Helaas voor hem is zijn voorspelling niet uitgekomen. Sinds auteurs als Marks en Hooghe (cf. Piattoni 2009) het introduceerden in hun studies naar besluitvorming binnen de Europese Unie, heeft MLG naast een wetenschappelijke, ook een sterke bestuurlijke impuls gekregen. Dat blijkt uit het Verdrag van Lissabon dat het beginsel van MLG in de werking van de EU heeft verankerd. Vooral in het cohesiebeleid ziet de EU voordelen van een MLG-opzet. Het cohesiebeleid – dat ongeveer 35% van de totale uitgaven in de EU voor zijn rekening neemt – zorgt ervoor dat lidstaten niet teveel met elkaar concurreren in de ontwikkeling van hun economisch achtergestelde gebieden. De helicopterview van de Commissie en de specifieke kennis van regio’s over hun eigen economische situatie moeten ervoor zorgen dat de grote pot geld van bijdragen uit individuele lidstaten op zo’n manier wordt verdeeld dat Europa als geheel een economisch landschap krijgt waarin functies als industrie, R&D etc. netjes op elkaar afgestemd zijn.

Toch schemeren de zorgen van Rhodes door. Want >

hoe moeten we regio's economisch stimuleren? Duitsland had daar bijvoorbeeld lange tijd een duidelijk andere mening over dan de Commissie en de Duitse regio's, de zogenaamde 'Länder' (Conzellmann 1998). Dit leidde tot aanhoudend geruzie over de toekenningregels van lokale subsidies, het bestaan van verschillende potjes die aan verschillende criteria werden getoetst, enzovoort. Voor zowel de niet-ingewijde kleine Duitse ondernemer die graag een bedrijfje wilde beginnen, als voor de grote multinational die een dochteronderneming wilde vestigen, dreigde het 'multilevel' stimuleringsbeleid een onoverzichtelijk allegaartje van elkaar deels tegenwerkende subsidies te worden.

“MLG is sterk verwant aan een batterij van andere bestuurskundige concepten als ‘collaborative governance’ en ‘deliberative democracy’”

In Nederland zelf zien we eveneens een steeds sterkere bestuurlijke nadruk op MLG-arrangementen. Het meest in het oog springend zijn de verschillende decentralisatieprocessen van de laatste jaren op het gebied van werk en welzijn. Hoewel recentelijk de voorgenomen Wet werken naar vermogen (Wwv), de uitbreiding van de Wmo en de stelselherziening jeugdzorg zijn stilgelegd door de val van het kabinet, lijkt het decentralisatieproces onomkeerbaar. Met het overhevelen van beleidsverantwoordelijkheid naar gemeenten hoopt de wetgever meer maatwerk te realiseren, de bureaucratie terug te dringen en de afstand tussen burger en overheid te verkleinen. Door de kleinere afstand tussen overheid en burger en de kleinere schaal waarop de dienstverlening plaatsvindt, bestaan meer mogelijkheden voor cliëntenparticipatie en coproductie van publieke diensten. Uiteindelijk is de verwachting dat dit leidt tot meer efficiëntie en een dienstverlening die beter aansluit bij de specifieke omstandigheden van gebruikers.

Inderdaad laat onderzoek zien dat decentralisatieprocessen succes kunnen hebben. Cliënten van de Wmo bijvoorbeeld – die in 2007 werd geëffectueerd – zijn over het algemeen zelfredzaam (een van de hoofddoelen van de Wmo) en tevreden over de dienstverlening (De Klerk, Gilsing en Timmerman 2010). Toch zijn de resultaten niet onverdeeld positief. Het betrekken van lokale organisaties als scholen, de GGD, thuiszorginstellingen en welzijnsorganisaties bij de beleidsvorming en –uitvoering (een gevalletje lokale governance ‘naar buiten’) verhoogt de effectiviteit tot een bepaald punt, maar een teveel aan betrokken organisaties laat die effectiviteit juist dalen.

Waarheen met multi-level governance?

In de discussie over MLG schemert één belangrijke boodschap door: coördinatie is de crux. Eigenlijk wil MLG niets meer of minder zeggen dan dat de Rijksoverheid een bescheidener rol aanneemt in een netwerk van afhankelijkheidsrelaties dat altijd al heeft bestaan. De vraag is hoe we samenwerking op zo'n manier kunnen organiseren dat die onderlinge afhankelijkheden worden vertaald naar zowel efficiënte als effectieve collectieve uitkomsten.

Bestuurskundigen hebben op verschillende terreinen al een belangrijke slag gemaakt in het beantwoorden van die vraag. Op basis van een analyse van een groot aantal studies wezen Ansell en Gash (2008) algemene succesfactoren aan als face-to-face contact tussen partijen, onderling vertrouwen, een gedeelde probleemdefinitie, gedeelde waarden en een toewijding aan het collectieve proces. Helaas is daarmee de kous niet af, want de vraag hoe we deze belangrijke condities op hun beurt moeten realiseren, wordt direct opgeroepen. Ik stip hier één invalshoek aan om haar te beantwoorden: de cruciale rol van de publieke manager.

De nieuwe publieke manager

Regisseren vraagt om andere kwaliteiten dan plannen, rapporteren en andere klassieke POSDCORB gedragingen die een manager van oudsher in de praktijk dient te brengen. McGuire (2002) beweert zelfs dat er een netwerkalternatief bestaat voor het POSDCORB model. Publieke managers in moderne beleidsnetwerken moeten zich richten op het ‘activeren’ van relaties met nuttige partners, het ‘framen’ van beoogde rollen en publieke waarden, het ‘mobiliseren’ ofwel aan het werk krijgen van partners en het ‘synthetiseren’ van onderlinge belangen door het stimuleren van informatie-uitwisseling en contact. Al met al gaat het er in een dergelijk AFAB model en vergelijkbare benaderingen meer om mensen en organisaties bij elkaar te brengen en te motiveren,



dan het beleidsproces te willen controleren. Immers, een netwerkmanager ziet onvoorziene omstandigheden en snelle veranderingen juist als een bron van innovatie en creativiteit.

“Het is niet zozeer de vraag of MLG wenselijk is, maar onder welke condities”

Zo'n algemeen statement biedt op zichzelf nog weinig houvast. Hoe de publieke manager 'nieuwe stijl' zijn of haar AFAB kwaliteiten precies moet aanwenden hangt af van de specifieke beleidscontext. Netwerken van overheden en non-gouvernementele organisaties kunnen groot of klein zijn, al jaren bestaan of net nieuw zijn, zich richten op lokaal welzijnsbeleid of de aanleg van wegen, vooral bestaan uit private of non-profit organisaties, enzovoort. Dergelijke contextfactoren bepalen de effectiviteit van managementstrategieën. Zo lijken dicht georganiseerde netwerken met veel onderlinge contacten tussen partners het best te werken wanneer het netwerk klein is en er al een hoge mate van consensus over de

doelen en probleemdefinitie van het netwerk bestaat, terwijl netwerken die centraal georganiseerd zijn rond een enkele 'regisseur' het meest effectief lijken te zijn wanneer het netwerk relatief groot is en de consensus onder leden van het netwerk laag (Provan en Kenis 2008). Een ander voorbeeld: in een recente studie vinden Torenvlied en Akkerman (2012) dat de 'paperasserie' in het personeelsbeleid kan worden teruggedrongen door schooldirecteuren die lokaal met gemeenten en belangengroepen samenwerken, maar dat relaties met de Rijksoverheid de regelzucht juist vergroten.

Onderzoeken hoe variaties in beleidsomstandigheden de effectiviteit van een publieke manager en van samenwerkingstructuren beïnvloeden is wat mij betreft nuttiger dan discussiëren over de definitie van MLG of de verbreidheid ervan als sturingssysteem. Het is niet zozeer de vraag óf MLG wenselijk is, maar onder welke condities. Die bepalen uiteindelijk of 'hollowed out' of 'enabling' het beste epitheton is voor de staat. ■

Referenties:

- Ansell, C. en A. Gash (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18: 543-571.
- Conzelmann, T. (1998). 'Europeanisation' of regional development policies? Linking the multi-level governance approach with theories of policy learning and policy change. *European Integration*, 2(4): 1-23.
- De Klerk, M., R. Gilsing en J. Timmerman (eds.) (2010). *Op weg met de Wmo: Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: SCP.
- McGuire, M. (2002). Managing networks: Propositions on what managers do and why they do it. *Public Administration Review*, 62(5): 599-609.
- Piattoni, S. (2009). Multi-level governance: A historical and conceptual analysis. *European Integration*, 31(2): 163-180.
- Pierre, J. and B.G. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. Houndmills: Macmillan.
- Provan, K.G., en P. Kenis (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18: 229-252.
- Rhodes, R.A.W. (1994). The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain. *The Political Quarterly*, 65(2): 138-151.
- Steen, T., T. Kerkhoff en F. van der Meer (red.) (2009). *New Public Management voorbij? Negen landenstudies naar hervormingen binnen de centrale overheid*. Leiden: Instituut Bestuurskunde / Centre for Public Sector Reform.
- Torenvlied, R. en A. Akkerman (2012). Effects of managers' work motivation and networking activity on their reported levels of external red tape. *Journal of Public Administration Research and Theory*. (Advance Access).
- Van den Berg, C. F. (2011). *Transforming for Europe: The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*. Leiden: Leiden University Press.