

University of Groningen

## Globalisering, consensusbestuur en de regio

van den Berg, Caspar

*Published in:*  
Bestuurskunde

*DOI:*  
[10.5553/bk/092733872019029002002](https://doi.org/10.5553/bk/092733872019029002002)

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

van den Berg, C. (2019). Globalisering, consensusbestuur en de regio: naar een nieuwe maatschappelijke en bestuurlijke ordening? *Bestuurskunde*, 29(2), 7-14. <https://doi.org/10.5553/bk/092733872019029002002>

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Globalisering, consensusbestuur en de regio: naar een nieuwe maatschappelijke en bestuurlijke ordening?\*

Caspar van den Berg

Op 1 september 2018 is de Faculteit Campus Fryslân opgericht, de elfde faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen, gevestigd in Leeuwarden. De faculteit richt zich op de multidisciplinaire bestudering van wetenschappelijke vraagstukken die samenhangen met maatschappelijke en economische thema's die relevant zijn voor de regio, zoals de vitaliteit van het gebied, verduurzaming, meertaligheid en demografie.

Deze onderwerpen worden multidisciplinair benaderd, met de bestuurskunde als een van de belangrijke wetenschapsgebieden. Een van de leerstoelen heeft als leeropdracht *Global and Local Governance*. In lijn met de missie van de Campus Fryslân verbindt deze leeropdracht *global challenges* (globalisering, internationalisering) met *local solutions* (regionaal en lokaal bestuur). Op 26 oktober 2018 sprak ik voor deze leerstoel mijn oratie uit, getiteld 'Van zuilen naar bubbels: de toekomst van consensusbestuur in een geglobaliseerde samenleving'.

In de oratie zette ik uiteen hoe en waarom consensusbestuur, een diepgeworteld wezenskenmerk van het Nederlands openbaar bestuur, steeds meer onder druk komt te staan naarmate de samenleving verder globaliseert, zo niet onmogelijk wordt gemaakt. Dat is een thema dat in het maatschappelijk discours alom aanwezig is, maar in de bestuurswetenschappen meer uitwerking behoeft. In deze bijdrage ga ik graag in op enkele elementen van mijn oratie.

## Consensusbestuur

Om helder te krijgen wat **consensusbestuur** precies is, moeten we beginnen bij een van de fundamentele vragen van de democratische staatsvorm: wie bestuurt, en wie krijgt zijn zin als de belangen en wensen tussen groepen in de samenleving uiteenlopen? Eén antwoord op die vraag is: **de meeste stemmen gelden**, dat wil zeggen dat de groep die het grootste is, bestuurt, en als er onenigheid is, diezelfde grootste groep zijn zin moet krijgen. Een ander antwoord luidt: **zoveel mogelijk stemmen gelden**. Beide antwoorden spreken elkaar niet tegen, maar antwoord A ziet antwoord B als slechts een minimumvereiste, als een goed begin.

Landen die historisch gezien het eerste antwoord hebben gevolgd (bijvoorbeeld het VK, Frankrijk, Spanje, de VS, Australië), kennen in de regel politieke en bestuurlijke instituties die ervoor zorgen dat de macht toekomt aan een nipte

\* Prof. dr. C.F. van den Berg is hoogleraar Global and Local Governance aan de Rijksuniversiteit Groningen, Campus Fryslân. De gehele oratietekst is te vinden op [www.rug.nl/staff/departments/18112](http://www.rug.nl/staff/departments/18112).

Caspar van den Berg

meerderheid. In landen die historisch gezien voor het tweede antwoord zijn gegaan (bijvoorbeeld Nederland, Duitsland, België, Oostenrijk en Zweden), zijn regels en instituties erop gericht dat zoveel mogelijk partijen meepraten en de steun voor het overheidsbeleid zo breed mogelijk is. Naast het verschil in instituties is er ook een verschil in stijl en methode van besluitvorming: model A is exclusief, en gericht op competitie en strijd, terwijl model B uitgaat van inclusiviteit, onderhandelen en compromissen.

In zijn boek ‘The Politics of Accommodation’ (1968) is Arend Lijphart begonnen deze modellen systematisch te beschrijven. Model A noemde hij het **meerderheidsmodel** en model B noemde hij het **consensusmodel**. Het consensusmodel, in zijn meest zuivere vorm, kent volgens Lijphart tien institutionele kenmerken. Die zijn onder te verdelen in vijf kenmerken met betrekking tot de uitvoerende macht, en vijf met betrekking tot de staatsstructuur.

Met betrekking tot de uitvoerende macht:

- 1 een kiesstelsel gebaseerd op evenredige vertegenwoordiging;
- 2 een meerpartijenstelsel;
- 3 brede coalitieregeringen;
- 4 een sterke controlerende macht van het parlement op de regering;
- 5 een geïnstitutionaliseerde rol voor belangenorganisaties.

Met betrekking tot de staatsstructuur:

6. een federale of gedecentraliseerde staatsstructuur;
7. een parlement bestaande uit twee min of meer gelijkwaardige kamers;
8. een moeilijk te veranderen grondwet;
9. een constitutioneel hof dat wetgeving toetst aan de grondwet;
10. een sterke en onafhankelijke centrale bank.

Aan deze clusters valt meteen op dat het vooral kenmerken zijn die vanuit de Politieke Wetenschappen bestudeerd worden en kenmerken die slaan op de politieke bühne, het **voortoneel**. Het zijn de tien wervels die samen de ruggengraat van het politiek systeem vormen. Maar toch ontbreekt er veel, namelijk wat er op het **achtertoneel** allemaal plaatsvindt. Dat heeft tot gevolg dat een aantal belangrijke aspecten van consensusbestuur ten onrechte onderbelicht blijft. Op basis van het werk van Hans Daalder (2011), die meer dan Lijphart oog had voor de bestuurlijke infrastructuur, en op basis van eigen onderzoek van de afgelopen jaren met collega's aan de Universiteit Leiden, kom ik tot een uitbreiding en verfijning van het model van Lijphart, van wederom een cluster van vijf kenmerken:

11. een gedepolitiseerd ambtelijk apparaat, dat wil zeggen een ambtelijk apparaat dat de zittende uitvoerende macht loyaal ondersteunt,

Globalisering, consensusbestuur en de regio: naar een nieuwe maatschappelijke en bestuurlijke ordening?

maar zelf niet vanuit een partijpolitiek of levensbeschouwelijk perspectief opereert;

12. een beleidsproces dat open is voor expertise van buitenaf, dat wil zeggen dat naast de input van belangengroepen ook wetenschappelijke kennis zijn weg naar beleid gemakkelijk vindt;

13. een stelsel van depolitiserende organen aan de voorkant van het beleidsproces, zoals onafhankelijke adviesraden en planbureaus;

14. een stelsel van achterban-gebonden organen voor de uitvoering van beleid, zoals de maatschappelijk middenveldorganisaties;

15. een stelsel van depolitiserende organen aan de achterkant van het beleidsproces, zoals auditorganisaties en inspecties, ex post-onderzoeksraden en -commissies (Van der Meer et al., 2019).

Deze vijf bestuurskundige elementen zijn als de tussenwervelschijven tussen de eerder genoemde politieke kenmerken. Het zijn bestuurlijke arrangementen die 'de politiek' begeleiden naar meer consensusgericht handelen. Ze zijn als van kraakbeen: enigszins elastisch, en dragen zo bij aan schokdemping door het hele lichaam heen. Je ziet of voelt ze normaal gesproken niet, maar als ze te veel afslijten of een zenuwbaan komen te beknellen, zoals bij een hernia gebeurt, dan is de pijn zo heftig dat dit het hele lichaam platlegt.

## De gedifferentieerde effecten van globalisering

Een belangrijke vraag bij de invulling van deze leerstoel is: hoe werkt globalisering door op dat vertrouwde, maar soms trage model van besturen op basis van brede consensus? Economische en culturele globalisering hebben in de naoorlogse periode, en met name in de periode sinds 1995, een duidelijke vlucht genomen. Uit de meeste onderzoeken hiernaar komt naar voren dat globalisering op nationaal en aggregaat-niveau de welvaart heeft doen toenemen, maar ook dat globalisering binnen landen de maatschappelijke orde verandert: Sommige groepen en sommige regio's winnen veel, en andere groepen en regio's winnen minder, en komen daardoor op een achterstand in vergelijking met de winnaars.

De Britse auteur Goodhart gaat in zijn boek 'The Road to Somewhere' (2017) in op het verschil tussen de winnaars en de verliezers van globalisering. Op basis van economische en survey data beargumenteert hij voor het Verenigd Koninkrijk dat ongeveer 25 procent van de bevolking sterk van globalisering heeft kunnen profiteren, terwijl 50 procent van de bevolking er de afgelopen dertig jaar in relatieve zin niet op vooruit is gegaan. De maatschappelijke duiding is dat er zodoende twee groepen zijn ontstaan, en dat beide groepen in een zeer verschillende leefwereld zijn beland. De ene groep leeft in een progressief-individualistische leefwereld. Zij zien open grenzen als economisch voordelig en cultureel verrijkend. De andere groep ziet open grenzen als economisch onvoordelig en cultureel bedreigend. Zij voelen hun meer nationaal en traditioneel georiënteerde leefwereld

Caspar van den Berg

onder druk staan, en dat de politiek-bestuurlijke elite in die dertig jaar geen aandacht had voor hun belangen en behoeften.

Ook in Nederland bestaat een aanzienlijk groep van mensen voor wie de kwaliteit van leven in objectieve zin wel stijgt, maar die toch een zekere mate van verliesgevoelens ervaren, bijvoorbeeld verlies van zeggenschap, van thuis, en van cultuur en identiteit. Die groep van mensen bedraagt op de gehele Nederlandse bevolking ongeveer 60 procent, en voor middelbaar en laagopgeleiden zelfs 69 procent (Smeeke & Mulder, 2016).

Dat is relevant voor de invulling van de leerstoel Global and Local Governance, omdat de psychologie ons leert dat mensen die verliesgevoelens ervaren, minder bereid zijn om compromissen te sluiten. Vertaald naar politiek gedrag betekent dit dat mensen die verliesgevoelens ervaren, minder geneigd zullen zijn hun stem te geven aan partijen die erom bekend staan het compromis te zoeken volgens de Lijphartiaanse regels van consensusbestuur.

## Regionale verschillen

Naast de economische en culturele scheidslijn van *somewheres* en *anywheres* is in dit verband ook een territoriale scheidslijn van belang. In veel landen zijn de interregionale verschillen de afgelopen decennia toegenomen. De economen Butkus et al. (2018) toonden onlangs aan dat de economische ongelijkheid *tussen EU-lidstaten* sinds 1995 weliswaar gedaald is, maar dat de economische verschillen *tussen regio's* binnen de meeste lidstaten juist zijn toegenomen. Het algemene patroon is dat binnen landen sommige regio's gestage groei doormaken, terwijl andere stagneren, en de binnenlandse ongelijkheid daardoor dus toeneemt. Talrijke gebieden, ook in rijke landen, zijn nauwelijks, of niet langer, verbonden met de centra waar de wereldeconomie groeit. Die gebieden hebben te maken met minder werkgelegenheid, bevolkingsdaling en een somberder toekomstperspectief.

Geograaf Rodríguez-Pose (2018) spreekt in dit verband van de *'places that don't matter anymore'*. Hij betoogt dat het bij de nieuwe politieke scheidslijnen steeds minder gaat over interpersoonlijke verschillen, en meer over interregionale verschillen: regio's die bruisen tegenover regio's die krimpen. Politieke verwaarlozing van de krimpgebieden heeft volgens zijn analyse in het Verenigd Koninkrijk, de VS, Oostenrijk, Frankrijk en Duitsland geleid tot een maatschappelijke verschuiving die deels verklarend is voor de uitkomsten van het Brexit-referendum, de verkiezing van Trump en de verkiezingsuitslagen in Frankrijk, Oostenrijk en Duitsland in 2016 en 2017. Ook politicoloog Cramer (2018) benadrukt de relatie tussen de populistische revolutie en regio's met een zwakke economie ten opzichte van andere binnenlandse gebieden, en een breed gevoeld sentiment dat de krimpgebieden verwaarloosd zijn door de politiek-bestuurlijke elite in de bruisgebieden. Zij geeft de culturele afstand tussen het platteland en de grootstedelijke gebieden als verklaring voor wat zij noemt 'politiek van ressentiment'.

In hun boek 'Cultural Backlash' geven politicologen Norris en Inglehart (2018) een verklaring voor de conservatieve terugslag in lokale gemeenschappen die wor-

stelen met economisch verval en stagnering ten opzichte van andere gemeenschappen. Dat uit zich in een autoritaire reflex: een bloei van populistische partijen onder aanvoering van sterke leiders. Economisch verval en onzekerheid vormen volgens hen 'slechts' een voedingsbodem voor politieke onvrede, de ware oorzaak is culturele verandering in de progressieve grootstedelijke gebieden die veel mensen in de traditionele gebieden niet mee willen maken. Los van hoe je ideologisch kunt aankijken tegen regionale welvaartsverschillen, is er binnen de politieke wetenschappen en de sociale geografie een groeiend inzicht dat de verschillen in leefwereld tussen bruis en krimp de economische en sociale stabiliteit van landen begint te bedreigen (Van den Berg & Van Vulpen, 2019).

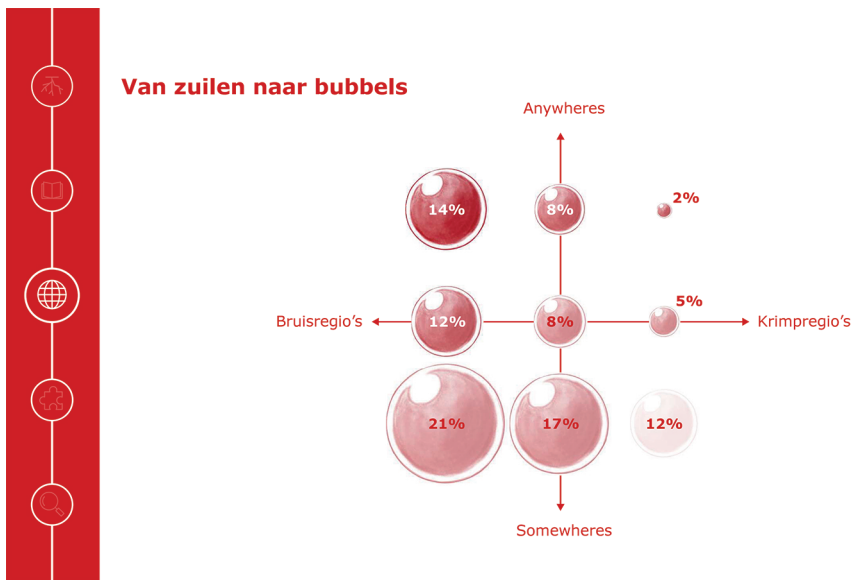
Gaat dit nu ook op voor Nederland? De afstanden en de economische verschillen zijn bij ons immers kleiner dan in landen als de VS, het VK en Frankrijk. Toch zijn er aanwijzingen van ditzelfde mechanisme in Nederland. Op de Europese ranglijst van landen met grote binnenlandse regionale ongelijkheid neemt Nederland een plek in in het midden, tussen het VK en Griekenland. Bovendien is in Nederland de ongelijkheid tussen provincies en COROP-regio's tussen 1995 en 2014 voortdurend toegenomen. In deze periode verdubbelde het Nederlandse zogenoemde regionale ongelijkheidscoëfficiënt (Butkus et al., 2018). Als we kijken naar het regionale bbp per hoofd van de bevolking tussen 2000 en 2016, zien we opvallende groeiverschillen. Om een voorbeeld te nemen: in de Metropoolregio Amsterdam steeg het jaarlijks bbp per persoon van 47.000 naar 76.000 euro, en in Oost-Groningen van 15.000 naar 22.000 euro. In beide regio's steeg de productiviteit, maar groeide de onderlinge kloof (CBS, 2017).

Ook in Nederland wordt in toenemende mate onderkend dat het verschil tussen de culturele leefwereld in de grootstedelijke gebieden en de 'randen van Nederland' groeit. De gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 lieten zien dat de klassieke middenpartijen verliezen, in de grote steden vooral ten faveure van de kosmopolitische partijen, en in de landelijke gebieden vooral ten faveure van de niet-kosmopolitische, maar wel op identiteit gerichte lokale partijen. Dat duidt op een groeiende politieke en culturele kloof tussen bruis- en krimpgebieden: opvattingen ten aanzien van behoud van identiteit, Zwarte Piet, het VOC-verleden en genderneutraliteit lopen uiteen tussen de kosmopolitische grote stad en het traditionelere platteland. Ook de opmerkelijke scheidslijn bij de uitkomst van het WIV-referendum tussen Noord-Nederland en de rest, en de casus Groninger gaswinning wijzen in die richting.

Enkele recente onderzoeken tonen bovendien een beeld van beduidend lager vertrouwen in de landelijke politiek in gebieden buiten de Randstad. Het vertrouwen in de Tweede Kamer is het hoogst in welvarende gebieden als Amsterdam en Gooi & Vechtstreek, en het laagst in krimpregio's in Noord-Holland, Oost-Groningen, Drenthe en Zuid-Limburg (CBS, 2015). Bijna de helft van de ondervraagde Friezen heeft het idee dat de Nederlandse regering niet weet wat er in hun provincie speelt, tegenover 14% die vindt van wel (FSP, 2017).

Caspar van den Berg

**Figuur 1** *Maatschappelijke ordening langs een sociaaleconomische en een territoriale as (bron: auteur).*



## Een nieuwe maatschappelijke ordening

Als we deze recente inzichten uit de economie, de sociale geografie en de politologie combineren en projecteren op Nederland, kijken we door een heel andere lens naar de Nederlandse geglobaliseerde samenleving. Een samenleving die haar **zuilen** heeft ingewisseld voor **bubbels** (zie figuur 1).

Kijkend door deze lens zien we het huidige en toekomstige potentieel voor consensusbestuur. Wat uit deze projectie helder naar voren komt, is dat waar bestuurlijk de toon gezet wordt door de bubbel 'Anywheres-Bruis', de onvrede en het afhaakgedrag vooral spelen bij de bubbels 'Somewheres-Bruis/Midden/Krimp', die getalsmatig veel dominanter zijn, en dat in potentie electoraal dus ook zijn. Die tegenstelling tussen elite en basis was er natuurlijk ook in de verzuiling, maar toen werden ze met elkaar verbonden door sterke, hechtende achterbaninstuties en geïnstitutionaliseerde kanalen richting het openbaar bestuur, die nu ontbreken. Ook zien we dat de segmentatie in de samenleving misschien niet zozeer groter is geworden, maar de polarisatie wel. Het is druk op de flanken, en stiller in het midden. Electoraal gezien kunnen we hiermee ook aanwijzen (a) waar de politieke afhakers met name zitten, (b) waar het potentieel voor nieuwe politieke partijen zich bevindt, en (c) hoe sommige traditionele partijen hun oude achterban zijn verloren omdat ze als partijkader in het verkeerde kwadrant zijn beland.

## Onderzoeksagenda

Hoe werkt die nieuwe maatschappelijke orde nu door op de instituties en de praktijk van consensusbestuur? Rond die vraag zal het onderzoek binnen mijn leerstoel zich de komende jaren afspelen. Een belangrijk theoretisch vraagstuk is hierbij de volgende paradox. De theorie leert ons dat kleine, handelsgeoriënteerde economieën meer neigen naar een consensusmodel, onder andere omdat naarmate de externe omgeving meer onzekerheden voor de samenleving als geheel schept, en de binnenlandse solidariteit en gevoelde lotsverbondenheid toenemen (Katzenstein, 1985). Toch zien we dat naarmate de economische en culturele globalisering toeneemt, consensusbestuur meer onder druk komt te staan (Rodrik, 2018). Hoe werkt dit nu? Dit komt doordat in een geglobaliseerde samenleving de externe omgeving voor sommige groepen en regio's vooral onzekerheden met zich meebrengt en voor andere vooral kansen, waardoor de gevoelde lotsverbondenheid juist eerder afneemt dan toeneemt. Voor een groot deel van de twintigste eeuw steunde het consensusbestuur in Nederland op de volgende vier omstandigheden: (a) een relatief gesloten nationaal politiek systeem, (b) electorale voorspelbaarheid (c) stabiele en betrouwbare verbindingen tussen de elites en hun achterban, en (d) een structureel economisch surplus, waarmee benadeelde groepen gecompenseerd kunnen worden. Nu al deze vier aspecten onder druk staan, is de vraag of en hoe het hierboven geschetste model van consensusbestuur zal verdwijnen, veranderen, of een revival gaat meemaken. Deze vraagstukken vormen de basis van het promotieonderzoek van *Alexandre Belloir*.

Een tweede empirisch vraagstuk is dat van de regionale identiteitspolitiek. In hoeverre leiden toenemende regionale verschillen in Europese landen tot spanningen in de politieke en economische stabiliteit van die landen, en in hoeverre komen onderwerpen als regionaal zelfbestuur en regionale vertegenwoordiging op het nationale niveau hernieuwd op de agenda van het openbaar bestuur? Hier richt *Bram van Vulpen* zich op in zijn promotieonderzoek.

Ten derde richt de leerstoel zich op de inrichting en het functioneren van het binnenlands bestuur. De dynamiek van het binnenlands bestuur is veranderd door onder andere schaalvergroting op lokaal niveau en decentralisaties van taken in het sociale en ruimtelijk-economische domein. In 'de regio' wordt steeds meer over gemeentegrenzen samengewerkt in meer en minder formele samenwerkingsverbanden, waarbij niet bestuurlijke grenzen, maar ecosystemen van regionale samenwerking de toon zetten. Hoe komen die tot stand, en hoe is variatie in hun effectiviteit en democratische verankering te verklaren? Op deze vraagstukken richten *Abe Hendriks* en *Sofie Dreef* zich met hun promotieprojecten.

## Literatuur

- Berg, van den, C.F., & Vulpen, B. van. (2019). Democratie van streek? In A.W. Heringa & J. Schinkelshoek (red.), p. 57-74. Den Haag: Montesquieu Instituut.
- Butkus, M., Cibulskiene, D., Maciulyte-Sniukiene, A., & Matuzeviciute, K. (2018). What is the evolution of convergence in the EU? *Sustainability*, 10(5), 1552.



Caspar van den Berg

- CBS. (2015). *Sociale samenhang*. Den Haag: CBS.
- CBS. (2017). *Bbp, werkloosheid, opleiding en werkzaamheid*. Den Haag: CBS.
- Cramer, K. (2018). *Politics of resentment*. Chicago: University of Chicago Press.
- Daalder, H. (2011). *State formation, parties and democracy*. Colchester: ECPR.
- FSP. (2017). *Panel Fryslân over vertrouwen in politiek en samenleving*. Leeuwarden: FSP.
- Goodhart, D. (2017). *The road to somewhere*. London: Penguin.
- Katzenstein, P. (1985). *Small states in world markets*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lijphart, A. (1968). *The politics of accommodation*. Berkeley: University of California Press.
- Meer, F.M. van der, Berg, C.F. van den, Dijk, C. van, Dijkstra, G.S.A., & Steen, T.P.S. (2019). Consensus democracy and bureaucracy in the Low Countries. *Politics of the Low Countries*, 1(1), 27-43.
- Norris, P., & Inglehart, R. (2018). *Cultural backlash*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189-209.
- Rodrik, D. (2018). Populism and the economics of globalization. *Journal of International Business Policy*, 1(1-2), 12-33.
- Smeeke, A., & Mulder, L. (2016). *Verliesgevoelens in relatie tot de multi-etnische samenleving onder autochtone Nederlanders*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.