



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Multi-level governance

Park, K.; Poelgeest, L. van

Citation

Park, K., & Poelgeest, L. van. (2012). Multi-level governance. *Bestuurskundige Berichten*, 27(3), 6-9. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3212163>

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/1887/3212163>

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

Multi-level governance

Wat is multi-level governance? Het is een begrip dat vaak voorbijkomt in colleges. De redactie heeft een interview gehouden met Dr. Caspar van den Berg, docent van het Instituut Bestuurskunde, om te achterhalen wat multi-level governance precies inhoudt.

Door Kirsten Park
en Leonoor van Poelgeest

Wat heeft u vroeger gestudeerd? En wat doet u nu?

“Ik heb sociale wetenschappen gestudeerd aan University College Utrecht. Daarna heb ik de master internationale betrekkingen gevolgd aan de London School of Economics. Vervolgens heb ik als stagiair in de Tweede Kamer gewerkt, terwijl ik op zoek was naar een onderzoeksplek. En die plek heb ik gevonden bij het departement Bestuurskunde in Leiden. Ik deed onderzoek naar de Future of the European Nation State. Dit onderwerp spitste zich toe op de civil service systems binnen die natiestaten. Ik heb de doorweking van Europese integratie op de civil service systems van Nederland, Engeland en Frankrijk met elkaar vergeleken.

Ondertussen ben ik wel een echte bestuurskundige geworden. Dit komt onder andere door het geven van onderwijs. In het begin doceerde ik Bestuurskunde 1 en gaf ik seminars in de master. Nu doceer ik het vak Europeanisering van Binnenlands Bestuur, het vak Multi-Level Governance bij Leiden University College, het vak Politics Governance & the Media in de master en de State of the Art-vakken Public Management en Strategisch Management van de Publieke Sector.”

“Tegelijkertijd is het heel goed denkbaar een systeem van multi-level governance te hebben zonder de Europese Unie”

Kunt u een omschrijving geven van het begrip multi-level governance?

“Het allerbelangrijkste is om onderscheid te maken tussen multi-level governance als een term die een bepaalde manier van bestuur aangeeft of als een analytisch concept. Een analytisch concept is meer een benadering of manier om bestuur te begrijpen. Marks & Hooghe hebben de analytische term geïntroduceerd. Dit was in 1996. Zij hebben daar het label multi-level governance aan gehangen. Maar wat zij zien als de kenmerken van multi-level governance, is eigenlijk niks nieuws. Multi-level governance bestaat namelijk al heel lang. Kenmerken van multi-level governance zie je terug in allerlei historische voorbeelden; van het Romeinse Rijk tot de katholieke kerk in de Middeleeuwen tot de koloniale rijken uit de 17e, 18e en 19e eeuw. Het komt er dus op neer dat men zich niet blind moet staren op de nieuwheid van het begrip multi-level governance. De definitie die Peters en Pierre aanhangen, spreekt

mij aan. Zij onderscheiden vier hoofdkenmerken. Het eerste kenmerk is dat er gekeken moet worden naar het supranationale, intergouvernementele, nationale en decentrale niveau in plaats van alleen het centrale niveau. Het tweede kenmerk is dat er nadruk wordt gelegd op de horizontale en informele aspecten van het openbaar bestuur. Hiërarchie speelt bij multi-level governance een kleinere rol. Er wordt – deels – besloten op basis van onderhandelingen, overtuiging en argumentatie. Het derde kenmerk, een ander aspect van de horizontale as, is de betrokkenheid van private actoren. Hierbij kan worden gedacht aan belangengroepen, bedrijven, burgers en non-state actoren. Peters en Pierre spreken ook over satellite organisations. Dat zijn bijvoorbeeld ngo’s en het maatschappelijk middenveld. Tot slot heerst het traditionele idee dat een hogere bestuurslaag veel te zeggen heeft over de lagere bestuurslaag. Dit is bij het Huis van Thorbecke het geval. Multi-level governance gaat ervan uit dat er een minder strakke hiërarchie is tussen de bestuurslagen. Het nationale niveau is afhankelijk van het decentrale niveau.

De hiërarchische macht wordt betwist door multi-level governance. Dit is wordt door Peters en Pierre het vierde kenmerk genoemd.

Marks & Hooghe hebben nog een verdere differentiatie gemaakt door twee typen multi-level governance te onderscheiden. Dit staat bekend als multi-level governance type I en type II. Type I kan vergeleken worden met matroesjka poppen. Net zoals de poppen glijden de bestuurslagen in elkaar. Type I gaat over bestuurslagen met algemene doeleinden. Bij type II kan de vergelijking met een marmeladecake worden gemaakt. Type II is iets rommeliger. Hier vallen organisaties met een functionele dimensie onder. In Nederland zien we dat deels terug bij de waterschappen. Er is een verschillende territoriale indeling al naar gelang de bepaalde functie van het bestuur. Type I is flexibeler. Voor elk probleem dat wordt geconstateerd wordt de bestuurslaag gevonden die het beste dit probleem kan oplossen. Elk probleem is van andere aard.”



Caspar van den Berg

Multi-level governance is een begrip dat vaak voorkomt, is het te modern gemaakt?

“Het is wel een begrip waar je in het gebruik zuinig mee moet zijn. Anders bestaat de kans dat het van alles gaat betekenen en dan betekent eigenlijk niks meer. Maar ik durf niet te zeggen dat het begrip te vaak gebruikt wordt. De praktijk van ons openbaar bestuur voldoet aan de vier kenmerken van Peters en Pierre. Als je kijkt naar de empirie, dan is multi-level governance daar een accurate omschrijving van. Dus wat dat betreft denk ik dat het veel gebruikt wordt maar niet ten onrechte.”

Is multi-level governance een systeem dat in Nederland goed uitgevoerd wordt?

“Multi-level governance is geen vooropgesteld plan om uit te voeren. Het is gegroeid en dat is te verklaren omdat beleidsproblemen complexer zijn geworden, de middelen steeds minder en de verwachting vanuit samenleving groter. Dus op een gegeven moment moet je wel samenwerken en specialiseren en consensus vinden. Wederzijdse afhankelijkheid is een standaard geworden. Dus of het goed uitgevoerd wordt, is lastig te zeggen. Ik denk dat het meer organisch is dan dat. Het is geen strategische keuze maar ik denk dat er weinig andere opties zijn gegeven de wereld waarin wij momenteel leven.”

Denkt u dat multi-level governance Europa bij elkaar houdt? Zorgt het voor verbinding en integratie tussen landen?

“De relatie tussen multi-level governance en Europese integratie is een interessante. De benadering is ontstaan op basis van een analyse over de Europese Unie. In de jaren’90 heeft er een wending plaatsgevonden. Andere benaderingen kregen een kans waaronder multi-level governance. Het is gebaseerd op de praktijk dat de Europese Commissie door middel van

de structuurfondsen geld te verdelen heeft onder de lidstaten.. Het geld daarvoor wordt geïnd vanuit de nationale laag van de lidstaten. Alle lidstaten dragen geld af aan Europa, de één wat meer dan de ander. Vervolgens gaat de Europese Commissie het geld weer herverdelen onder Europa. Niet aan regeringen maar aan provincies en deelstaten, en soms aan maatschappelijke partijen. Die herverdelende functie van de Europese Commissie heeft gezorgd voor veranderingen in de onderlinge machtsverhoudingen in de binnenlandse arena. En daar is dus de term op gebaseerd. Tegelijkertijd is het heel goed denkbaar een systeem van multi-level governance te hebben zonder de Europese Unie. Dat wordt geïllustreerd door de historische voorbeelden maar ook door andere regio’s in de wereld. Het is misschien niet op dezelfde ingrijpende manier als in de Europese Unie maar toch worden ook op andere continenten kenmerken van multi-level governance gezien. Een voorbeeld is de NAFTA (North American Free Trade Agreement). De Verenigde Staten, Canada en Mexico hebben een vrije handelszone. Zuid-Amerika heeft Mercosur (Zuidelijke Gemeenschappelijke Markt), daar zijn instituties opgericht die voor een deel vergelijkbaar zijn met de Europese instellingen. En denk bijvoorbeeld aan de Afrikaanse Unie en de Arabische Liga. Het is wel van een andere orde dan de Europese Unie maar het gegeven is hetzelfde: boven het nationale niveau is een kader gaan ontstaan waarop afspraken worden gemaakt en samenwerking wordt aangegaan. Deze kaders ontstaan omdat problemen vaak grensoverschrijdend zijn. Ook ontstaan deze samenwerkingsverbanden om de positie van de regio in kwestie te versterken in een steeds kleinere wereld.”

“Het antwoord op de vraag of Europa bij elkaar gehouden worden, door de praktijk van multi-level governance, is aan de ene kant: ja. Ik denk dat een Europa zonder multi-level governance moeilijk denkbaar was geweest. Maar: de problemen die wij nu in Europa zien, hangen voor een groot deel ook samen met multi-level governance. Dat is ook meteen het probleem wat ik heb met de benadering. multi-level governance gaat uit van een bepaalde normatieve superioriteit, dat het veel beter is dan alle andere vormen van bestuur. Het zit in het feit dat als je de macht verdeelt en spreidt dan is niemand de baas en komt iedereen aan zijn trekken. Als er maar genoeg tijd is om elkaar te overtuigen en met goede argumenten te komen, dan wordt elk probleem opgelost. Ik denk dat dit niet helemaal terecht is omdat je altijd conflicten en politieke machtsverschillen blijft >

houden. Deze moeten op een bepaalde manier geadresseerd worden. En dan kun je wel eindeloos naar consensus zoeken en eindeloos elkaar proberen te overtuigen maar het probleem is dat die conflicten voortkomen door verschillende belangen. Met andere woorden, wat ik een zwakte van multi-level governance vind, is dat het voorbijgaat aan de rol die de politiek heeft in het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Eigenlijk heeft multi-level governance een soort van suggestie dat de politiek een soort obstakel is. Waar het uiteindelijk om gaat is dat de bestuurslagen en actoren er met elkaar uitkomen. Dus als er wordt gekeken naar democratische input en transparantie, is er eigenlijk wel een probleem met deze benadering.”

“Men moet zich niet blind staren op de nieuwheid van het begrip multi-level governance”

Zorgt multi-level governance dan niet voor stroperigheid?

“Ja dat denk ik wel. Maar door het gebruik van het woord “stroperigheid” in je vraag, frame je het onderwerp al heel sterk. Stroperigheid heeft een negatieve bijklank. Framen doe je ook door iets aan te duiden als multi-level governance, maar dat is dan meestal positief bedoeld. Multi-level governance klinkt bij veel mensen positief in de oren. Maar wat voor de één stroperigheid of bestuurlijke drukte is, is voor de ander multi-level governance. Eigenlijk kun je aan de ene kant zeggen dat er gecoördineerd moet worden om samen te werken, te communiceren en kennis uit te wisselen maar aan de andere kant kun je voor diezelfde woorden de woorden papierschuiven, red tape en bureaucratie gebruiken. De eerste woorden hebben allemaal een egalitaire, gelijkwaardige bijklank. Dus als je vraagt houdt het ook stroperigheid in, ja eigenlijk dezelfde benaming, maar dan negatiever. Het ligt er met net aan welk label je eraan hangt.”

Wat zijn positieve kenmerken van multi-level governance?

“Positieve kenmerken zijn dat er veel checks and balances ingebouwd zijn. Er is dus geen partij is of actor die in zijn eentje verstrekkende beslissingen kan nemen. Een ander positief punt is dat het flexibel is. Elke keer is er de keus welke bestuurslaag welk beleidsprobleem oplost. Als je uitgaat van een verzameling van gecentraliseerde eenheidsstaten dan is er maar één optie. Het probleem moet dan vanuit

de gecentraliseerde hoofdsteden worden aangepakt. Terwijl nu kan er gekeken worden naar wat er aan de hand is, wat zijn de oorzaken en wie kan dat het beste aanpakken. Je hebt veel keuze om een probleem aan te pakken. En als het goed werkt, is er veel communicatie, veel uitwisseling en goede informatievoorziening van boven naar beneden en van links naar rechts. Maar daar is absoluut geen garantie voor. De omstandigheden moeten gunstig zijn. Het streven naar consensus is iets wat waarde in zichzelf heeft. Consensus zorgt ervoor dat de besluiten die genomen zijn op steun kunnen rekenen van het beleidsveld waarin het beleid dient te worden uitgevoerd. Dus als je alles gecentraliseerd houdt en niemand betrekt dan worden er allerlei besluiten genomen die onuitvoerbaar blijken of op zoveel weerstand stuiten dat er niks van terecht komt. En bij multi-level governance is er de mogelijkheid om dat te voorkomen.”

Wat zou een verbeterpunt zijn?

“Een zorgelijke punt is de democratische input en de transparantie. Er schuilt een gevaar in dat het te technocratisch wordt en dat politieke tegenstellingen weg worden gewuifd. Het gevaar is dat je als het ware de feeling met de mensen waar het omgaat en hun zorgen, verliest.”

Is de theorie van Thorbecke wezenlijk anders dan multi-level governance?

“Ja en nee. Thorbecke heeft een opvatting over de staat als een organisch geheel. Maar hij neemt die internationale dimensie niet mee. Thorbecke gaat heel erg er vanuit dat de natie en de staat aan elkaar gekoppeld zijn. Dus dat betekent dat als Nederlanders een volk zijn dan moet Nederland, alleen Nederland zijn. Er is geen sprake van een hogere bestuurslaag.

Bij multi-level governance is er juist veel nadruk op de supranationale dimensie. En wat ook een verschil is, is dat de verschillende bestuurslagen wel een huis vormen maar het nationale niveau dominant is. De dominantie van de nationale bestuurslaag wordt meer in twijfel getrokken door de multi-level governance benadering. Je zou best kunnen zeggen dat de staatsconceptie van Thorbecke niet zo heel erg afwijkt van multi-level governance type I. Waar ze overeenkomen is dat ze allebei een vrij organisch beeld van de samenleving en het bestuur dat daar bij hoort geven.

Wat ik ook vertel bij Europeanisering van Binnenlands Bestuur is dat ondanks Nederland een eenheidsstaat is, de mate van misfit op het Europese niveau niet groot is. Met andere woorden, een aantal kenmerken van

ons openbaar bestuur ligt heel erg tegen compound polities (complexe systemen) aan waardoor de druk tot aanpassing in Europa relatief beperkt is. Zeker als je Nederland vergelijkt met landen als Frankrijk en Engeland. Deze landen zijn veel meer gecentraliseerd en hebben daardoor een grotere misfit en moeten meer aanpassingen maken.”

Wilt u meer te weten komen over multi-level governance? De onderstaande teksten gaan over dit onderwerp en zijn geschreven door Dr. Van den Berg en anderen. Één van de onderstaande teksten kunt u vinden op de volgende pagina.

Heeft u veel publicaties op dit onderwerp?

“Mijn proefschrift gaat over dit onderwerp. Ook heb ik een paar hoofdstukken voor boeken geschreven. Tot slot heb ik ook een aantal artikelen schreven.” ■

Interessante artikelen over dit onderwerp geschreven door Dr. Van den Berg:

- Vollaard, J.P. & Berg, C.F., van den (2011)

Gevaarlijke stilte rond Europese uitbreiding. *Nederlands Dagblad* (Contribution for newspaper or weekly magazine)

- Berg, C.F., van den (2011)

Horizontaal bestuur voor een horizontale samenleving? In: Hazenberg, J., Tabarki, F., Tilburg, R., van (Eds.), *Dappere Nieuwe Wereld: 21 Jonge Denkers over de Toekomst van Nederland*, pp. 57-69. Amsterdam: Van Genneep. (Part of book or chapter of book)

- Berg, C.F., van den (2011)

Lobbyisten kunnen wel wat transparantie gebruiken. *Liberaal Reveil*, 52 (2) (Article)

- Berg, C.F., van den (2011)

Transforming for Europe. The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance. LEI Universiteit Leiden, 453pp.(Amsterdam/Leiden, Leiden University Press) T.A.J. Toonen & F.M. van der Meer. (Dissertation)

- Geut, L. & Berg, C.F., van den & Schaik, S. (2010)

De Koning van het Schaakbord of Jan Zonder Land: Over programmaministers. Assen: Van Gorcum. (Book (monograph))

- Berg, C.F., van den (2009)

Book Review: The Europeanization of British Politics - I. Bache and A. Jordan (eds.). [Bespreking van: The Europeanization of British Politics]. In: *Journal of Common Market Studies*, 47, pp. 437-438. (Book review)

- Suvarierol, S. & Berg, C.F., van den (2008)

Bridge-builders or bridgeheads in Brussels? The world of seconded national experts. In: Geuijen, K, Hart, P., 't, Princen, S., Yesilkagit, K. (Eds.), *The new eurocrats: national civil servants in EU policymaking*, pp. 103-128. Amsterdam: Amsterdam University Press. (Part of book or chapter of book)

- Berg, C.F., van den & Suvarierol, S. (2008)

Haagse Pionnen op het Brusselse Schaakbord? Over de aansturing en beleidsnetwerken van nederlandse gedetacheerden bij de Europese Commissie. *Beleid en Maatschappij*, 35 (2) (Article)

- Trondal, J. & Berg, C.F., van den & Suvarierol, S. (2008)

The compound machinery of government: The case of seconded officials in the European commission. *Governance*, 21 (3), pp. 253-274. (Article)

- Berg, C.F., van den (2008)

Van Waterbed naar Luchtballon: Migratie in Europa 2007-2025. , *Nederland Migratieland: Ook in 2025 (g)een probleem* (Multiculturele samenleving in ontwikkeling)Den Haag: Sdu Uitgevers. (Part of book or chapter of book)

- Berg, C.F., van den & Toonen, T.A.J. (2007)

National civil service systems and the implications of multi-level governance: Weberianism revisited? In: Raadschelders, J.C.N., Toonen, T.A.J., Meer, F.M., van der (Eds.), *The civil service in the 21st century: Comparative perspectives*, pp. 103-121. London: Palgrave MacMillan. (Part of book or chapter of book)

- Berg, C.F., van den (2006)

The crisis of public authority. *The Brown Journal of World Affairs*, 12 (2), pp. 223-237. (Article)