

VAN GOVERNMENT NAAR (GLOBAL) GOVERNANCE, SUSTAINABLE DEVELOPMENT EN MEDIA

Met het verschijnen van de thema-editie 'Global Governance' van het blad *Bestuurskunde* (Winter 2008) is niet alleen een mooie redactionele prestatie geleverd, maar belangrijker nog: de thema's globalisering en governance zijn eindelijk duidelijk in onderling verband op de bestuurskundige agenda van Nederland geplaatst. Dat was hard nodig (Kleistra, 2008: 61). Er is dringend behoefte aan verschuiving binnen de wetenschap van bestuurskunde. Het onderhavige artikel bouwt nadrukkelijk voort op voornoemde thema-editie. Doel van dit artikel is om een bijdrage te leveren aan een conceptueel model om governance en globalisering te onderzoeken. Voorts wordt betoogd dat sustainable development en de media logischerwijs ook op de huidige bestuurskundige agenda thuishoren en een geheel vormen met beide eerdere concepten.

De titel van deze bijdrage had ook kunnen luiden: 'Van de leer der openbaar bestuur naar bestuurskunde, duurzame ontwikkeling en media'. Deze stelling zal aan het eind van dit artikel worden toegelicht.

Global governance

Global governance wordt op twee manieren gedefinieerd (Arts en Termeer,

Dr Miguel Goede

Dr Miguel Goede is verbonden aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen en Hij is tevens voorzitter van de Vereniging Bestuurskunde van de Nederlandse Antillen en Aruba.

2008: 7). De definitie van de *Commission on Global Governance* van de Verenigde Naties luidt: 'Governance is the sum of many ways in which individuals and institutions, both private and public, manage their common affairs.' Een strikte definitie van governance formuleert het als: '... *nieuwe* vormen van bestuur, voorbij de natiestaat en in transnationale arrangementen. Het gaat hierbij om arrangementen tussen staten, internationale organisaties en niet-statelijke actoren (nsa).'

Maar betekent governance niet gewoon besturen? En is good governance niet gewoon een verzameling normatieve concepten over besturen oftewel bestuurskunde? In dat geval is de eerste definitie accurater. Besturen vindt niet alleen plaats in het publieke domein

maar ook in het maatschappelijk middenveld oftewel civil society en de marktsector. En op ten minste drie niveaus: lokaal, landelijk en globaal.

Er is een onderscheid gemaakt tussen statelijke actoren en nsa (Arts en Termeer, 2008). Maar het zijn er eigenlijk drie: de nsa-actoren dienen weer onderverdeeld te worden in die welke behoren tot de civil society en die welke opereren op de markt (zie figuur 1). Dit zijn duidelijk verschillende domeinen, elk met eigen wetmatigheden, ook op het gebied van governance. Terwijl de markt primair streeft naar efficiëntie en dus rationaliteit wordt het maatschappelijk middenveld meer gedreven door gemeenschapszin of empathie. Het gaat in deze context echter niet om heldere scheidingen tussen de drie domeinen en niveaus, er is sprake van allerlei vormen van hybriditeit.

Good governance heeft dus betrekking op alle drie de domeinen. Good public governance richt zich op het publieke domein. Over dit domein is binnen de bestuurskunde uitvoerig nagedacht. Veel is er geschreven over de kernoverheid op alle niveaus en

de hybride organisaties van de semi-overheid en de relatie tussen deze twee (In 't Veld, 1995, 1997 en 2006). Over de semi-overheid bestaan allerlei categoriserende beschouwingen. Thans is er recent ook een good governance code voor het openbaar bestuur verschenen, de zogenaamde *code goed openbaar bestuur*. Good corporate governance richt zich op het besturen van de markt en op de markt opererende actoren. In Nederland geldt voor beursgenoteerde bedrijven De *Nederlandse corporate governance code, Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen* (Commissie corporate governance, 2003), beter bekend onder de naam Code-Tabaksblad. Er moet worden verwezen naar de studies die aangeven dat er mondiaal gezien diverse systemen van corporate governance bestaan en dat door sommigen een mate van convergentie van de systemen wordt voorzien (Praveen Bhasa, 2004). Het betreft onder andere het Angelsaksische *one tiermodel* en het continentaal-Europese *two tiermodel* (Peij e.a., 2002: 190). Governance van de civil society wordt in toenemende mate van belang geacht en de normatieve concepten op dit gebied zijn nog

Figuur 1 Drie domeinen van governance

| Publiek domein | Civil society domein | Marktdomein |
|--|--|---|
| Intergovernmental Organizations (IGOs) - Regionale Intergouvernementele Organisatie | International Non Governmental Organizations (INGOs) - Regionale NGOs | Multi National Corporations (MNCs) or Global Corporations |
| Kernoverheid - Centrale overheid - Lokale overheid | Non Governmental Organizations - Verenigingen - Stichtingen - Coöperaties | Internationale bedrijven |
| Semioverheid | Bewegingen | Lokale bedrijven |

in volle ontwikkeling door praktisanen, de Verenigde Naties en in toenemende mate zal ook de bestuurskunde de weg in dit debat vinden.

Volgens De Vrijer is (corporate) governance geen economisch of juridisch, maar een filosofisch concept. Hij verwijst hierbij naar het werk van de moraalfilosoof Adam Smith (1937). Hij stelt dat er een balans moet zijn tussen

Prothese voor deugzaamheid

het eigenbelang en het algemeen belang. Actoren dienen te begrijpen dat het algemeen belang het eigenbelang dient. Als dit uit het oog wordt verloren, ontstaat er een disbalans. Dat is het gevolg van het eroderen van waarden. Waarden zijn noodzakelijk voor het kalibreren van normen. Codes van governance zijn normen die vaak niet zijn afgestemd op waarden in de samenleving (Van Rijn, 2008: 24-27). Hierdoor verworden de codes tot protheses voor deugzaamheid. Actoren gaan voldoen aan de norm, maar de waarde gaat verloren (In 't Veld, 2005 en 2006). Hiermee wordt ook de moreel filosofische verklaring gegeven van de huidige globale economische crisis, die eind 2008 is ingeluid door de hypotheekcrisis in de Verenigde Staten van Amerika.

Globalisering

Globalisering is 'de trend dat overheden, burgers en bedrijven wereldwijd steeds meer met elkaar in verbinding staan' (Arts en Termeer, 2008: 5). Globalisering is veelomvattend, maar daarmee niet automatisch een containerbegrip (Went, 2008: 46). Globalisering is niets nieuws onder de zon (Arts en Termeer, 2008). Immers, reeds de Grieken

en de Romeinen globaliseerden. Globalisering wordt mede gedreven door een club, een elite, de zogenaamde jet-set of de businessclass die meer macht heeft dan hun aantal doet vermoeden, die de globalisering vorm geeft (Shell, 2005). Sommigen zijn optimistisch over de afbreuk van het clubmodel of, met andere woorden, de afname van het democratisch deficit. Dit is echter empirisch moeilijk waar te maken en ook het tegenovergestelde kan volgehouden worden.

Globalisering is ook op te vatten als het verschuiven van activiteiten, taken, functies en organisaties van een lokaal en nationaal naar een transnationaal niveau. Arts en Termeer spreken van een verticale en horizontale verschuiving (2008, p. 5). Men zou ook een diagonale verschuiving aan dit rijtje kunnen toevoegen. Verticale verschuiving duidt op de verschuiving van nationale overheid naar intergouvernementele organisaties. Horizontale verschuiving verwijst naar de verschuiving van de staat naar nsa. Verticale verschuiving duidt op verschuivingen van de semi-overheid naar internationale nsa, met name MNC door privatisering van staatsbedrijven.

Maar wat zijn nou de *change drivers* die deze verschuivingen drijven? In de eerste plaats wordt verwezen naar het Washington consensus en de rol van het Internationaal Monetair Fonds en de Wereld Bank (Stiglitz, 2003; Klein, 2007). Verder wordt ook gewezen op de rol van de MNC dat als een pathologische constructie wordt voorgesteld die permanent streeft naar expansie (Bakan, 2004; Klein, 2000; Smit, 2004: 210). Met name multinational corporation moet gewezen worden op de druk die de MNC uitoefenen op het publieke domein om die condities te creëren voor de expansie (Hertz, 2002; Prugh,

Costanza en Daly, 2000; 67). Went (2008) stelt dat investeerders en MNC de sterkste actoren zijn die het globaliseringsproces drijven. Het is dan ook primair in dit marktdomein en door dit gedrag van MNC dat een verklaring gezocht moet worden voor de recente globale economische crisis.

Maar in deze opsomming van change drivers mag de ontwikkeling van de informatie en telecommunicatie (ICT) niet ontbreken. Het is dit technologische platform dat de paradox van fragmentatie en integratie mogelijk maakt. En het is de ICT die de media totaal heeft veranderd. De rol van de principal agent theorie en de normatieve toepassing hiervan dreigen bij het vermelden van change drivers onderbelicht te raken. Het is het idee van contract tussen principal en agent of tussen *client* en *server* die globalisering mogelijk maakt. Principal agent is fragmentatie en verbinding of integratie.

Het is in deze context dan ook paradoxaal dat veel Nederlandse actoren actief een rol spelen in de globalisering maar zich, bij de analyse, hoofdzakelijk beperken tot wat zich achter de Nederlandse dijken afspeelt (Kleistra, 2008: 62).

Sustainable development

Glasberg komt in zijn bijdrage aan het themanummer *Globalisering en global governance* impliciet op duurzaamheid uit als hij stelt dat partnerships beschouwd kunnen worden als bronnen van innovatie en dat het vernieuwende duurzaamheidsbeleid eerder daarin een vruchtbare voedingsbodem vindt dan binnen het publieke domein (2008: 24-25).

Maar in de reeks globalisering en governance hoort expliciet het concept sustainable development. Immers, één

van de belangrijke waarden van governance is sustainable development. Het is de balans tussen het eigenbelang en het algemeen belang, oftewel het welbegrepen eigenbelang. Sustainable development verwijst naar de balans tussen *People*, *Planet* en *Profit*. Deze drie waarden kunnen in essentie worden gekoppeld aan de drie domeinen. *People* heeft primair betrekking op de publieke sector, *Planet* op het maatschappelijk middenveld en *Profit* op de marktsector (UNDP, 1997; Curiel, 2005). Met nadruk op het woord *essentie*, want de drie P's zijn in alle drie de domeinen aanwezig, maar het accent en het gewicht zijn anders. Met andere woorden, het gaat bij duurzaamheid dus niet alleen om het belang van het milieu maar ook om de economie en het sociale aspect. Went (2008) stelt terecht

People, Planet, Profits

dat globalisering geen panacee is en dat het proces winnaars en verliezer heeft en verwijst hierbij naar de economische en sociale dimensie van duurzaamheid.

Een afgeleide van sustainable development is *corporate responsibility*, de invulling die ondernemers trachten te geven aan duurzaamheid, ook wel aangeduid met sociaal verantwoord ondernemen. Gerelateerde termen zijn *corporate citizenship* en *green company*. Het gaat hier om het herwaarderen van de drie P's binnen het domein van de markt. Het belang van Profit wordt afgewogen tegen Planet en People.

De media

Partnerships en duurzaamheidsbeleid (Glasberg, 2008) brengen ons tot

de netwerksamenleving van Castells (1996). Global governance en de netwerksamenleving zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden; de netwerksamenleving is de globale samenleving. Zoals eerder is gesteld, wordt veel aandacht besteed aan de rol die ICT speelt bij het ontstaan van globalisering (Junne, 2008: 34-35). ICT zorgt voor

Netwerksamenleving

de verbinding en maakt plaats en tijd irrelevant.

In deze context van globalisering, governance en sustainable development nemen de media een bijzondere plaats in. De werking van de media is beschreven door Manuel Castells. Deze geeft in zijn trilogie over de netwerksamenleving (1996) de volgende analyse van de relatie tussen governance en de media: de media zijn de belangrijkste informatiebron geworden. De burgers vormen hun mening en baseren hun handelen op deze informatie. Het is niet zo dat burgers blindelings de media volgen. De media zijn, ondanks de toenemende concentratie, daarvoor nog te divers. Maar belangrijker is dat burgers de informatie niet passief ontvangen, maar verwerken vanuit hun perspectief. Communicatie is een complex proces en zij die pogen via de media de publieke opinie te beïnvloeden, stuiten altijd op onvoorziene effecten. Maar feit is dat de media het politiek debat, over onder andere globalisering en duurzaamheid, omlijst. En dit heeft consequenties voor het politieke proces. Deze mediocratie is duur en dit feit zorgt er voor dat politici afhankelijk worden van MNC (de belangrijkste actor bij globalisering), financiers en lobbyisten. Castells merkt op dat juist

deze afhankelijkheid van politici in de Verenigde Staten ervoor zorgt dat er geen wetgeving komt die de financiering van de politieke partijen reguleert. Door de media is de burger meer betrokken bij de politiek. En toch is er sprake van een afnemend burgerlijk vertrouwen in de politiek. Burgers uiten hun politieke wensen buitenparlementair door te stemmen op alternatieve partijen of door niet te gaan stemmen. In deze context gaat ICT een belangrijke rol vervullen. Het biedt de infrastructuur om burgers met elkaar in contact te brengen en creëert nieuwe mogelijkheden voor het verwerven van fondsen (Hertz, 2003).

De essentie van het debat over de media is dat de juiste balans tussen de drie P's moeilijk te vinden is. De meesten zijn van mening dat Profit te zwaar weegt en daardoor de media naar het domein van de markt trekt. De vraag is hoe de governance van de media in deze globaliserende wereld in te richten.

Verschuivingen

Het meest belangwekkend in dit debat van global governance zijn de verschuivingen en overlappingsen en de beïnvloeding van actoren binnen de drie domeinen (Junne, 34-35). Veel is verschoven van het publieke domein naar het maatschappelijke middenveld en de markt. Dit heeft geleid tot een democratisch tekort. Junne stelt dat het democratische tekort enigszins wordt gecompenseerd door de invloed van de consument op de markt. Hij relateert dit door te stellen dat de invloed gekoppeld is aan educatie. Maar hier moeten we het fenomeen *digital divide* aan toevoegen. Met name zij die vanwege onder andere economische motieven zijn uitgesloten van participatie in de digitale revolutie hebben geen invloed. Topal (2008) verwijst terecht

naar Hertz die in *The Silent Takeover* inderdaad refereert naar de consument die zich organiseert om zich te weren tegen MNC en overheden die primair de belangen dienen van de MNC. Maar sinds 2008 is er weer een verschuiving van de markt naar government. Dit als onderdeel van het recept tegen de globale economische crisis; de zogenaamde *bail out* van Wallstreet en interventies door andere staten.

Globalisering en burgerschap

Er is iets aan de hand met het burgerschap met consequenties voor governance. De burger is *footlose* geworden. Maar Topal (2008) wil nog niet spreken van een mondiaal burgerschap. En er is nog een ander fenomeen. Het burgerschap is niet langer gekoppeld aan het fysiek ingezetenen zijn. Een Antilliaan in Rotterdam kan constant de Curaçaose radio en televisie aan hebben staan. Hij kan lokale Curaçaose dagbladen raadplegen via internet en ingezonden stukken schrijven. Hij kan via internet inbellen in zogenaamde praatprogramma's, Curaçaose politici e-mailen en desgewenst zelfs overvliegen om deel te nemen aan de verkiezingen of aan een referendum. Veel staten verlenen 'hun' burgers de mogelijkheid om zelfs vanuit het buitenland deel te nemen aan de verkiezingen en referenda in het land van herkomst. In deze context moet ook gewezen worden op het gedrag van de creative class die deze *footlose* burger beschrijft (Florida, 2002).

Governance en economische ontwikkeling

In deze context roept het succes van landen als Singapore, China en Venezuela vraagtekens op. Het zijn landen waar government stevig in het zadel zit en samenwerkt met MNC om de bevolking vooruit te helpen (Kuan Yew,

2000; Haley, Low en Toh, 1996). Dit roept vragen op over de waarde van democratie (Tegenlicht, 2004). Wat wel opgemerkt moet worden, is dat economische groei niet automatisch leidt tot stijging op de *Human Development Index*. Het geval van Singapore illustreert dat het idee van de democratische rechtsstaat en 'the rule of law' niet onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Met andere woorden, blijkbaar is deze voorwaarde voor economische ontwikkeling ('the rule of law') ook te realiseren zonder de ontwikkeling van democratie.

Conclusies

Veel te lang heeft de Nederlandse bestuurskunde zich opgesloten in het publieke domein, waarschijnlijk vanwege een definitie van de bestuurskunde die het accent legt op het openbaar bestuur als object van studie en on-

De burger is footlose

voldoende op besturen. Er was eerder sprake van de leer der openbaar bestuur, overheidskunde, public administration en public management in plaats van bestuurskunde of governance. Hopelijk komt hierin nu verandering. De bestuurskunde zou alle drie de domeinen (publiek, maatschappelijk middenveld en markt) op alle drie de niveaus (lokaal, landelijk en internationaal) moeten bestrijken en met name de raakvlakken, overlappingen en verschuivingen tussen de domeinen en de niveaus. Zo is de huidige mondiale economische crisis te verklaren door een onevenwichtige verschuiving van taken en functies naar het marktdomein,

ten koste van het publieke domein en de civil society en wordt de oplossing gezocht in het weer versterken van de laatste twee domeinen. Om een zinvolle bijdrage te leveren aan dit debat moet de bestuurskunde zich meer gaan richten op de governance op het gebied van de markt en de civil society. Binnen het publieke domein dient de bestuurskunde te onderzoeken of taken en functies verschuiven naar kernoverheid, naar IGO's en lokale overheid en of dit geen democratische tekort schept en hoe dit kan worden opgeheven. Is het juist dat door telecommuting de burger meer thuis is en dus meer te maken heeft met de lokale overheid en de civil society? Ook zou de bestuurskunde zich meer moeten richten op de corporate agenda die grote invloed uitoefent op de publieke agenda, en zo ook bijdraagt aan een democratisch tekort, en daardoor de burger dwingt om via de civil society meer balans aan te brengen. Bij deze zoektocht naar balans spelen de media een belangrijke rol, want het gaat steeds meer om beeldvorming en daar speelt snelle informatie-uitwisseling op multiplatformen een belangrijke rol in. De media worden beheerd door MNC's en de nieuwe media minder. Het gaat om het vinden van een evenwicht tussen de drie P's (People, Planet en Profit) van duurzaamheid, tussen de drie domeinen, maar ook binnen de drie domeinen. Dit ingekaderd door de media. In aansluiting op mijn stelling aan het begin van het artikel pleit ik dan ook voor een verschuiving binnen de wetenschap van bestuurskunde naar governance, duurzaamheid en media. Op korte termijn zou er beschrijvend onderzoek gedaan moeten worden om deze veranderde werkelijkheid te bestuderen. Dit moet op den duur leiden tot verklarend onderzoek.

Literatuur

- Arts, B. en K. Termeer; Het fenomeen 'global governance', in: *Bestuurskunde*, 2008, nr. 4, pp. 5-14.
- Bakan, J., *The Corporation; The Pathological Pursuit of Profit and Power*, Constable, London, 2004.
- Bestuurskunde*, Winter, 2008, nr. 4.
- Castells, M., *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. I., Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell, 1996.
- Commissie corporate governance, *De Nederlandse corporate governance code Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*, 9 december 2003.
- Curiel, G., 'Sustainable development; A development path for Curaçao', in 'Een aanzet tot integrale ontwikkeling; Bezien vanuit het Caribische deel van het Koninkrijk', University of the Netherlands Antilles, Curaçao, 2005.
- Florida, R., *The Flight of the Creative Class: The new global competition for talent*, Basic Books, 2002.
- Glasberg, P., *Mondial partnerships en collectieve acties*, in: *Bestuurskunde*, 2008, nr. 4, pp. 15-25.
- Haley, U.C.V., Low, L. en M.H. Toh, 'Singapore Incorporated: reinterpreting Singapore's business environments through a corporate metaphor', in: *Management Decision*, special issue on Strategic management in the Asia Pacific, vol. 34 no. 9, pp. 7-28, 1996.
- Hertz, R., *The Silent Takeover: Global Capitalism and the Death of Democracy*, 2002.
- In 't Veld, R., *Spelen met vuur: Over hybride organisaties*, Oratie Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1995.
- In 't Veld, R., *Noorderlicht*, Vuga, Den Haag, 1997.
- In 't Veld, R., 'Behoorlijk bestuur in duurzame ontwikkeling', in 'Een aanzet tot integrale ontwikkeling; Bezien vanuit het Caribische deel van het Koninkrijk', University of the Netherlands Antilles, Curaçao, 2005.
- In 't Veld, R., *Governance als prothese voor deugdzaamheid*, Universiteit van de Nederlandse Antillen, Curaçao, 16 maart 2006 (oratie).
- Junne, G., *Globalisering en democratische besluitvorming*, in: *Bestuurskunde*, 2008, nr. 4, pp. 26-35.
- Klein, N., *No Logo: No Space, No Choice, No Jobs*, Flamingo, Great Britain, 2000.
- Klein, N., *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster*, Metropolitan Books, 2007.
- Kleistra, Y., *Globalisering als politiek project*, in: *Bestuurskunde*, 2008, nr. 4, pp. 55-62.
- Kuan Yew, L., *From Third World to First World; the Singapore Story: 1965-2000*, HarperCollins Publishers, United States of America, 2000.
- Nederlandse code voor goed openbaar bestuur; Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*, 2008.
- Peij, S. e.a., *Handboek Corporate Governance*, Kluwer, 2002.
- Praveen Bhasa, M., 'Understanding the corporate governance quadrilateral', in: *Corporate Governance*, 2004, vol. 4 no. 4, pp. 7 – 15.

- Prugh, Th., R. Costanza en H. Daly, *The Local Politics of Global Sustainability*, Island Press, Washington DC, 2000.
- Shell, *Shell Global Scenarios to 2025*, 2005.
- Smit, J., *De prooi*, Prometheus, Amsterdam, 2008.
- Smit, J., *Het drama Ahold; Ijdelheid en hebzucht aan de top*, Balans, Amsterdam, 2004.
- Smith, A., *An inquiry into the nature and cause of The Wealth of Nations*, The Modern Library, New York, 1937.
- Stiglitz, J., *Globalization and its discontent*, Norton Paperbacks, United States of America, 2003.
- Tegenlicht, *Democratie voor beginners; Deel I van het dossier democratie: Een kritische blik op de democratie als exportproduct*, <http://www.vpro.nl/mediaplayer/img/player/bg.plain.gif>, zondag 2 mei 2004 20:55 Ned 3.
- Topal, J., Naar een mondiaal burgerschap, in: *Bestuurskunde*, 2008, nr. 4, pp. 36-45.
- UNDP, *Governance for sustainable human development; A UNDP policy document United Nations Development Programme*, <http://mirror.undp.org/magnet/policy/default.htm>, 1997.
- Van Rijn, S. 'Good governance; de balans tussen "ik" en "wij"; interview met drs. Wim de Vrijer', *Coaching*, 2008, vol. 6 no. 3., pp. 20-23.
- Went, R., Naar een mondiaal burgerschap, in: *Bestuurskunde*, 2008, nr. 4, pp. 46-54.