

## Hoofdstuk 5 – Van government naar governance

*Carel Tielenburg*

Na dit hoofdstuk kun je:

- een elementair inzicht presenteren in ‘governance’ als sturingsconcept voor integrale veiligheid;
- ‘governance’ plaatsen in relatie tot het klassieke sturingsconcept ‘government’;
- een toelichting geven bij het begrip beleidsnetwerk en netwerk-governance.

### 5.1 Inleiding

Wie de ontwikkelingen rond veiligheid en veiligheidsbeleid via de media volgt, kan de indruk krijgen dat de overheid de veiligheidszorg naar zich heeft toegetrokken, zoveel aandacht als vakministers, fractiespecialisten, en overheidsprofessionals aan dit onderwerp besteden. Natuurlijk werkt de overheid aan veiligheid, maar zij doet dat in nauwe interactie (samenwerking, onderhandeling, conflict, et cetera) met tal van andere partijen. Veiligheid wordt niet zo maar even van bovenaf door de overheid geregeld.

Veiligheid komt tot stand in een veld met vele spelers. Om te beginnen is ‘de’ overheid al geen eenheid. Zij is verdeeld in talrijke actoren (personen en organisaties) die op allerlei manieren met elkaar te maken krijgen bij het streven naar een veilige samenleving. We kunnen denken aan het rijk, de provincies en de gemeenten, maar ook aan veiligheids- en hulpdiensten zoals inlichtingendiensten, politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening. Daarnaast spelen bijvoorbeeld ook belangengroepen, bedrijven en niet in de laatste plaats burgers een belangrijke rol.

Sommige, kleinschalige veiligheidsvraagstukken zijn eenvoudig aan te pakken. Een huis kan men eenvoudig beveiligen tegen inbraak. Maar vaker zijn veiligheidsproblemen complex, weinig stabiel en moeilijk beheersbaar, zoals bij industriële risico’s, georganiseerde criminaliteit of terrorisme. Dergelijke problemen kan de overheid niet zonder meer op de klassiek bestuurlijke wijze per wet of verordening oplossen. Een ander, relatief nieuw sturingsconcept komt daarvoor eerder in aanmerking: governance.

Hierna bespreek ik eerst ‘government’ als de klassieke stijl van besturen. Daarna komt aan de orde wat precies onder governance is te verstaan en hoe het concept wordt toegepast als sturingsconcept voor veiligheidsvraagstukken.

### 5.2 Government: veiligheid als klassieke staatstaak

#### *De staat en veiligheid*

In hoofdstuk 2 is veiligheid omschreven als de effectieve bescherming van mensen tegen persoonlijk leed, dat wil zeggen tegen de aantasting van hun lichamelijke en geestelijke integriteit en tegen de aantasting van hun goederen. Er zijn vele manieren waarop mensen zich tegen onveiligheid kunnen beschermen. De overheid speelt daarbij een belangrijke rol, bijvoorbeeld in het geval van criminaliteitsbestrijding. Veiligheid wordt vaak zelfs beschouwd als een klassieke staatstaak.

De ‘staat’ is een abstract verschijnsel. Wij kunnen haar niet zien maar merken toch dat zij er is in allerlei facetten van het dagelijks leven, zoals bij de aanvraag van een vergunning, bij een belastingaanslag of een boete voor te snel rijden. Maar hoe omschrijven we dan zo’n

abstracte instelling, die zich niettemin duidelijk manifesteert in concrete voorschriften (wetten en regels) en in het handelen van personen (gezagsdragers)? De staat is te omschrijven als: de organisatie die binnen een bepaald grondgebied het legitieme geweldsmonopolie bezit. Dat betekent dat alleen de staat het recht heeft om binnen haar grondgebied geweld te gebruiken om haar gezag – en dus de door haar ingestelde regels – af te dwingen. Geen enkele andere actor komt dit recht toe, behoudens de enkele uitzonderingen die de staat toelaat, zoals bij zelfverdediging of noodweer. Deze benadering stamt van de Duitse socioloog Max Weber (1921) die leefde van 1864 tot 1920.

Deze staatsopvatting raakt direct aan veiligheid, om twee redenen. Ten eerste mag de staat geweld gebruiken om de veiligheid van haar burgers te bewaken. Zij mag burgers beschermen tegen aantastingen van hun fysieke of psychische integriteit, of de aantasting van hun eigendommen. Het geweldsmonopolie geldt natuurlijk ook voor de verdediging van de soevereiniteit van een staat tegen bedreiging door andere staten (defensie).

Ten tweede dienen burgers te worden beschermd tegen die machtige staat met haar geweldsmonopolie. Zo valt te begrijpen dat er, naast de middelen en bevoegdheden van de staat, ook aandacht is voor de individuele en sociale rechten van burgers tegenover de staat. Die zijn grondwettelijke gewaarborgd. Bovendien kunnen burgers bezwaar aantekenen tegen de wijze waarop bepaalde (overheids)instanties gebruik maken van hun bevoegdheden. (Zie ook de beknopte gevalstudie aan het einde van dit hoofdstuk.)

Sommige politicologen en sociologen maken bezwaar tegen deze omschrijving van Weber omdat daardoor zo sterk de nadruk komt te liggen op de negatieve kanten van het staatsoptreden, zoals geweld, afschrikking, dwang, straf en belastingheffing. De staat, zo voeren deze critici aan, is naast handhaver van de openbare orde, toch ook beschermer van de zwakkeren in de samenleving. Daarom, aldus de Franse politicoloog Rosanvallon (2000), definieert de moderne staat zich op vrijwel elk beleidsterrein als een *beschermende* staat. Dat geldt voor defensie, openbare orde en veiligheid net zo goed als voor bijvoorbeeld volkshuisvesting, werkgelegenheid, sociale zekerheid en milieubescherming. Veiligheid zou zelfs kunnen worden beschouwd als een grondrecht van burgers, alhoewel dat niet als zodanig in de grondwet is vastgelegd (Rosenthal en Muller 2004).

### *Government*

Government betekent overheidsbestuur. Dat is een bestuursvorm waarbij de overheid haar voornemens realiseert, in elk geval tracht te realiseren, op basis van haar bevoegdheden en met gebruikmaking van haar uitvoeringsorganisaties. Als het om veiligheid gaat, betekent deze bestuursvorm bijvoorbeeld dat de overheid doelen formuleert inzake de risico's van industriële complexen of inzake het criminaliteitsniveau, dat zij regels stelt waaraan burgers en bedrijven zich hebben te houden en dat zij handhaving organiseert om te zorgen dat de regels worden nageleefd – om aldus de gestelde doelen te bereiken.

Dit zijn weliswaar allemaal belangrijke onderdelen van veiligheidsbeleid, maar de overheid kan daarmee niet volstaan. Zij kan haar taken op veiligheidsgebied – die in de loop der jaren steeds complexer en omvangrijker zijn geworden – niet of nauwelijks uitvoeren zonder steun en medewerking van andere actoren. Daarom schiet het klassieke 'government' als besturingsconcept in de praktijk te kort.

Daarnaast valt het ook om andere redenen te betwijfelen of de overheid als 'governor' (bestuurder) de zojuist geschetste taken op zich kan nemen en effectief als een soort schild voor de zwakkeren in de samenleving kan fungeren. Zo heeft het proces van mondialisering – sterk toegenomen sinds de val van het zogenaamde ijzeren gordijn in 1989 – de macht van de nationale staten en de invloed van democratische besluitvorming drastisch ingeperkt (Castells 1997, Hertz 2002).

Verder is onder invloed van het zogenaamde politieke marktdenken een sterke beweging op gang gekomen – met aanhangers in alle grote politieke stromingen – die bepleit dat de overheid zoveel mogelijk taken overlaat aan of afstoot naar de private sector. ‘De markt’ zou in hun ogen beter werken dan de overheid (Crook e.a. 1992, Hoogerwerf 1995). Beide bewegingen hebben bijgedragen aan de ruimte die is ontstaan voor governance als nieuw besturingsconcept. Je kan je overigens afvragen hoe toevallig het is dat deze nieuwe ideologie van ‘gedeelde verantwoordelijkheid’ opkomt in een tijd dat het ook praktisch gesproken (complexere vraagstukken, afnemende overheidsmacht) lastiger is geworden om als overheid de veiligheid te garanderen.

### **5.3 Governance: veiligheid als maatschappelijk arrangement**

De essentie van governance is de verbinding tussen enerzijds maatschappelijk initiatief of zelforganisatie en anderzijds openbaar bestuur. Burgers en bedrijven leggen hun veiligheid niet helemaal in handen van de overheid. Ze nemen, en dat is nooit anders geweest, ook zelf maatregelen. Ze hangen rookmelders op of installeren sprinklerinstallaties (brandpreventie), ze monteren dievenklauwen of stil-alarminstallaties (inbraakpreventie), ze houden hun straat in de gaten, begeleiden hun kinderen naar school of sportvereniging en huren bewakers in voor bedrijventerreinen (algemeen toezicht). Zo zijn er tal van situaties waarin burgers samen werken aan veiligheid. We spreken dan van maatschappelijke arrangementen. Soms groeien die uit tot min of meer duurzame samenwerking en ontstaan er zelfs organisaties om daaraan vorm te geven. Als we overheidsbestuur (government) zien als een verticale lijn in veiligheidszorg, dan kunnen we de activiteiten die burgers en maatschappelijke organisaties voor veiligheid ondernemen, aanmerken als de horizontale lijn daarin.

Voor zover de activiteiten van particulieren ook een publiek belang hebben, zoals duidelijk het geval is bij bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen, tracht de overheid via allerlei vormen van toezicht greep daarop te houden. Er is dan, met andere woorden, veel onderlinge afstemming, coördinatie, bundeling en stroomlijning van activiteiten nodig tussen private en publieke organisaties, tussen de verschillende bestuurslagen van de overheid, tussen diverse veiligheids- en hulpdiensten, kortom tussen alle partijen (actoren) uit verschillende sectoren die zijn betrokken bij het streven naar veiligheid. De verticale en de horizontale lijn in veiligheidszorg zijn dan met elkaar verbonden, zodat een sterker veiligheidsarrangement ontstaat dan zou kunnen worden gerealiseerd via alleen de verticale of horizontale lijn. Dit is de kern van ‘governance’. Governance is, met andere woorden, een bestuursvorm gericht op de coördinatie van activiteiten tussen actoren uit de overheid, het bedrijfsleven (de markt) en de zogenoemde *civil society*, en daarvan dan speciaal non-profit organisaties met een maatschappelijk of ideëel doel.

Het initiatief voor het doelbewust tot stand brengen van dergelijke verbindingen kan bij de overheid liggen, maar dat hoeft niet. Ook andere partijen kunnen het voortouw nemen bij het organiseren van netwerken, bijvoorbeeld het bedrijfsleven (Castells 1996, Crook e.a. 1992, Hertz 2002).

De laatste jaren is het begrip ‘governance’ sterk in opkomst in de sociale wetenschappen en het openbare debat over de vernieuwing van de publieke sector (Rhodes 1997, Hajer en Wagenaar 2003, Hajer e.a. 2004, Kooiman 2003, Benz 2004). Governance kunnen we kortweg omschrijven als medebestuur of gedeeld bestuur. Vervolgens zien we in de literatuur diverse vormen van governance die weer worden aangeduid met diverse begrippen. Hajer en zijn mede-auteurs noemen alleen al ‘Netwerk Governance; Multi-Level Governance; Social-Political Governance; Deliberative Governance; Good Governance; Global Governance; Governance als New Public Management; Corporate Governance en

Economic Governance' (Hajer e.a. 2004:12). In dit hoofdstuk krijgt netwerk-governance speciaal de aandacht (paragraaf 5.4).

Governance verwijst naar een stijl van besturen die is gericht op samenwerking (hoofdstuk 17 gaat nader in op publiek-private samenwerking). Samenwerking tussen overheid en particulieren rond een bepaald veiligheidsprobleem kan geschieden binnen één bestuurslaag, bijvoorbeeld het gemeentelijk niveau. Het kan gaan om de bewaking van een bedrijventerrein waarbij politie, gemeente en particuliere bewakers samen optrekken. Het kan ook gaan om samenwerking op verschillende bestuurlijke niveaus, dat wil zeggen dat er dan meerdere bestuurslagen bij dat veiligheidsprobleem betrokken zijn (lokaal, regionaal, nationaal of internationaal). Niet alleen de verschillende bestuurslagen werken dan samen maar op de verschillende bestuurslagen is ook weer sprake van samenwerking tussen overheid en particulieren. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om beleid aangaande criminaliteit (hoofdstuk 21), externe veiligheid (hoofdstuk 27) of verkeersveiligheid (hoofdstuk 28).

Er is de laatste jaren een verschuiving opgetreden van government naar governance. In die verschuiving komt een sterke wederzijdse afhankelijkheid en bestuurlijke vervlechting tussen staat, markt en civil society tot uitdrukking. Bovendien markeert deze ontwikkeling een nieuwe fase in de zoektocht naar effectieve manieren om maatschappelijke problemen te benaderen, in ons geval veiligheidsproblemen. Onder governance als besturingsconcept ligt de overtuiging dat samenwerken en krachtenbundeling effectiever is dan een aanpak die geheel afhankelijk is van overheidsinspanningen. Deze ontwikkeling heeft twee consequenties. Ten eerste wordt besturen ingewikkelder omdat gewerkt moet worden met nieuwe, complexere samenwerkingsvormen. Ten tweede verandert de wijze waarop verantwoording over het beleid kan worden afgelegd. Deze twee kwesties komen hierna aan bod.

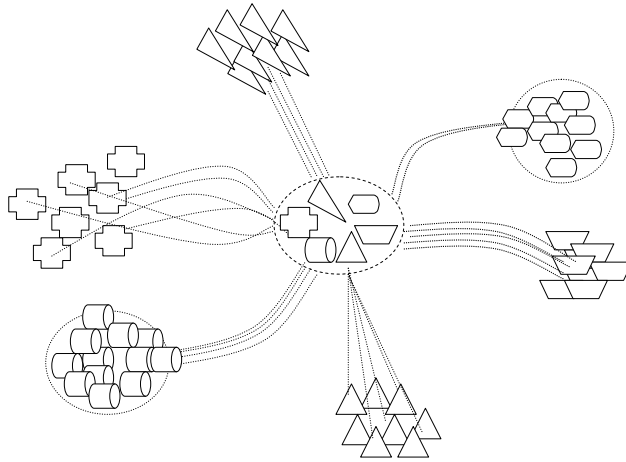
## **5.4 Governance en beleidsnetwerken**

### *Beleidsnetwerken*

Lang voordat de term governance deel begon uit te maken van ons vocabulaire, werd in de politicologie en de bestuurskunde het begrip 'beleidsnetwerk' geïntroduceerd. Een beleidsnetwerk is een min of meer stabiel netwerk waarin diverse actoren (meestal organisaties) gezamenlijk trachten een bepaald beleidsveld te beïnvloeden, zonder dat een van die actoren kan optreden als centrale actor waarvan alle andere partijen afhankelijk zijn. Er is dus niet één partij de baas. Er kunnen wel machtsverschillen zijn maar er bestaat tussen allen een duidelijke wederzijdse afhankelijkheid (interdependentie). De partijen hebben een gemeenschappelijk doel en om dat te bereiken proberen ze hun krachten (deskundigheden en hulpbronnen) te combineren. Een beleidsnetwerk kan bestaan uit particuliere partijen, overheidsorganisaties of – en dat is vaak het geval – een combinatie van beide.

Ondanks het gemeenschappelijke doel is er in een beleidsnetwerk vrijwel altijd sprake van verschillende probleemdefinities, belangen, visies, subdoelen en beïnvloedingsmogelijkheden. In een beleidsnetwerk is daarom altijd een zekere spanning tussen relatievorming (samenwerken) en autonomie (geheel zelfstandig blijven). De onderlinge betrekkingen in een netwerk zijn 'loosely coupled', dat wil zeggen tamelijk los en niet hiërarchisch (zie figuur 5.1). Vaak is er sprake van een (informeel) afstem- of overlegorgaan waar de partijen elkaar treffen. Elke actor weegt het verlies aan zelfstandigheid en onafhankelijkheid dat optreedt bij deelname aan een beleidsnetwerk af tegen de verwachte opbrengst in termen van belangenbehartiging en doelbereiking voor de eigen organisatie.

Figuur 5.1: Beleidsnetwerk uitgebeeld als 'loosely coupled system'



Beleidsnetwerken zijn niet altijd even stabiel. Strijdpuntennetwerken (*issue networks*) bijvoorbeeld kunnen sterk wisselen van samenstelling, kunnen tijdelijk een slapend bestaan leiden en ineens weer tot grote actie overgaan, ze kunnen uiteenspatten of gaandeweg verdwijnen (De Vries en Jorna 1996). Maar andere beleidsnetwerken, zoals de beter georganiseerde *policy communities* (Rhodes 1997), kunnen jarenlang (soms zelfs decennia) stabiel blijven en voorspelbaar functioneren. Rhodes voegt hieraan nog toe dat beleidsnetwerken binnen het governance-concept kunnen worden opgevat als zelforganiserende systemen. Dat wil zeggen dat zij relatief autonoom zijn in hun functioneren en dat zij sturing van buitenaf – bijvoorbeeld door de overheid – kunnen weerstaan.

Wanneer partijen elkaar net hebben gevonden, spreken we over een *ad-hocbeleidsarrangement*. In beginsel ontstaat een ad-hocbeleidsarrangement naast of complementair aan de verticale structuur. Een dergelijk arrangement biedt dan nieuwe mogelijkheden tot samenwerking, onderlinge afstemming en probleemoplossing. Een ad-hocbeleidsarrangement is dus een recent ontstaan sociaal systeem waarin diverse actoren (meestal organisaties) gezamenlijk trachten een bepaald beleidsveld te beïnvloeden, zonder dat een van die actoren kan optreden als centrale actor waarvan alle andere partijen afhankelijk zijn.

Als het arrangement enige stabiliteit en duurzaamheid vertoont (we zouden kunnen zeggen: wanneer het zichzelf als netwerk heeft bewezen) spreken we over een beleidsnetwerk. De grens tussen een ad-hocbeleidsarrangement en een beleidsnetwerk is natuurlijk niet scherp te trekken.

### *Netwerk governance*

Governance zoals het in dit hoofdstuk wordt opgevat, sluit aan bij het principe van beleidsnetwerken. Governance is een stijl van besturen, de beleidsnetwerken zijn dan de vehikels waarvan men gebruik maakt. We duiden dit dan ook wel aan als 'netwerk governance'. In ad-hocbeleidsarrangementen en beleidsnetwerken verenigen zich organisaties die invloed willen uitoefenen op een bepaald beleidsterrein, zoals hier veiligheid. Dan leunen de partijen niet achterover om af te wachten wat de overheid onderneemt, ze komen zelf met initiatieven. Niet zelden proberen ze de overheid daarbij te betrekken om sterker te staan. Governance is een stijl van besturen die deze initiatieven niet afwijst of wil

beknotten, maar die ze juist wil omarmen en verzoenen met de meer traditionele wijze van beleidsvoering. Horizontale sturing wordt dan gekoppeld aan verticale. Daarin onderscheidt governance zich ook van de (beleids)netwerkbenadering die meer het accent legt op horizontale sturing.

Wanneer de overheid vanuit het governanceprincipe actief deelneemt aan of soms zelfs initiatiefnemer is tot beleidsnetwerken, neemt zij deel aan samenwerkingsvormen die inherent spanningsvol zijn vanwege de genoemde belangenverschillen. De overheid kan die niet wegnemen door de baas te spelen, maar moet om de partijen betrokken en gemotiveerd te houden onderhandelen, bemiddelen, overtuigen, onderzoeken en experimenteren. Dat is een volstrekt andere manier van veiligheidsbeleid bedrijven dan via het klassieke government. Soms kunnen de deelnemende overheidsorganisaties ook in een dubbelrol komen te verkeren, bijvoorbeeld als zij gelijktijdig als hulpverlener en handhaver moeten optreden. We spreken dan van de ambivalente rol van de overheid (Hufen en Ringeling 1990).

Er kan bij governance tegelijkertijd sprake zijn van horizontale en verticale sturing. Verticale sturing speelt in governance een rol als het gaat om de afstemming tussen verschillende niveaus of bestuurslagen, bijvoorbeeld tussen Europa, rijk, provincie en gemeenten. Op verschillende lagen wordt dan via het governanceprincipe in beleidsnetwerken gewerkt aan een bepaald veiligheidsprobleem, terwijl ook sturing nodig is om te zorgen voor de afstemming tussen wat er binnen die verschillende lagen gebeurt. Dit wordt ook wel aangeduid als 'multi-level-governance'. De gemeente kan bijvoorbeeld samen met bedrijven in haar gebied werken aan het terugdringen van bedrijfscriminaliteit. Op sector- of brancheniveau kan een ministerie werken aan hetzelfde onderwerp, maar dan bijvoorbeeld samen met brancheorganisaties. Multi-level-governance houdt dan in dat die twee lagen met elkaar worden verbonden, zodat zij elkaar versterken – zonder te vervallen in klassieke bureaucratische mechanismen waarbij hogere niveaus voorschrijven wat er op lagere niveaus moet gebeuren. In multi-level-governance stellen hogere bestuurniveaus kaders waarbinnen lagere niveaus hun taken moeten uitoefenen, zonder dat nauwkeurig en gedetailleerd wordt voorgeschreven hoe die taken verricht dienen te worden.

## **5.5 Verantwoording afleggen over beleid**

Governance betekent dat zich nieuwe interactiepatronen vormen tussen overheid, markt en civil society: nieuwe vormen van samenwerking, onderhandeling, coalitievorming, conflict-beheersing, beïnvloeding en besluitvorming. Dit brengt ons op het vraagstuk van het afleggen van verantwoording. De overheid legt over haar doen en laten verantwoording af aan organen die bestaan uit vertegenwoordigers van het volk (zoals Tweede Kamer en gemeenteraad). Zo is de democratische controle op de overheid vorm gegeven. Maar hoe werkt dat bij beleidsnetwerken? Er is geen democratisch orgaan waaraan zij verantwoording afleggen. De overheid legt over haar aandeel in die netwerken verantwoording af aan de geijkte organen, maar verder? De ontwikkeling in beleidsvorming lijkt hier vooruit te lopen op de ontwikkeling van maatschappelijke controlemechanismen.

In het klassieke government gaat het er om dat bestuurders voor hun beslissingen (politieke) bekrachtiging vinden bij de gevestigde instituties. Governance is een nieuwe vorm van (democratisch) bestuur met een meer algemene publieke verantwoording van beleid. Daarbij is het zaak om voor bepaald beleid brede maatschappelijke steun te verwerven en draagvlak te creëren onder de deelnemende partijen. Of er voldoende steun is, laat zich niet zo eenvoudig afmeten als in de klassieke procedures waarbij uiteindelijk de volksvertegenwoordiging stemt en de uitslag daarvan bepaalt of er steun is of niet. Er is dus, zouden we kunnen zeggen, een gebrek aan bij governance passende controle- en verantwoordingsmechanismen.

De procedure voor het bepalen van draagvlak is in het klassieke government dan wel helder, politiek draagvlak voor een besluit betekent nog niet altijd dat er in gelijke mate een maatschappelijk draagvlak is. Politieke besluiten kunnen zelfs weerstand oproepen in de samenleving.

Al met al is het dan ook niet verwonderlijk dat de laatste jaren steeds meer stemmen opgaan die pleiten voor meer horizontale vormen van verantwoording in de publieke sector. Hierbij zullen dan particuliere partijen en burgers zijn betrokken, bijvoorbeeld middels gerichte informatievoorziening, openbare discussiefora en het zoeken naar oplossingen via inhoudelijke uitwisseling van argumenten en visies (maatschappelijke discussies). Lang niet altijd zijn de bestaande democratische organen in staat tot een dergelijke brede uitwisseling van feiten en argumenten. Governance biedt kansen om die ruimte voor maatschappelijk debat te creëren. Tegelijk is de verdere ontwikkeling van governance als sturingsconcept afhankelijk van de mate waarin het ook inderdaad lukt om ‘governancebeleid’ ter toetsing voor te leggen aan een ter zake doende en voldoende brede vertegenwoordiging uit de samenleving. Per slot heeft een bestuursmodel in ons democratisch stelsel op termijn meer overlevingskansen als daaraan een effectieve vorm van verantwoording is gekoppeld.

## 5.6 Casus: governance bij privacybescherming

Om te illustreren hoe een maatschappelijk probleem kan worden behandeld vanuit het governanceprincipe, kijken we in deze paragraaf naar de invoering van de Wet Bescherming Persoonsgegevens.<sup>1</sup>

Privacy is een gevoelig onderwerp in de publieke opinie. Daarom keert het regelmatig terug op de politieke agenda en woedt er een breed publiek debat onder burgers, experts (zoals informatici, juristen, forensisch onderzoekers) en andere belanghebbende partijen.

In ons land geldt sinds 2001 de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP), als opvolger van de wet Persoonsregistratie (WPR). Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) houdt toezicht op de naleving van de WBP.

Het CBP overlegt met vele actoren, zoals de Europese Commissie, de Europese Raad van Ministers, het Nederlandse Ministerie van Justitie, centrale werknemersorganisaties, Raad van Centrale Ondernemingsorganisaties (RCO), de Consumentenbond en de Vaste Tweede Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Justitie. Maar ook sector- en brancheorganisaties in onder meer bank- en verzekeringswezen, gezondheidszorg, direct marketing, farmaceutische industrie, en afzonderlijke bedrijven en instellingen, die actief aan privacybeleid doen, zijn belangrijke gespreks- en samenwerkingspartners. Dit netwerk werd geactiveerd in de periode dat de Wet Persoonsregistratie moest worden opgevolgd door de Wet Bescherming Persoonsgegevens.

Op basis van een Europese richtlijn<sup>2</sup> moest de Nederlandse regering de wetgeving aanpassen. Het eerste ontwerp van de WBP riep eind jaren negentig van de vorige eeuw veel verzet op bij maatschappelijke organisaties, in het bijzonder bij de RCO en de Consumentenbond. De RCO vreesde de regeldruk en extra kosten in de bedrijfsvoering van ondernemingen als de nieuwe wet zou worden ingevoerd. De Consumentenbond voorzag onzorgvuldigheid in de omgang met persoonsgegevens, omdat de nieuwe wet organisaties zou confronteren met veel extra administratie. Er was, kortom, horizontale afstemming nodig om tot een draagvlak voor het beleid te komen. In het daaropvolgende debat is met name ook gezocht naar de grenzen en verantwoordelijkheden van het CBP en van andere maatschappelijke actoren.

Zoals in elk beleidsnetwerk ging het hier om het vermogen tot *compliance* (de nakoming van en medewerking aan gedragsregels en afspraken door de netwerkpartijen). Het

---

<sup>1</sup> Deze casus gaat vooral over de invoering van de WBP, de informatie stamt daarom ook uit die periode.

<sup>2</sup> Europese richtlijn bescherming persoonsgegevens, nr. 95/46, PBEG L 281.

middel van de zogenaamde coregulering speelt hierbij een belangrijke rol. Toezicht is dan gebaseerd op samenwerking en niet alleen op controle en handhaving. Dit alles binnen de context van een (wettelijk gevormde) wederzijdse afhankelijkheid, namelijk tussen enerzijds het CBP als autoriteit en anderzijds de diverse maatschappelijke organisaties.

Bij zowel de vorming als de implementatie van het privacybeleid werkten CBP en maatschappelijke organisaties als belanghebbenden samen. Anders gezegd, bij de totstandkoming van het nieuwe beleid is men er min of meer in geslaagd verticale en horizontale besturingspogingen met elkaar te verzoenen.

## **KERNBEGRIPPEN**

*Ad-hocbeleidsarrangement*: een recent ontstaan sociaal systeem waarin diverse actoren (meestal organisaties) gezamenlijk trachten een bepaald beleidsveld te beïnvloeden, zonder dat een van die actoren kan optreden als centrale actor waarvan alle andere partijen afhankelijk zijn.

*Beleidsnetwerk*: een min of meer stabiel sociaal systeem waarin diverse actoren (meestal organisaties) gezamenlijk trachten een bepaald beleidsveld te beïnvloeden, zonder dat een van die actoren kan optreden als centrale actor waarvan alle andere partijen afhankelijk zijn.

*Governance*: bestuursvorm gericht op de coördinatie van activiteiten tussen actoren uit de overheid, het bedrijfsleven of ‘de markt’ en de zogenoemde *civil society* (speciaal non-profit organisaties met een maatschappelijk of ideëel doel).

*Government*: overheidsbestuur.

*Interdependentie*: wederzijdse afhankelijkheid.

*Staat*: organisatie die binnen een bepaald grondgebied het legitieme geweldsmonopolie bezit.

## **Vragen**

1. Wat betekenen de begrippen government en governance en hoe verhouden zij zich tot elkaar?
2. Waarom wordt in dit hoofdstuk gesproken van een overgang van government naar governance?
3. Wat is een beleidsnetwerk? Bespreek een voorbeeld.
4. Bespreek enkele voorbeelden van moeilijk beheersbare veiligheidsproblemen.
5. In hoeverre heeft de mate van beheersbaarheid van een bepaald veiligheidsprobleem te maken met (het gebrek aan) consensus over de aard van de problematiek?

## **LITERATUUR**

- Benz, A. (2004) *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Castells, M. (1996) *The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. I. The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Castells, M. (1997) *The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. II. The Power of Identity*. Oxford: Blackwell Publishers.



- Crook, S., J. Pakulski en M. Waters (1992) *Postmodernization. Change in Advanced Society*. London: Sage Publications.
- De Vries, J. en F.B.A. Jorna (1996) *Neo-corporatism, iron triangles and issue networks. Towards a dynamization of network analysis*. Netherlands Institute of Government, NIG working papers, no. 96-3.
- Hajer, M.A. en H. Wagenaar (2003) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove en C. Laurent (2004) *Nieuwe vormen van Governance*. Bilthoven: RIVM.
- Hertz, N. (2002) *De stille overname – De globalisering en het einde van de democratie*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact.
- Hoogerwerf, A. (1995) *Politiek als evenwichtskunst – Dilemma's rond overheid en markt*. Alphen aan den Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink.
- Hufen, J.A.M. en A.B. Ringeling (1990) *Beleidsnetwerken. Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Kooiman, J. (2003) *Governing as Governance*. London: Sage.
- Marinetti, M. (1999) *Studies of the Policy Process. A case analysis*. London: Prentice Hall.
- Rhodes, R.A.W. (1997 / 2003) *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead/ Philadelphia: Open University Press.
- Rosenthal, U. en E.R. Muller (2004) Het grondrecht op veiligheid. In E.R. Muller (red.) *Veiligheid; studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, pp. 59-69.
- Rosanvallon, P. (2000) *The New Social Question: Rethinking the Welfare State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.