

# Bestuurskracht of krachtige bestuurders

**Bestuurskrachtonderzoeken zijn al enkele jaren gemeengoed. Tijd om een tussenbalans op te maken. De vraag is wat deze opleveren en of het bestuur er beter van wordt.**

**K**ort achter elkaar zijn enkele publicaties over bestuurskrachtmetingen verschenen.<sup>1</sup> Hoewel geen van deze publicaties dat expliciet stellen, is er alle aanleiding te veronderstellen dat het concept *bestuurskracht* op een failliet afstevent. Vele scherpe kantjes in de conceptualisering zijn onuitgewerkt, terwijl voor de metingen het concept door de uitvoerende bureaus eendimensionaal en daardoor volstrekt onvoldoende wordt gehanteerd. Her en der worden reddingspogingen ondernomen. Zolang bestuurders niet bereid zijn de uitdaging van bestuurskracht serieus op te pakken, is het zeer de vraag of deze zullen slagen. Met het nieuwe Kabinet Balkenende IV is de relatie tussen gemeenten en rijksoverheid aanmerkelijk verbeterd. De aanwezigheid van verschillende

varianten aan de orde zijn. Het gevaar daarvan is echter dat overleg, ondoorzichtige besluitvorming en stroperigheid, bestuurlijke drukte, nauwelijks te vermijden zijn. Bestuurskracht, samenwerking en bestuurlijke drukte domineren de actuele discussie over het functioneren van het lokaal bestuur. Over al deze onderwerpen wordt gepubliceerd. In het voorjaar van 2007 verschenen kort na elkaar drie, onderling verbonden publicaties daarover, namelijk een overzichtsbundel van de praktijk, een op basis van een hechte samenwerkingsrelatie tussen de Vereniging Bestuurskunde (VB) en de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en een themanummer van het tijdschrift *Bestuurskunde*. Dit themanummer is in feite een achtergrondstudie bij de gezamenlijke publicatie van VB en VGS.

## Bestuurskracht, samenwerking en bestuurlijke drukte domineren de actuele discussie over het functioneren van het lokaal bestuur

bewindspersonen, in het bijzonder op het 'moederdepartement' Binnenlandse Zaken, die hun wortels in het lokaal bestuur hebben, zal aan die verbetering een bijdrage hebben geleverd. De broze relatie moet wel gekoesterd worden, want de rijksoverheid verwacht immers dat gemeenten een belangrijke bijdrage aan het welslagen van het overheidsbeleid leveren. Zij zijn zich ervan bewust dat ze hun zwaarbevochten pretentie van nabije en effectieve overheidslaag waar moeten maken.

Zowel de rijksoverheid als de gemeenten hebben grote aandacht voor de kwaliteit, de bestuurskracht, van lokaal bestuur. Het lokaal bestuur moet in staat zijn prestaties te leveren. Mocht de bestuurskracht tekort schieten, dan moeten maatregelen worden overwogen. Omdat herindelingen door de rijksoverheid niet meer actief worden bevorderd, is de aandacht voor gemeentelijke samenwerking sterk toegenomen, waarbij allerlei

### Verwarring

De drie publicaties schetsen een ontluisterend beeld van de huidige praktijk van bestuurskrachtmetingen. In *Bestuurskunde* leggen Boogers & Schaap de bijl aan de wortels van het concept als zij betogen dat veelal in het midden wordt gelaten welke positieve eigenschappen verantwoordelijk zijn voor een krachtige overheid.<sup>2</sup> Zij hantieren zelf twee invalshoeken.

De eerste is de *government-benadering*, waarin het openbaar bestuur als één geheel wordt gezien. Gemeenten vormen een radertje in dit stelsel, met eigen taken en verantwoordelijkheden. In deze benadering is van belang dat gemeenten hun taken zelfstandig en kwalitatief voldoende uitvoeren: 'De medewerking moeten inroepen van buurgemeenten of van andere overheden is uit den boze; die leidt immers af van de eigen verantwoordelijkheid die de gemeente heeft.'<sup>3</sup>

De andere invalshoek, de *governance-benadering*, gaat uit van de noodzaak tot samenwerking, omdat de overheid uit een stelsel van samenwerkende instanties bestaat:

**'Een gemeente is bestuurskrachtig als zij in staat is haar verantwoordelijkheden te definiëren, in te schatten welke partners bij de diverse oplossingsrichtingen noodzakelijk**

[1] A.F.A. Korsten, K. Abma & J.M.L.R. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten, meten, vergelijken en beoordelen*, Delft: Eburon, 2007. Vereniging van Gemeentesecretarissen & Vereniging van Bestuurskunde, *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht*, Den Haag: 2007. *Bestuurskunde*, jrg. 16 (2007) 2.

[2] M. Boogers & L. Schaap, Bestuurskracht, wat moeten we ermee? Een stand van zaken, in *Bestuurskunde*, jrg. 16 (2007) 2, p. 5-14.

[3] A.v. p. 8.

zijn en met die partners ook tot een goede aanpak van de problemen te komen.<sup>4</sup>

Daarmee maken ze helder dat de ene of de andere invalshoek nogal wat verschil maakt voor de operationalisatie van bestuurskracht. Ringeling<sup>5</sup> constateert dat bestuurskracht veel te maken heeft met de mode van het *new public management* van de jaren negentig van de vorige eeuw, waarin de nadruk op effectief, technocratisch handelen werd gelegd en waarin de politieke dimensie – naar zijn mening ten onrechte – is gemarginaliseerd.

In beide artikelen wordt bestuurskracht nog niet resoluut naar de prullenbak verwezen, hoewel daar duidelijk aanleiding voor is. In plaats daarvan vragen de auteurs om nuanceringen en verdiepingen, waarbij Ringeling een pleidooi houdt voor het meer centraal stellen van democratische aspecten in het functioneren van gemeenten. Bestuurskracht zou ook moeten gaan over het vermogen van gemeenten burgers actief bij het publiek domein te betrekken.

#### Te ingewikkeld?

De achilleshiel van bestuurskracht zit vooral in de toepassingen in de praktijk. De bundel van Korsten, Abma & Schutgens over de praktijk van de metingen laat namelijk zien dat de uitvoerende bureaus het concept hebben ‘platgeslagen’ en tot eenvoudige ‘scorelijstjes’ gereduceerd. In de metingen is nauwelijks aandacht voor de complexiteit van het begrip en de vele relevante, maar helaas onbeïnvloedbare, factoren. Zelfs in die vorm zijn de metingen al te moeilijk voor gemeenten om er iets nuttigs mee te doen.

Daarmee zou gesteld kunnen worden dat de bundel een goed en informatief beeld geeft van de verschillende bestuurskrachtmetingen die in Nederland zijn uitgevoerd, ware het niet dat de auteurs zelf om de hete brij heenlopen. Bovendien wordt de goede indruk van deze inventarisatie geregeld getemperd door verschillende boude en onbewezen stellingen in de tekst die op den duur, mede vanwege de vele overbodige herhalingen, gaan tegenstaan. Zo moeten we in vrijwel elke bijdrage lezen dat de auteurs van mening zijn dat de ideale bestuurskrachtmeting alleen bestaat bij de gratie van een externe visitatiecommissie. In diezelfde context wordt keer op keer geponeerd dat louter de uitvoering door een commercieel onderzoeksbureau geen onafhankelijkheid garandeert. Commerciële onderzoekers, zo menen zij, zouden maar al te gemakkelijk geneigd zijn omwille van een goede verstandhouding met de opdrachtgever en

met het oog op eventuele vervolgoeddrachten water bij de wijn te doen.

Geen van de in de bijdrage behandelde metingen biedt enige onderbouwing voor deze nogal eenzijdige stelling, maar toch houden de auteurs stug vol. Evengoed zou daar tegenover kunnen worden gesteld dat een visitatiecommissie bestaande uit collega-bestuurders uit andere gemeenten of oud-bestuurders, een *old boys network*, nog gemakkelijker geneigd zal zijn eventuele misstappen met de mantel der liefde te bedekken. Ook dit is een boude bewering, maar op z'n minst even aannemelijk als de manier waarop de auteurs commerciële onderzoekers wensen af te serveren.

De bundel doet vermoeden dat gemeenten die zich aan bestuurskrachtmetingen wagen, moeten worden geprezen voor hun durf om zich kwetsbaar op te stellen en voor hun bereidheid zich een spiegel voor te houden en daarvan te leren. Dat tussen de regels door duidelijk is dat sommige metingen louter door politiek opportunisme zijn

## Louter de uitvoering door een commercieel onderzoeksbureau garandeert geen onafhankelijkheid

ingegeven (getuige bijvoorbeeld de in de bundel beschreven gang van zaken in Friesland of de situatie in de Krimpenerwaard) en dat de resultaten zo snel mogelijk naar een bureaula zijn gedirigeerd, wordt echter genegeerd. Een dergelijke praktijk doet danig afbreuk aan de vermeende durf van betrokken gemeenten.

Kunnen bestuurskrachtmetingen het *momentum* voor gemeenten bieden om aan een verbetertraject te beginnen? Dat valt tegen. Daartoe hebben de metingen onvoldoende kwaliteit om gemeenten indringend op hun tekortkomingen te wijzen. Illustratief is het criterium dat de auteurs hanteren, dat bestuurskrachtmetingen geslaagd zijn als ‘gemeenten zich in de foto herkennen’. Dat impliceert dat veel tijd en moeite worden gedaan om aan gemeenten iets duidelijk te maken dat ze eigenlijk al wisten. Zeker als uit de meting tekortkomingen blijken, is het wat zorgelijk dat gemeenten eerst een zwaar instrument als een bestuurskrachtmeting nodig hebben om een begin met de aanpak daarvan te maken. Stel dat uit een meting blijkt dat een gemeente er werkelijk een potje van maakt, terwijl de bestuurders zelf in de veronderstelling verkeerden dat ze

[4] A.v. p. 9.

[5] A. Ringeling, Denken aan bestuurskracht, bestuurskracht als pragmatisch managerialisme? in *Bestuurskunde*, jrg. 16 (2007) 2, p. 15-23.

hun zaakjes aardig voor elkaar hadden, is de meting dan mislukt?

Daarbij komt dat de in de praktijk gebruikte operationalisaties van bestuurskracht soms bijna gênant zijn. In de huidige metingen scoort een gemeente positief op het aspect 'strategisch beleid' als zij een strategische nota heeft. In de metingen is geen aandacht voor de vraag of het wel een 'goede' nota is, of er sprake is geweest van een goede probleemanalyse, of de nota wel het juiste strategische antwoord op de uitdagingen van de gemeente geeft. Bestuurskrachtmetingen beperken zich volgens Korsten c.s. tot de vraag of gemeenten 'dingen goed doen', niet of 'de gemeente de goede dingen doet'. Dat lijkt toch iets te gemakkelijk. Is het echt niet relevant om ook vast te stellen of de gemeente iets met de nota doet? Wordt de nota wel uitgevoerd of ligt de nota in de la en heeft de gemeente die er alleen uitgehaald om de onderzoekers van de bestuurskracht tevreden te stellen?

Een ander bezwaar tegen de metingen is dat het in feite achterom kijken is. De auteurs van de bundel zien bestuurskrachtmetingen als een geschikt in-

verwijzing naar de opvattingen van de Dordtse gemeentesecretaris Wesseling, die bij de totstandkoming van de publicatie betrokken is geweest, wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de democratische rol van gemeenten, het vermogen van gemeenten om aan gemeenschapsvorming te doen en het democratisch gehalte van de gemeenschap en haar inwoners te versterken. Ook dat zou een aandachtspunt in het concept en in daarop gebaseerde metingen moeten worden. Wesseling en anderen werken dit in een aparte bijdrage aan het themanummer van *Bestuurskunde* uit.<sup>6</sup>

Door de verschillende keuzen die gemeenten bij bestuurskrachtmetingen moeten maken, te expliciteren, onderscheiden ze twee ontwikkelingsrichtingen. Aan de ene kant wordt voorgesteld dat de metingen meer aansluiting moeten krijgen bij de onderzoekstraditie naar de vermaatschappelijking van de democratie. Aan de andere kant is er de suggestie aansluiting te vinden bij onderzoeken naar complexe besluitvorming. De richting die een gemeente inslaat, wordt door de doelen die met de metingen moeten worden gerealiseerd, bepaald. De ambitie is zonder meer sympathiek. Met de nuancering en verbreding van het begrip bevordert de publicatie het denken over bestuurskracht. Aan de keerzijde staat dat het concept daarmee nog breder en abstracter wordt dan het al is. Wellicht wordt het daarmee te zwaar en ingewikkeld voor gemeenten. Uiteraard is het raadzaam geregeld de kwaliteit van het lokale bestuur (en overigens ook van alle andere bestuurslagen) kritisch te beschouwen en verbeterpunten te onderscheiden. Niet alleen bestuurskrachtmetingen kunnen daarvoor worden benut. Ook *benchmarks* die vandaag aan de dag aan gemeenten worden gesleten, zouden een nuttige rol kunnen spelen. Jammerlijk is dat veel gemeenten die uitdagingen niet willen aangaan.

Voor sommige gemeenten is het te veel gevraagd diepgaand stil te staan bij de uitdagingen waar zij voor staan en de rol die zij binnen het openbaar bestuur moeten spelen. Ze zijn tevreden met een 'platte' meting, of een simpele benchmark. Een gemiddelde score is dan vaak aanleiding tevreden achterover te leunen; een excellente score verleidt menige bestuurder tot de suggestie dat het 'dus wel wat minder kan'. Eventuele fletse resultaten worden opgepoetst om vermeld te kunnen worden in het rituele burgerjaarverslag van de burgemeester, waarna iedereen weer over kan gaan tot de orde van de dag.

Er zijn maar weinig gemeenten, weinig bestuurders, die de durf en de ambitie hebben zich kwetsbaar op te stellen, bereid zijn verantwoording af te

## Het is effectiever eerst te investeren in de kwaliteit van de sleutelpersonen in het lokale bestuur

strument om verantwoording aan burgers of kiezers af te leggen. Dat lijkt wat stug. Het is onwaarschijnlijk dat burgers ooit kennis zullen nemen van de dikke, ingewikkelde rapporten. Is het werkelijk zo dat kiezers hun voorkeur bepalen op basis van prestaties uit het verleden? Ook kiezers weten dat dit geen garantie biedt voor de toekomst. Het beeld dat uit de vele metingen naar voren komt is dat bestuurskrachtmetingen gezelschapsspelletjes tussen en voor bestuurders zijn, waar geen burger aan te pas komt.

### Bestuurskracht zinloos?

Bestuurlijk Nederland lijkt zich met de huidige praktijk van metingen in een doodlopende straat te bevinden. De publicatie van VB en VGS is een moedige poging het concept en de metingen uit deze doodlopende straat te leiden. Op basis van de voorstudies van onder anderen Ringeling wordt het concept kritisch benaderd en worden de eenzijdigheid en de empirische bruikbaarheid ter discussie gesteld. In navolging van Ringeling en mede met

[6] H. Wesseling e.a., Bestuurskracht: een hernieuwde agendering, in *Bestuurskunde*, jrg. 16 (2007) 2, p. 57-62.

leggen, hun zwakke punten ter discussie te stellen en vervolgens ook in verbeteringen willen investeren. Bestuurders met durf en ambitie zullen inderdaad een bestuurskrachtmeting, hoezeer die ook soms rammelt, gebruiken als startpunt voor een verbetertraject. Andere bestuurders zullen uit een rammelende meting de conclusie trekken dat het allemaal wel meevalt. In dit verband is het interessant dat Boogers & Schaap in de afsluiting van hun artikel nadrukkelijk aandacht vragen voor de kwaliteit van bestuurders zelf, burgemeesters, wethouders, raadsleden en ambtenaren:

**'Wie de bestuurskracht in het binnenlands bestuur wil vergroten, doet er dus verstandig aan zich minder te richten**

**op het vergroten van gemeenten. Veeleer is het van belang de kwaliteit van de bestuurders en de ambtenaren in de desbetreffende gemeenten te vergroten, (...)'<sup>7</sup>**

In de studies naar 'vallende burgemeesters' of 'voortijdig aftredende wethouders' bleek dat de menselijke factor van groot belang is in politieke crises.<sup>8</sup> Ook in de studie naar zwakke gemeenten bleek de kwaliteit van sleutelpersonen in de lokale organisatie, met name burgemeesters en gemeentesecretarissen, van grote invloed te zijn.<sup>9</sup>

In plaats van ons te verliezen in het moerassige concept van bestuurskracht is het effectiever eerst te investeren in de kwaliteit van de sleutelpersonen in het lokale bestuur.

[7] M. Boogers & L. Schaap, op.cit., p. 14.

[8] A.F.A. Korsten & H. Aardema, *De vallende burgemeester*, NGB/BZK, 2006. Zenc, *Vallende wethouders*, Den Haag, 2006.

[9] Zenc, *De Achtergronden van gemeentelijke prestaties*, Den Haag: BZK, 2007.

## BOEKSIGNALEMENTEN

### Uit het dal

Rob Bijl e.a., *De sociale staat van Nederland 2007*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2007, ISBN 978 90 377 0321 4

Het tweejaarlijkse rapport van het SCP geeft een beeld van het sociale leven in Nederland. Aan de hand van kerncijfers worden de ontwikkelingen van de laatste tien jaar op het terrein van onderwijs, arbeid, inkomen, gezondheid, vrijetijdsbesteding, participatie, veiligheid en wonen geanalyseerd. Verder wordt aandacht besteed aan de publieke opinie en het politieke klimaat, de leefsituatie van de Nederlanders en het gebruik van sociale voorzieningen. De resultaten worden afgezet tegen de beleidsdoelstellingen van de overheid. In *De sociale staat van Nederland 2005* werd nog gerapporteerd over toenemende maatschappelijke ongelijkheid en de verslechterende leefsituatie van grote groepen in de samenleving. Verder was er sprake van een afkalvend vertrouwen van burgers in de samenleving, de overheid, de rechtsstaat en in de eigen toekomst. In 2007 hebben de Nederlanders de weg omhoog uit het dal van de politieke en economische malaise weer gevonden. Maar het blijft fragiel, alleen al het woordje inleveren maakt ons schuw en pessimistisch.

### Interventieprojecten

M. Gijsberts & J. Dagevos (red.), *Interventies voor integratie. Het tegengaan van etnische concentratie en het bevorderen van interetnisch contact*, Den Haag: SCP 2007, ISBN 978 90 377 0312 2

De laatste jaren zijn vooral op lokaal bestuursniveau in ons land veel initiatieven genomen om de contacten tussen allochtonen en autochtonen te bevorderen. In dit boek worden allerlei beleidsmaatregelen geïnventariseerd. Daaronder zijn vooral eenmalige initiatieven (buurtfeest). Structurele interventieprojecten (met elkaar samenwerken, elkaar hulp en ondersteuning bieden) komen minder vaak voor. Omdat er weinig evaluatieonderzoek beschikbaar is, kan er weinig over de effecten van allerlei beleidsprojecten worden gezegd. Duidelijk is wel dat initiatieven vanuit gedeelde interessen of gemeenschappelijke belangen de meeste kans op succes hebben (mentorprojecten, taallessen, sport, tuinieren). Vooral moet men gebruik maken van contacten die er al zijn (scholen, buurtcentra) om initiatieven te ontplooiën.

### Favoriete Kamerdebatten

J.W. Brouwer e.a., *Politiek als passie. Twaalf opmerkelijke naoorlogse Kamerdebatten*, Amsterdam: Boom 2007, ISBN 978 90 8506 521 0

Een afscheidsboek voor mr.E.M. d'Hondt als voorzitter van het bestuur van de Stichting Parlementaire Geschiedenis. Ofschoon Ed d'Hondt bestuurder in plaats van politicus is, heeft hij wel steeds een grote belangstelling, zelfs een passie, voor de politiek aan de dag gelegd, vandaar dat deze bundel hem als geschenk is aangeboden. Medewerkers van het Centrum zetten ieder in een hoofdstuk hun favoriete Kamerdebat neer, beginnend met de Crematiewet van het kabinet-Drees III en eindigend bij het debat over de gekozen burgemeester onder het kabinet-Balkenende II. Daarmee worden belangrijke aspecten van ons staatsbestel behandeld, zoals de moeilijke relatie tussen geloof en politiek, de kabinetsformatie, extreme partijen, persvrijheid in relatie tot het Koninklijk Huis en staatsrechtelijke hervormingen. Inderdaad, een bont palet, even veelkleurig als het parlement zelf.