

Bestuurskrachtonderzoek binnenstebuiten

Bestuurskrachtonderzoeken dreigden de afgelopen jaren een exercitie te worden die resulteerden in genuanceerde maar moeilijk te interpreteren rapporten die tegelijkertijd bijdroegen aan initiatieven voor gemeentelijke herindeling. Sinds kort is er grote ambitie deze onderzoeken als leer- en ontwikkelinstrument in te zetten.

Bestuurskracht hield tot voor enkele jaren de gemeoederen van bestuurskundigen aardig bezig. Het begrip werd aan het einde van de vorige eeuw geïntroduceerd. Er ontwikkelde zich snel een bloeiende praktijk van bestuurskrachtmetingen, die onder meer werden ingezet om gemeentelijke herindelingsvoor te bereiden of te verantwoorden. Vandaag de dag wordt aangenomen dat ongeveer de helft van gemeenten wel eens bij een dergelijk onderzoek betrokken is geweest. Deze praktijk resulteerde in kritische kanttekeningen vanuit de wetenschap. De discussie bereikte enkele jaren terug een voorlopig hoogtepunt, toen kort na elkaar beschouwingen over bestuurskracht verschenen.¹ Sindsdien lijkt de discussie stilgevallen. Onder de oppervlakte was er echter beweging. Anticiperend op de kritiek waren verschillende aanbieders van bestuurskrachtonderzoeken bezig hun onderzoekspraktijk aan te passen. Tevens werden de reflectie en de modernisering van het bestuurskrachtonderzoek gestimuleerd door overheden en kennisinstituten die zich op het lokale domein richtten.²

Ontwikkelingen in bestuurskrachtonderzoek

Bestuurskrachtonderzoek stond lange tijd in het teken van presteren en verantwoorden. Dit is verklaarbaar, omdat bestuurskrachtonderzoek zich ontwikkelde in de tijd dat *new public management* populair was. Het sturen op prestaties met behulp van prestatie-indicatoren had de aandacht. Als gevolg hiervan ontstond de neiging uitsluitend naar de instrumentele betekenis van het begrip bestuurskracht te kijken. Dit werd de dominante stroming, maar droeg uiteindelijk bij tot toenemende kritiek uit wetenschappelijke hoek.³ Met het oog daarop en met inachtneming van het complexe en dynamische karakter van het begrip bestuurskracht deden verschillende auteurs pogingen het begrip opnieuw te beschrijven. Een belangrijke bijdrage leverden Boogers en Schaap.⁴ Zij maakten onderscheid tussen een *government*-benadering en een *governance*-benadering. In dezelfde context werd gesproken over centrische en niet-centrische en over enge en brede benaderingen van bestuurskracht.⁵

De belangrijkste maatschappelijke drijfveer achter deze ontwikkeling is de horizontalisering van het openbaar bestuur. De overheid wordt niet langer als centrale en enige actor in de uitvoering van publieke taken gezien. Overheidsinstellingen zijn voor hun informatievoorziening en sturingspogingen afhankelijk van actoren in het veld.⁶ De definitie van het 'publieke' is hiermee veranderd. Was dit voorheen alleen de overheid, nu zijn het ook maatschappelijke en private instellingen die publieke taken (mede) uitvoeren.⁷ In de *government*-benadering wordt verondersteld dat gemeenten zelfstandig in staat zijn maatschappelijke taken te vervullen. In de *governance*-benadering wordt

- 1 J.P.A. Buur e.a., *Het functioneren van gemeenten*, in *Openbaar bestuur*, 2007/9, p. 25-32; P. Castenmiller, *Bestuurskracht of krachtige bestuurders*, in *Openbaar bestuur*, 2007/11, p. 24-27; K. Riezebos, *Differentiatie in het openbaar bestuur*, in *Openbaar bestuur*, 2009/9, p. 32-36.
- 2 BZK, IPO, VNG, KING & UvW: *Handreiking Bestuurskrachtonderzoek*. Den Haag, 2010.
- 3 A. Ringeling, *Denken aan bestuurskracht. Bestuurskracht als pragmatisch managerialisme*, in *Bestuurskunde*, 16 (2007/2), p. 15-23.
- 4 M. Boogers & L. Schaap, *Bestuurskracht, wat moeten we ermee? Een stand van zaken*, in *Bestuurskunde*, 16 (2007/2), p. 5-14.
- 5 H. Wesseling, e.a., *Bestuurskracht: een hernieuwde agendering*, in *Bestuurskunde*, 16 (2007/2), p. 57-62.
- 6 M.A.P. Bovens, *De digitale rechtsstaat, beschouwingen over informatiemaatschappij en rechtstaat*, Utrecht: Universiteit Utrecht (1998).
- 7 H.G. Frederickson & K.B. Smith, *The public administration theory primer*, Colorado: Westview Press (2003).

dit idee losgelaten en zijn gemeenten één van de spelers in het lokaal bestuur. In een steeds complexere maatschappij vervult de gemeente in samenwerking met partners maatschappelijke taken.

Een andere ontwikkeling die van invloed is op aanpassingen in bestuurskracht(onderzoek), is de veranderende relatie tussen overheid en de steeds mondiger wordende burger. De Swaan⁸ omschrijft deze ontwikkeling treffend met de term onderhandelings-huishouding. Burgers vragen om effectieve, betaalbare en kwalitatief hoogwaardige prestaties van overheid en bedrijfsleven. Gastelaars voegt hieraan toe dat individualisering in deze tijd draait om beleving.⁹ Met de opkomst van moderne media willen burgers alles zoveel mogelijk 'belevén'. Volgens Gastelaars krijgt hiermee ook het thema bejegening een eigen plaats in de publieke dienstverlening. Het gaat niet alleen om de klant, maar om klantvriendelijkheid en toegankelijkheid van de overheid voor individuele burgers. Burgers willen via digitale kanalen direct contact hebben met de juiste ambtenaar. Daarbij willen zij als uniek individu worden behandeld en hechten ze aan een overheid die rekening houdt met hun 'bijzondere' persoonlijke omstandigheden. Deze tendens is ook in de discussie over en de praktijk van bestuurskracht terug te vinden. In de rapportage over bestuurskracht van de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging voor Bestuurskunde wordt benadrukt dat bestuurskracht betrekking heeft op het vermogen om:

- maatschappelijke uitdagingen centraal te stellen,
- relevante actoren bij elkaar te brengen,
- te laten samenwerken met een democratisch bestuur dat betrouwbaar, integer en responsief is.¹⁰

Essentieel voor bestuurskracht is volgens de verenigingen de ambitie om maatschappelijke uitdagingen aan te willen gaan en het vermogen relevante maatschappelijke coalities te organiseren, waarbij het zowel om coalities van burgers als om maatschappelijke instellingen gaat. Aanbieders van bestuurskrachtonderzoek spreken na 2007 over bestuurskrachtonderzoeken nieuwe stijl. Deze onderzoeken nemen aspecten van de *governance*-benadering en het versterken van de democratie als uitgangspunt en proberen het onderzoek te positioneren als een dynamisch instrument (in tegenstelling tot statische scorelijstjes) met aanbevelingen voor kwaliteitsbevorderende maatregelen. Waar de traditionele be-

stuurskrachtonderzoeken intern gericht en defensief zijn, is bestuurskrachtonderzoek nieuwe stijl naar buiten en toekomstgericht.¹¹

Hiermee ontdoet bestuurskracht zich meer en meer van de invloed van *new public management*. Deze ontwikkeling raakt aan het onderscheid dat in de bestuurswetenschap tussen *npm* en *governance* wordt gemaakt. Hoewel zij het sturingsvraagstuk gemeenschappelijk hebben, is *governance* altijd een centraal element van de democratie geweest, terwijl *npm* de politieke factor vrijwel ontkent. *Governance* gaat over het proces, *npm* alleen over de uitkomsten.¹²

Naast deze ontwikkeling is de groei van het aantal taken en vraagstukken van gemeenten van invloed op de rol en positionering van bestuurskrachtonderzoek. Door decentralisatie van rijkstaken groeit het taakveld van gemeenten. Zij ontwikkelen ook de ambitie 'eerste overheid' te willen zijn. Maar daarin mag de lokale overheid ook aan de burgers een bijdrage vragen. In dit opzicht is bestuurskrachtonder-

Bestuurskrachtonderzoek nieuwe stijl is naar buiten en toekomstgericht

zoek geen eenmalige exercitie. Het is een proces dat de bereidheid van gemeenten versterkt zich te richten op taken in de lokale gemeenschap om deze in samenwerking met externe partners uit te voeren. Het gaat om het versterken van de responsiviteit van de gemeentelijke organisatie en het benutten van de kracht die in haar lokale en regionale context aanwezig is.

Het is voor veel gemeenten niet vanzelfsprekend de gedachte los te laten dat zij zelfstandig sturing kunnen geven aan de lokale gemeenschap. Het uitgangspunt dat ze meer als onderdeel van een netwerk moeten functioneren en dat ze tevens afhankelijk zijn van de inbreng en mogelijkheden van ketenpartners en burgers, stelt nieuwe eisen aan de competenties van medewerkers. In plaats van verplichten wordt het

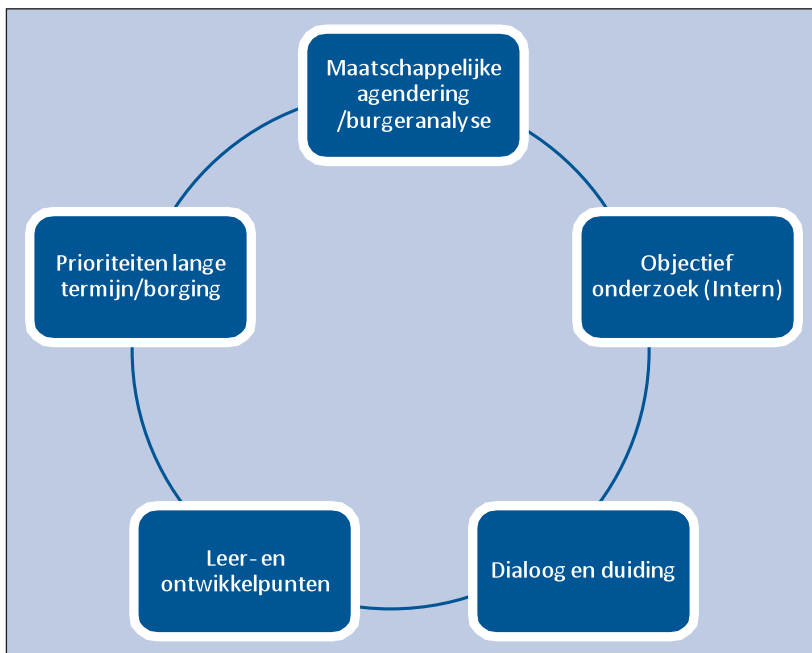
8 A. de Swaan, *De mens is de mens een zorg*, Amsterdam: Meulenhoff (1982), p. 81-115.

9 M. Gastelaar, *Excuses voor het ongemak, de gevolgen van klantgericht organiseren*, Amsterdam: SWP (2007).

10 Vereniging van Gemeentesecretarissen & Vereniging van Bestuurskunde, *Over Bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht*, Den Haag (2007).

11 P. Castenmiller, *Bestuurskracht en Innovatie*, Tilburg, BAZN, 2008.

12 B.G. Peters & J. Pierre, *Governance without government? Rethinking Public Administration*, in *The Journal of developing areas*, (1998), p. 223-243.



Strategische leeracyclus

samenwerken, onderhandelen en faciliteren. Om deze veranderingen in bestuurscultuur en besturingsfilosofie te stimuleren is het noodzakelijk de gemeente als lerende organisatie in te richten, te reflecteren op het eigen functioneren en bereid te zijn daaruit leeren verbeterpunten te halen. Dat zal niet vanzelf gebeuren. Om deze ontwikkeling te bevorderen is de strategische leeracyclus ontwikkeld.¹³ In de leeracyclus wordt bestuurskrachtonderzoek in een breder perspectief geplaatst, gericht op leren en verantwoorden en wordt het uit de cultuur van afrekenen en verantwoorden gehaald. Het is gebaseerd

op uitgangspunten als van buiten naar binnen denken, interactief handelen, cyclisch denken, planmatig en gestructureerd leren en ontwikkelen en transparantie. De leeracyclus start met een interactieve analyse van de opgaven volgens de buitenwereld (burger, bedrijven, regionale partners en maatschappelijke organisaties). Deze analyse gaat vooraf aan het bepalen van de opgaven door de gemeente zelf. Pas in de tweede stap stelt de gemeente vast welke opgaven er liggen vanuit wettelijke taken en eigen ambities en bekijkt ze hoe de organisatie is ingericht om aan die opgaven te voldoen. Tot zover is er geen verandering in de invulling en positionering van bestuurskrachtonderzoek.

Een nieuwe ontwikkeling is de toevoeging van fase vier en vijf. Deze leiden tot concrete inhoudelijke en organisatorische ontwikkelpunten voor de gemeentelijke organisatie, nieuwe prioriteiten en het waarborgen van lange termijneffecten. Een belangrijk onderdeel van beide fasen is de besluitvorming in college en raad. Vervolgens gaat de leeracyclus een tweede ronde in.

Bestuurskrachtonderzoek wordt aldus een onderdeel van een brede en ambitieuze leeracyclus. In plaats van de aandacht op prestaties en eventuele herindeling te richten, levert bestuurskrachtonderzoek een bijdrage aan de ambitie te leren en continu te reflecteren over het eigen handelen. Bestuurskrachtonderzoek is dan niet alleen onderdeel van de leeracyclus, het verrichten van dergelijk onderzoek jaagt de cyclus verder aan. De verwachting is dat gemeenten met behulp van de strategische leeracyclus beter in staat zijn zelf de regie over hun eigen bestuurskracht te hebben. ■

13 Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, *Kwaliteit en kracht. Een kader voor bestuurskrachtonderzoek*, Den Haag: VNG, 2010.

BOEKSIGNALEMENT

De alledaagse stad

Arnold Reijndorp & Leeke Reinders, *De alledaagse en de geplande stad*, Amsterdam: Sun, 2010, ISBN 978 90 8506 8266

De alledaagse stad is de stad zoals mensen die beleven, elke dag opnieuw. De geplande stad is de stad zoals architecten, overheden en maatschappelijke organisaties die zich voorstellen en inrichten. Overheid en woningcorporaties

ontwikkelen in en met de stad een strategie waarlangs ze maatschappelijke doelen nastreven; de burger vult die leefruimte in, eigent zich een plekje toe, schept er een eigen leefstijl, zoals in Rotterdam waar aan de Maasboulevard een heus zandstrand werd gecreëerd.