

Bestuurskracht, kernbegrip of onzin?

Door roel in 't veld

Nog is het jaar niet voorbij waarin ik beloofde te zwijgen over de ontwikkelingen in een land dat ik bezig ben te bestuderen: Curaçao. In mijn oratie aan de UNA heb ik vorig jaar een eerste betoog geleverd over de relatie tussen good governance en de kwaliteit van bestuur. Daarom wijd ik nu een beschouwing aan een begrip dat in Nederland sterk op de voorgrond treedt en wellicht ook elders relevant is: bestuurskracht. Hieronder verstaan velen het vermogen om gewenste maatschappelijke effecten te realiseren. Het gaat dus om de betrekkingen tussen het handelen van een bestuur en de effecten daarvan. Wat te beschouwen als effecten? Dat hangt erg af van de zienswijze: kiest men een rationalistisch uitgangspunt, dan zal men vooral de geproduceerde diensten beschouwen; kiest men daarentegen een symbolisch vertrekpunt, dan zijn roem, roep en sfeer belangrijk. De gemeente Rotterdam hecht bijvoorbeeld zeer aan haar roem als grootste haven van de wereld, en het gemeentebestuur klopt zich zelf daarvoor regelmatig op de borst. Dat symbool laat geen ruimte voor de nuchtere constatering dat de Rotterdamse haven veel minder groei vertoont dan de burens, dat het aantal arbeidsplaatsen in de haven jaarlijks daalt, en dat de haven andere economische ontwikkelingen verstikt. Bovendien is het maar de vraag of in het verleden de sociale structuur van de Rotterdamse regio juist niet ongunstig is beïnvloed door de relatief lage scholingsgraad van de daar gevraagde arbeid. De duiding van bestuurskracht in termen van effecten hangt dus af van de selectie van beschouwde effecten en die op hun beurt van de gekozen zienswijze.

Veelal spreekt men in verhalen over bestuurskracht over de prestaties van dat bestuur. Het prestatiebegrip houdt meer in dan output of productie. Het heeft ook iets met verdienste te doen en bevat ook een kwalitatieve component, die een confrontatie met de gegeven externe omstandigheden weerspiegelt: een school die een qua herkomst zeer zwakke leerlingenpopulatie heeft presteert al bijzonder goed als de uitstroom gemiddeld is. Verengd tot toegevoegde waarde betekent dit prestatiebegrip: output gedeeld door input. Het prestatiebegrip heeft in veel sectoren tot stelsels van prestatie-indicatoren geleid, die de betekenis van prestaties concretiseren maar ook bevriezen. In de prestatieovereenkomsten voor de politie staat bijvoorbeeld een aantal bekeuringen vermeld. De politie richt haar activiteiten er dan op in dat aantal te halen. Vooral vlak na borden waarop een plotselinge daling van de maximumsnelheid is aangegeven bijvoorbeeld. In het zich van de meetinstallatie gaat iedereen bovenop de rem staan. Een bijdrage aan de veiligheid levert dit optreden allerminst. Maar daar is geen indicator voor. Pervertering van dit soort stelsels ligt dus voortdurend op de loer.

Op een aantal punten in Nederland lijkt het noodlot te domineren en lijken de bestuurlijke prestaties langdurig erbarmelijk. Ruzie na ruzie biedt een verwoestende aanblik. Soms wel decennia lang. Daaronder zijn een paar gemeenten te herkennen die zich aan het uiteinde van Nederland bevinden, waaronder Den Helder en Delfzijl. Geografisch isolement levert ook sociaal isolement op, en dat leidt niet zelden tot langdurige conflicten. Op het vermogen tot presteren van een bestuur werken dus van buiten komende krachten en van binnen uit komende invloeden. Daarbij valt op, dat niet zelden

een spiraalwerking ontstaat: een zwakke sociale structuur bijvoorbeeld leidt wellicht ook tot een slecht ondernemingsklimaat, waardoor de gemeentelijke inkomsten ook kleiner dan elders zijn, het ambtenarenapparaat minder goed geëquipeerd is, waardoor de kwaliteit van de bestuurlijke beslissingen minder goed is, wat weer negatief uitwerkt op infrastructuur en daarmee op ondernemingsklimaat. Wat de zwakte van de sociale structuur herbevestigt, enzovoorts, enzovoorts. Ook spiralen in opwaartse richting zijn mogelijk. Zo spreekt men veel over de liftfunctie van de grote steden. Maar de geschiedschrijving over neerwaartse en opwaartse spiralen heeft vaak een vooral romantisch karakter en minder een gezonde empirische fundering.

Er is ook veel gelamenteer over de bestuurskracht van de Randstad, het gebied dat de vier westelijke provincies omvat. Een commissie Kok heeft recent geconcludeerd dat de grote bestuurlijke drukte de voornaamste hindernis voor bestuurskracht oplevert, en adviseert daarom tot de vorming van een enkele Randstadprovincie, overigens zonder dat er in de verdeling van bevoegdheden tussen de bestuurslagen een verandering optreedt. De verhouding tussen de grote steden, de provincie en het rijk zal hierdoor in het geheel niet veranderen, terwijl de onderlinge rivaliteit tussen de voornoemde instanties toch de voornaamste oorzaak van onvoldoende samenwerking was.

Het is bovendien zeer interessant dat deze commissie geen aandacht schenkt aan de vraag of er wellicht niet een verkeerde beleidstheorie is gehanteerd voor het sterk in groei achterblijvende zuidelijke deel van de randstad – alweer die Rotterdamse haven- zodat er gewoon verkeerd economisch beleid is gevoerd.

Kortom, de causale relaties tussen bestuurskracht en effecten zijn dikwijls zo complex, dat zelfs gedegen wetenschappelijk onderzoek hiervoor geen afdoende analyse en daarop gebaseerde oplossingen oplevert. Als gevolg daarvan bestaat veel ruimte voor persuasieve language en andere retoriek. Onder de dekmantel van de roep van nuchterheid leveren veel Nederlandse adviseurs hun eigen bijdragen. Het gesprek over bestuurskracht krijgt daardoor soms een bespottelijk aanzien: zo is te lezen in een onderzoek voor het kabinet, dat de hypothese aannemelijk is dat een slechte organisatiecultuur zwakke prestaties van een gemeente veroorzaakt. Een slecht intern element leidt tot een slechte prestatie. Je moet er maar op komen. En een slecht extern element ook. Maar daar hangt het er vooral vanaf of dat slechte externe element wel of niet een gevolg was van eerder gemeentelijk falen. Op deze wijze bederven adviseurs een gesprek dat best de moeite waard is, de eeuwige discussie over kwaliteit!

Verschenen in Coach 2007