

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/46110>

Please be advised that this information was generated on 2019-09-20 and may be subject to change.

UITLEIDING

BESTUURSKRACHT: EEN HERNIEUWDE AGENDERING

In de bestuurskundige theorie duidt bestuurskracht op de mate waarin gewenste maatschappelijke effecten gerealiseerd worden (mede) door een bestuur, meestal een politiek bestuur. De ontwikkeling van het begrip is nauw verbonden met het streven daarin verbetering aan te brengen. Daartoe is een rijke praktijk van bestuurskrachtmeting ontwikkeld, op basis waarvan verbetermaatregelen kunnen worden voorgesteld. Dat lijkt een praktijk waarop nauwelijks kritiek mogelijk is. Wie wil er niet een bestuur dat gewenste effecten realiseert en wie kan er op tegen zijn dat het vermogen daartoe verbeterd wordt? Het lijkt allemaal vanzelfsprekend, maar dat is het niet. In werkelijkheid is er heftige theoretische en politieke discussie over bestuurskracht en het gebruik van dit begrip in de politiek-bestuurlijke praktijk.

Bestuurskracht en de meting daarvan zijn gericht op betekenisvolle interventies in de politiek-bestuurlijke praktijk en roepen daarom altijd debat op. Centraal in deze korte uitleiding staat de vraag naar de mogelijkheid het begrip en het gebruik ervan verder te ontwik-

**Henk Wesseling, Rien Fraanje,
Cees Paardekooper en
Mark van Twist**

Henk Wesseling is gemeente-
secretaris in Dordrecht
Rien Fraanje is senior adviseur bij
Berenschot public management
Cees Paardekooper is senior
adviseur bij WagenaarHoes
Organisatieadvies
Mark van Twist is hoogleraar
bestuurskunde aan de Radboud
Universiteit Nijmegen en decaan
van de Nederlandse School voor
Openbaar Bestuur

kelen. Anders gezegd: de vraag naar de agenda die achter bestuurskracht schuilgaat. Bij de beantwoording daarvan wordt ruim gebruikgemaakt van de rijke opbrengst uit de voorgaande beschouwingen.

Een centrische en niet-centrische benadering

Op basis van de artikelen over bestuurskracht die in dit nummer zijn opgenomen, kunnen we in de voortgaande dialoog over bestuurskracht twee hoofdstromen onderscheiden.

Tegenover elkaar te plaatsen zijn de hoofdstroom die bestuurskracht als een eigenschap van een actor beziet, meestal een gemeentebestuur, en de hoofdstroom die bestuurskracht juist als een eigenschap van een samenstel van verbonden actoren opvat, dus als karakteristiek van een sociaal systeem zoals een netwerk, een gemeenschap. Wat Korsten c.s. in dit nummer aanduiden als de 'enge benadering' past binnen de eerste hoofdstroom, evenals de door Schaap en Boogers beschreven 'government-benadering'. Eerder is al eens de suggestie gedaan hier te spreken van bestuursmacht, daar de gebruikelijke definitie van macht duidt op het vermogen desnoods tegen de wil van anderen in de eigen wil door te zetten.¹ Deze één-actorbenadering is vaak, maar niet noodzakelijkerwijs verbonden met meer centrische opvattingen over de rol van het politiek bestuur als de spil voor het oplossen van maatschappelijke problemen. De theoretische discussie verbonden met centrische opvattingen van bestuurskracht blijkt duidelijk uit de voorgaande artikelen: wat vermag het politiek bestuur eigenlijk zonder partners, wat maakt zo'n actor eigenlijk bestuurskrachtig, in hoeverre is de bestuurskracht van zo'n bestuurlijke actor te meten? Een krachtig bestuur wordt bijvoorbeeld verondersteld een zekere omvang (schaal) te hebben, of een bepaalde kwaliteit van bestuur, of een bepaalde vertrouwensband met de burgers. Uit onderzoek blijkt dat dat verband tussen bestuurskracht en de achterliggende waaier van veronderstelde relevante factoren maar heel zwak is en in bepaalde omstandigheden zelfs evengoed weleens tegengesteld kan zijn.² De mate waarin belangrijke publieke effecten in causale zin aan het bestuursoptreden zijn toe te schrijven, is gegeven de dynamiek van de maat-

schappelijke ontwikkeling bovendien zeer moeilijk te meten en op voorhand omstreden in de waaier van mogelijke andere oorzaken.

De beladenheid van de bestuurskrachtbenadering in de praktijk komt voort uit een hechte verbondenheid met bestuurscentrische veronderstellingen. Als de kracht van het bestuur als 'maakbaar' wordt verondersteld en wanneer die bestuurskracht als essentieel voor de publieke ontwikkeling wordt beoordeeld, dan moeten oordelen van onvoldoende bestuurskracht wel leiden tot (vaak pijnlijke) maatregelen als bestuurlijke fusie en vervanging van incompetent bestuurders. Terwijl op basis van wetenschappelijk onderzoek het belang van het bestuur voor die ontwikkeling wordt gerelativeerd en de invloed van factoren als schaal op het bestuur wordt getemperd. Deze bestuurskrachtbenadering is daarmee omstreden, maar wordt desondanks graag gebruikt in de argumentatie voor bestuurlijke maatregelen als gemeentelijke schaalvergroting. In een recente bijeenkomst van de provincie Zuid-Holland en de vereniging van Zuid-Hollandse gemeenten bleek overigens heel nadrukkelijk dat eigenlijk geen enkele bestuurder nog het eenvoudige 'schaal als bepalende indicator voor bestuurskracht'-schema wenst vol te houden; schaal wordt veel meer gezien als één van de factoren, ingebed in een meer brede ontwikkeling waarin vooral ook aandacht moet zijn voor de cultuur van bestuur, zoals beschreven in dit nummer door Noordegraaf en Vermeulen.

De door Teisman beschreven kracht van het netwerk is een duidelijk voorbeeld van de benadering van bestuurskracht als eigenschap van een sociaal systeem, in de zin van een samenstel

van verbonden actoren. Met alle verschillen gaat ook de ‘governance-benadering’ van Schaap en Boogers in die richting, evenals de door Korsten c.s. onderscheiden ‘brede benadering’ van bestuurskracht. Bestuurskracht is hier de resultante van het samenspel in de aanwending van de bestuursmachten door een samenstel van actoren. Deze opvatting is verbonden met minder centriscie opvattingen over politiek. De invloed van de politiek is afhankelijk van de aard van de arena waarin geopereerd wordt. De realisatie van gewenste publieke effecten is afhankelijk van een groot aantal factoren én actoren. Het sluiten van vitale coalities tussen burgers, maatschappelijke organisaties en het bestuur is bijvoorbeeld een belangrijke slaagkans. De schrijvers van dit artikel werkten mee aan een publicatie over bestuurskracht waarin voorgesteld wordt bestuurskracht en de meting daarvan voortaan te verrichten vanuit het perspectief van maatschappelijke veerkracht.³

Deze radicale omkering van bestuurskracht als uitdrukking van het vermogen van de samenleving om publieke vraagstukken op te lossen, lijkt een breed draagvlak te hebben in de recente theorievorming. De meeste auteurs in dit nummer lijken in het algemeen een conceptuele ontwikkeling van het begrip bestuurskracht voor te staan met een minder centriscie betekenis. Het is wel merkwaardig dat van deze ontwikkeling in theoretische positie in de praktijk nog niet zoveel is te merken. Korsten c.s. constateren dat de metingen van bestuurskracht zich voorsnog beperken tot de ‘enge benadering’. Op deze constatering valt wel af te dingen dat soms wel sprake is van bredere metingen, met enige aandacht voor de bijdrage van het bestuur in zijn

rol van bijvoorbeeld partner en regisseur; samenwerking met maatschappelijke partners krijgt dan een specifieke plek en waardering. Van een radicale omkering als hiervoor bedoeld, en verbreding van het bestuurskrachtbegrip naar maatschappelijke veerkracht of de kracht van netwerken, dan wel de governance van verbonden bestuurslagen en partners, is evenwel nog geen sprake.

Complexe besluitvorming en democratische kwaliteit

Een theoretische uitwerking van het begrip bestuurskracht in de meer brede zin van het woord is nog niet systematisch ter hand genomen. Het ene aangrijpingspunt daarvoor is het begrip bestuurskracht expliciet te verbinden met het vraagstuk hoe oplossingen te vinden voor publieke vraagstukken in complexe arena’s. Hiervoor kan aansluiting worden gezocht met onderzoek naar netwerksturing, *multilevel governance*, de aanpak van ‘wicked problems’. Dat is echter naar ons idee niet afdoende. Korsten c.s. concluderen dat bestuurskracht vooral gaat over de realisatie van wat wenselijk is, maar niet over de vraag wát wenselijk is. In de brede en de enge benadering, zoals beschreven door Korsten, wordt de vraag naar hoe die wenselijke effecten te agenderen en hoe erover te besluiten niet genoemd. Ook dat maakt het begrip zo technocratisch en zo omstreden.

Voor een antwoord op de vraag hoe het concept bestuurskracht theoretisch en praktisch verder vorm zou kunnen krijgen, is het daarom nodig nog een andere manier van kijken naar bestuurskracht te introduceren: bestuurskracht als het vermogen de wenselijkheid van maatschappelijke effecten vast te stellen. We duiden deze manier van kijken

aan als het vermogen de democratische kwaliteit van publieke besluitvorming mede te helpen bewerkstelligen. Daarmee komt dus de democratische kwaliteit in beeld als aangrijpingspunt voor de verdere uitwerking van bestuurskracht.

Ringeling stelt in dat kader terecht: 'In het versterken van de democratie ligt de echte vraag naar bestuurskracht'. Als hij vervolgens de vraag naar sterke burgers aan de orde stelt, dan richt hij zich overigens op de kwaliteit van de politiek-democratische besluitvorming en vooralsnog niet op publieke besluitvorming in den brede.

Ook in de netwerkbenadering is het vermogen om tot definiëring van gewenste effecten te komen een belangrijk funderend element van bestuurskracht. Het tot stand brengen van gedeelde handelingsperspectieven is een belangrijk onderdeel van netwerksturing. Hoe democratisch die kwaliteit van de besluitvorming is, is daarbij echter niet op voorhand duidelijk.

In sommige van de bestuurskrachtmetingen is wel aandacht voor de rollen van het bestuur en onder meer ook de rol van de bestuurder in het democratisch spel, maar dat is iets anders dan de kwaliteit van de democratie zelf tot onderdeel van het begrip bestuurskracht te maken.

Vanuit de wat meer centrische bestuursopvattingen is een gebrek aan aandacht voor het democratisch vermogen wel te begrijpen: men kan er vanuit gaan dat democratisch is besloten wat wenselijk is. Maar als de democratie zich verplaatst en breder wordt opgevat dan wat zich afspeelt in de raadzaal, wat hebben we dan nog aan bestuurskrachtig bestuur? Soms volgt dan de roep om 'politiek leiderschap', maar dat antwoord stelt niet echt ge-

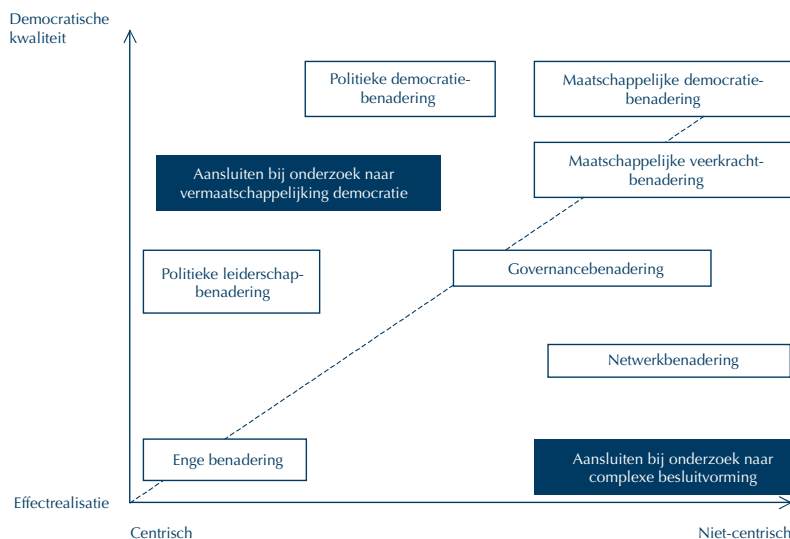
rust. De nadruk die Ringeling legt op het functioneren van de democratie gaat breder.

In de niet-centrische benadering van bestuurskracht is de vraag naar de democratische kwaliteit van de vaststelling van wat wenselijk is prangender. Hoe democratisch is de vaststelling van wat wenselijk is in een domein waar de overheid één van de actoren is die bijdraagt aan de publieke besluitvorming? Hoe verloopt dat als de schaalvergroting van publieke instituties ertoe leidt dat de publieke besluitvorming allang niet meer alleen plaatsvindt op de schaal van de (lokale) politiek, maar vaak daartussen of daarboven uit? We stuiten hier op de kwestie van de vermaatschappelijking van democratie. De politieke democratie ontwikkelt zich in de richting van een deliberatieve of interactieve democratie. Zie in dat kader ook het streven de publieke besluitvorming te verbeteren door gebruikers meer invloed te geven in sectoren als zorg en onderwijs en de aandacht voor horizontale verantwoording en maatschappelijk verantwoord ondernemen door instellingen die zich bewegen op het raakvlak van publiek en privaat. Bij dit gedachtegoed zou kunnen worden aangesloten voor de verdere uitwerking van een niet-centrische benadering van (het meten van) bestuurskracht.

Agenda

De dieperliggende oorzaak van de heftige debatten over bestuurskracht is gelegen in de dominantie van een technocratische uitwerking van het begrip. Het gaat in de praktijk vooral om (meting van) de realisatie van effecten door het politiek bestuur, waarbij de vraag naar de achterliggende krachtsverhoudingen onvoldoende in beeld komt. Vanuit de theorie bezien zijn er echter heel verschillende begrippen en bena-

Figuur 1



deringen van bestuurskracht denkbaar. Een ordening van die begrippen en benaderingen kan helpen om het onderzoek ernaar te structureren en meer zicht geven op wanneer de ene en wanneer de andere benadering passend is, alsook welke conclusies er nu wel en niet op basis van onderzoek over de bestuurskracht te trekken zijn. In figuur 1 is geprobeerd tot een eerste, voorlopige ordening te komen.

Benaderingen van bestuurskracht zijn naar ons idee te positioneren op basis van twee assen: de mate waarin het bestuur (centrisch) dan wel de samenleving (niet-centrisch) als referentiepunt wordt gekozen, en de mate waarin er aandacht is voor de vraag hoe wenselijke effecten worden gerealiseerd (realisatiekracht) dan wel juist de vraag wat die wenselijke effecten zijn (democratische kwaliteit). Zo heeft de enge benadering zoals omschreven door Korsten tot uitgangspunt dat het gaat om effectrealisatie door de actor bestuur. De vraag naar realisatie door

andere actoren en naar de kwaliteit van de democratie is in principe niet aan de orde. Een centrische, resultaatgerichte aanpak dus. Zoals gezegd zijn er bredere versies die aandacht aan verschillende rollen van het bestuur als besluitvormer en als partner besteden en dan langs de stippellijn omhoog gesitueerd kunnen worden. Dat kan uitmonden in het governance-perspectief, waarin centraal staat hoe met partners en andere besturen tot besluitvorming en tot realisatie van effecten wordt gekomen. Een redelijk niet-centrisch perspectief dus, met aandacht voor kwaliteit van besluitvorming. Vanuit de netwerkgedachte staat centraal hoe de relatie en kwaliteit van de verbonden actoren tot bestuurskracht leidt, met aandacht voor het creëren van gemeenschappelijkheid. Een niet-centrische, resultaatgerichte aanpak dus vanuit gemeenschappelijke handelingsperspectieven, maar waarin het democratisch gehalte van de besluitvorming minder aan de orde komt. Bij de nadruk op leiderschap staat vaak het doen vaststellen door het

leiderschap centraal van wat wenselijk is en doorzettingsmacht om dat ook te realiseren. Centrisch dus, met aandacht voor besluitvorming, maar met de vraag hoe democratisch die is. De politiek-democratische invalshoek heeft aandacht voor de kwaliteit en verbreding van de democratische besluitvorming, maar blijft enigszins centrisch vanuit de politieke democratie redeneren. Vanuit maatschappelijke democratie en veerkracht is bestuurskracht radicaal niet centrisch en democratisch. Centraal staat de vraag hoe in de samenleving tot definitie van wenselijke effecten te komen en hoe die te realiseren.

Deze positioneringen zijn tentatief en hangen af van de verdere uitwerking die aan de onderscheiden benaderingen wordt gegeven. Via de gearceerde blokken in figuur 1 is aangegeven dat bij die invulling van bestuurskracht kan worden aangesloten bij bestuurskundige theorievorming op het terrein van complexe besluitvorming en op het terrein van de vermaatschappelijking van de democratie. Onze positionering van de verschillende benaderingen van bestuurskracht is bedoeld als poging om enige ordening te scheppen in het onderzoeksveld. De onderzoeksagenda zou wat ons betreft gericht moeten zijn op de vraag wanneer welke benadering van bestuurskracht passend en zinvol is. Het kan soms heel goed zijn bestuurskracht in enge zin te meten, bijvoorbeeld als een bepaalde overheidstaak centraal staat – denk aan dienstverlening aan de burger. Ook bij de wens om het (dis)functioneren van het politiek bestuur vast te stellen, kan een ‘enge’ bestuurskrachtmeting passend en zinvol zijn. In het geval van complexe publiek-private vraagstukken lijkt ons de netwerkbenadering meer geëigend. Een onderzoek naar de weinig voorspo-

dige ontwikkeling van de Randstad zou kunnen vertrekken vanuit de veronderstelling dat vernieuwing, verbreding en flexibilisering van politiek-economische netwerken de cruciale succesfactor is. In het geval van de ontwikkeling van de sectoren zorg en onderwijs lijkt de benadering van maatschappelijke veerkracht en maatschappelijke democratie voor de hand te liggen. In de beperkte benadering van bestuurskracht komt al snel de vraag centraal te staan hoe de door Noordegraaf en Vermeulen geduide evolutionaire ontwikkeling naar meer bestuurskracht van een bestuurlijke actor vorm kan krijgen. In de bredere benadering van hetzelfde begrip is het juist wezenlijk vast te stellen hoe maatschappelijke veerkracht is te meten en hoe daar de democratische participatie veerkrachtig vorm kan krijgen. Belangrijk is in dat verband de vormgeving van complexe arena's met aandacht voor *checks and balances* die het democratisch gehalte verankeren en of daar democratisch tot institutionele vernieuwing kan worden gekomen door bijvoorbeeld netwerksteden en federatieve verbanden. Het scheppen van meer helderheid op dit vlak door aansluiting te zoeken bij andere bestuurskundige theorievorming lijkt ons essentieel voor een nadere positionering.

Noten

1. Wesseling, H.W.M., H. ter Braak, C. Paardekoper en A.H.C. Van Heijningen, Bestuurskracht en democratie, *Openbaar Bestuur*, februari 2004.
2. Zie bijvoorbeeld: Zenc, *De achtergronden van gemeentelijke prestaties*, december 2006, Eenhoorn, H.B. en P.F. Rozenberg, *Samenwerken naar zelfstandigheid?* Wassenaar/Voorburg, oktober 2006.
3. VGS en VB, *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht*, juni 2007.