

Waarom het niet over de bestuurskracht van het Rijk gaat

Terwijl op lokaal niveau de bestuurskrachtmeters steeds verder om zich heen grijpt, heeft niemand het over de bestuurskracht van het Rijk. Op het eerste gezicht is dat vreemd. Ontegengesteld is het denken over bestuurskracht de afgelopen 15 jaar aanmerkelijk verbeterd. In het begin domineerde het uitgangspunt dat kwaliteit van bestuur een veelzijdig begrip is, dat je op uiteenlopende manieren kunt benaderen. Elke invalshoek brengt specifieke zaken aan het licht en er is geen beste benadering. Omdat het zelden lukt de hele breedte goed in kaart te brengen, was dit vooral conceptueel interessant. Vervolgens brak de periode aan waarin kwaliteit bestuurskracht ging heten en allerlei bureaus zich erop stortten. Dat resulteerde meestal in het schrappen van elke notie van veelzijdigheid: klanten betalen niet voor complexiteit en dus verkopen we simpele rapportcijfers als bestuurskrachtscores. Technocratische bestuurders vroegen daar ook om, want het leek hét middel om herindelingen door te drukken. Leve de eenvoud, want een onvoldoende betekende herindelen, een voldoende zelfstandig doorgaan en bij twijfelachtig krijgt de gemeente een taak waarna het beide kanten op kan gaan. Inmiddels zijn we dat simplisme voorbij en staat weer de veelzijdigheid van het begrip bestuurskracht centraal. Het gaat over organisatie, bestuur, politiek en samenleving en de interacties ertussen en kan van uit diverse perspectieven worden bekeken. Je kunt dan vervolgens best kiezen voor een bepaalde meting, zolang iedereen maar weet dat andere metingen mogelijk zijn waarmee andere accenten worden gelegd.

Ondanks die ontwikkeling wordt alleen naar bestuurskracht van lokale overheden. Staat de bestuurskracht van het Rijk buiten kijf of gelden daar heel andere maatstaven en waarom dan? Als het concept bestuurskracht niet op alle bestuurslagen van toepassing is, wat zegt dat dan over de betekenis van het concept op één bestuurslaag? Een gedachte-experiment kan helpen, waarbij we een breed gedragen omschrijving van bestuurskracht loslaten op het Rijk. Volgens de verenigingen van gemeentesecretarissen en van bestuurskunde is bestuurskracht het vermogen om maatschappelijke uitdagingen centraal te stellen, relevante actoren bij elkaar te brengen en te laten samenwerken, met een democratisch bestuur dat betrouwbaar, responsief en integer is.

Direct is duidelijk dat elk element een politieke lading heeft. In abstracte zin is er grote overeenstemming over maatschappelijke opgaven, maar de verschillen worden duidelijk als het om de analyse en aanpak gaat. Dan is in VVD-perspectief het Rijk verre van bestuurskrachtig in de aanpak van de economische crisis of de AOW. En de relevante actoren zijn volgens CDA-ers heel anderen dan volgens GroenLinksers. Je kunt natuurlijk proberen bestuurskracht te meten zonder de beleidsinhoud. Het kabinet is immers het Rijk niet. Dan is het echter louter een doorlichting van de ambtelijke organisaties; ook interessant, maar hooguit een onderdeelje van bestuurskracht.

Juist dat inherent politieke aspect van de waardering van bestuurskracht maakt de toepassing op rijksniveau onmogelijk. En dan rijst de vraag of dat voor gemeenten niet geldt. In de praktijk hebben lokale bestuurskrachtmeters de grootste moeite met het politieke niveau en kiezen er veelal voor dat grotendeels buiten beschouwing te laten. Maar ook de politieke lading van de gehanteerde concepten wordt verdoezeld: er zou een objectief te omschrijven set maatschappelijke opgaven en verzameling maatschappelijke actoren zijn, net als bijvoorbeeld een unaniem gedeelde interpretatie van responsiviteit.

Uiteindelijk gaat het erom of je gemeenten ziet als politiek gestuurde of als bestuurlijke organisaties. Bestuurskrachtmeters veronderstellen het laatste. Als dat terecht is, hoeven we in maart niet te gaan stemmen. Het zegt veel over de huidige waarde van gemeentelijke bestuurskrachtmeters. En omdat die veronderstelling opzichtig wringt met elk democratisch bestel, verklaart het waarom niemand poogt de bestuurskracht van het Rijk te meten.

Marcel van Dam

SC, 23 december 2009