

Wat is goed bestuur en wie bepaalt dat?

Pleidooi voor een internationaal vergelijkend debat met open vizier

Prof. dr. Zeger van der Wal
Ien Dales Leerstoel, CAOP en Universiteit Leiden
<https://www.deleerstoelen.nl/ien-dales/>
www.zegervanderwal.com/nl



Wat is goed bestuur? Een definitie daarvan is niet eenvoudig te geven. Definities bevatten onvermijdelijk kernwaarden waarvan sommige op gespannen voet staan met elkaar. Welke waarden we voorrang geven, verschilt met de tijd. Daarnaast bepaalt onze culturele achtergrond sterk hoe wij invulling geven aan goed bestuur. Is onze invulling niet te veel op westerse leest geschoeid? Internationale vergelijkingen en een open blik verrijken en versterken ons begrip van goed bestuur.

GOED BESTUUR ALS NASTREVENSWAARDIG MAAR OOK OMSTREDEN CONCEPT

Niemand is tegen goed bestuur. Totdat goed bestuur concreet wordt ingevuld, heeft het daarom weinig waarde. Wanneer dat wel gebeurt, is dat meestal in de vorm van codes met rijtjes kernwaarden. Kenmerkend voor dergelijke codes in publieke en semi-publieke organisaties is dat de spanningen tussen de verschillende waarden en doelstellingen die inherent zijn aan bestuur niet expliciet worden benoemd. Daarmee is goed bestuur vaak te veel een alomvattend concept dat verwijst naar een ideale situatie, terwijl besturen in de praktijk vaak juist worden gekenmerkt door spanning en conflict.¹ Het onvoldoende erkennen daarvan en het vermijden van keuzes (of tenminste: een stevig gesprek voeren over die keuzes) maakt goed bestuur tot een potentieel 'leeg' concept.² Immers, als iets overal over gaat, gaat het meestal nergens over.³

Effectiviteit, integriteit, responsiviteit, democratie, transparantie en verantwoording zijn voorbeelden van belangrijke publieke waarden die in het spel zijn bij goed bestuur.⁴ Telkens opnieuw zal een nieuwe, tijdelijke en precaire balans gezocht moeten worden tussen deze componenten van goed bestuur die ieder op zichzelf van cruciaal belang zijn maar ook een spanningsvolle relatie hebben. Om maar eens een actueel voorbeeld te geven: de meest effectieve methoden om terrorisme te bestrijden, zullen misschien niet altijd de meest democratische of rechtmatige zijn. Burgers dienen immers ook tegen de staat beschermd te worden, zo leren de basisbeginselen van de rechtsstaat ons.

Tegelijkertijd geven overheidsmanagers en politici in onderzoek aan dat de immer toenemende transparantie en verantwoordingseisen de effectiviteit en doelmatigheid van overheidshandelen absoluut niet (altijd) ten goede komen.⁵ Ja maar, zult u zeggen, dergelijke vereisten zijn nodig om ons bestuur van legitimiteit te voorzien. Dat mag zo zijn, maar een bestuur dat in een tijdperk van 'hypertransparantie' alle effectiviteit en wendbaarheid verliest, zal niet lang als legitiem worden beschouwd.

Daarnaast is ons denken over hoe 'bestuur' er uit ziet en de wijze waarop we zouden moeten 'besturen' sterk aan verandering onderhevig. Door de toenemende vervlechting van overheid, private partijen en maatschappelijke organisaties in ons hedendaagse netwerkbestuur verandert de aard van

de spanning (die er altijd al was) tussen deze waarden en krijgen waarden opnieuw betekenis. Zo kan toenemende klantgerichtheid op gespannen voet staan met de doelmatigheid van bedrijfsvoering en dienstverlening. En leiden meer horizontalisering en netwerkend werken tot lastige vragen over verantwoording en verantwoordelijkheid.

INPUT, THROUGHPUT OF OUTPUT: WAAR GAAT HET EIGENLIJK OM?

Deze dynamische spanningen leggen echter een nog fundamentele kwestie bloot. Waar gaat goed bestuur eigenlijk precies over? Wat moet er precies 'goed' zijn? En naar welke elementen verwijst 'bestuur'? Gaat goed bestuur vooral over *input* (verkiezingen, inbreng en inspraak en hoe deze georganiseerd zijn), over *throughput* (de wijze waarop beslissingen worden genomen en wetten worden uitgevoerd en in regels worden omgezet) of uiteindelijk vooral over *outputs en outcomes* (economische groei, welzijn, gezondheid, en gelijkheid)?⁶ En wie bepaalt dat eigenlijk?

Een paar geleden deed de befaamde politicoloog Francis Fukuyama een veelbesproken poging deze vragen empirisch te beantwoorden in een artikel: 'What is Governance?'⁷ Hij concludeerde dat bestuur van hoge kwaliteit alleen tot stand komt als sprake is van twee elkaar versterkende functies: ambtelijke autonomie en staatscapaciteit. Staten met veel capaciteit om zaken gedaan te krijgen, zoals Singapore en Duitsland, zo beargumenteerde Fukuyama, zouden hun ambtenaren meer vrijheid moeten geven om beslissingen te nemen, terwijl deze in bijvoorbeeld Nigeria juist sterk ingeperkt zou moeten worden. Fukuyama twijfelde over de Verenigde Staten, met name op lokaal niveau: zou daar de autonomie van ambtenaren niet juist wat moeten worden ingeperkt?

Verschillende gerenommeerde collega's reageerden op Fukuyama's oproep tot debat. De Britse hoogleraar Bestuurskunde Christopher Pollitt bekritiseerde de nadruk op input en proces (capaciteit) en vroeg zich af of het niet veel meer om *impact* zou moeten gaan: zouden we ons bestuur en onze bestuurders uiteindelijk niet vooral moeten afrekenen op de resultaten die ze tot stand brengen en de diensten die ze ons leveren?⁸ Bo Rothstein, bekend van het Quality of Governance Institute in Zweden, haalde diverse studies aan om uiteindelijk één specifieke waarde uit te lichten. Volgens Rothstein is *onpartijdigheid* in de uitvoering van regels, wetten en beleid en het aannemen en benoemen van functionarissen uiteindelijk belangrijker dan *autonomie*.⁹

IS GOED BESTUUR EEN 'WESTERS' CONCEPT?

Bovenstaande polemiek toont aan dat het misschien wel onmogelijk is om normatieve en empirische argumenten in discussies over goed bestuur al te strikt te scheiden. Dit is nog meer het geval wanneer we verschillende landen en regio's vergelijken. De 'olifant in de kamer' is uiteindelijk of van goed

bestuur sprake kan zijn zonder op westerse leest geschoeide verkiezingen en een volledige vrije pers. Fukuyama's interpretatie liet ook ruimte voor het bestaan van goed bestuur in andere contexten, waarbij hij vooral China noemde als een interessante casus (ook Rothstein schreef later over de 'Chinese paradox' – een zeer competent staatsapparaat in een stelsel waarin politieke connecties cruciaal zijn ¹⁰).

Ons conventionele denken over goed bestuur staat de mogelijkheid van het bestaan van goed bestuur in andersoortige politiek-ambtelijke settings dan de onze eigenlijk niet toe (dit geeft nog maar eens aan dat we impliciet maar al te graag keuzes maken tussen waarden en tegelijkertijd ongemakkelijk worden van spanningen). Tegelijkertijd is het zonneklaar dat veel van de landen die in de afgelopen decennia de wereldranglijsten zijn gaan aanvoeren op het gebied van economische groei, onderwijsstandaarden, levensverwachting, infrastructuur, en innovatie, een 'ander' systeem hebben dan het onze. Aziatische stadsstaten en (semi-)autoritaire regimes zijn oververtegenwoordigd: denk aan China en Hong Kong, Turkije, Indonesië, Qatar, Singapore, Kazachstan en de Emiraten. De (soms expliciete) waardeafweging is hier duidelijk: meer effectiviteit met minder democratie en verantwoording.

Sterker nog, experts over de hele wereld zijn het er over eens dat dit de 'eeuw van Azië' is. Politieke en economische crises in de Europese Unie en de Verenigde Staten in de afgelopen jaren versnellen dat proces alleen maar. Scherper gesteld: de verkiezing van Trump tot president van de Verenigde Staten is voor bestuurders (en inwoners!) van deze landen het grootste bewijs dat een Amerikaans verkiezings- en mediacircus een luxe is die zij zich niet kunnen permitteren (met mogelijk ook nog eens desastreuze gevolgen voor de kwaliteit van bestuur). De voorbeeldfunctie die de VS had op het terrein van goed bestuur, is aan het verdwijnen. Een intrigerende ontwikkeling is de leidende rol die China nu speelt in de uitvoering van het klimaatakkoord van Parijs sinds de VS er uit is gestapt.

Deze ontwikkelingen leiden tot prangende, wellicht zelfs pijnlijke vragen over de definitie van goed bestuur. Want ondanks alle successen en verschuivingen is er natuurlijk ook terecht veel kritiek op de manier waarop regimes in bovengenoemde landen besturen en hoe ze met delen van hun bevolking omspringen. Intern is er daarnaast ook kritiek van steeds mondiger en hoger opgeleide burgers op de soms ouderwetse manier waarop hun bureaucratieën nog functioneren. Tegelijkertijd wordt er eigenlijk maar weinig grondig vergelijkend onderzoek gedaan naar hoe bestuurspraktijken, culturen, normen en gedrag van ambtenaren en bestuurders in dit soort landen daadwerkelijk verschillen met die in het Westen. Schaars onderzoek laat eigenlijk vooral zien hoe ze met identieke trends, problemen en uitdagingen worstelen. ¹¹

WAT KUNNEN WE LEREN VAN INTERNATIONALE VERGELIJKINGEN?

Uiteindelijk zou de vraag vooral moeten zijn: wat kunnen we van elkaar leren? Want in termen van bestuurscultuur en de wijze waarop de overheid als arbeidsorganisatie is vormgegeven, lopen veel van de net genoemde landen in hun ontwikkeling natuurlijk ook nog achter bij westerse landen, laat dat helder zijn. Er valt nog een hoop te verbeteren aan de positie van ambtenaren en de wijze waarop ze gerekruteerd, betaald en getraind worden (met de Aziatische tijgers als duidelijke uitzondering). De cultuur is hiërarchischer en dat betekent dat de autonomie van ambtenaren vaak te wensen overlaat. Dat heeft weer consequenties voor de mate waarin ze ondernemend en zelfstandig kunnen opereren en hun politieke bazen stevig van repliek kunnen dienen – ‘speaking truth to power’ zoals bestuurskundigen dat noemen. Ook wordt een thema als personeelsdiversiteit heel anders opgepakt in beide regio’s: waar wij proberen minderheden en vrouwen sneller en vaker op managementposities terecht te laten komen, is daar representatie van historisch afgescheiden en soms wederzijds vijandige bevolkingsgroepen belangrijker – en vaak zelfs wettelijk vastgelegd.

Tegelijkertijd zien we dat nog geen tien jaar geleden delegaties uit China, Singapore en Zuid-Korea de deur plat liepen bij Europese overheden en bedrijven om ‘best practices’ op te doen, en dat nu juist steeds vaker het omgekeerde het geval is. Dat is een goede zaak. Wie er meer van wie kan leren, zou daarbij niet de leidende vraag moeten zijn. In plaats van verschillen, competitie en rivaliteit te benadrukken, zou een meer open maar ook specifiek debat moeten plaatsvinden over welke praktijken en lessen deelbaar en overdraagbaar zijn. Overheden zullen alleen maar meer moeten samenwerken om de grote beleidskwesties van de 21^{ste} eeuw te lijf te gaan en iedereen heeft dus baat bij ‘meer’ goed bestuur.

HOE NU VERDER? EEN PLEIDOOI VOOR ONBEVOORDEELD VERGELIJKEND ONDERZOEK

We zouden ons in onderzoek, onderwijs, debat en advies veel meer moeten richten op dit soort vergelijkingen en de mogelijk pijnlijke, maar ook buitengewoon intrigerende vragen en conclusies die daarmee gepaard gaan. De tijd is er absoluut rijp voor. Tegelijkertijd moeten we proberen dat met een open vizier te doen. Hoe terecht kritiek op mensenrechtenschendingen en de omgang met politieke oppositie vanuit het perspectief van goed bestuur ook is, het is de vraag of het altijd gerechtvaardigd is landen in ontwikkeling langs de meetlat te leggen van de meeste ontwikkelde democratieën ter wereld. Bestuursculturen en tradities verschillen, en de uitgangspunten van landen verschillen ook.

Harvard hoogleraar Merilee Grindle introduceerde hierom het begrip ‘goed *genoeg* bestuur’ of ‘good *enough* governance’. Zij stelt dat we de feitelijke vooruitgang van landen in hun specifieke context zouden moeten beoordelen en appels met appels zouden moeten vergelijken,¹² en niet zozeer moeten kijken hoever landen zijn ‘op weg naar Denemarken’. Haar pleidooi is er een voor meer inclusieve en vergelijkbare criteria voor (onderzoek naar) goed bestuur.

Het is de vraag of deze criteria vooral door westerse experts zouden moeten worden opgesteld, zoals tot nu toe vaak het geval is geweest, met de Wereldbank, de OESO en de Verenigde Naties voorop. In een recente column beschuldigt Gilardoni het Westen van ‘onwetendheid’ voor het onderschatten van China’s succes in de afgelopen decennia en de rol die lokale waarden daarin hebben gespeeld.¹⁴ Net als andere invloedrijke denkers stelt hij dat bestuurders en academici in het Westen veel kunnen leren van hun evenknieën in de Oost als zij open zouden staan voor de mogelijkheid dat er succesvolle systemen en modellen bestaan die volstrekt anders zijn dan die waar zij aan gewend zijn.¹⁵

Vele interessante en onontgonnen vragen liggen voor, zoals:

- Hoe definiëren ambtenaren en bestuurders in verschillende delen van de wereld eigenlijk kerncomponenten en daarmee kerncompetenties van goed bestuur, zoals integriteit, onpartijdigheid en meritocratie?
- Wat zijn de overeenkomsten tussen ‘success stories’ op het gebied van goed bestuur in uiteenlopende politieke contexten: gaat het vooral om het op meritocratische wijze rekruteren en bevorderen van functionarissen, stevig anti-corruptiebeleid, duidelijke politiek-ambtelijke verhoudingen, of om zaken die we tot nu toe over het hoofd zien?
- Is het wenselijk te streven naar een universele definitie van goed bestuur, of zouden we ons moeten beperken tot een aantal criteria voor zinvolle vergelijkingen tussen landen en regio’s?

Voor bestuurskundigen is een belangrijke rol weggelegd in het versterken van ons begrip van goed bestuur, juist door de spanningen die bij goed bestuur horen inzichtelijk te maken en te laten zien hoe ambtenaren en bestuurders in concrete gevallen andere waardeafwegingen maken. En wat we daarbij kunnen opsteken van andere contexten. De activiteiten binnen de Ien Dales Leerstoel zullen zich hier de komende jaren nadrukkelijk op richten. In Nederland, en waar dat nuttig is ook daarbuiten. Daarmee wordt hopelijk een bijdrage geleverd aan het in stand houden van het begrip goed bestuur als iets nastrevenswaardigs (want dat is het) en het verminderen van de irritatie die het soms ook oproept.

¹Thacher, D., & Rein, R. (2004). Managing Value Conflict in Public Policy. *Governance* 17 (4), 457-486.

²Van der Wal, Z., G. de Graaf & C. van Montfort (2011). Introductie: Goed Bestuur als Management van Spanningen tussen Publieke Waarden. *Bestuurskunde* 20 (2): 2-4.

³Vrijwel elke sector in het publieke domein heeft zo'n code en ook de Europese Unie, de Wereldbank en de Verenigde Naties hanteren al enige jaren duidelijke lijsten met criteria voor goed bestuur.

⁴Zie bijv: Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & Van Twist, M.J.W. (2007). (7e ed.) *Openbaar Bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan de Rijn: Kluwer; Van den Heuvel, J.H.J., Huberts, L.W.J.C. & S. Verberk, (2002). *Het Morele Gezicht van het Openbaar Bestuur. Waarden, Normen en Beleid*. Utrecht: Lemma; Van der Wal, Z. (2012). Elite Ethiek. Hoe politici en topambtenaren invulling geven aan publieke waarden. *Beleid en Maatschappij* 39 (3): 258-279; Van Montfort, C. (2004). *Ruimte voor goed bestuur. Tussen prestatie, proces en principe*. Den Haag: WRR.

⁵Van der Wal, Z. (2011). The Content and Context of Organizational Ethics. *Public Administration* 89 (2): 644-660; Van der Wal, Z. (2014). Elite Ethics. Comparing Public Values Prioritization between Administrative Elites and Political Elites. *International Journal of Public Administration* 37 (14): 1030-1043.

⁶Hendriks, F. & Drosterij, G. (2010), Goed bestuur in de stad: wat staat op het spel? *Bestuurskunde* 19 (4), 6-17.

⁷Fukuyama, F. (2013). What is Governance? *Governance* 26 3: 347-368.

⁸<https://governancejournal.net/2013/03/06/pollitt-on-what-is-governance/>

⁹<https://governancejournal.net/2013/03/05/rothstein-on-what-is-governance/>. Zie ook: Rothstein, B. & J. Teorell. 2008. What is Quality of Government: A Theory of Impartial Political Institutions. *Governance* 21 (2): 165-190.

¹⁰Rothstein, B. (2015). The Chinese Paradox of High Growth and Low Quality of Government: The Cadre Organization Meets Max Weber. *Governance* 28 (4): 533-548.

¹¹Van der Wal, Z. (2017). *The 21st Century Public Manager*. London: Palgrave Macmillan.

¹²Grindle, M.S. (2004). Good Enough Governance. Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance* 17 (4): 525-548.

¹³Andrews, M. (2008). The good governance agenda: beyond indicators without theory. *Oxford Development Studies* 36 (4): 379-407.

¹⁴<http://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/2109172/learning-china-three-lessons-ignorant-west>

¹⁵Zie bijvoorbeeld: Jacques, M. (2009). *When China rules the world: The end of the western world and the birth of a new global order*. New York: Penguin; Mahbubani, K. (2008). *The new Asian hemisphere: The irresistible shift of global power to the East*. New York: Public Affairs; Mahbubani, K. (2013). *The great convergence and the logic of one world*. New York: Public Affairs.