

Worden in een democratie nog goede bestuurders gekozen?

Bernard ter Haar, februari 2024

Vanuit Europa kijken velen met zorg en lichte verbijstering naar de voorbereidingen voor de komende presidentsverkiezingen in de VS. Niet alleen is het verbazingwekkend dat het land lijkt af te stevenen op een verkiezingsstrijd tussen twee hoogbejaarde heren. De opiniepeilingen tonen een flinke kans op een overwinning van Trump, die eerder president is geweest en daarbij het land meer niet dan wel heeft bestuurd en inmiddels een lange reeks van strafzaken tegen zich heeft lopen. Een bejaarde, incompetent crimineel als belangrijkste presidentskandidaat van het machtigste land op deze planeet, wie kan het verzinnen? Maar met dezelfde verbijstering hebben we kunnen waarnemen dat in Argentinië een zonderling zonder enige bestuurlijke ervaring, maar met een kettingzaag, het tot president heeft geschopt. En laten we dichtbij huis blijven: bij de laatste verkiezingen in Nederland ging de winst vooral naar drie partijen zonder enige bestuurlijke ervaring. En juist die partijen zouden de komende jaren de verantwoordelijkheid moeten dragen voor het oplossen van de grote uitdagingen waar Nederland voor staat. Kan dat dan, zonder bestuurlijke ervaring? Is besturen een vak dat je gemakkelijk onder de knie krijgt, of is het zelfs helemaal geen vak?

Het openbaar bestuur is wel degelijk een vak, en behoorlijk ingewikkeld ook. Gebonden aan tal van regels en voorschriften, in volle openbaarheid en met een hoge verantwoordingsplicht moet een bestuurder de samenleving de toekomst in begeleiden, en daarbij lastige afwegingen maken tussen alle gevestigde en toekomstige belangen. Hoe dat gebeurt, doet er ook echt toe. In talrijke onderzoeken is aangetoond dat de kwaliteit van het openbaar bestuur bepalend is voor welvaart en welzijn in een land of regio. Het is ook wezenlijk anders dan het besturen van een groot bedrijf. Soms lijkt dat een aantrekkelijke optie, om een succesvolle CEO de sleutels tot het landsbestuur in handen te geven. Maar vaak blijkt dat een vergissing. Maatschappelijke processen laten zich niet als bedrijfsprocessen sturen. Het is wel opmerkelijk dat CEO's in een bedrijf altijd zeer uitvoerig worden geselecteerd, en bestuurders in het -volgens mij- moeilijker vak van het openbaar bestuur vaak zonder een kwaliteitstoets bij elkaar worden gescharreld. Het verschil in beloning is trouwens ook tamelijk onbegrijpelijk.

Een bestuurder hoeft het niet alleen te doen. In een democratie vormen ambtelijke apparaten een belangrijke ondersteuning van het openbaar bestuur. Dat vraagt dan wel om goede kwaliteit van die ambtelijke organisaties, en een vertrouwensrelatie tussen de bestuurder en zijn of haar ambtenaren.

Kiezers kunnen blijkbaar wel een grote hekel hebben aan zittende bestuurders, maar laten zich in hun stemgedrag niet leiden door een inzicht in de bestuurlijke kwaliteiten van hun kandidaten. Dat is riskant, zeker in situaties waarin van de ene op de volgende generatie grote maatschappelijke transitie moeten worden doorgevoerd. Is dat altijd al zo geweest,

zijn er manieren om bestuurlijke kwaliteit te borgen, en zijn er hedendaagse ontwikkelingen die van invloed zijn op die manieren?

Het is goed voorstelbaar dat het voor de gemiddelde kiezer ingewikkeld is om zich een oordeel te vormen over bestuurlijke kwaliteiten. Het hangt bijvoorbeeld af van de afstand die bestaat tussen burger en bestuurder, de begrijpelijkheid/complexiteit van alle wet- en regelgeving, en de educatie en communicatie over het openbaar bestuur. Wordt op scholen duidelijk uitgelegd hoe een land wordt bestuurd? Is de communicatie vanuit het openbaar bestuur betrouwbaar, laat het de dilemma's zien waarin gekozen moet worden, of is de communicatie eenzijdig gericht op het uitstralen van succes en mooi-weerverhalen? Als we kijken naar de situatie in Nederland, valt op dat punt veel te verbeteren. Het is niet goed genoeg: de afstand tussen bestuur en burger is in veel gevallen te groot, de regels zijn te complex, het onderwijs is ook op dit punt ondermaats, de communicatie wordt teveel als PR-marketing beschouwd, en dat laat zich merken in de resultaten.

Een manier van kwaliteitsborging in een democratie zit in het systeem van politieke partijen. Partijen herbergen mensen die geïnteresseerd zijn in het welzijn van een land of regio, die daar ideeën over hebben, die met anderen delen en onderling toetsen op hun kwaliteit en consistentie, en die mensen naar voren kunnen schuiven voor taken in het openbaar bestuur, die binnen de partij bewezen hebben over benodigde capaciteiten te beschikken. Zo was het ooit. Maar met de ontzuiling van Nederland liggen normen en waarden niet meer vast en is de politiek enorm versplinterd. De partijen uit het verleden zijn afgebrokkeld, de ledentallen van veel partijen zijn enorm geslonken, en nieuwe partijen komen op zonder de tijd te krijgen (of de noodzaak te voelen) om een duidelijke traditie, brede kennisbasis of interne organisatie op te bouwen en intern goede bestuurders te selecteren. De media hebben het selectieproces van het openbaar bestuur overgenomen, zo lijkt het. En in die media is het goede inhoudelijke verhaal ondergeschikt aan de vlotte presentatie van aansprekende one-liners. Politieke partijen durven ook niet meer te vertrouwen op hun eigen interne gedachtevorming, maar hebben zich overgegeven aan de waan van de peilingen en de aantrekkelijkheid van partijleiders voor de media.

Dit is allemaal serieus genoeg om diepgaand over na te denken. We willen in Nederland toch graag onze welvaart en hoog niveau van welzijn behouden, en daar hebben we een goed bestuur voor nodig. Maar bovenal, het instituut van de democratische rechtsstaat staat in de geopolitieke verhoudingen van vandaag de dag niet sterk. We kunnen het ons niet veroorloven om de kwaliteit van die rechtsstaat geleidelijk aan te laten eroderen door allerlei veranderende omstandigheden, zoals de politieke versplintering of de opkomst van de digitale sociale media die polarisatie uitlokt, of van binnenuit laten uithollen door radicale partijen die de rechtsstaat voortdurend ter discussie stellen, want de democratische rechtsstaat als een verzwakt instituut kan niet op tegen de autocratische krachten die juist sterker lijken te worden in de digitale surveillance wereld.

Ik zie zeker drie dingen die daarom moeten gebeuren. 1) De burger moet meer inzicht krijgen in het belang van een goed openbaar bestuur. Dat kan door beter onderwijs op het gebied van burgerschap, dat kan door een veel transparantere communicatie, dat kan ook door de burger meer te betrekken bij het openbaar bestuur, bijvoorbeeld in de vorm van

burgerberaden. 2) De selectie van bestuurders moet worden versterkt. Dat kan door daar aparte procedures voor op te zetten, waarbij expliciet en bij voorkeur publiekelijk wordt getoetst of iemand de ervaring en/of capaciteiten heeft om een specifieke functie in het openbaar bestuur te bekleden. 3) Er moet afstand worden bewaard van partijen die in woord en/of geschrift de democratische rechtsstaat ondermijnen en geen interne democratische bestuursstructuur hebben.

Dit alles brengt ons bij de actualiteit van de huidige kabinetsformatie in Nederland. De samenstelling van de Tweede Kamer geeft geen enkele waarborg voor de totstandkoming van een adequaat landsbestuur. De winnaars van de verkiezingen aan de rechterzijde van het politieke spectrum hebben vrijwel geen bestuurlijke ervaring en zijn verkozen op partijprogramma's die geen enkele kwaliteitstoetsing hebben doorstaan. Elders in de Kamer is soms wel meer ervaring, maar bestaat niet de mogelijkheid om in een parlementaire meerderheid een landsbestuur te vormen dat het electoraat voor zich zal kunnen winnen.

Er zijn veel mensen die menen dat de winnende partijen op de rechterkant van het politieke spectrum toch een landsbestuur moeten gaan vormen. In progressieve kring is men ervan overtuigd dat dat een grote en kortstondige mislukking zal worden, zodat daarna het electoraat in gaat zien dat stemmen op een extreemrechtse partij geen oplossing voor het land is. Dat is een riskante aanname. Niet alleen kan een ondeugdelijk landsbestuur in korte tijd veel schade aanrichten die zich ook niet weer snel laat herstellen, maar er zijn ook diverse voorbeelden in de wereld die laten zien dat het electoraat zich niet laat bekeren door slechte bestuurlijke resultaten. Daar zijn immers altijd wel excuses voor te bedenken, of toekomstbeelden die nog veel bedreigender zijn dan wat in het recente verleden is veroorzaakt.

In dat licht gezien heeft Kim Putters als informateur een interessante opdracht gekregen, namelijk om zich te buigen over de vorm van het landsbestuur, en de verhouding tussen dat bestuur en het parlement. Alle analyses van hierboven maken het bijna onvermijdelijk dat hij uitkomt op een variant met een aanzienlijke scheiding tussen het parlement en het landsbestuur, met bij voorkeur een stevig selectieproces van adequate bestuurders.