

Citeerwijze van dit artikel:

Rob van de Peppel, Helma Pol en Dick Hoek, 'De beleving van bestuurlijke drukte', *bso* 2013, januari-maart, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000017

DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000017

De beleving van bestuurlijke drukte

Rob van de Peppel, Helma Pol en Dick Hoek

Inleiding

Met een recent onderzoek onder Overijsselse bestuurders is voor het eerst kwantitatief gemeten hoe bestuurlijke drukte door bestuurders zelf wordt ervaren. De aanleiding voor dit onderzoek vormde het hoofdlijnenakkoord 'De Kracht van Overijssel', waarin terugdringing van bestuurlijke drukte in Overijssel expliciet wordt genoemd als middel om de kwaliteit van het openbaar bestuur in Overijssel verder te verhogen.¹ Er bestond behoefte aan een nulmeting van de ervaren bestuurlijke drukte, enerzijds om inzicht te krijgen in de omvang van het probleem en anderzijds om aanknopingspunten te vinden voor (provinciaal) beleid.

Bestuurlijke drukte is een fenomeen dat al een jaar of acht op de bestuurlijke agenda staat. Het tweede kabinet-Balkenende stelde in 2004 de Gemengde commissie bestuurlijke coördinatie (Commissie-De Grave) in, die gevraagd werd te adviseren over de vermindering van bestuurlijke drukte. Deze commissie kwam in mei 2005 met haar rapport 'Je gaat erover of niet'. Vervolgens nam het inmiddels vierde kabinet-Balkenende in zijn coalitieakkoord de ambitie op de bestuurlijke drukte te verminderen door het aantal bestuurslagen te beperken.² De Raad voor het openbaar bestuur noemt bestuurlijke drukte één van de vier knelpunten die slagvaardige interbestuurlijke verhoudingen in de weg staan.³

Dit artikel bespreekt de resultaten van een enquête onder bestuurders van Overijssel naar de beleving van bestuurlijke drukte. Het veldwerk voor dit onderzoek is begin 2012 uitgevoerd in de vorm van een nulmeting, met als doel om in 2013 tot en met 2015 jaarlijks een vervolgmeting uit te voeren. Voor zover wij weten, is dit de eerste keer dat een afgebakende groep bestuurders op gestructureerde wijze is bevestigd over dit fenomeen. Dit maakt de resultaten van dit onderzoek interessant voor een breder publiek.

Het fenomeen bestuurlijke drukte

Wat is bestuurlijke drukte? Volgens de Commissie-De Grave duidt bestuurlijke drukte op:

een ingewikkelde en onoverzichtelijke bestuurlijke constellatie;

versnippering van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen en aanwezigheid van meerdere besturingsfilosofieën;

een tekort aan beleidsmatige samenhang;

een hoge bestuurlijke inspanning en afstemming die niet leidt tot evenredig hoge resultaten (gebrek aan efficiëntie) en effecten (gebrek aan effectiviteit).⁴

Bestuurlijke drukte heeft weliswaar een negatieve klank, maar dat is niet helemaal terecht. Zo kan bestuurlijke drukte ook positief worden beleefd, bijvoorbeeld als uiting van het streven naar zorgvuldige belangenafweging. Ook kan er draagvlak worden gecreëerd door veel verschillende partijen aan de vergadertafel uit te nodigen. De commissie Elverding heeft geconstateerd dat bestuurlijke drukte kan bijdragen aan efficiënte besluitvorming als men in een vroegtijdig verkenning stadium bewoners, decentrale overheden en maatschappelijke organisaties consulteert. In de besluitvormings- en uitvoeringsfase wordt bestuurlijke drukte vooral als belemmerend ervaren. De inspanningen staan dan niet in verhouding tot de maatschappelijke resultaten die worden geboekt.⁵

Wat opvalt in de publicaties over bestuurlijke drukte, is dat er weinig onderzoek is gedaan naar de beleving van dit fenomeen door bestuurders zelf. Een uitzondering hierop vormt een onderzoek van Twynstra Gudde in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken uit 2008.⁶ Dit is een kwalitatief onderzoek op basis van 23 interviews met bestuurders, voornamelijk uit de (jeugd)zorg, het onderwijs, de sociale zekerheid en de gebiedsontwikkeling.

Er wordt in de praktijk door bestuurders op verschillende manieren tegen het fenomeen bestuurlijke drukte aangekeken. In het rapport van Twynstra Gudde worden de volgende 'kijkrichtingen' onderscheiden:

bestuurlijke drukte als onderdeel van het grotere systeem dat maatschappij heet;

de polderdemocratie (en -cultuur);

de organisatie van het publieke domein;

scheiding tussen beleid en uitvoering;

opeenvolging van beleid en personen;

controle en verantwoording;

het 'spel' spelen.

Twynstra Gudde concludeert dat bestuurlijke drukte zowel plaatsvindt bij verticale als bij horizontale samenwerking tussen bestuurslagen. Onduidelijke onderlinge taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, te veel betrokken partijen en instanties, zonder regie op de keten en zonder doorzettingsmacht zijn de voornaamste oorzaken.

Verantwoording

Het onderzoek naar de beleving van bestuurlijke drukte in Overijssel is uitgevoerd door het Team Beleidsinformatie van de Provincie Overijssel.

Er is een korte vragenlijst ontwikkeld, die in negen vragen in kaart brengt:

of men bekend is met het fenomeen bestuurlijke drukte;

of men er wel eens iets van merkt in de praktijk;

in hoeverre bestuurlijke drukte in 2011 als een probleem is ervaren;

op welke beleidsterreinen bestuurlijke drukte zich met name manifesteert;

of bestuurlijke drukte in 2011 toeneemt, afneemt of gelijk blijft;

of men er belang aan hecht dat wordt ingezet op een afname van bestuurlijke drukte;

welke suggesties men heeft om bestuurlijke drukte te verminderen.

In de vragenlijst is bestuurlijke drukte als volgt omschreven: 'Van bestuurlijke drukte is sprake als bestuurders wel op allerlei terreinen actief zijn, maar dit geen positief evenredige maatschappelijke effecten oplevert. Verticale bestuurlijke drukte treedt op als er te veel bestuurslagen zijn met onduidelijke onderlinge taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Horizontale drukte doet zich voor als er te veel partijen en instanties betrokken zijn bij de besluitvorming.'

Alle bestuurders van gemeenten en waterschappen in Overijssel zijn uitgenodigd voor deelname aan het onderzoek. Er is dus niet gewerkt met een steekproef. Er zijn in totaal 144 personen benaderd. De totale respons kwam uit op 81 (56%).⁷

Begin maart is aan alle bestuurders een vooraankondiging per brief verstuurd namens Gedeputeerde Staten van Overijssel

Een week later ontvingen alle bestuurders een e-mail met het verzoek deel te nemen aan de online enquête

Een week daarna is via e-mail een reminder verstuurd. Op dat moment hadden ongeveer 30 bestuurders de enquête al ingevuld, een respons van 21%. Alleen bestuurders die de enquête nog niet hadden ingevuld of de enquête gedeeltelijk hadden ingevuld, zijn benaderd bij het rappel

Eind maart is een tweede e-mail aan alle bestuurders gestuurd. Op dat moment hadden ongeveer 55 bestuurders de enquête ingevuld, een respons van 38%. In de e-mail werden de respondenten bedankt voor hun deelname en is aan niet-deelnemers gevraagd of ze de enquête alsnog wilden invullen

Begin april waren er 67 geslaagde enquêtes, een respons van 47%. Toen is besloten om gericht motiverend te bellen. Bij sluiting van de enquête, half april, hadden 81 bestuurders de enquête ingevuld, waarmee de totale respons op 56% uitkwam. Er is slechts een handvol weigeringen binnengekomen. In de meeste gevallen gaf men aan geen tijd te hebben.

Aan uitgenodigde bestuurders	144	100%
Geen reactie	63	44%
Totale respons	81	56%

Tabel

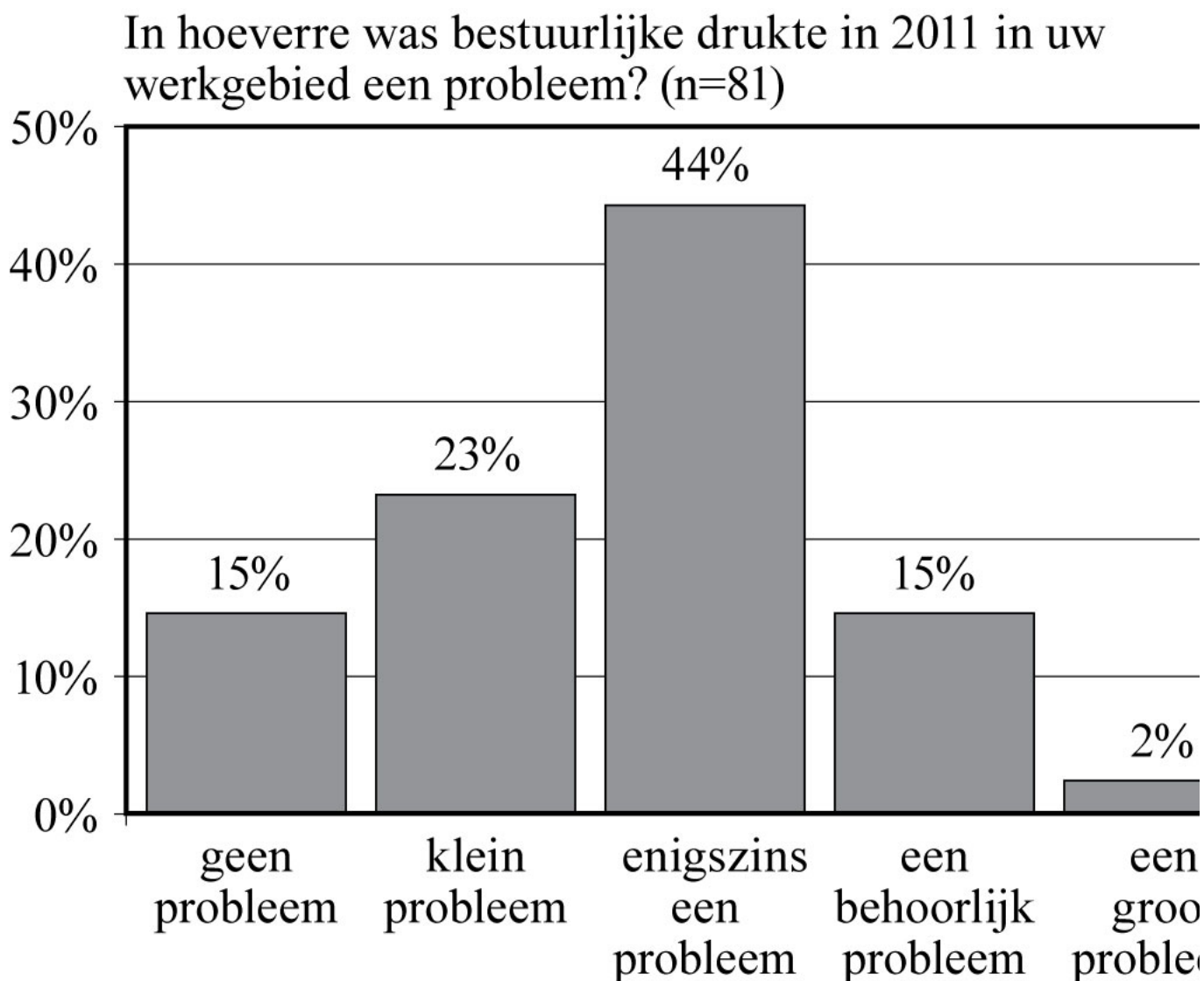
1

Van 24 van de 25 gemeenten en van alle waterschappen hebben een of meer bestuurders de vragenlijst ingevuld. Ook twee provinciale bestuurders hebben aan het onderzoek meegedaan. Van de 81 respondenten in dit onderzoek zijn de meesten (62) werkzaam bij een gemeente. De overigen zijn waterschapsbestuurders (17) of provinciebestuurders (2). In het vervolg van dit artikel wordt in de grafieken steeds over de totale groep gerapporteerd. Deze groep kan worden omschreven als 'Overijsselse

bestuurders'. Relevante verschillen binnen deze groep worden, indien daartoe aanleiding is, in de tekst beschreven.

Omvang

De meeste Overijsselse bestuurders kennen het begrip bestuurlijke drukte. Alleen twee gemeentelijke bestuurders geven aan niet eerder van dit begrip gehoord te hebben. Bestuurlijke drukte is niet alleen als begrip bekend bij bestuurders, de meesten merken er in de bestuurlijke praktijk wel eens iets van. Slechts twee gemeentebestuurders en één waterbestuurder zeggen in de praktijk nog nooit iets van bestuurlijke drukte gemerkt te hebben.



De kernvraag voor dit onderzoek was of, en zo ja, in welke mate bestuurders zelf, bestuurlijke drukte als een probleem ervaren. Dit is onderzocht door alle respondenten de vraag voor te leggen in hoeverre bestuurlijke drukte in 2011, in hun werkgebied, een probleem was. Men kon deze vraag beantwoorden op een vijfpuntsschaal van 'geen probleem' tot 'een groot probleem'.

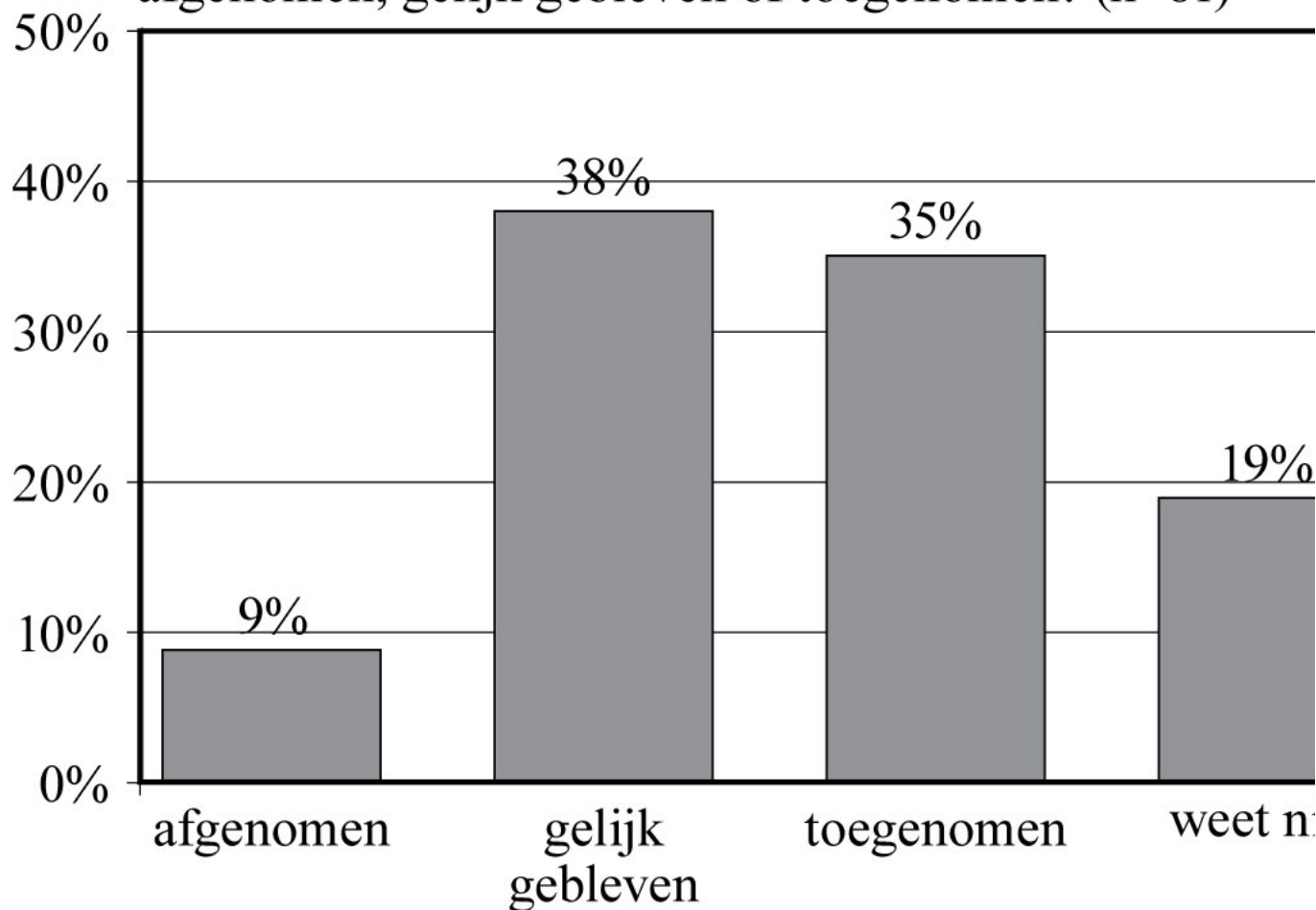
Een minderheid van 15% noemt bestuurlijke drukte geen probleem. Bijna een kwart (23%) ervaart bestuurlijke drukte als een klein probleem. De grootste groep bestuurders (44%) noemt bestuurlijke drukte enigszins een probleem. 17% vindt bestuurlijke drukte een 'behoorlijk' probleem of een 'groot' probleem.

Gemeentebestuurders ervaren bestuurlijke drukte vaker als een probleem dan waterschapsbestuurders. Van de gemeentebestuurders noemt 68% bestuurlijke drukte enigszins, een behoorlijk of een groot probleem. Onder waterschapsbestuurders is dat 41%.

Ontwikkeling

Voor een beoordeling van het fenomeen bestuurlijke drukte is het niet alleen van belang om inzicht te hebben in de mate waarin betrokkenen het als een probleem ervaren, maar ook om te weten hoe betrokkenen de ontwikkeling van bestuurlijke drukte bekijken. Neemt de bestuurlijke drukte toe of is juist sprake van een afname? Omdat deze meting als nulmeting fungeerde, hadden wij geen beschikking over eerdere cijfers. Daarom is besloten om de Overijsselse bestuurders te vragen naar de wijze waarop bestuurlijke drukte zich in 2011 volgens hun perceptie heeft ontwikkeld.

Is volgens u de bestuurlijke drukte in Overijssel in 2011 afgenomen, gelijk gebleven of toegenomen? (n=81)



Een kleine groep (9%) signaleert een afname van de bestuurlijke drukte in Overijssel in 2011. Ongeveer een derde (35%) ziet echter een toename. Een iets grotere groep (38%) ervaart een gelijk blijvende mate van bestuurlijke drukte. Een op de vijf (20%) kan geen inschatting maken.

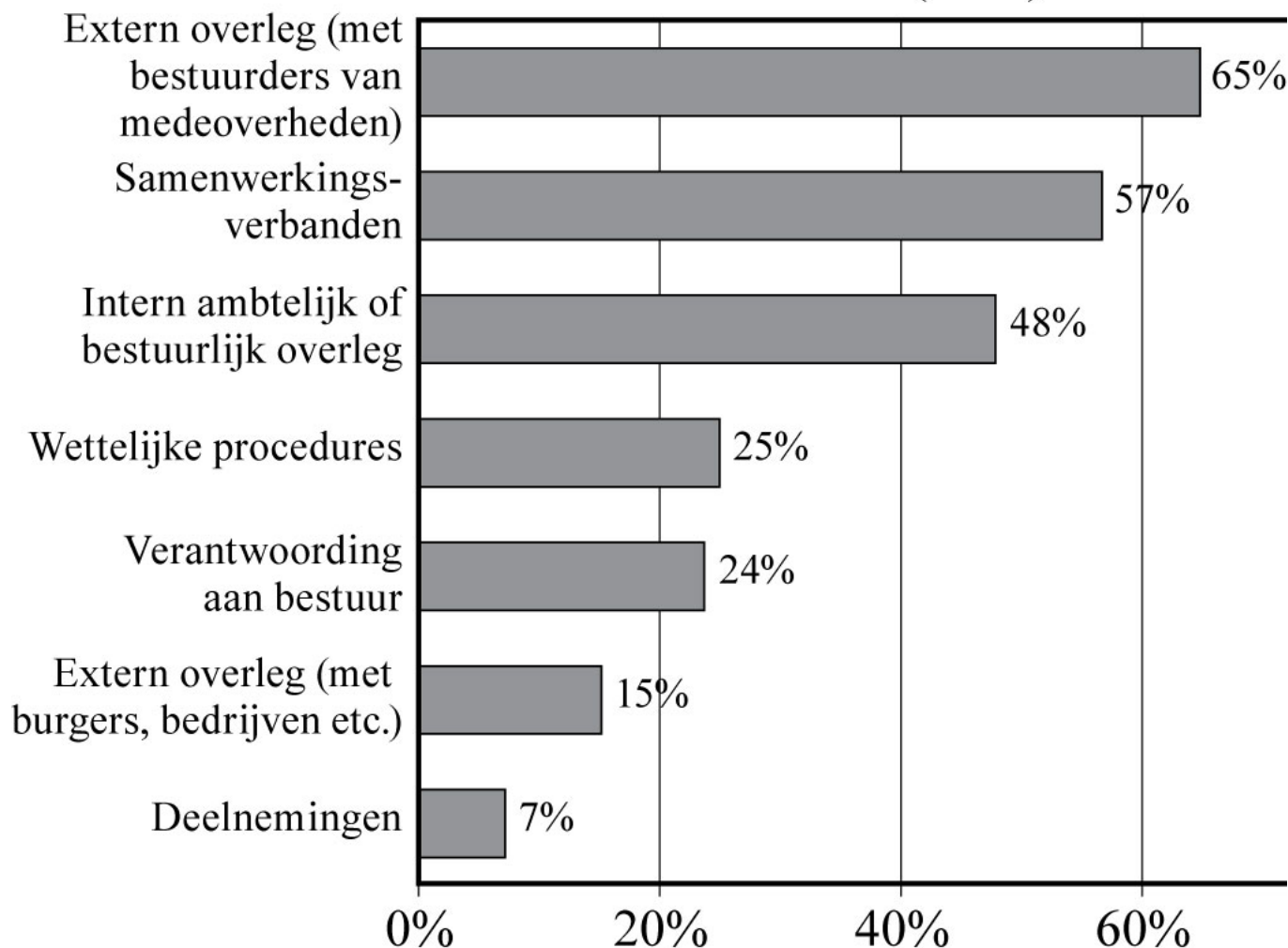
Verschijningsvorm

Bestuurlijke drukte kan zich op verschillende beleidsterreinen manifesteren. Een nog onbeantwoorde vraag was of bestuurlijke drukte gelijk is verspreid over de beleidsterreinen, danwel dat bestuurlijke drukte zich op bepaalde beleidsterreinen meer laat zien dan op andere beleidsterreinen. Om dit te onderzoeken is aan de Overijsselse bestuurders gevraagd om aan te geven op welke beleidsterreinen in het werkgebied men met name bestuurlijke drukte ervaart. Men kon daarbij kiezen uit tien onderwerpen. Uit het onderzoek komt naar voren dat bestuurlijke drukte op alle beleidsterreinen voorkomt, maar hierover ongelijk is verspreid. Voor gemeenten zijn beleidsterreinen met de meeste bestuurlijke drukte: Economie, Zorg en onderwijs en Ruimtelijke ordening en wonen. De minste bestuurlijke drukte wordt door gemeenten gerapporteerd op de beleidsterreinen Bedrijfsvoering, Waterbeheer en Dienstverlening. Waterschappen ervaren de meeste bestuurlijke drukte op de beleidsterreinen Landelijk gebied, natuur en landbouw, Waterbeheer en Milieu, energie en klimaat. De minste bestuurlijke drukte ervaren Waterschappen op de beleidsterreinen Economie, Infrastructuur en mobiliteit en Openbare orde en Veiligheid.⁸



Hoe manifesteert bestuurlijke drukte zich concreet op de werkvloer? In welk soort overleggen of procedures worden bestuurders er vooral mee geconfronteerd? Dit is onderzocht door Overijsselse bestuurders zeven situaties voor te leggen en te vragen in welke situaties bestuurlijke drukte zich met name voordoet. Uit dit onderzoek komt naar voren dat drie situaties het meest genoemd worden: extern overleg waar ook andere bestuurders bij aanwezig zijn, samenwerkingsverbanden en intern overleg (ambtelijk of bestuurlijk). Deze situaties worden door 48 tot 57% van de bestuurders desgevraagd genoemd. De kans op bestuurlijke drukte is duidelijk geringer in wettelijke procedures, in verantwoordingsprocedures, bij extern overleg met burgers en bedrijven en bij deelnemingen. Deze situaties worden door 7 tot 25% van de bestuurders genoemd.

In welke situaties manifesteert bestuurlijk drukte zich met name? (n=81)



Oorzaken

De toelichting van de antwoorden is door veel bestuurders gebruikt om nader in te gaan op de verschillende verschijningsvormen van bestuurlijke drukte. Daaruit komt een beeld naar voren dat goed aansluit bij de door Twynstra Gudde onderscheiden 'kijkrichtingen'. De volgende associaties komen als meest dominante verschijningsvormen van bestuurlijke drukte uit het onderzoek naar voren:

te veel overleg, met te volle agenda's, die onvoldoende zijn voorbereid;

overlappende overlegsituaties die niet tot besluitvorming leiden;

bestuurlijk inhoudelijke discussies ontaarden in structuurdiscussies.

Er worden ook algemene oorzaken genoemd. In de analyse van Overijsselse bestuurders zijn dit de determinanten van bestuurlijke drukte:

Onvoldoende taakafbakening tussen organisaties. Te veel organisaties bemoeien zich met zaken van andere organisaties.

Onvoldoende vertrouwen tussen de bestuurslagen waardoor er te veel gediscussieerd, gemonitord en gecontroleerd moet worden

Een te groot aantal organisaties, gremia en platforms dat betrokken moet worden bij beleid en besluitvorming.

De toenemende samenwerking tussen gemeenten leidt tot een groei van het aantal overleggen.

Specifiek voor de gesignaleerde toename van bestuurlijke drukte zijn de volgende verklaringen:

De lopende decentralisaties en bovenlokale samenwerkingspogingen leiden tot meer bestuurlijke drukte.

Bezuinigingen maken samenwerking met andere overheden noodzakelijk; ook dat moet worden ingevuld via bestuurlijk overleg.

Specifiek in Overijssel hebben de ontwikkelingen rond de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur en bezuinigingen op het Investeringsbudget Landelijk Gebied veel overleg geleverd.

Oplossingen

Welke oplossingen dragen bestuurders zelf aan als het gaat om het verminderen van bestuurlijke drukte? Vooropgesteld is dat bijna driekwart (72%) het belang van een vermindering van bestuurlijke drukte onderschrijft.

De suggesties van bestuurders zelf om bestuurlijke drukte te verminderen zijn in drie categorieën onder te verdelen. Een eerste benadering is om verbeteringen te zoeken in het bestuurlijk en ambtelijk overleg. Genoemd wordt onder meer het voorkomen van onnodig vergaderen door vroegtijdige afstemming en een slimmere agendaplanning van de onderwerpen en de aanwezigen. De tweede invalshoek is meer vertrouwen tussen bestuurslagen. Gemeenten zouden meer beleidsvrijheid moeten krijgen. Meer sturen op basis van vertrouwen dan op basis van verantwoording. Meer ruimte laten voor decentrale oplossingen en daarmee ook meer variatie in oplossingen toestaan. De derde oplossingsrichting is beter en anders organiseren, zoals betere scheiding van taken en verantwoordelijkheden, het verder opschalen van gemeenten en minder regionale overleggen.

Discussie

De vraag die in het onderzoek naar bestuurlijke drukte in Overijssel centraal stond, was exploratief: hoe ervaren bestuurders zelf bestuurlijke drukte? En, hoeveel bestuurders ervaren bestuurlijke drukte als een probleem? Uit dit onderzoek komt naar voren dat bestuurlijke drukte als fenomeen bekend is bij vrijwel alle bestuurders en dat een substantieel deel het als een probleem beschouwt. Daarbij moeten we wel aantekenen dat van degenen die bestuurlijke drukte als een probleem zien, de meesten de omvang van het probleem 'beperkt' noemen.

Wellicht belangrijker nog is dat bestuurders uit Overijssel aangeven dat de bestuurlijke drukte toeneemt. Dit signaal heeft vooral te maken met een aantal lopende transities en een toenemend aantal gebieden waarop individuele gemeenten onderling gaan samenwerken.

Daarnaast ervaren bestuurders dat een te grote bestuurlijke drukte ertoe kan leiden dat er minder tijd overblijft om je als bestuurder op de inwoners te richten, waardoor de balans tussen intern en extern verstoord raakt.

De meting is door haar opzet geschikt om als nulmeting te fungeren. Daarmee kunnen de effecten van eventuele maatregelen die de provincie neemt om bestuurlijke drukte te verminderen worden gemeten.

We denken dat het onderzoek ook buiten de provincie Overijssel van waarde is. De meting biedt een eerste aanknopingspunt voor een schatting van de bestuurlijke drukte in Nederland. We willen daar wel een kanttekening bij plaatsen. Het valt te verwachten dat bestuurlijke drukte naar provincie of naar landsdeel zal variëren. Zo mag verwacht worden dat bestuurders in de Randstad bestuurlijke drukte vaker als een behoorlijk of een groot probleem ervaren dan bestuurders in Overijssel. Ook zal de bestuurlijke drukte zich in de Randstad gedeeltelijk op andere beleidsvelden manifesteren: meer drukte op het beleidsterrein Mobiliteit en infrastructuur en minder drukte op het beleidsterrein Landelijk gebied, natuur en landbouw.

De uitkomsten van het onderzoek neemt de provincie Overijssel mee in het project Overijssel 20XX, waarin wordt nagedacht over de toekomst van het openbaar bestuur in Overijssel.

Noten

1 Gedeputeerde Staten van Overijssel, De kracht van Overijssel, Hoofdlijnenakkoord 2011-2015, Zwolle, 2011, p. 27

2 Raad voor het openbaar bestuur, Briefadvies twee bestuurslagen principe, Den Haag, 2011, p. 3.

3 Raad voor het openbaar bestuur, Slagvaardig bestuur. Advies over integraliteit en vertrouwen in het openbaar bestuur, Den Haag, 2009, p. 42 e.v.

4 Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie, Je gaat erover of niet. Den Haag, 2005, p. 16.

5 Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten, Sneller en beter, Den Haag, 2008.

6 Twynstra Gudde, Verkenning bestuurlijke drukte 'filevorming in de polder', Amersfoort, 2007.

7 Het veldwerk is uitgevoerd in maart en april 2012 in de vorm van een online onderzoek:

Begin maart is aan alle bestuurders een vooraankondiging per brief verstuurd namens Gedeputeerde Staten van Overijssel

Een week later ontvingen alle bestuurders een e-mail met het verzoek deel te nemen aan de online enquête

Een week daarna is via e-mail een reminder verstuurd. Op dat moment hadden ongeveer 30 bestuurders de enquête al ingevuld, een respons van 21%. Alleen bestuurders die de enquête nog niet hadden ingevuld of de enquête gedeeltelijk hadden ingevuld, zijn benaderd bij het rappel

Eind maart is een tweede e-mail aan alle bestuurders gestuurd. Op dat moment hadden ongeveer 55 bestuurders de enquête ingevuld, een respons van 38%. In de e-mail werden de respondenten bedankt voor hun deelname en is aan niet-deelnemers gevraagd of ze de enquête alsnog wilden invullen

Begin april waren er 67 geslaagde enquêtes, een respons van 47%. Toen is besloten om gericht motiverend te bellen. Bij sluiting van de enquête, half april, hadden 81 bestuurders de enquête ingevuld, waarmee de totale respons op 56% uitkwam. Er is slechts een handvol weigeringen binnengekomen. In de meeste gevallen gaf men aan geen tijd te hebben.

8 Hierbij zijn taakvelden waarop het waterschap in het geheel niet actief is, buiten beschouwing gelaten.

© Boom Lemma uitgevers