

Van Mercedessen en Spaghetti: het verhaal over bestuurlijke drukte

drs. Jan Andries Wolthuis

Er is een nieuwe modeterm opgedoken in het praten en denken over ons openbaar bestuur: bestuurlijke drukte. Deze term roept vele associaties op. Verrommeling van het binnenlands bestuur. Oeverloos overleg. Het 'Mercedesbeeld': hetzelfde rijtje dienstauto's dat telkens voor een ander pand staat geparkeerd voor de volgende vergadering. Bestuurlijke spaghetti. Niemand die er echt over gaat. Teveel bestuurders die zich bezighouden met 1 km². In dit artikel wordt het verschijnsel 'bestuurlijke drukte' verder verkend. Wat is het? Welke mechanismen leiden tot bestuurlijke drukte? En wat kun je eraan doen?

Wat is bestuurlijke drukte?

Bestuurlijke drukte is in wezen een uit de hand gelopen poging te komen tot afstemming en samenwerking tussen bestuurders bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Bestuurlijke coördinatie verwordt in de praktijk al gauw tot bestuurlijke drukte. Hoe gaat dit in z'n werk? Bestuurders signaleren dat gewenste resultaten (nog) niet bereikt worden en verhogen hun bestuurlijke inspanning en coördinatie, maar omdat hier het probleem niet ligt, wordt het resultaat eerder slechter dan beter, met als gevolg dat bestuurders hun inspanningen en coördinatie weer verder opvoeren, enzovoorts. Deze dynamiek wordt wel aangeduid als de Wet van de Bestuurlijke Drukke¹. Van bestuurlijke drukte is sprake wanneer bestuurlijke constellaties in de praktijk zo werken, dat er vertraging of zelfs blokkades in visievorming, besluitvorming of uitvoering optreden.

Bestuurlijke drukte gaat dus niet 1-op-1 over het feit dat er (te)veel bestuurders zijn. Je kunt wel zeggen dat de kans op bestuurlijke drukte toeneemt als er meer bestuurders bij betrokken zijn. Er zijn echter andere factoren die veel bepalender zijn voor het al dan niet ontstaan van bestuurlijke drukte. Wanneer je bestuurders hier zelf over spreekt, dan valt op dat het geval waarin bestuurders er samen niet uitkomen en elkaar gevangen houden, wordt aangeduid als bestuurlijke drukte, terwijl een situatie met eenzelfde aantal betrokken bestuurders en een gelijke vergaderfrequentie waarbij wel resultaten worden geboekt niet als zodanig wordt ervaren².

Waarom al die aandacht voor bestuurlijke drukte?

Bestuurlijke drukte belemmert een goed functioneren van de overheid³. En wel op verschillende manieren. Als bestuurders zelf al niet meer weten wie precies waar over gaat en besluiten worden genomen in ondoorzichtige onderhandelingsprocessen tussen bestuurders, dan is de transparantie van het bestuur ver te zoeken. Van door burgers aanspreekbaar bestuur en heldere publieke verantwoording kan dan al helemaal geen sprake zijn. Los van dit democratische aspect, doet bestuurlijke drukte afbreuk aan de effectiviteit van de overheid (veel praten, weinig productie) en kost het ook veel geld⁴. Het feit dat de Randstad al jaren zakt op de internationaal vergelijkende lijstjes voor economisch concurrerende regio's wordt in het Manifest van de Holland 8 zelfs expliciet met deze bestuurlijke drukte in verband gebracht. Kortom: het zou met Nederland veel beter kunnen gaan, als er geen bestuurlijke drukte was, zo is de boodschap.

Bestuurlijke drukte hoort er (een beetje) bij

Bij het denken over bestuurlijke drukte is het van belang in gedachten te houden dat een deel van wat als bestuurlijke drukte wordt aangemerkt, onvermijdelijk is. Dit hangt enerzijds samen met de complexiteit van de samenleving en de ingewikkeldheid van de maatschappelijke problemen die hieruit voortvloeit. Anderzijds is bestuurlijke drukte ook voor een deel 'ingebakken' in onze staatsinrichting; de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Tot slot speelt ook de menselijke factor een rol: aan bestuurlijke drukte zitten voor bestuurders niet alleen nadelen, maar ook (soms zelfs heel zwaarwegende) voordelen vast.

Complexiteit maatschappelijke problemen

Kenmerkend voor de maatschappelijke opgaven waarvoor de overheid zich gesteld ziet, is dat ze veelzijdig zijn, nauwe samenhang vertonen met andere maatschappelijke fenomenen en dat vaak noch de definitie van het probleem, noch de oplossing ervan eenduidig is vast te stellen. Maatschappelijke problemen houden zich bovendien niet aan bestuurlijke indelingen. Gevolg hiervan is dat bij elk maatschappelijk probleem een complex krachtenveld van partijen en belangen hoort. Dit geldt zeker in een land als Nederland met een zeer hoge organisatiegraad. Altijd is er daarom afstemming, inspraak en afweging van belangen nodig. Concepten als netwerkoverheid, procesmanagement en dergelijke zijn de vertaling van het besef dat dit de realiteit is waar de overheid mee moet zien om te gaan. Een netwerksamenleving krijgt vanzelf een netwerkbestuur⁵.

Gedecentraliseerde eenheidsstaat

Daarbij komt nog eens, dat de overheid zelf ook niet is ingericht met het oogmerk de boel zo strak mogelijk te regelen. Heel andere noties, zoals het belang van lokale autonomie, democratische borging en het gevaar van machtsconcentratie (en hieruit voortvloeiend het introduceren van checks en balances in het systeem op alle niveaus) zijn leidend bij de inrichting van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. Heel scherp gezegd: in een dictatuur heeft men weinig last van bestuurlijke drukte, maar toch hebben we goede redenen niet voor dat model te kiezen. Gemeenten zijn autonoom op hun eigen grondgebied. De keerzijde daarvan is wel, dat regionale ontwikkeling door de kleinste gemeente kan worden geblokkeerd.

Menselijke motieven

Bestuurlijke drukte heeft kennelijk ook voordelen; anders zou het niet zoveel voorkomen. Vanuit het perspectief van de bestuurder biedt bestuurlijke drukte namelijk ook kansen⁶. Het creëert voor een bestuurder verschillende podia waarop hij kan acteren en dus zichtbaar kan zijn, het geeft de mogelijkheid om deals te sluiten, om te schakelen tussen verschillende niveaus, om het netwerk te onderhouden etc. etc.. Bestuurders zijn, bijna inherent aan hun ambt, gevoelig voor deze voordelen. Op macro-niveau (oplossen maatschappelijke problemen) is bestuurlijke drukte meer een probleem dan op het niveau van de individuele bestuurders. Natuurlijk zijn er bestuurders die vanuit zorgen over het macro-niveau de bestuurlijke drukte proberen te agenderen, maar dat is voornamelijk de minderheid.

De zonnepzijde van bestuurlijke drukte

De term bestuurlijke drukte heeft weliswaar een overwegend negatieve lading, maar er zitten ook positieve kanten aan die verder reiken dan tactische voordelen voor individuele bestuurders. Bestuurlijke drukte leidt niet alleen tot vertraging, maar draagt ook bij aan zorgvuldigheid van besluitvorming (het kennen, afwegen en compenseren van betrokken belangen) en het creëren van draagvlak voor eenmaal genomen besluiten. Deze zonnepzijde van bestuurlijke drukte wordt zeker ook in de praktijk herkend. Ruim 80% van professionals die werkzaam zijn in het openbaar bestuur (bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren) vinden dat sprake is van bestuurlijke drukte in ons land. Maar bijna de helft hiervan herkent de hiervoor geschetste voordelen⁷. Dit punt impliceert dat het bij het denken over bestuurlijke drukte dus telkens over een afweging gaat: wegen de positieve effecten van het overleg en het wikken en wegen nog wel op tegen de nadelen ervan?

Tussenstand

Bovenstaande factoren overziend, kan worden gesteld dat het streven naar 'frictieloos bestuur' zinloos is. Bestuurlijke drukte hoort er een beetje bij. De vraag is vooral hoe kan worden voorkomen dat de negatieve effecten de overhand hebben.

Voor het in perspectief plaatsen van het discours over bestuurlijke drukte, wil ik verder nog verwijzen naar de oratie van Frank Hendriks, die erop wijst dat in onze politieke cultuur van oudsher periodiek een soort ‘schoonmaakwoede’ waar te nemen is⁸. We houden in Nederland van netjes en opgeruimd en niet van verrommeling. Maar tegelijkertijd houden we ook van ‘te vriend houden’ en belangen integreren in plaats van kiezen. Het is de bekende pendulebeweging die ook hier van toepassing is: dan weer staat ‘stroperigheid’ of ‘bestuurlijke drukte’ op de agenda, dan weer is ons poldermodel gepromoveerd tot exportartikel om trots op te zijn. Kennelijk is het de schoonmaakwoede die nu weer hoogtij viert.

Frietieloos bestuur mag dan wel een illusie zijn, maar een deel van de bestuurlijke drukte in ons land is te voorkomen. En om de eerder genoemde problemen die het oproept (verlies aan effectiviteit, efficiëntie en transparantie) is dit wat mij betreft toch de moeite waard. Maar dan moet je wel weten wat de factoren zijn die tot bestuurlijke drukte leiden.

Factoren die tot bestuurlijke drukte leiden

Er zijn vele factoren die een rol spelen bij het al dan niet ontstaan van bestuurlijke drukte. In onderstaand schema zijn de belangrijkste factoren in beeld gebracht. Hierin is onderscheid gemaakt tussen mechanismen die aan de structuurkant moeten worden gezocht en mechanismen die juist aan de cultuurkant liggen. Verder is het onderscheid relevant naar het niveau waarop de mechanismen zich voordoen. Enerzijds is er het niveau van het openbaar bestuur in het algemeen (dit duid ik aan als ‘grote structuur’ en ‘grote cultuur’), anderzijds is er het niveau van de concrete bestuurlijke constellaties (‘kleine structuur’ en ‘kleine cultuur’). Los van dit onderscheid tussen structuur, cultuur en niveaus is er nog een heel ander belangrijk element voor het ontstaan van bestuurlijke drukte: dat van de menselijke factor.

	Structuur	Cultuur
Openbaar bestuur algemeen	Grote structuur: – Gedecentraliseerde eenheidsstaat – Functioneel bestuur – Incongruente regio-indelingen	Grote cultuur: – Polderen – Kiezen voor vlucht vooruit – Nieuwe maakbaarheid – Accent op proce en procedure –
Concrete bestuurlijke constellaties	Kleine structuur: – Verdeling taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden – Inrichting en voorbereiding besluitvorming – Financiering	Kleine cultuur: – Vertrouwen – Betrokkenheid – Resultaatgerichtheid – Expliciteren verwachtingen – Statusgevoel – Historie
	De menselijke factor Persoonlijk leiderschap	

Grote structuur factoren

Naast de inrichting van ons land als decentrale eenheidsstaat (zie eerder) leidt het grote aantal functionele (bestuurlijke) instellingen op tal van beleidsterreinen dat in de loop van de tijd is ontstaan tot bestuurlijke drukte. Bovendien zijn deze instellingen vaak allemaal op verschillende niveaus en met uiteenlopende regiogrenzen ingedeeld (incongruentie regio-indelingen). Deze instellingen zijn bovendien in hoge mate autonoom, of worden (meer of minder intensief) aangestuurd door een vakdepartement. In de praktijk hebben decentrale overheden en functionele (bestuurlijke) instellingen elkaar wel nodig bij het aanpakken van maatschappelijke problemen. Dit vraagt om veel afstemming, waarbij niet altijd duidelijk is wie de regie heeft en wie bij impasses kan 'doorpakken'. Hierbij komt dat het werkingsgebied van een functionele instelling zelden samenvalt met de grenzen van gemeenten of provincies. Vaak lopen hun gebiedsindelingen dwars door gemeente- en provinciegrenzen. In het veiligheidsdomein wordt nu met de Veiligheidsregio de indeling van politie, brandweer en GHOR op elkaar afgestemd om dit probleem deels te ondervangen, maar de GGD-indeling ziet er bijvoorbeeld nog steeds heel anders uit. Rond tal van vraagstukken noopt dat tot extra overleg.

In dit verband moeten nog de hulpstructuren worden genoemd die buiten het 'Huis van Thorbecke' om zijn gecreëerd. Denk aan de WGRplus-gebieden. Ook deze leiden tot de noodzaak tot veel afstemming en overleg.

Kleine structuur factoren

De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft grote invloed op de mate waarin zich binnen een bestuurlijke constellatie bestuurlijke drukte voordoet.

Als de verdeling onduidelijk is, ontstaat er al snel getouwtrek over wie wat mag doen. Of partijen gaan op elkaar wachten, omdat niemand zich echt verantwoordelijk voelt. Impasses doen zich voor als geen partij belast is met de regierol of als er geen partij is die bekleed is met doorzettingsmacht. Naast de aanwezigheid van doorzettingsmacht, speelt de vraag of partijen binnen de constellatie over blokkademacht beschikken. Dan kan één partij iets tegenhouden wat alle andere betrokkenen eventueel wel van belang vinden.

Ook de voorbereiding en inrichting van besluitvorming speelt een grote rol bij bestuurlijke drukte. Voor veel bestuurlijke constellaties geldt, dat er verschillende gremia bestaan waarin telkens slechts een deel van de besluitvorming plaatsvindt. Hierdoor ontstaat gefragmenteerde besluitvorming, waarbij vaak in het ene gremium wordt teruggekomen op wat elders al was besloten of dat deelbesluiten niet goed op elkaar aansluiten. Al met al wordt de besluitvorming zo ondoorzichtig en bovendien tijdrovend. Bovendien is er vaak geen gevoel van eigenaarschap voor 'het geheel' bij één van de partijen binnen de bestuurlijke constellatie. Een praktische implicatie hiervan is, dat de besluitvorming van bestuurlijke constellaties niet goed wordt voorbereid en dat genomen besluiten ook niet eenduidig worden vastgelegd. Ook dit leidt in de praktijk vaak tot weinig concludent overleg of tot het terugkomen op reeds genomen besluiten.

Ook de wijze waarop de bestuurlijke constellatie is gefinancierd, heeft invloed op de mate waarin zich bestuurlijke drukte voordoet. Zowel het aantal financiële stromen, als de inrichting hiervan zijn van invloed. Ook is van belang naar welke partijen die geldstromen lopen. Als verschillende partijen delen van het relevante budget ontvangen, dan leidt dit tot een grotere afstemmingsnoodzaak. Daarnaast is de vraag relevant of de partij die regie moet voeren (in lokale situaties is dit vaak de gemeente) een aanzienlijk deel van het budget ontvangt, om op die manier de regierol ook met financiële middelen te kunnen waarmaken. Wanneer de regisseur alleen maar 'regie by speech' kan voeren, is de kans op bestuurlijke drukte aanzienlijk groter.

Grote cultuur factoren

Allereerst wordt met bestuurlijke drukte het (eens tot exportproduct gepromoveerde) ‘polderen’ in verband gebracht. Dit leidt tot het blijven doorpraten tot iedereen zich in het besluit kan vinden, het willen compenseren van benadeelden, het wars zijn van ‘machtsuitoefening’ en het voorkomen of vermijden van tegenstelling en conflict. Het polderen staat zo voor de praktijk van eindeloos schikken en plooiën om alle betrokkenen erbij te houden. Vertraging van besluitvorming is zodoende ingebakken in onze werkwijze.

Een consequentie van het vermijden van tegenstelling en conflict, is dat er bij tegenstellingen vaak (en dan meestal niet eens bewust) wordt ‘gekozen’ voor de ‘vlucht vooruit’. Dus niet het op tafel leggen van de pijnpunten, maar er omheen gaan middels een nieuw concept of voorstel. Het nadeel hiervan is tweeledig: de tegenstelling blijft onderhuids bestaan en komt vroeg of laat toch weer naar boven. Bovendien leidt de vlucht vooruit vaak ook zelf weer tot bestuurlijke drukte. Want het nieuwe concept, de nieuwe organisatiestructuur of de in het leven geroepen werkgroep vragen ook weer om afstemming en overleg.

Vaak wordt gezegd dat de overheid sinds de jaren '80 niet meer gelooft in de maakbaarheid van de samenleving. Toch doet het feitelijke gedrag van ambtenaren en bestuurders anders vermoeden. Stelselwijzigingen, beleidsinitiatieven en stimuleringsregelingen buitelen binnen elk van de beleidssectoren over elkaar heen. Telkens is het de bedoeling het ‘nu eindelijk eens goed te regelen’, ‘het probleem nou eens bij de kern aan te pakken’ etc. etc.. Op zichzelf leidt elk beleidsinitiatief op zichzelf alweer tot bestuurlijke drukte, want betrokkenen gaan zich roeren in het debat, komen met claims of vragen om aandacht voor hun specifieke (deel)belang. Maar vanuit het perspectief van bestuurlijke drukte is een nog serieuzer gevolg hiervan, dat al die initiatieven meestal niet in plaats van bestaande regels en structuren komen, maar dat een stapeling plaatsvindt. Het gevolg hiervan is dat bestuurlijke constellaties steeds ingewikkelder worden met vaak een steeds minder eenduidige, helder afgebakende opdracht. Natuurlijk bestaat er binnen het openbaar bestuur wel degelijk het bewustzijn dat er een overschot is aan beleid en regels. Operaties gericht op deregulering en vermindering administratieve lasten zijn hier de uiting van. Zolang echter beleidsinitiatieven over elkaar heen blijven buitelen (noem het ‘beleidsdrukke’), is mijn retorische vraag of deze operaties niet erg lijken op het dweilen met de kraan open.

Verskillende bestuurders geven aan dat ze de ontwikkeling waarnemen dat bestuurders in hun onderling contact steeds meer accent leggen op proces en procedure⁹. Vooral als er in de ogen van een der betrokkenen iets fout is gegaan, dan wordt daar een heel punt van gemaakt. Het procedureel in de war schoppen is te vaak een gewoonte geworden. Ook al is men het inhoudelijk in belangrijke mate met elkaar eens. Zo wordt de aandacht afgeleid van de maatschappelijke issues waar het eigenlijk om gaat.

Kleine cultuur factoren

Vertrouwen is een kernwoord als het om bestuurlijke drukte gaat. Wanneer partijen elkaar onderling vertrouwen, dan durven ze dingen aan elkaar over te laten, dan voelen ze zich niet snel gepasseerd en hebben ze geen behoefte elkaar in de gaten te houden. Hoe meer onderling vertrouwen, hoe minder bestuurlijke drukte.

Wanneer partijen binnen een constellatie betrokken zijn bij de inhoudelijke uitdaging en zich – hieruit voortvloeiend – ook mede-eigenaar voelen voor de gang van zaken en het resultaat, dan is het karakter van het overleg en de besluitvorming anders, dan wanneer men alleen deelneemt uit angst iets te missen of om het eigen belang te verdedigen. Betrokkenheid leidt tot resultaatgerichtheid en de drive om vooral rond de inhoud goede besluiten te nemen.

Wanneer een cultuur ontstaat van openheid over verwachtingen, zowel ten aanzien van de inhoud als ten aanzien van de manier waarop men met elkaar omgaat, dan wordt de communicatie binnen een bestuurlijke constellatie directer, duidelijker en dus effectiever. Minder bestuurlijke drukte kortom.

De menselijke factor

Besturen is mensenwerk. Deze enorme ‘open deur’ moet toch ook als het om bestuurlijke drukte gaat weer worden ingetrapt. De kwaliteiten die bestuurders binnen de constellatie inzetten, is bepalend voor de samenwerking. De bestuurlijke drukte neemt af, naarmate bestuurders

- verantwoordelijkheid voelen en nemen,
- visie durven tonen,
- resultaatgerichtheid zijn en dus de inhoud voorop stellen,
- verbindingen kunnen leggen en verschillen kunnen overbruggen,
- en kunnen loslaten.

Keer op keer komt deze menselijke factor in het gesprek over bestuurlijke drukte naar voren. Structurele factoren die bestuurlijke drukte in de hand werken, hoeven in de praktijk niet zo uit te pakken, als er personen zijn die dit door hun gedrag tegengaan.

Wat nu?

De vraag is natuurlijk wat bovenstaande betekent voor de vermindering van bestuurlijke drukte. Eén ding is voor mij duidelijk: het aantal bestuurders en ambtenaren reduceren kan een bijdrage leveren, maar lost in wezen het probleem niet op. Waar het in de eerste plaats om gaat, is dat professionals in het openbaar bestuur zich realiseren dat ze zelf, dag in dag uit, de bestuurlijke drukte creëren aan de overlegtafels die ons land rijk is. Praten over procedures in plaats van over concrete resultaten, besluiten vooruitschuiven of vage besluiten nemen in plaats van visie tonen; het zijn allemaal voorbeelden van bestuurders die (zonder dat ze zich ervan bewust zijn) hun eigen slagkracht ondermijnen. Maar bewustwording is natuurlijk niet alles. Een volgend kabinet zou er goed aan doen een aantal terreinen te benoemen waar door de bestuurlijke drukte prangende maatschappelijke problemen niet opgelost worden. Voor elk van die terreinen moet vervolgens worden bepaald welke factoren er in die specifieke situatie voor zorgen dat door bestuurlijke drukte het presterend vermogen van de overheid wordt gefrustreerd. Om dan vervolgens door te pakken en deze factoren ‘uit te schakelen’. Maar let op: als teveel bestuurders zich daar dan mee mogen bemoeien, dan wordt het verminderen van bestuurlijke drukte ook weer een bestuurlijk circus. Dat zou wel erg ironisch zijn.

¹ A.C.J. de Leeuw, *De wet van de bestuurlijke drukte*, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1984

² Op basis van een serie interviews met bestuurders bij provincies en gemeenten, gehouden door de auteur.

³ W.Derksen, *Overheid moet gericht worden bijgesnoeid*, de Volkskrant, 27 september 2006

⁴ M. van der Horst, *Bestuurlijke Spaghetti*, Lenthe Publishers, 2006

⁵ Zie noot 3.

⁶ F. Soeterbroek, *‘Go with the flow’: meebewegen, overleven en sturen bij bestuurlijke drukte*, in: Bestuurswetenschappen 2004, nr. 2.

⁷ Regioplan beleidsonderzoek, *Belevingsonderzoek interbestuurlijke verhoudingen*, Amsterdam, 2006

⁸ F. Hendriks, *Reinheid en democratie*, Uitgeverij Lemma BV, Utrecht, 2005

⁹ Zie noot 2.

Drs. Jan Andries Wolthuis is werkzaam bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als projectleider ‘Vermindering bestuurlijke drukte’.