

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten



<i>Naam:</i>	<i>Robbert van Overmeire</i>
<i>Studentnummer:</i>	<i>33503418</i>
<i>Universiteit:</i>	<i>Erasmus Universiteit Rotterdam</i>
<i>Opleiding:</i>	<i>Bestuurskunde</i>
<i>Master:</i>	<i>Publiek Management</i>
<i>Organisatie:</i>	<i>Berenschot BV - Bedrijfsvoering, Benchmarking en Operational Excellence</i>
<i>Scriptiebegeleiding eerste lezer:</i>	<i>dr. H.L. Klaassen</i>
<i>Scriptiebegeleiding tweede lezer:</i>	<i>Prof. dr. M.J.W. van Twist</i>
<i>Scriptiebegeleiding Berenschot:</i>	<i>dr. M.H.M. Huijben en drs. D.J. Schoneveld</i>
<i>Plaats en datum:</i>	<i>Voorburg, 23 augustus 2011</i>

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Voorwoord

Het behalen van mijn HBO diploma Management, Economie en Recht in 2007 was voor mij een mijlpaal. Daarna heb ik anderhalf jaar gewerkt als adviseur voor de publieke sector. In deze periode heb ik mijn interesse voor de publieke zaak ontwikkeld. En dit heeft mij doen besluiten om in 2009 te starten met het schakelprogramma Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam. Na het volgen van dit schakelprogramma ben ik in 2010 gestart met de master Publiek Management.

Het afronden van mijn master, met deze scriptie over beleidsdruk bij ambtelijke organisaties van gemeenten, is de 'kers op de taart'. Het geeft inzicht in de problematiek die voortkomt uit of samenhangt met de vorming en uitvoering van beleid. Beleidsdruk is een druk die door de omgeving of de eigen organisatie wordt gelegd op de beleidsmatige capaciteit van een organisatie. Dit onderzoek geeft inzicht in de factoren die leiden tot beleidsdruk, de gevolgen daarvan en mogelijke maatregelen om hier adequaat mee om te gaan.

De afgelopen zeven maanden is voor mij een leerzame periode geweest. De afronding van mijn studie luidt het einde van mijn studentenleven in. Maar is ook het begin van mijn leven als adviseur bij Berenschot.

De afgelopen periode stond ik overigens niet alleen. Verschillende mensen hebben mij geholpen gedurende mijn onderzoek. Een aantal wil ik in het bijzonder bedanken. Ten eerste wil ik dr. Henk Klaassen, mijn begeleider van de Erasmus Universiteit, bedanken voor zijn inhoudelijke bijdrage aan dit rapport. Zijn feedback, ondersteuning en suggesties voor verbetering hebben mij geholpen bij het realiseren van mijn scriptie. Ik heb de samenwerking als zeer prettig ervaren. Ten tweede wil ik prof. dr. Mark van Twist (tweede lezer) bedanken. Hij heeft mij geïntroduceerd bij Berenschot, het onderwerp beleidsdruk aangereikt en mij op de achtergrond ondersteund toen dat nodig was. Ook dr. Sandra van Thiel wil ik bedanken voor haar tips en adviezen.

Ten tweede wil ik mijn collega's van Berenschot bedanken. In het bijzonder wil ik vier mensen bedanken. Allereerst drs. Dirk-Jan Schoneveld. Hij heeft mij intensief begeleid tijdens mijn scriptie. Zijn feedback en suggesties hebben mij enorm geholpen. Dat zelfde geldt voor dr. Mark Huijben als tweede begeleider bij Berenschot. Daarnaast wil ik dr. Johan Posseth bedanken voor de leuke opdrachten die ik tijdens de stage met hem mocht doen. Drs. Pauline van den Broek MPA wil ik bedanken voor haar persoonlijke interesse en steun tijdens het onderzoeksproces.

Daarnaast wil ik mijn ouders (in het bijzonder mijn vader) en vriendin bedanken voor hun onvoorwaardelijke vertrouwen in mij. En hun ondersteuning bij het schrijven van dit rapport. Tot slot wil ik alle respondenten bedanken voor de tijd en kennis die zij beschikbaar hebben gesteld. Zonder hen was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Ik wens u veel leesplezier en hoop dat dit rapport bijdraagt aan een beter begrip en meer kennis van beleidsdruk.

Robbert van Overmeire,

Voorburg, 23 augustus 2011

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. De probleemstelling	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Het probleem	10
1.3 Doelstelling	10
1.4 Vraagstelling	11
1.5 Vooronderzoek naar beleidsdruk	12
1.6 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	12
1.7 Afbakening	13
1.8 Leeswijzer	14
2. Beleidsdruk bij gemeenten: een eerste verkenning	15
2.1 Beleidsdruk ontstaan door de politiek	16
2.2 Beleidsdruk door andere organisatieafdelingen en overheden	18
2.3 Beleidsdruk door de media	20
2.4 Beleidsdruk door het bestaan en de ontwikkeling van controleactiviteiten	22
2.5 Beleidsdruk afkomstig van de eigen organisatie en werkwijze	24
2.6 Complexiteit van beleidsvraagstukken en beleidsfalen	26
2.7 Relativering van beleidsdruk	28
2.8 Samenvatting	30
3. De gevolgen van beleidsdruk verkend	31
3.1 Flexibiliteit van het ambtelijk apparaat	31
3.2 Over de negatieve gevolgen van beleidsdruk	34
4. Strategie en methoden van onderzoek	36
4.1 Kwalitatief onderzoek	36
4.2 Stap 1: Vooronderzoek	36
4.3 Stap 2: Casestudie	37
4.4 Operationalisering	38

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

5. Beleidsdruk bij gemeenten in praktijk	43
5.1 Context van ambtelijke organisatie bij gemeenten	43
5.2 Beleidsdruk door de politiek	45
5.3 Beleidsdruk door andere organisatieafdelingen en overheden	52
5.4 Beleidsdruk door de media	56
5.5 Het bestaan en de ontwikkeling van controleactiviteiten	61
5.6 Druk door de eigen organisatie en werkwijze	66
5.7 Complexiteit van beleidsvraagstukken en beleidsfalen	70
5.8 Andere factoren van beleidsdruk volgens respondenten	73
5.9 Samenvatting	74
6. Gevolgen van beleidsdruk	76
6.1 Werkdruk en werkstress	76
6.2 Ziekteverzuim en personeelsverloop	78
6.3 Inconsistent gemeentelijk beleid en maatschappelijke schade voor derden	79
6.4 Andere gevolgen van beleidsdruk volgens respondenten	80
6.5 Samenvatting	81
7. Conclusies en aanbevelingen	82
7.1 De definiëring van beleidsdruk	82
7.2 Wat zijn mogelijke factoren die leiden tot beleidsdruk?	83
7.3 Wat zijn de gevolgen van beleidsdruk?	87
7.4 Aanbevelingen	88
7.5 Discussie	92
Literatuurlijst	94
BIJLAGEN	98
Bijlage 1 Interviewlijst van vooronderzoek	98
Bijlage 2 Interviewlijst empirisch onderzoek	99
Bijlage 3 Interviewhandleiding	100
Bijlage 4 Introductiebrief voor onderzoek naar beleidsdruk	103
Bijlage 5 Percentages bij verwachtingen over beleidsdruk	104

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Samenvatting

In dit onderzoek staat beleidsdruk, bij ambtelijke organisaties van gemeenten in Nederland, centraal. In de samenvatting worden de aanleiding, probleemstelling, de resultaten van het onderzoek en aanbevelingen besproken.

Aanleiding

Mede als gevolg van de verslechterde financiële positie van de overheid, is er momenteel veel aandacht voor de efficiëntie en effectiviteit van het openbaar bestuur. Overheden moeten bezuinigen en zij moeten hetzelfde werk doen met minder ambtenaren. Derhalve is er veel aandacht hebben voor de efficiëntie en effectiviteit van ambtelijke organisaties. Zowel bij de Rijksoverheid als bij gemeentelijke organisaties in Nederland. Veel onderzoeksrapportages, over de efficiëntie en effectiviteit van ambtelijke organisaties, zijn (volgens critici) gebaseerd op nauwelijks onderbouwde efficiëntiewinsten. Er is daarbij sprake van sturing op input en output. De 'throughput' van ambtelijk handelen krijgt echter weinig aandacht van onderzoekers. Bij de bespreking 'throughput' wordt het gebruik van de term 'beleidsdruk' relevant. Dit is de druk die ontstaat bij beleidsambtenaren in een ambtelijke organisatie tijdens het beleidsproces. Het is een incidentele- of systematische druk die beslag legt op beleidsmatige capaciteit van een ambtelijke organisatie door de omgeving en/of door inefficiënties in de ambtelijke organisatie zelf. Voor het realiseren van beleid zijn verschillende partijen (intern en extern) noodzakelijk. Deze partijen oefenen op allerlei manieren (bewust of onbewust) druk uit op elkaar. Er dienen allerlei (beleidsmatige) zaken gecoördineerd en afgestemd te worden tussen deze partijen om tot beleid te komen. Dit gaat lang niet altijd probleemloos en daardoor ontstaat beleidsdruk. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan problemen bij een intergemeentelijke samenwerking. Of een vragendiarree van politici, waarop een ambtelijke organisatie dient te anticiperen. Het oplossen van dergelijke problemen vergt veel tijd en geld, terwijl ze wellicht voorkomen kunnen worden.

Doelstelling en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is drieledig. Het onderzoek beoogt de achterliggende factoren van beleidsdruk, bij ambtelijke organisaties van gemeenten, in kaart te brengen. Daarnaast heeft het onderzoek als doel om de gevolgen van dit fenomeen te achterhalen. Ten derde richt het onderzoek zich op maatregelen die genomen kunnen worden, door een organisatie, om adequaat met beleidsdruk om te gaan. Deze doelen hebben geleid tot de volgende hoofdvraag:

Welke factoren verklaren beleidsdruk op de ambtelijke organisatie van gemeenten en welke maatregelen kunnen worden genomen door een organisatie om adequaat met beleidsdruk om te gaan?
--

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Uitgangspunt bij het onderzoek is dat beleidsdruk inherent is aan de politiek-ambtelijke omgeving. Echter, het is aannemelijk dat beleidsdruk ook minder functionele aspecten kent die leiden tot inefficiënties in de organisatie. Voor deze aspecten zijn mogelijk maatregelen te nemen om adequaat met beleidsdruk om te gaan. Hier ligt de focus van het onderzoek.

Onderzoeksopzet

In het onderzoek naar beleidsdruk is gebruik gemaakt van twee methoden van onderzoek, namelijk literatuuronderzoek en empirisch onderzoek. Vanuit verschillende theoretische invalshoeken zijn factoren die leiden tot beleidsdruk, de gevolgen van daarvan en maatregelen gepresenteerd. Op basis hiervan zijn verwachtingen geformuleerd over dit fenomeen. Deze verwachtingen zijn getoetst ten tijde van de interviews in het empirische onderzoek, waarin percepties en ervaringen van respondenten centraal staan. In totaal zijn, gedurende het empirische onderzoek, 16 interviews gehouden bij 12 gemeenten in Nederland.

Resultaten van het onderzoek

Factoren van beleidsdruk

Het onderzoek laat zien dat vier factoren een overwegend grotere rol spelen bij het ontstaan van beleidsdruk: (1) de politiek, (2) andere organisatieafdelingen en overheden, (3) de media en (4) de complexiteit van beleid en beleidsfalen. Twee factoren spelen een minder belangrijke rol, namelijk: (1) controle en toezicht en (2) de eigen organisatie en werkwijze. Dit wil overigens niet zeggen dat deze factoren niet van belang zijn bij het ontstaan van beleidsdruk. Het is een fenomeen dat zich bij iedere gemeente, voor iedere respondent, op een andere manier kan manifesteren. Desalniettemin is er een rode draad te destilleren uit de ervaringen en percepties van respondenten.

Beleidsdruk als gevolg van de politiek ontstaat onder andere, doordat er geen goede afstemming is tussen de vraag naar beleid en de beleidscapaciteit van de ambtelijke organisatie. Politici zijn gedreven door (partij/persoonlijke) belangen en de maatschappij. Zij vertalen hun wensen in beleidsvragen, die een ambtelijke organisatie moet oppakken. Hier bestaat echter een risico dat de organisatie overvraagd wordt. Er is dan een onbalans tussen de vraag naar beleid en de beleidscapaciteit. Daarnaast zijn er onverwachte en ongewenste beleidseffecten waar niet altijd rekening mee kan worden gehouden. Ook dit leidt tot een extra beleidsvraag vanuit de politiek. Bovendien leidt een slechte samenwerking tussen politici en ambtenaren tot beleidsdruk. Daarnaast moet er een grondslag zijn voor onderling vertrouwen. Ontbreekt dit, dan kan daardoor beleidsdruk ontstaan bij beleidsambtenaren. Het maken van goede onderlinge afspraken, het 'management van verwachtingen' is belangrijk om adequaat te anticiperen op deze problemen. Opmerkelijk is dat sommige respondenten van mening zijn dat financiële krapte leidt tot beleidsdruk en volgens anderen niet. Als financiële krapte leidt tot beleidsdruk, komt dat veelal door een gebrek aan besluitvaardigheid.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Tevens is het aannemelijk dat afstemming en coördinatie met andere organisatieafdelingen en overheden leidt tot beleidsdruk. Problematisch is de onderlinge verdeling van taken en rollen, alsmede de communicatie tussen partijen. Het wekt irritatie op, het leidt tot doublures in werkzaamheden en soms zelfs tot fouten in het werk van de beleidsambtenaar.

Ook decentralisatie van taken en bevoegdheden van het Rijk naar gemeenten leidt tot beleidsdruk. Hier is namelijk sprake van extra beleidsmatig werk voor de ambtelijke organisatie. Het 'management van verwachtingen' is een maatregel om adequaat met deze problematiek om te gaan. Het is een geheel van basisregels ter bevordering van een goede onderlinge samenwerking.

De incidentgerichtheid van de media speelt eveneens een belangrijke rol. Beleidsdruk ontstaat wanneer politici 'gevoelig zijn' voor de media. Het kan leiden tot spoedopdrachten voor de ambtelijke organisatie, die eigenlijk geen prioriteit hebben. Bovendien zijn ze vaak niet te verenigen met de lange termijn beleidsdoelen van de organisatie. Het is een probleem dat opgelost kan worden door ambtelijke durf. Durf 'nee' te zeggen. Daarnaast speelt ook hier 'management van verwachtingen' een sleutelrol als oplossing voor de problematiek. Opvallend is dat er nauwelijks sprake lijkt te zijn van scoringsdrang door politici in de media. En dat sociale media niet als een probleem, maar eerder als een kans wordt gezien.

Ook de complexiteit van beleidsvraagstukken en beleidsfalen lijkt een belangrijke factor van beleidsdruk te zijn. De inspanningen, die een ambtelijke organisatie moet leveren om beleid te realiseren, zijn zwaar. Er zijn verschillende actoren met andere percepties, belangen en oplossingen voor problemen die verenigd moeten worden. Dit vergt veel tijd en geld van een ambtelijke organisatie. Zeker als er sprake is van verwarring of van conflictsituaties. Ook hier kan het goed 'managen van verwachtingen' de oplossing zijn. Het maken van heldere afspraken tussen alle partijen aan de voorkant van een beleidsproces.

Tenslotte zijn er twee factoren die minder relevant lijken bij het ontstaan van beleidsdruk. Ten eerste is dat beleidsdruk als gevolg van controle en toezicht. Over het algemeen lijken organisaties gewend te zijn geraakt aan het bestaan van controlemechanismen en (diversiteit) toezichthouders. Overigens zien sommige wel een stijgende trend in het aantal controlemechanismen. Aandacht voor deregulering is belangrijk om adequaat met deze problematiek om te gaan. Ten tweede lijkt ook de eigen organisatie en werkwijze nauwelijks van invloed op het ontstaan van beleidsdruk. De organisatiecultuur, de werkprocessen en kwaliteit van personeel is slechts voor een minderheid van de respondenten een factor van beleidsdruk. Als maatregel kan een organisatie Lean Six Sigma toepassen. Hierbij worden, kort gezegd, werkprocessen geanalyseerd en geoptimaliseerd.

Gevolgen van beleidsdruk

De vooraf geformuleerde verwachtingen over de gevolgen van beleidsdruk zijn bevestigd in het onderzoek. Beleidsdruk is één van de factoren die kan leiden tot werkdruk en werkstress bij beleidsambtenaren. Het is ook een factor die kan leiden tot ziekteverzuim en personeelsverloop. En bovendien kan het (soms) leiden tot inconsistent gemeentelijk beleid en daardoor maatschappelijke schade voor derden c.q. imagoschade voor de gemeente. Een belangrijke notie is dat ook andere factoren van invloed kunnen zijn op het ontstaan van deze gevolgen.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Maatregelen

Het inpassen van maatregelen om adequaat met beleidsdruk om te gaan is maatwerk. Iedere gemeente kent zijn eigen specifieke problemen. Situationeel dient dan ook bekeken te worden hoe problemen met beleidsdruk het meest effectief aangepakt kunnen worden. Echter, aan de basis van de problematiek bij beleidsdruk ligt veelal het ontbreken van goede onderlinge afspraken aan de voorkant van een beleidsproces. Het actief 'managen van verwachtingen' is derhalve de belangrijkste maatregel om adequaat met beleidsdruk om te gaan. Er dienen heldere afspraken gemaakt te worden over taken, de uitwisseling van informatie, planning, wijze van besluitvorming en bijvoorbeeld de omgang van conflictsituaties.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

1. De probleemstelling

1.1 Aanleiding

Op 31 maart 2011 publiceerde de website Binnenlandsbestuur.nl een artikel over de 'vragendarree' van de gemeenteraad in Gouda (*Strippen voor de raad*. Binnenlandsbestuur.nl. 31 maart 2011). In de gemeente Gouda is sprake van een tendens waarbij gemeenteraadsleden herhaaldelijk vragen stellen aan het college van Burgemeester & Wethouders (B&W). Een raadslid in Gouda is van mening dat er zelfs zoveel vragen gesteld dat hij zich afvraagt wat het politieke doel van al die vragenstellerij is. Immers het antwoord op de gestelde vragen doet er voor politici in Gouda niet toe, stelt een gemeenteraadslid. "*Die vragen zijn voor de bühne (Strippen voor de raad*. Binnenlandsbestuur.nl. 31 maart 2011)." Het ongewenste effect van deze veelheid aan politieke vragen is dat het ambtelijk apparaat veel tijd en geld kwijt is aan de beantwoording van vragen vanuit de politiek. Krins vindt dat er door politici selectiever gebruik moet worden gemaakt van het recht om vragen te stellen, want een spervuur aan vragen tast de geloofwaardigheid van het vragenrecht aan. En bovendien heeft het negatieve consequenties voor de organisatie in termen van efficiëntie en effectiviteit. Ook in andere gemeenten lijken ambtelijke organisaties last te hebben van het volume aan raadvragen die zij moeten beantwoorden. Zo publiceerde de Limburger Courant al eerder een artikel waaruit bleek dat ambtelijke organisaties het druk hebben met de beantwoording van raadvragen. En wederom wordt gesteld dat het aantal raadvragen de ambtelijke organisatie veel geld en tijd kost (*De zin en onzin van raadvragen*. Limburger Courant. 23 november 2007).

Uit de artikelen van Binnenlandsbestuur.nl en de Limburger Courant kan worden opgemaakt dat raadvragen leiden tot een zekere druk op de ambtelijke organisatie. Maar niet alleen schriftelijke vragen vanuit de lokale politiek leiden tot druk op het ambtelijk apparaat. Van Twist, Karré en Cels (2010) spreken in dit kader bijvoorbeeld van een overdaad aan wet- en regelgeving, veelal ontstaan door acties van actoren buiten het publieke domein. Media en kritische burgers roepen dan om meer regels. Politici komen vervolgens tegemoet aan deze roep, omdat ze politieke daadkracht willen tonen. Dit leidt bij de ambtelijke organisatie tot werkdruk, omdat de ingestelde regels gehandhaafd moeten worden (Van Twist, Karré en Cels, 2010: 2). Daarnaast kan het ook nog eens zo zijn dat ambtenaren en bestuurders veel tijd kwijt zijn aan overleg en afstemming van beleid, bijvoorbeeld bij intergemeentelijke samenwerking op een bepaald beleidsterrein. Kortom, er zijn op voorhand wel meerdere factoren denkbaar die zorgen voor druk op de ambtelijke organisatie.

Bij de Rijksoverheid is onderzoek naar de factoren die leiden tot druk op de ambtelijke organisatie in volle gang. Hierbij wordt gesproken over de term 'beleidsdruk'. Dit is de druk die voortkomt uit of samenhangt met de vorming en uitvoering van beleid en die zijn oorzaak heeft in beleidspraktijken (Van Twist, Karré en Cels, 2010: 3). Het gaat dan om de druk die door de omgeving (maatschappij, politiek en ambtelijke omgeving) op ambtelijke organisaties van gemeenten wordt gelegd, alsmede de druk die voortkomt uit de aard en werkwijze van de organisatie zelf. In de Nota Vernieuwing Rijksdienst wordt gesteld dat onderzoek naar beleidsdruk wellicht mogelijkheden biedt om efficiënter en effectiever te gaan werken.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

1.2 Het probleem

In april 2010 zijn verschillende heroverwegingsrapportages aangeboden aan de Tweede Kamer om met varianten om bezuinigingen te realiseren binnen de overheid. Deze bezuinigingen zijn noodzakelijk door de verslechtering van de financiële positie van de Nederlandse overheid. Eén van deze rapportages is tot stand gekomen onder leiding van Chris Kalden. Dat is het rapport 'brede heroverwegingen: openbaar bestuur'. In dit rapport is veel aandacht voor de efficiëntie en effectiviteit van het openbaar bestuur. Overheden moeten gaan bezuinigen, er moet gewerkt worden met minder ambtenaren en er moet meer aandacht zijn voor efficiëntie bij ambtelijke organisaties (Rapport Brede heroverwegingen: Openbaar bestuur, 2010: 7).

Critici in Nederland stellen dat de pogingen tot heroverweging zoals het rapport 'brede heroverwegingen: openbaar bestuur' is gebaseerd op niet of nauwelijks onderbouwde efficiencywinsten. Winsten die behaald kunnen worden door samenvoeging en/of schaalvergroting van organisaties (De Groot, 2010: 2). De veronderstelling bij dergelijke heroverwegingen is dat een zekere inzet van capaciteit, in termen van middelen en menskracht, leidt output en prestaties. Maar de 'black box' van de ambtelijke organisatie blijft gesloten bij heroverwegingsoperaties. Er wordt weliswaar gekeken naar efficiëntie en effectiviteit van het openbaar bestuur, maar er is geen aandacht voor de 'throughput' van ambtelijk handelen. En juist in deze 'throughput' zit wellicht ruimte voor interventie. Om te komen tot een gefundeerd advies over meer efficiëntie en effectiviteit in een ambtelijke organisatie, is inzicht in de oorzaken en gevolgen van beleidsdruk van belang, aldus Mark van Twist (Hoogleraar Bestuurskunde). Voordat deze adviezen echter gegeven kunnen worden, moet stilgestaan worden bij het feit dat belangrijke vragen over beleidsdruk op gemeentelijk niveau (nog) onbeantwoord zijn. Dit zijn vragen zoals: Welke factoren liggen ten grondslag aan beleidsdruk? Welke invloed heeft beleidsdruk op de ambtelijke organisaties van gemeenten? En hoe kunnen zij hiermee omgaan? Een systematisch onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten ontbreekt op dit moment en is noodzakelijk om deze vragen te beantwoorden.

Uitgangspunt bij het onderzoek is dat beleidsdruk inherent is aan de ambtelijke realiteit. Het hoort bij de wijze waarop ons publieke systeem is georganiseerd. Echter, in de praktijk kan het ook voorkomen dat beleidsdruk negatieve effecten heeft (Van Twist, Karré en Cels, 2010: 21). Bijvoorbeeld dat ambtenaren overspannen raken omdat 'wispelturige politici' constant vragen om beleid wat nauwelijks te verwezenlijken is. Tevens kan beleidsdruk leiden tot foutieve besluiten en/of vertraagde besluiten door ondoorzichtige overlegstructuren tussen politici en ambtenaren onderling. Dit zijn (slechts) voorbeelden van inefficiënties in ambtelijke organisaties als gevolg van beleidsdruk. Deze en tal van andere gevolgen van beleidsdruk zijn denkbaar.

1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek kan in drie delen worden opgesplitst. Een eerste doel is om de achterliggende factoren van beleidsdruk bij ambtelijke organisaties van gemeenten in kaart te brengen. Een tweede doel is om de gevolgen van beleidsdruk bij ambtelijke organisaties van gemeenten te achterhalen. Ten derde richt het onderzoek zich op maatregelen die genomen kunnen worden, door een ambtelijke organisatie, om adequaat met beleidsdruk om te gaan. Het onderzoek is kwalitatief verkennend/ontwerpend van aard. Het is gericht op percepties en ervaringen van respondenten.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

1.4 Vraagstelling

Om de bovenstaande doelstelling te kunnen realiseren dienen de volgende hoofd- en deelvraag te worden beantwoord:

Welke factoren verklaren beleidsdruk op de ambtelijke organisatie van gemeenten en welke maatregelen kunnen worden genomen door een organisatie om adequaat met beleidsdruk om te gaan?

1. *Wat zijn mogelijke factoren die leiden tot beleidsdruk?*
Een belangrijke eerste stap in het onderzoek is om een eerste indruk te krijgen van de factoren die leiden tot beleidsdruk. Aan de hand van verkennend onderzoek wordt het begrip beleidsdruk geconceptualiseerd. Het verkennend onderzoek bestaat uit literatuuronderzoek en verkennende gesprekken met diverse deskundigen.
2. *Wat zijn de gevolgen van beleidsdruk voor de ambtelijke organisaties van gemeenten?*
Bij deze deelvraag wordt nagegaan welke gevolgen beleidsdruk heeft voor de ambtelijke organisaties van gemeenten. Leidt beleidsdruk tot werkdruk en/of werkstress? En leidt beleidsdruk tot ziekteverzuim en/of personeelsverloop binnen het ambtelijk apparaat? Of tot inconsistent beleid en daardoor (im)materiële schade voor derden? Voor deze vragen wordt gezocht naar een (aannemelijk) antwoord.
3. *Wat zijn mogelijke maatregelen voor ambtelijke organisaties van gemeenten om adequaat om te gaan met beleidsdruk?*
Tenslotte is onderzoek gedaan naar de wijze waarop adequaat kan worden omgegaan met beleidsdruk door een ambtelijke organisatie. Kan de problematiek bij beleidsdruk worden aangepakt? De beantwoording van deze vraag is van belang om uiteindelijk te komen tot maatregelen om op een adequate manier om te gaan met beleidsdruk.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

1.5 Vooronderzoek naar beleidsdruk

Voorafgaand aan het empirische onderzoek, is een vooronderzoek uitgevoerd. Daarom wordt deze eerste fase van het onderzoek nu besproken. Het vooronderzoek bestaat uit literatuuronderzoek, een documentenanalyse en een aantal verkennende interviews met ervaringsdeskundigen. Het literatuuronderzoek heeft als basis een essay over beleidsdruk, geschreven door Van Twist, Karré en Cels (2010). In dit essay hebben zij beleidsdruk geconceptualiseerd. Deze conceptualisering is aangevuld aan de hand van een literatuurstudie.

Er is daarnaast een documentenanalyse uitgevoerd. Met behulp van Google.nl is gezocht naar documenten waarin de term 'beleidsdruk' naar voren kwam. Dit gaf honderden resultaten. Indien beleidsdruk in een document werd genoemd, is gekeken in welke context beleidsdruk werd besproken en op welke manier invulling was gegeven aan het begrip. Indien bruikbaar, is informatie uit het document gebruikt in hoofdstuk 2 en 3.

Daarnaast is empirisch vooronderzoek gedaan om het begrip beleidsdruk verder aan te scherpen. Dit is gedaan om te bepalen of de factoren van beleidsdruk (op basis van literatuuronderzoek) op onderdelen nog verder aangepast of aangevuld moesten worden. Er zijn daartoe interviews afgenomen met verschillende ervaringsdeskundigen. Het vooronderzoek heeft als doel gehad om een beeld te krijgen van de factoren en gevolgen van beleidsdruk in praktijk. Daarom is er voor gekozen om een breed publiek van deskundigen te interviewen om een breed beeld te krijgen van hoe ambtenaren denken over beleidsdruk bij ambtelijke organisaties van gemeenten. Zo zijn er verschillende functionarissen geïnterviewd (bijlage 1).

In het vooronderzoek is gebruik gemaakt van interviews met een open karakter. De informatie die uit deze interviews naar voren is gekomen, is anoniem verwerkt. De verzameling van informatie aan de voorkant van het onderzoek heeft ertoe geleid dat bepaalde verwachtingen zijn geformuleerd over de factoren die leiden tot beleidsdruk en de gevolgen daarvan. De formulering van deze verwachtingen zijn van belang om beter richting te kunnen geven aan de interviews in het empirische onderzoek. Het vooronderzoek is de basis voor een vragenlijst die gebruikt gaat worden in vervolg van dit onderzoek. In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de strategie- en methoden voor het vervolg van dit onderzoek.

1.6 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Het fenomeen beleidsdruk is niet geheel nieuw voor ambtelijke organisaties van gemeenten. Het is eigenlijk iets wat ambtenaren al decennia lang bezighoudt. Sinds de intrede van het New Public Management (NPM) in de jaren '80 van de 20^{ste} eeuw zijn ambtenaren al op zoek naar de 'perfecte combinatie' van de drie E's: Economie, Efficiency en Effectiviteit. Hierbij wordt gekeken naar een betere of andere taakverdeling tussen ambtenaren en een verminderde coördinatielast bij bijvoorbeeld intergemeentelijke samenwerking. Maar het vinden van de 'perfecte combinatie' wordt bemoeilijkt door externe- en interne prikkels die leiden tot beleidsdruk op het ambtelijk apparaat van een gemeente. Met dit onderzoek wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de zoektocht naar een meer efficiënte en effectieve ambtelijke organisatie van gemeenten.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Onderzoek naar de factoren achter beleidsdruk maakt het mogelijk om te kijken of binnen de ambtelijke organisaties van gemeenten ruimte is voor meer efficiëntie en effectiviteit. Het onderzoek nodigt organisaties uit om kritisch te kijken naar hun eigen functioneren in een dynamische en complexe omgeving. Zeker ook in het kader van de huidige bezuinigingsoperaties binnen de overheid is onderzoek naar beleidsdruk een maatschappelijk belangrijk thema.

Alhoewel het fenomeen beleidsdruk niet nieuw is, is de term beleidsdruk wel nieuw in de Bestuurskunde. Er is nog geen systematisch wetenschappelijk onderzoek verricht naar de mechanismen die schuil gaan achter dit begrip. Derhalve is het gepast om kwalitatief verkennend onderzoek te doen naar beleidsdruk. Dit onderzoek is gericht op ervaringen en percepties van respondenten. Hiermee wordt beoogd om een bijdrage te leveren aan de theoretische kennis over beleidsdruk. Op basis hiervan kan antwoord worden verkregen op de vraag welke factoren leiden tot dit fenomeen, welke gevolgen dit heeft en hoe een ambtelijke organisatie adequaat kan omgaan met beleidsdruk.

1.7 Afbakening

In dit onderzoek wordt ingegaan op hoe beleidsdruk bij een aantal specifiek geselecteerde ambtelijke organisaties van gemeenten wordt ervaren. Het is een verkennend onderzoek om het fenomeen beleidsdruk beter te kunnen begrijpen, aan de hand van kennis en ervaringen uit de praktijk. In dit kader kan daarom gesproken worden van subjectieve druk en niet van objectieve druk. Het onderzoek streeft naar aannemelijke en aanvaardbare conclusies. Het doen van een uitspraak als 'beleidsdruk leidt tot ziekteverzuim' of 'beleidsdruk leidt tot personeelsverloop', is niet het streven. Maar waar het om gaat is of het aannemelijk kan worden geacht dat, de factor beleidsdruk invloed kan hebben op (bijvoorbeeld) het ziekteverzuim bij ambtenaren.

Bij dit onderzoek over beleidsdruk wordt aandacht geschonken aan de 'top-down relatie' tussen factoren die (kunnen) leiden tot beleidsdruk op de ambtelijke organisatie van een gemeente en de consequenties daarvan. Hierbij wordt tevens gezocht naar maatregelen die een organisatie kan nemen om adequaat met beleidsdruk om te gaan.

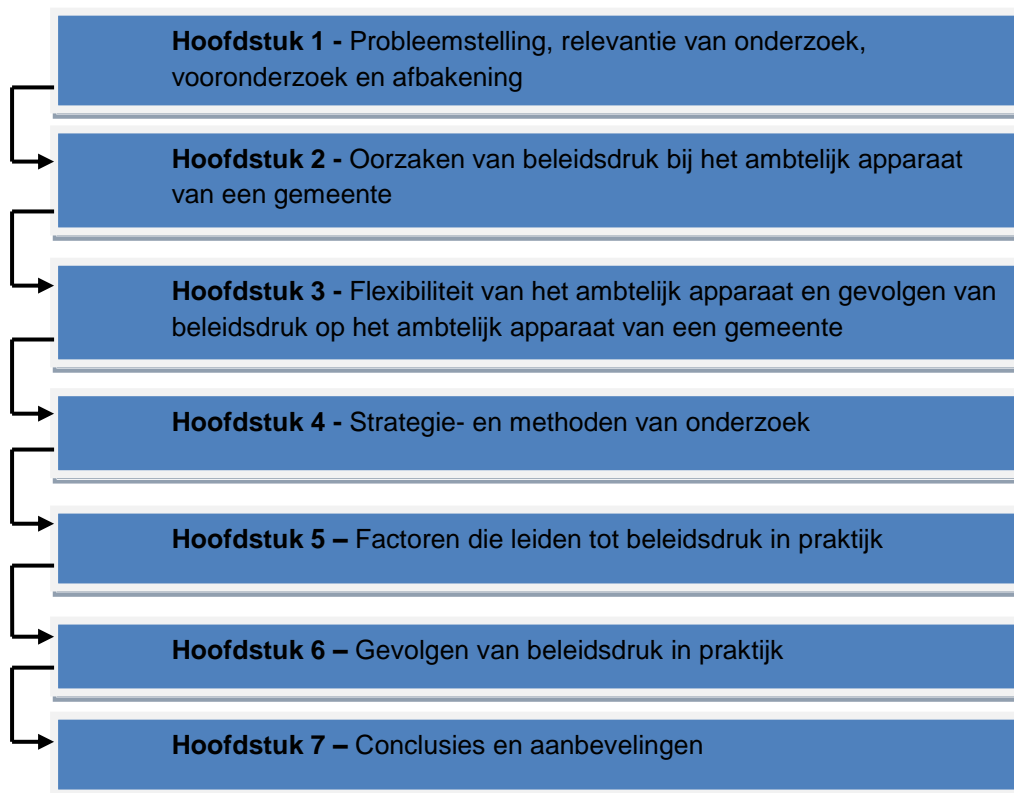
De maatregelen voor beleidsdruk kunnen worden opgesplitst in twee soorten. (1) Een organisatie kan zich aanpassen aan de omgeving. (2) Een organisatie kan maatregelen treffen die gericht zijn op het beïnvloeden van dezelfde omgeving. De maatregelen zijn zoveel mogelijk toegespitst op problemen in een specifieke situatie van een bepaalde gemeente. Dat wil zeggen dat het onderzoek niet de ambitie heeft om generaliserende maatregelen te presenteren die voor alle gemeenten in Nederland toepasbaar zijn.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

1.8 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport is opgebouwd aan de hand van verschillende hoofdstukken (zie figuur 1). Hoofdstuk 2 en 3 is het resultaat van literatuuronderzoek (en verkennende gesprekken). In hoofdstuk 2 worden de factoren van beleidsdruk uitgebreid behandeld en worden verwachtingen geformuleerd. Hierin is de conceptualisatie door Van Twist, Karré en Cels (2010) leidend. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de flexibiliteit van het ambtelijk apparaat. Dit lijkt een bepalende factor te zijn voor de mate waarin een organisatie in staat is om te anticiperen op beleidsdruk. Daarnaast gaat dit hoofdstuk in op de (disfunctionele) gevolgen van beleidsdruk voor de ambtelijke organisatie. In hoofdstuk 4 wordt de strategie en methode van onderzoek nader toegelicht. Hierin worden de stappen besproken die zijn ondernomen in het empirische onderzoek. Hoofdstuk 5 en 6 geven vervolgens de resultaten van het empirische onderzoek weer. Hoofdstuk 5 bespreekt de factoren die leiden tot beleidsdruk. En in hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de gevolgen van beleidsdruk. Tenslotte wordt in hoofdstuk 7 antwoord gegeven op de deelvragen van het onderzoek en de hoofdvraag. Er worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.



Figuur 1: Structuur van het onderzoeksrapport

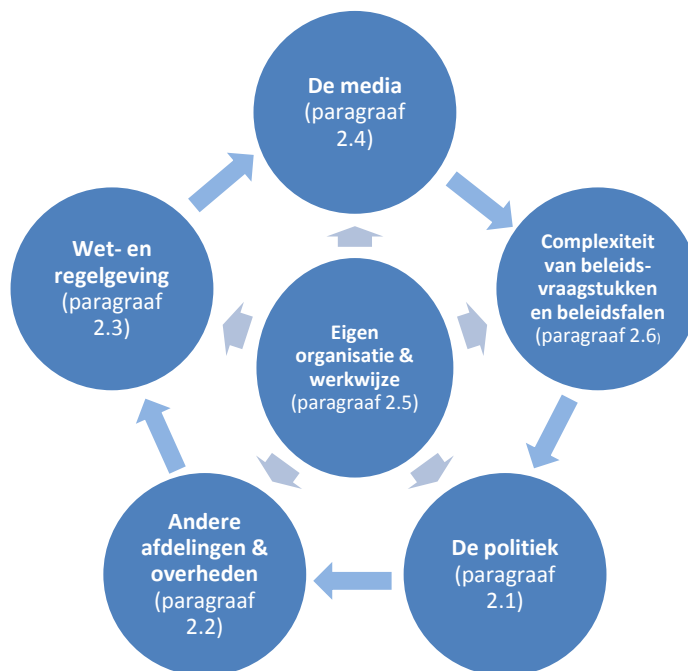
Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

2. Beleidsdruk bij gemeenten: een eerste verkenning

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van een verkennende literatuurstudie een indicatie gegeven van wat beleidsdruk is. Leidraad hiervoor is de conceptualisering van beleidsdruk zoals deze is opgesteld in een essay van Van Twist, Karré en Cels. Zij hebben beleidsdruk geconceptualiseerd als: *de druk die voortkomt uit of in ieder geval samenhangt met de (besluit-)vorming en uitvoering van beleid en die zijn oorzaak heeft in beleidspraktijken. Het gaat dan om de druk die uit de omgeving op ambtelijke organisaties van gemeente wordt gelegd, alsmede de druk die voortkomt uit de aard en werkwijze van de organisatie zelf* (Van Twist, Karré en Cels, 2010: 17).

Deze conceptualisering is de basis, maar is aangevuld met andere theoretische invalshoeken en inzichten die zijn verkregen uit verkennende gesprekken met ervaringsdeskundigen (figuur 2). Resultaat van deze verkenning is een reeks van geformuleerde verwachtingen die de belangrijkste factoren achter beleidsdruk aanwijzen. Alvorens het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting, wordt in paragraaf 2.7 de 'positieve kant' van beleidsdruk belicht. Alhoewel de focus ligt op disfunctionele aspecten, kan niet voorbij worden gegaan aan de andere kant van de medaille. Al is het maar om te laten zien dat beleidsdruk niet louter 'negatief' is.



Figuur 2: Conceptualisering van beleidsdruk (ontleent aan Van Twist, Karré en Cels, 2010: 17) inclusief toevoeging

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

2.1 *Beleidsdruk ontstaan door de politiek*

Een eerste factor die beleidsdruk op het ambtelijke apparaat veroorzaakt is afkomstig van de ambities van politici. Van Twist, Karré en Cels (2010: 8) stellen dat op relatief korte termijn complexe maatschappelijke vraagstukken moeten worden doorvertaald naar adequaat beleid. Hierbij moet rekening worden gehouden met alle eisen, regels en procedures voor de vorming en uitvoering van beleid. Ambtenaren bieden ondersteuning bij het realiseren van de ambities die politici hebben. Hupe (2007: 209) stelt in dit kader dat politici brede en diffuse belangen hebben. Politici hebben de ambitie om de wereld te veranderen vanuit een moreel plichtsbesef, een (ideologische) visie of door een gevoel van maatschappelijke verantwoordelijkheid (Van Twist, Karré en Cels 2010: 6). Hun ambities worden gestimuleerd door opiniepeilingen en verwachtingen uit de omgeving.

Verwachtingen uit de omgeving kunnen worden doorgegeven aan politici aan de hand van pressiegroepen. Deze organisaties proberen hun wensen en eisen op de beleidsagenda van politici te krijgen door media te mobiliseren of steunpunten binnen politieke partijen te krijgen (De Baas, 1995: 98-99). Pressiegroepen lijken vooral veel invloed te hebben op gemeenteraadsleden, deze staan namelijk dichter bij alledaagse gebeurtenissen in een gemeente, zo blijkt uit het merendeel van de interviews.

Bovendien speelt 'de burger' in de lokale politiek een steeds belangrijkere rol bij politieke besluitvorming (Boogers, 2010: 43). De afgelopen jaren hebben gemeenten de afstand tussen burgers en de politicus verkleind door ervoor te zorgen dat de twee partijen gemakkelijker met elkaar in contact kunnen komen. Daarnaast hebben sommige gemeenten ervoor gezorgd dat burgers spreekrecht hebben tijdens raadsvergaderingen. Ook komt beleid tot stand door middel van interactie tussen politiek en burgers. Bij de ontwikkeling van een wijk zijn bijvoorbeeld bewoners, bewonersorganisaties, bedrijven en maatschappelijke instellingen betrokken (Boogers, 2010: 45).

Ook de bestuursstijl van de politicus kan invloed hebben op de samenwerking met het ambtelijke apparaat, zo stelt Nieuwenkamp (2001: 79). De mate waarin een politicus samenwerkt met de ambtelijke organisatie kan bepalend zijn voor de beleidsdruk. Zo kan een politicus die met name electorale steun wil verwerven, door populaire maatregelen te nemen, zorgen voor meer beleidsdruk op het ambtelijk apparaat. Dit in tegenstelling tot een politicus die samenwerkt met ambtenaren aan pragmatische oplossingen, waarvan veronderstelt kan worden dat deze politicus zorgt voor minder beleidsdruk (Nieuwenkamp 2001: 79).

Ambtenaren moeten vervolgens beleidsinstrumenten ontwikkelen om de door de politici geformuleerde ambities te realiseren (Van Twist, Karré en Cels 2010: 6). In dit verband kan gesproken worden van de 'klassieke ambtenaar'. De ambtenaar is ondergeschikt en handelt overeenkomstig de wens van de politicus (Hupe, 2007: 210). Echter, het huidige bureaucratische systeem in Nederland verhindert dat er snel beleid kan worden ontwikkeld. De bureaucratie is zo georganiseerd dat een ambtenaar voorspelbaar, zorgvuldig en consistent werkt (Bovens, 't Hart en van Twist, 2007: 219). Goed voor de rechtszekerheid van burgers, maar tegelijkertijd zorgt deze manier van werken ervoor dat niet altijd adequaat gereageerd kan worden op politiek-bestuurlijke opdrachten. Een beleidsafweging behoeft veel afstemming en overleg met verschillende organisatie afdelingen en derhalve ontstaat beleidsdruk binnen de organisatie.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Daarnaast is het zo dat sommige beleidseffecten onverwacht en/of ongewenst zijn en om die reden om nieuwe inspanningen vragen (Van Twist, Karré en Cels 2010: 7). In dit kader kan ook gesproken worden van 'bounded rationality' (Bekkers, 2007: 195-196). Dit houdt in dat beslissers streven naar oplossingen, waarbij wordt gekeken naar een beperkt aantal alternatieve oplossingsrichtingen. Dit komt omdat onvoldoende informatie beschikbaar is en kan worden verwerkt door beleidsmakers, waardoor zij ook een beperkt aantal oplossingen, kosten en baten in ogenschouw nemen. Hierdoor wordt een suboptimale alternatieve oplossingsrichting gekozen. Dit leidt tot onvoorziene en schadelijke neveneffecten. Hierop moet aanvullend en gestapeld beleid worden ontwikkeld als reactie op de negatieve gevolgen van eerder geformuleerd beleid (Van Twist, Karré en Cels 2010: 7).

Maar het kan ook zijn dat het effect van beleid naar verloop van tijd afneemt. Beleid beoogt een gedragsverandering van burgers, maar dezelfde burgers slagen er naar verloop van tijd in om voor hen ongunstige effecten van beleid te vermijden door ontwijking of bijvoorbeeld ongehoorzaamheid (De Baas, 1995: 270). Deze afname van effectiviteit zorgt ervoor dat beleidsambtenaren nieuwe maatregelen moeten verzinnen om beleid weer effectief te maken. Uiteindelijk zal deze 'beleidsaccumulatie' leiden tot verstopping van het beleidsproces (De Baas, 1995: 271).

Tevens kan beleidsdruk ontstaan omdat politici hun verkiezingsbeloften moeten waarmaken in een relatief korte collegeperiode. Voordat een wethouder zich heeft ingewerkt, bekend is met het reilen en zeilen van zijn ambtelijke organisatie, en beleidsplannen heeft uitgewerkt kunnen twee jaar verstreken zijn. De periode om dan nog zaken gedaan te krijgen is dan relatief kort. Daarom hebben politici altijd haast om beleid te realiseren, zij worden immers afgerekend bij de verkiezingen op behaalde resultaten (Van Twist, Karré en Cels 2010: 8). Uit twee interviews komt ook expliciet naar voren dat beleid te vaak en te snel verandert door scoringsdrang. Dit is echter niet het resultaat van de relatief korte bestuursperiode van politici. Het hangt met name af van de persoonlijke eigenschappen van een bestuurder. Daarnaast is bij een tweetal verkennende interviews naar voren gekomen dat de stabiliteit van de coalitie een belangrijke factor is die bepalend is voor het ontstaan van beleidsdruk.

Een andere factor die van belang kan zijn, is beleidsdruk door bezuinigingen bij gemeenten. Deze vorm van beleidsdruk kan bij politieke dominantie geschaard worden. Besluiten om te bezuinigen worden veelal genomen door politici (al dan niet op advies van ambtenaren). Lees een willekeurig collegeprogramma en zie daar bezuinigingen. De gemeente Alphen aan de Rijn schrijft hierover in haar collegeprogramma: *"Dat er bezuinigd gaat worden is zeker, maar op dit moment kan nog niet worden gezegd welk bedrag en wanneer dat gaat plaatsvinden (Alphen aan de Rijn, 2010:4)."* Deze gemeente geeft op voorhand al aan dat ondanks alle onzekerheden, maatregelen genomen worden en voorbereidingen worden getroffen voor de komende jaren. Hier lijkt dus sprake van beleidsdruk als gevolg van financiële krapte. Maar ook de gemeente Hoorn heeft te maken met beleidsdruk als gevolg van bezuinigingen. Het college in deze gemeente schrijft hierover het volgende: *"De gemeente moet de komende jaren fors bezuinigen. De gemeente zal daarom een groot aantal taken verminderen of zelfs afstoten. Dit zal soms pijn doen, maar biedt ook nieuwe kansen"* (Hoorn, 2010: 3)."

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Ook hier worden ambtenaren aan het werk gezet om op een creatieve manier om te gaan met de financiële krapte. In een interview met een gemeente wordt hierover gezegd: *“Kijk, wat heel actueel is zijn bijvoorbeeld bezuinigingen. Die gaan erg ver voor de gemeente. We moeten echt een flink aantal miljoenen structureel gaan bezuinigen. En dat heeft zijn effect enerzijds op het programmabudget en anderzijds op het apparaat. En die discussie wordt nu gevoerd en dat is een behoorlijk pittige opdracht. En je ziet dus dat het ambtenaren dwingt om anders na te gaan denken over het functioneren. (...) Maar de ambtelijke organisatie zal zich altijd schikken naar de wensen van de politiek.”*

Er is bij beleidsdruk sprake van een soort politieke dominantie, waardoor een ‘beleidslawine’ ontstaat. Politieke leiders voelen zich gesterkt door het primaat van de politiek en geven dat in praktijk vorm door dwingende regels en instructies aan het ambtelijke apparaat op te leggen (t Hart en Wille, 2002: 39). Politieke rationaliteit voert de boventoon in het beleidsproces en vergroot de kans op ad-hoc beleid, onuitvoerbare regelproductie en een grillig en onvoorspelbaar overheidsoptreden. Uit verkennende gesprekken is naar voren gekomen dat beleidsdruk als gevolg van politieke dominantie aanwezig is. De belangrijkste elementen van beleidsdruk als gevolg van de politiek zijn weergegeven in figuur 3.

<i>Factor politiek</i>	<ul style="list-style-type: none">• Ambities van politici• Samenwerking tussen politiek en ambtenaar• Onverwachte- en ongewenste beleidseffecten• Financiële krapte
------------------------	--

Figuur 3: Overzicht van factor ‘politiek’ bij beleidsdruk

2.2 Beleidsdruk door andere organisatieafdelingen en overheden

Een tweede factor die leidt tot beleidsdruk is de zogenoemde institutionele interferentie door bureaupolitisme (Van Twist, Karré en Cels 2010: 9). In dit kader kan worden gesteld dat onderhandelingen tussen individuele actoren als representanten van hun bestuurslaag of organisatieonderdeel bepalen welke koers gekozen wordt in een beleidsproces (Hupe, 2007: 192). Iemand's standpunt hangt af van zijn positie. Hoewel in het Nederlandse beleidssysteem het uitgangspunt is dat ambtenaren geen politiek horen te bedrijven of neutraal moeten zijn, wordt tegelijk wel degelijk van ambtenaren verwacht dat ze meedoen in de noodzakelijke uitruil van belangen en de dans om macht (Bovens, t' Hart en Van Twist, 2007: 314). *“De ontaarding van deze strijd kan soms heilzaam zijn, omdat deze kan bijdragen aan creativiteit of om bepaalde belangen en waardeafwegingen scherper te krijgen, maar kan ook verlamdend werken (Bekkers, 2007: 202).”*

In dit kader kan ook gesproken worden over bureaupolitiek. Bureaupolitiek ontstaat door onderlinge concurrentie tussen overheidsafdelingen en/of -organisaties. Er is sprake van bureaupolitiek wanneer: 1) er verschillende spelers zijn met uiteenlopende belangen; 2) geen van de spelers doorzettingsmacht heeft; 3) onderhandelingen en compromisvorming noodzakelijk zijn; en 4) veel onderhandelings- en manoeuvreerruimte is in de uitvoeringsfase (Bovens, t' Hart en Van Twist, 2007: 312). Rosenthal (1988: 8) beschrijft de overheidsbureaucratie als een ‘conglomeraat van belangen’.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Die belangen worden zo sterk als mogelijk verdedigd met de middelen die daarvoor ter beschikking staan. Dit hoeft niet altijd slecht te zijn. Zo kan bureaupolitiek bijdragen aan een afgewogen toe- en verdeling van waarden in de maatschappij (Rosenthal, 1998: 8). Maar concurrentie tussen overheidsorganisaties kan ook negatieve effecten hebben. Beleidsdruk ontstaat wanneer bureaupolitiek overslaat naar bureaupolitisme. De verdediging van belangen is dan zo extreem dat bijvoorbeeld besluitvorming uitblijft. Ambtelijke organisaties blijven ruziën, nog lang nadat het besluit is genomen (Rosenthal, 1988: 9). Er is sprake van emotie, strijd, verschillende opvattingen, belangen botsen en samenwerking op een beleidsveld vergt veel tijd en gedoe en daardoor beleidsdruk op de ambtelijke organisatie van gemeenten.

Ook bij intergemeentelijke samenwerking bestaat het risico op beleidsdruk als gevolg van bureaupolitisme. Intergemeentelijke samenwerking is desalniettemin steeds vaker wens of noodzaak om bijvoorbeeld schaalvoordelen bij ambtelijke organisaties te realiseren. Wanneer bureaupolitisme de norm wordt bij samenwerking, kan dit leiden tot een ineffectief en inefficiënt overheidsapparaat, door een ambtelijke loopgravenoorlog (Bovens, 't Hart en Van Twist, 2007: 313). De actoren hebben dan allemaal (verschillende) belangen bij de oplossing van het probleem (Klijn, 2008: 9). Maar deze actoren zijn ook allemaal wederzijds afhankelijk van elkaar. Zo kunnen actoren hun doelen niet realiseren zonder de ondersteuning van andere actoren (Klijn en Koppenjan, 2001: 181). Hier ontstaat beleidsdruk doordat coördinatie en afstemming, over een beleidskwestie, leidt tot onnodig veel extra werk voor ambtelijke organisaties.

Maar naast intergemeentelijke samenwerking is ook samenwerking tussen andere bestuurslagen noodzakelijk om beleid succesvol te realiseren. De studie naar 'multi-level governance' laat zien dat er sprake is van wederkerige afhankelijkheid tussen bestuurslagen bij de ontwikkeling van beleid. Zo lijken gemeenten financieel vrijwel volledig afhankelijk te zijn van het Rijk, maar lijkt het Rijk in beleidsinhoudelijk en organisatorisch opzicht juist afhankelijk te zijn van gemeenten (Hupe, 2007: 172). Dit leidt in principe niet tot problemen tenzij een gemeente te veel taken en verantwoordelijkheden op een bepaald beleidsterrein krijgt.

In dit kader kan decentralisatie van taken en bevoegdheden, van het Rijk naar gemeenten, ook worden gezien als een bron van beleidsdruk. Decentralisatie is de overdracht van taken en bevoegdheden van centraal naar lokaal niveau (Boogers, Schaap, van den Munckhof en Karsten, 2008: 9). De gedachte is dat decentralisering leidt tot minder verkokering, maatwerk en bijvoorbeeld meer slagvaardigheid. Soms gaat decentralisering goed en worden beoogde doelen bereikt. Zo is bijvoorbeeld decentralisatie van onderwijs- en jeugdbeleid succesvol geweest, want het heeft geleid tot meer betrokkenheid van actoren en efficiëntie (Boogers, Schaap, van den Munckhof en Karsten, 2008: 11). Maar onderzoek naar de effecten van decentralisering van beleid laat soms ook ongewenste- of onverwachte beleidseffecten zien. Zo heeft de decentralisatie van uitvoeringstaken van de Wet voor gehandicapten zorg geleid tot problemen met rechtsgelijkheid en rechtszekerheid (Ibidem).

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Maar vrijwel alle respondenten (uit het vooronderzoek) geven aan dat decentralisatie leidt tot beleidsdruk. De inrichting van nieuwe taken en bevoegdheden, vraagt om nieuwe beleidsinspanningen. In een rapportage wordt gesproken van ‘weinig beleidsrust’ bij lagere overheden door decentralisatie. *“Het hoge tempo waarmee het Rijk als gevolg van veranderde inzichten of prioriteiten wijzigingen aanbrengt in de regelingen behorend bij specifieke uitkeringen, in de aanpalende regelgeving of in de financiering, veroorzaakt bij veel lagere overheden de nodige druk (Algemene Rekenkamer, 2006: 40).”*

Beleid komt tot stand door middel van interactie tussen actoren in het netwerk. Voor een succesvol decentralisatietraject of intergemeentelijke samenwerking is behoorlijk wat coördinatie en afstemming tussen actoren onderling noodzakelijk. Echter, verschillende probleemperecepties en standpunten van actoren staan aan de basis van onderlinge conflicten. Dit leidt ertoe dat interactie tussen actoren in de beleidspraktijk leidt tot nieuwe problemen en dus tot beleidsdruk (Klijn en Koppenjan, 2001: 185). Uit het merendeel van de interviews komt naar voren dat beleidsdruk ontstaat als gevolg van interactie tussen actoren. Een respondent zegt hierover: *“Samenwerking leidt tot veel gedoe en veel overleg, terwijl dat ook efficiencywinst kan opleveren”*. Tegen de achtergrond van institutionele interferentie ontstaat beleidsdruk op het ambtelijke apparaat. De belangrijkste elementen van beleidsdruk als gevolg van andere organisatieafdelingen en overheden zijn weergegeven in figuur 4.

<i>Factor: andere organisatieafdelingen en overheden</i>	<ul style="list-style-type: none">• Coördinatie en afstemming• Intergemeentelijke samenwerking• Decentralisatie
--	---

Figuur 4: Overzicht van factor ‘andere organisatieafdelingen en overheden’ bij beleidsdruk

2.3 Beleidsdruk door de media

Een andere factor van beleidsdruk is het resultaat van verschillende incidenten in de maatschappij die aandacht krijgen van de media (Van Twist, Karré en Cels, 2010: 11). Incidenten leiden tot de roep om overheidshandelen. Een probleem in de maatschappij vraagt om oplossing. Voorbeelden van incidenten zijn een directeur van een woningcorporatie die rond rijdt in een Maserati, een TBS-er die aan zijn begeleider ontsnapt of een meisje dat onder invloed van drugs zelfmoord pleegt. De onderwerpen worden breed uitgemeten in de media en als gevolg hiervan wordt een publieke opinie gevormd. Het kan leiden tot overhaaste conclusies van politici.

“The mass media force attention to certain issues. (...) They are constantly presenting objects suggesting what individuals in the mass should think about, know about, have feelings about (McCombs en Shaw, 1972: 177).”

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Steeds meer nieuwsonderwerpen worden gedomineerd door schandalen en affaires (Vasterman, 2005: 527). En er is ook steeds meer concurrentie tussen media. Dit leidt tot een continue nieuwscyclus, waardoor media geneigd zijn snel 'een nieuwtje' de wereld in te brengen zonder feiten te controleren. Het veroorzaakt mediahypes. Dit leidt ertoe dat relatief onbelangrijk nieuws, toch voor een langere periode de krantenberichten en televisie kan domineren.

De mate waarin media aandacht geven aan een onderwerp kan gevolgen hebben voor de publieke opinie en voor de politieke besluitvorming (Vasterman, 2005: 527). Het kan bijvoorbeeld leiden tot eenzijdige beeldvorming over een specifiek probleem. De Belgische socioloog Elchardus stelt zelfs dat de politiek, onder invloed van de media, veel weg heeft van een theater (Klijn, 2008: 23). Het aankondigen dat er beleid komt, wordt veel belangrijker geacht door de media dan de uitvoering van hetzelfde beleid. Wanneer het echter fout gaat in de uitvoering kan een politicus wel weer rekenen op veel media-aandacht.

Incidenten worden groot gemaakt in de media en in dit verband spreken 't Hart en Wille (2002: 32) van de zogenaamde 'mediatisering'. De toegenomen concurrentie tussen media vindt zijn oorzaak in de groei van het aantal mediaorganisaties en platforms. Het publieksbereik van media is erdoor gegroeid en dat heeft hen gemaakt tot een centrale actor in de hedendaagse samenleving (Hupe, 2007: 206). De schrikreacties die voortkomen uit de enorme aandacht die een bepaald incident oproept, leidt tot toezeggingen van politici om onderzoeken te doen en verbeterplannen op te stellen. 't Hart en Wille (2002: 26) spreken in dit verband van politiek micromanagement. Deze gang van zaken leidt tot een dominantie van politici op het ambtelijke apparaat en dat staat haaks op de ambtelijke behoefte aan consistente en selectieve koersbepaling ('t Hart en Wille, 2002: 27). Uit een onderzoek van Elmelund-Præstekær en Wien (2007) naar de invloed van massamedia en mediahypes op politici, blijkt dat met name op lokaal niveau deze invloed relatief groot is. In sommige gevallen leiden incidenten tot het vrijmaken van middelen of nieuwe wet- en regelgeving. In Nederland vormen mediaberichten ook een belangrijke bron van politieke vragen aan bijvoorbeeld een college van B&W, die ambtenaren op beleidsafdelingen vervolgens beleidsdruk bezorgen (Bovens, 't Hart en Van Twist, 2007: 141). Ambtelijke organisaties moeten er namelijk voor zorgen dat binnen een verplichte termijn en adequaat de vragen van politici beantwoorden.

Politici zijn gevoelig voor de onderwerpen die ontstaan in de media en dat is begrijpelijk vanuit hun rol als volksvertegenwoordiger. Maar op deze manier heeft de media een belangrijke rol in de fase van agendavorming. Hierdoor ontstaat beleidsdruk, omdat ambtenaren continu moeten anticiperen op 'schrikreacties' van politici als gevolg van mediaberichten. Met name de gemeenteraad is erg gevoelig voor reacties uit de media en de omgeving, zo stelt een respondent uit het vooronderzoek.

Bovendien weten politici meer dan ooit dat ze worden bekeken door de media ('t Hart en Wille, 2002: 32). Ze maken gebruik van de media om hun publieke profiel op te vijzelen of om maatschappelijk draagvlak te creëren voor problemen die spelen in bijvoorbeeld een gemeente. Koppenjan en Klijn (2004:92) onderstrepen het belang van de media voor politici. Zij stellen dat door populaire voorstellen van politici, 'gescoord' kan worden in de media en dat heeft positieve invloed op het imago van een politicus.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Uit het onderzoek blijkt ook dat politici in sommige gevallen de media zien als een strategisch instrument om bijvoorbeeld ideeën en oplossingen ten toon te spreiden aan de maatschappij (Elmelund-Præstekær en Wien, 2007: 263). Anderzijds kan negatieve publiciteit voor een politicus zijn positie en toekomst schade toebrengen. Beleidsdruk ontstaat als een bestuurder haar organisatie opdrachten geeft, die zijn ingegeven door een wens 'om te scoren' in de media.

Daarnaast kan worden opgemerkt dat sommige beleidssectoren weinig media-aandacht krijgen, terwijl andere sectoren op veel interesse kunnen rekenen ('t Hart en Wille, 2002: 27). In dit kader kan ook gesproken worden over de zogeheten 'issue-attention cycle'. Hierbij wordt een koppeling gemaakt tussen publieke opinie en beleid (Hupe, 2007: 233). Aan de hand van de 'issue-attention cycle' is vastgesteld dat de periode van aandacht voor een bepaald vraagstuk vrijwel altijd beperkt is en snel verslapt. De media spelen een belangrijke rol als intermediair, die bepaalde vraagstukken meer aandacht geven dan andere. Daarmee sturen zij het publieke debat. Zo waren bijvoorbeeld geloofsovertuiging en veiligheid lange tijd een relatief rustige thema's, terwijl dit nu onderwerpen zijn die veel aandacht krijgt in de media (en dus ook de politiek).

Een nieuw aspect in de omgang met beleidsdruk, als gevolg van de media, is 'social media'. Uit een verkennend interview is naar voren gekomen dat veel gemeenten worstelen met de vraag hoe zij adequaat kunnen omgaan met sociale media. Het zijn namelijk veelal 'gewone' burgers die via netwerksites als Facebook en Twitter (nieuws)berichten naar buiten brengen, nog voordat de 'klassieke media' van kranten en televisie dat kunnen doen. Deze nieuwe informatiestroom geeft niet altijd een juiste weergave van de feiten en dat kan een bestuurder of ambtelijke organisatie schade toebrengen. Dit leidt tot een hoop gedoe om 'relatief onbelangrijke zaken'. Bovendien is het gebruik van 'social media' een valkuil voor bestuurders zelf. Zo twitterde onlangs een politiechef in Zuidwest Drenthe een politiek gevoelig bericht, waarin een relatie werd gelegd tussen de PVV en huiselijk geweld. Dit leidde uiteindelijk tot ontslag van de betreffende politiechef (*Wilders wil ontslag politiechef om PVV-tweet*. Republic.nl. 1 september 2010). De belangrijkste elementen van beleidsdruk als gevolg van de media zijn weergegeven in figuur 5.

<i>Factor: media</i>	<ul style="list-style-type: none">• Mediatisering• Scoringsdrang van politici• Sociale media
----------------------	--

Figuur 5: Overzicht van factor 'media' bij beleidsdruk

2.4 Beleidsdruk door het bestaan en de ontwikkeling van controleactiviteiten

Een vierde factor die leidt tot beleidsdruk op het ambtelijke apparaat heeft zijn grondslag in de controle van publieke instellingen en de noodzaak om verantwoording af te leggen. Volgens Van Twist, Karré en Cels (2010: 13) heeft controle en verantwoording de neiging om zich te manifesteren als versterkende verschijnselen die de neiging hebben om in omvang en intensiteit toe te nemen.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Er is een spanningsboog tussen veronderstelde prestaties en gerealiseerde prestaties bij controle en verantwoording (Bovens, 2005: 194). Zo stelt Dubnick (2005: 376-377) dat verantwoording leidt tot meer openheid en transparantie van een organisatie waarin macht en bureaucratie overheerst. Bovendien is verantwoording de manier om corruptie tegen te gaan en ervoor te zorgen dat ambtenaren zich gepast gedragen. Daarnaast is verantwoording de manier om de kwaliteit van overheidsdiensten te verbeteren. En ook Van Twist (2000: 219) stelt dat verantwoording in beginsel alleen maar positieve associaties kent. Verantwoording leidt bijvoorbeeld tot de mogelijkheid om beter zicht te krijgen op de input van (financiële) middelen voor beleid, de effectuering van taken en de condities waaronder dit gebeurt bij een ambtelijke organisatie. Bovendien leidt verantwoording tot een integraal beeld van hoe de organisatie functioneert en welke aspecten verbeterd kunnen worden. Daarnaast wordt de mogelijkheid verkregen om goede prestaties inzichtelijk te maken en deze te belonen, waardoor managers wellicht beter gemotiveerd worden om taken effectief uit te voeren.

Maar naast deze positieve geluiden, zijn ook negatieve effecten te benoemen. En met name die negatieve effecten leiden tot beleidsdruk op het ambtelijke apparaat. Te veel controle en verantwoording leidt bijvoorbeeld tot verlies aan ondernemerschap en het ontstaan van 'rule-obsessed bureaucracies' (Bovens, 2005: 194). Dit wil zeggen dat procedures en regels in een organisatie dermate belangrijk gemaakt zijn, dat het een dominante rol in het werk van ambtenaren is gaan spelen. Verantwoording staat dan niet meer in verhouding met het te verwachten rendement ervan (Van Twist, 2000: 220). Ook kan verantwoording leiden tot de ontwikkeling van een zogenoemd verantwoordingsritueel. Verantwoording is een doel op zich geworden. Het wordt door ambtenaren dan gepercipieerd als een middel om hen onder druk te zetten en van hun 'echte' werk af te houden (Van Twist, Karré en Cels, 2010: 14). Het gevoel heerst dan dat er (te)veel nadruk wordt gelegd op controle en verantwoording. Daarnaast bestaat het gevaar van 'tunnelvisie' doordat beoordeling van personeel alleen maar gefocust is op één aspect van prestaties. De focus ligt dan meestal op gemakkelijk te meten indicatoren.

Verantwoording kan soms worden gezien als zelfrijzend bakmeel (Van Twist, Karré en Cels, 2010: 13). Het wordt dan niet meer gezien als een oplossing voor maatschappelijke problemen, het is juist een structureel onderdeel daarvan geworden (*Behoeftte aan toezicht loopt uit de hand*. NRC Handelsblad. 29 december 2005). In één interview is gesproken over het feit dat aan de voorkant, al dan niet politiek ingestoken, het aantal procedures voor controle en verantwoording afneemt. Maar dat door bijvoorbeeld kleine incidenten, die dan uitvergroet worden in de media, aan de achterkant dezelfde regels er toch weer bij komen.

Tevens speelt de diversiteit van actoren een rol bij beleidsdruk. Bovens (2005: 30-31) spreekt van 'het probleem van vele ogen'. Er is in het openbaar bestuur sprake van een toename van actoren die zich bemoeien met controle van overheidsorganisaties: 'een toezichtsexplosie'. Er is een veelheid aan interne- en externe bestuurlijke en financiële toezichthouders. Toezichthouders zijn op alle terreinen en alle bestuurslagen actief. Veelheid aan toezichthouders vergt een duidelijke onderlinge afstemming en coördinatie. Indien dat dus niet het geval is, wordt gebruik gemaakt van tegenstrijdige normen en verschillende toezichtstijlen die leiden dan tot beleidsdruk.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Veel gemeenten hebben tegenwoordig een rekenkamer en/of een lokale ombudsman. Maar daarnaast is er de Autoriteit Financiële Markten (voor financiële zaken), zijn er diverse inspectiediensten, interne accountants, onafhankelijke accountants en ga zo maar door. Het beeld bestaat bovendien dat toezichthoudende organisaties geldverslindend te werk gaan. Steevast wordt gevraagd om verhoging van budgetten, meer bevoegdheden en meer functionarissen. Er wordt gesproken van 'beleidsvervetting' (*Behoeftte aan toezicht loopt uit de hand*. NRC Handelsblad. 29 december 2005). Toezichthoudende organisaties hebben 'waterhoofden' gekregen door een groei van beleidsambtenaren en beleidsrapportages. De belangrijkste elementen van beleidsdruk als gevolg van controle en toezicht zijn weergegeven in figuur 6.

<i>Factor: controle en toezicht</i>	<ul style="list-style-type: none">• Controle en verantwoording• Toename controle en verantwoording• Diversiteit aan toezichthouders
-------------------------------------	---

Figuur 6: Overzicht van factor 'controle en toezicht' bij beleidsdruk

2.5 Beleidsdruk afkomstig van de eigen organisatie en werkwijze

De voorgaande paragrafen hebben duidelijk gemaakt dat beleidsdruk ontstaat door prikkels vanuit de omgeving. Echter, ook kan worden gesteld dat beleidsdruk het gevolg is van de werkwijze van de ambtelijke organisatie zelf. Beleidsdruk kan bijvoorbeeld zijn oorsprong hebben in de hoeveelheid werk van ambtenaren. Men gaat hard werken als er weinig tijd beschikbaar is en minder hard werken als er meer tijd beschikbaar is (Van Twist, Karré en Cels, 2010: 14). Dat komt ook uit een interview naar voren: *"Ambtenaren zijn heel goed in staat om hun eigen werk te bedenken"*.

Dergelijke doelverschuiving en doelvernieuwing heeft wellicht ook te maken met het feit dat in een ambtelijke omgeving status en aanzien van de organisatie deels wordt bepaald door de omvang van beschikbare middelen (Van Twist, Karré en Cels, 2010: 15). Het heeft als consequentie dat binnen een ambtelijke organisatie altijd zal worden geprobeerd om het belang van de eigen afdeling te benadrukken. Ambtenaren kunnen dit doen door buitenproportionele aandacht, inzet en bemoeienis op een bepaald beleidsterrein. Zij willen meer budget hebben om hun machtspositie te versterken en hun eigen carrièreperspectieven te bevorderen. Er is dus sprake van beleidsdruk doordat bureaucratieën geneigd zijn zelf meer werk naar zich toe te trekken.

Een onderzoek van Franse socioloog Crozier heeft duidelijk gemaakt dat ambtenaren soms doelbewust de eigen bureaucratische structuur en cultuur in stand houden. Er is sprake van een bewuste disfunctionaliteit. Dit was zijn conclusie na een onderzoek naar informele structuren van een bureaucratische organisatie (Van Twist, Karré en Cels, 2010: 15). Soms hebben ambtenaren belang bij het voortbestaan van starre structureren en verkokering van de organisatie, deze bieden soms bescherming voor de positie van de ambtenaar.

In het verlengde hiervan schrijft Hupe (2007: 141) dat de cultuur en structuur van een organisatie deels inherent is aan het type organisatie en deels is ontstaan vanuit historisch gegroeide praktijken. Dit wordt ook in een viertal interviews aangedragen als een factor waardoor beleidsdruk ontstaat.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Uit een verkennend gesprek kwam naar voren dat de druk vanuit de politiek met name wordt ingegeven door een slecht georganiseerde overlegstructuur tussen college en gemeenteraad. Bij een vergadering tussen de gemeenteraad en het college is sprake van een strakke planning en agendering. Er is nauwelijks tijd om nog aanvullende vragen te stellen over een specifiek beleidsthema. Desalniettemin willen sommige raadsleden hun vragen wel beantwoord zien. Indien een vergadering niet de ruimte geeft voor specifieke vragen, dan zit er voor de raad niks anders op dan het stellen van een schriftelijke vraag. Dit leidt dan tot een (omslachtige) schriftelijke procedure, terwijl wellicht in een vergadering met een minder strakke planning en agenda, dezelfde vraag in korte tijd beantwoord had kunnen worden. Een ander voorbeeld waarbij beleidsdruk oorzaak is van de eigen organisatie is bijvoorbeeld beleid rond specifieke uitkeringen. Gemeenten ervaren beleidsdruk omdat zij regels van de Rijksoverheid verschillend interpreteren en daarnaast nog eigen regels maken. *“Waar de Rijksoverheid minder regels stelde, werden ze door de decentrale overheden juist weer aangescherpt (Algemene Rekenkamer, 2006: 41).”*

Tevens kan reorganisatie een bron van beleidsdruk zijn. Ter illustratie een voorbeeld. De afgelopen jaren hebben gemeenten zich bezig gehouden met de inwisseling van het sectorenmodel voor een dienstenmodel (Aardema, 2005: 12). Maar er zijn nogal wat valkuilen bij dergelijke reorganisaties. Zo bestaat er een grote kans dat er (te) veel energie gaat zitten in interne aangelegenheden, zoals overleggen en het schrijven van nota's om verandering in goede banen te leiden. Het knelpunt dat hierbij ontstaat is dat de 'maatschappelijke problemen', die om aandacht vragen, blijven liggen. Dit kan leiden tot beleidsdruk, omdat burgers via de gemeenteraad hun onvrede uiten. De onvrede wordt geventileerd via de gemeenteraad, waarop vervolgens weer schriftelijke vragen gesteld worden. Daarnaast bestaat er bij reorganisaties zoiets als de 'dynamiek van het niet veranderen' (Aardema, 2005: 13). Er verandert veel aan de harde kant zoals structuren, procedures en regels. Maar in gedragsroutines van ambtenaren verandert er niks en soms wordt het gedrag van hen zelfs negatief beïnvloed door reorganisaties. Er treedt veranderingsmoeheid op, omdat naast het gewone werk allerlei extra klussen moeten worden geklaard. Echter, de vraag naar beleid en de coördinatie en afstemming daarvan loopt gewoon door. Beleidsdruk ligt hier op de loer. De belangrijkste elementen van beleidsdruk als gevolg van de eigen organisatie en werkwijze zijn weergegeven in figuur 7.

<i>Factor: eigen organisatie en werkwijze</i>	<ul style="list-style-type: none">• Eigen organisatie en werkwijze• Reorganisatie
---	--

Figuur 7: Overzicht van factor 'eigen organisatie en werkwijze' bij beleidsdruk

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

2.6 Complexiteit van beleidsvraagstukken en beleidsfalen

Een zesde factor achter beleidsdruk is de complexiteit van beleidsvraagstukken en beleidsfalen. Het probleem achter de complexiteit van beleidsvraagstukken kan goed geïllustreerd worden aan de hand van het voorbeeld uit de oratie van Klijn (2008) over ontwikkeling van een (trein)spoor tunnel bij Delft.

In de zomer van 2003 denkt de wethouder van Delft het mooiste moment uit zijn politieke en bestuurlijke carrière te beleven. Eindelijk zal het project 'spoor tunnel', waar de gemeente zo lang aan heeft getrokken, in de uitvoeringsfase gaan komen, en zal er geld beschikbaar komen. In de maanden voor de zomer van 2003 waren ambtenaren van de gemeente Delft samen met Prorail, een onderdeel van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) en de beheerder van het Nederlandse spoornet, bezig geweest om mogelijke varianten te bekijken voor een tunnel die Delft moest verlossen van de spoorweg dwars door het centrum. En het zag er goed uit. De nu ontworpen tunnel was goedkoper dan oorspronkelijk begroot en een besluit tot uitvoering van het ministerie van Verkeer en Waterstaat leek dichtbij.

Maar die onderhandelingen met Prorail waren bepaald niet eenvoudig tot stand gekomen of snel bereikt. In 2003 had het project al een lange voorgeschiedenis. Die was in 1988 begonnen met de eerste plannen van de NS, toen nog niet geprivatiseerd, om het traject bij Delft, in navolging van het stuk bij Rijswijk en bij Rotterdam, viersporig te maken. De NS dacht dat het wel een goed idee was om op het bestaande viaduct een nieuw viaduct te zetten. Dan hadden de stoptreinen en sneltreinen een apart spoor. Niet verbazingwekkend vond dit plan bij de gemeente Delft geen genade. Er zou dan immers dwars door de stad een heel hoge barrière ontstaan (van circa 15 meter hoog). De uitdaging voor de gemeente was dus om dit, vanuit haar bezien, horrorscenario te voorkomen en tegelijk iets interessants te genereren dat wel werkbaar was. En dat bleek allermindst een eenvoudige opgave. In het begin waren andere belangrijke spelers nog wel geïnteresseerd in het spoorzonetunnelproject. Het was de tijd van de discussie over de hogesnelheidslijn naar Parijs, en als die over bestaand spoor zou gaan, zou er natuurlijk zeker een tunnel bij Delft komen.

Nadat de discussie over de hogesnelheidslijn was afgerond en besloten werd de HSL niet over het bestaande spoor te leiden, maar over een apart spoor, verloren de andere betrokken actoren hun belangstelling voor het project. Het was inmiddels duidelijk dat het project complex zou worden, en zowel NS als VenW had het idee dat de viersporigheid nog wel enige tijd kon wachten. Met het uittreden van de cruciale actoren raakte een mogelijke oplossing voor het Delftse knelpunt voor de gemeente ver uit zicht. Pas na uitgebreid lobbyen van de gemeente besliste de Tweede Kamer in 1998 dat er geld voor het project moest worden uitgetrokken. Pas toen begon het spel weer echt en wist de gemeente, na een lang proces, in 2002 met de andere publieke partijen (ministeries van VenW en VROM, provincie Zuid-Holland en Regio Haaglanden) een convenant af te sluiten om te gaan werken aan een voorstel voor een verbetering van de treinverbinding Den Haag-Rotterdam (bij voorkeur een tunnel). Het convenant signaleert dat er nog onvoldoende middelen zijn om de tunnel te realiseren, maar spreekt van een 'inspanningsverplichting' bij alle partijen om te zorgen dat het budget en de wensen bij elkaar kunnen komen. De gemeente Delft en Prorail gaan de verschillende varianten bekijken en na enig onderhandelen en verkennen lijkt er in de zomer van 2003 een plan te liggen dat aan de meeste randvoorwaarden voldoet. Maar dan blijkt plotseling dat de gelden voor het project bij VenW van de begroting zijn afgehaald. In het zicht van de haven en tot ontzetting van de gemeente lijkt het schip in de zomer van 2003 gestrand te zijn, de wethouder in verbijstering achterlatend.

Voorbeeld uit: Oratie E. Klijn (2008) *It's the management stupid! Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken.*

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Kenmerkend voor deze casus is dat er sprake was van een grote hoeveelheid aan actoren die allen een ander idee hadden over het probleem en de oplossing van het probleem (Klijn, 2008: 8-9). Het was bovendien een casus waar onvoldoende kennis over was om het probleem te duiden of direct op te lossen. Bovendien speelde een ander project (namelijk de HSL) een rol bij de oplossing van het vraagstuk in Delft. Een andere lastige factor van betekenis was het feit dat er sprake was van een waardeconflict. De gemeente Delft wilde niet zomaar een vijftien meter hoge spoorbrug dwars door de stad omdat dit ten koste zou gaan van de leefbaarheid. Maar anderzijds spelen hoge kosten een rol bij de oplossing van problematiek. Actoren die betrokken waren bij dit complexe proces hadden verschillende ambities en prioriteiten ten tijde van het beleidsproces. Een ultieme oplossing leek niet te bestaan en derhalve dienen waarden tegen elkaar afgewogen te worden. Tenslotte kan ook gesteld worden dat het probleem en de oplossing daarvan moet worden gezocht in netwerken van actoren. Verschillende actoren zijn in de loop der tijd meer of minder belangrijk en hebben wel of geen doorzettingsmacht. De één heeft de ander ook nodig om beleid te realiseren en dit leidt tot beleidsdruk in het ambtelijke apparaat. Het vergt een behoorlijke tijdsinspanning voor het ambtelijk apparaat, zeker omdat er veel gedoe is in de casus over de oplossing van het probleem. Derhalve bestaat de kans dat er beleidsdruk ontstaat op het ambtelijk apparaat. Complexe vraagstukken zijn niet van de één op de andere dag opgelost, ze vergen een tijdsinspanning afstemming en coördinatie. Illustratief voor de casus is dat het project al sinds 1988 speelde. Aangenomen kan worden dat dit zijn weerslag heeft gehad op de ambtelijke capaciteit. Het beleidsproces bij complexe vraagstukken is te zien als een zoektocht naar oplossingen, het bijeenbrengen van kennis en het verenigen van waarden van verschillende actoren (Klijn, 2008: 17).

Naast complexe beleidsvraagstukken, kan beleidsfalen ook een belangrijke rol worden toegedicht bij het ontstaan van beleidsdruk. Een goed voorbeeld is de problematiek die momenteel speelt in het onderwijs. Het inspectierapport van de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) over HBO-instellingen heeft pijnlijk laten zien dat zowel de interne- als externe kwaliteitszorg en accreditatie van een aantal instellingen onvoldoende is. Het heeft bij die specifieke instellingen geleid tot zeer zwakke opleidingen, onvoldoende naleving van wetten en regels en gedupeerde studenten (*Borging afstudeerniveau HBO niet overal op orde*. Onderwijsinspectie.nl. 28 april 2011). Het zijn tegenvallende beleidsresultaten en dit leidt tot beleidsdruk omdat op falend beleid geanticipeerd dient te worden door de ambtelijke organisatie. De belangrijkste elementen van beleidsdruk als gevolg van de complexiteit van beleidsvragen en beleidsfalen zijn weergegeven in figuur 8.

<i>Factor: complexiteit van beleid en beleidsfalen</i>	<ul style="list-style-type: none">• Complexiteit van beleidsvraagstukken• Beleidsfalen
--	---

Figuur 8: Overzicht van factor 'complexiteit van beleid en beleidsfalen' bij beleidsdruk

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

2.7 Relativering van beleidsdruk

In de voorgaande paragrafen is een negatief beeld geschetst van de factoren en mechanismen van beleidsdruk. Mede omdat de focus in dit verkennende onderzoek op disfunctionele aspecten gericht is, is het ook niet vreemd om beleidsdruk op deze wijze te benaderen. Maar gedurende het vooronderzoek is ook naar voren gekomen dat beleidsdruk een factor is die bijvoorbeeld inherent is aan het werk van de ambtenaar. In deze paragraaf wordt daarom de andere kant van de medaille belicht.

Beleidsdruk als gevolg van de politiek (paragraaf 2.1) kan, hoewel afhankelijk van diverse factoren, gerelativeerd worden. Zonder politieke ambities geen werk voor ambtenaren. Dat is de redenering van vrijwel alle respondenten uit de verkennende gesprekken. Een politicus zonder ambities is maar moeilijk voor te stellen. Daarnaast kan worden gesteld dat politieke dominantie van politici een normatieve voorstelling van zaken geeft. Gekozen politici, die de wil van het volk vertegenwoordigen, hebben beslissingsmacht. Maar ambtenaren beschikken ook over beleidsvrijheid om juist die grillige politieke processen op te vangen. Bovendien zijn zij inhoudelijk veelal sterker dan hun politieke gezagsdragers en hebben daarmee overtuigingsmacht (Fenger en Noordegraaf, 2001: 2-3). Hiermee is beleidsdruk inherent aan de werking van de Nederlandse overheid.

Tevens zijn in paragraaf 2.2 andere organisatieafdelingen en overheden beschouwd als een factor die leidt tot beleidsdruk. Maar er zijn ook wel degelijk voordelen te benoemen bij dit fenomeen. De Baas (1995: 196) stelt dat onderlinge meningsverschillen tussen ambtelijke organisaties leiden tot meer creativiteit en betere prestaties van de organisatie. Onderlinge concurrentie, ook tussen organisaties van verschillende bestuurslagen, leidt tot betere uitkomsten van besluitvorming dan bij een gesloten systeem, zo stelt Rosenthal (1988: 8). Daarnaast kan decentralisatie van taken en bevoegdheden ruimte laten voor maatwerk in lokale beleidsuitvoering (Bovens, 't Hart en Van Twist, 2007: 198). Beleid sluit dan beter aan op individuen. Tenslotte kan worden gesteld dat samenwerking een manier is om tegenwicht te bieden aan de versnipperde overheid (Bekkers, 2007: 256). Meerdere actoren kunnen in het beleidsproces input (lees: informatie) geven die relevant is voor de besluitvorming over beleid. Institutionele interferentie kan dus ook een beter afgewogen besluit tot gevolg hebben.

Hoewel uit paragraaf 2.3 naar voren is gekomen dat de media bijna zelfstandig nieuws kunnen maken, spelen zij toch ook een belangrijke rol als een soort 'doorgeefluik' (Bekkers, 2007: 142). Het in het nieuws brengen van misstanden bij bijvoorbeeld een woningcorporatie of nadelige consequenties van wetgeving, leidt tot aandacht voor problemen die soms ook daadwerkelijk opgelost moeten worden. De media speelt dus ook een belangrijke rol bij het proces rond politieke agendavorming. Met de opkomst van televisie is ook beeldvorming rond een politicus een steeds belangrijker factor geworden om bijvoorbeeld populariteit te winnen. Politieke journalisten zijn spelers die daar een bijdrage aan kunnen leveren gezamenlijk met spindoctors en communicatieadviseurs (Louw, 2010: 22). Bovendien kunnen gemeenten sociale media gebruiken in de communicatie met burgers voor algemene zaken en bijvoorbeeld voor informatievoorziening bij rampsituaties. Dus de media kan ook gebruikt worden in het voordeel van een politicus of een ambtelijke organisatie.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Tevens worden zaken als controle en toezicht genoemd als bronnen van beleidsdruk. Echter, het helpt het beleidsmakers ook en is noodzakelijk om de besteding van publieke geld te verantwoorden. Controle is noodzakelijk om effecten te kunnen zien en biedt de mogelijkheid tot bijsturing (Bekkers, 2007: 271-273). Bovendien kan er een preventieve werking uitgaan van controle en verantwoording, in die zin dat het ambtenaren uitnodigt om kritisch te kijken naar het functioneren van de eigen organisatie. Misstanden en beleidsdruk als gevolg daarvan kunnen dan op voorhand voorkomen worden.

Ook beleidsdruk door eigen organisatie en werkwijze is aan de orde gekomen in paragraaf 2.5. Hierbij stond bijvoorbeeld structuur en cultuur van een bureaucratische organisatie en de nadelige effecten daarvan centraal. Maar ook kan gesteld worden dat een bureaucratie bijdraagt aan de voorspelbaarheid, beheersbaarheid en rechtsgelijkheid van ambtelijk handelen (Van Mierlo, 1995: 14-15).

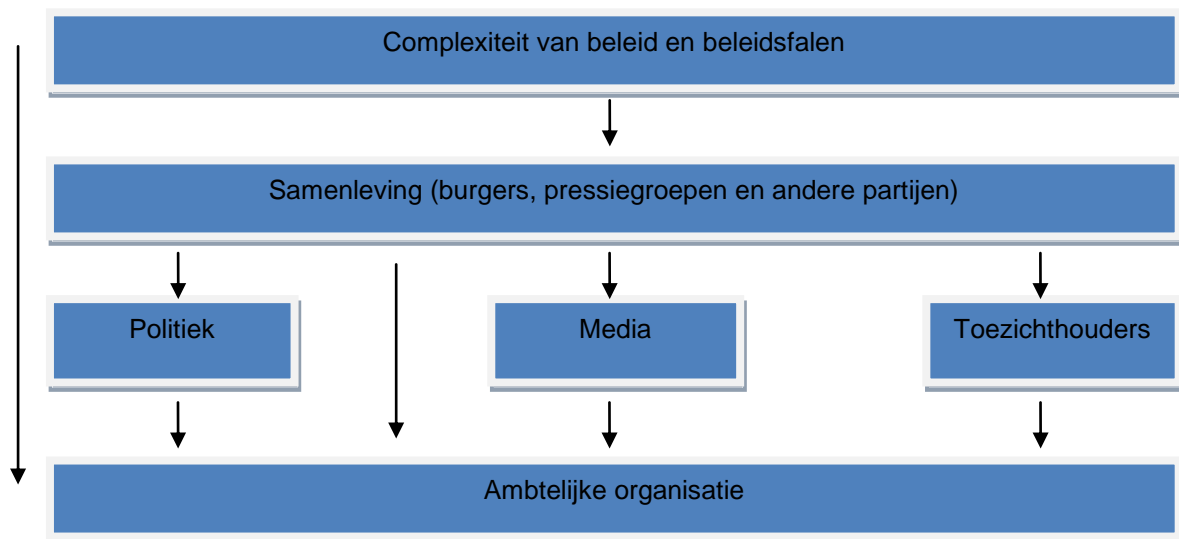
Tenslotte is gesteld dat complexiteit van beleidsvraagstukken en beleidsfalen een mogelijke rol speelt bij beleidsdruk. Anderzijds kan worden gesteld dat complexiteit van beleidsvraagstukken een gegeven is in beleidspraktijken. Het leidt bovendien tot creatieve inzichten en oplossingsrichtingen. Diverse actoren in een beleidsproces geven samen invulling aan beleid en dat suggereert dat meer kennis en informatie ingebracht wordt om te komen tot een afgewogen oplossing voor een beleidsprobleem. Samenwerking leidt dan ook tot draagvlak voor beleid. Bovendien leidt beleidsfalen wellicht tot beleidsleren: een ambtelijke organisatie trekt lering van fouten die in het verleden gemaakt zijn, om beleid te verbeteren.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

2.8 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de nadruk gelegd op disfunctionele aspecten, omdat dit onderzoek juist deze aspecten bij ambtelijke organisaties van gemeenten bespreekbaar wil maken. Op deze manier kritisch kijken naar beleidsdruk biedt wellicht inzicht in de wijze waarop het ambtelijk apparaat van Nederlandse gemeenten efficiënter en effectiever ingericht kan worden. Maar dat is vooralsnog toekomstmuziek, want dit is een verkennend onderzoek. Daarom is geprobeerd om aan de hand van beschikbare literatuur, met een brede blik, inzichtelijk te maken welke factoren leiden tot beleidsdruk (figuur 9). Uitgangspunt hiervoor is de conceptualisering van het begrip beleidsdruk door Van Twist, Karré en Cels (2010). De beschrijving van deze factoren zorgt voor inzicht het ontstaan van beleidsdruk binnen het ambtelijk apparaat van een gemeente. Binnen deze mechanismen van dit fenomeen, spelen diverse actoren een rol.



Figuur 9: Factoren die leiden tot beleidsdruk

Er is geen volzin geformuleerd die beleidsdruk in al zijn facetten beschrijft. Dit is nog niet mogelijk vanwege de hoge mate van complexiteit van het begrip. Voorlopig wordt derhalve gewerkt met een voorlopige definiëring van beleidsdruk als: *de druk die voortkomt uit of in ieder geval samenhangt met de (besluit-)vorming en uitvoering van beleid en die zijn oorzaak heeft in beleidspraktijken. Het gaat dan om de druk die uit de omgeving op ambtelijke organisaties van gemeente wordt gelegd, alsmede de druk die voortkomt uit de aard en werkwijze van de organisatie zelf* (Van Twist, Karré en Cels, 2010: 17).

De exacte gevolgen van beleidsdruk zijn op voorhand moeilijk te duiden en wellicht voor iedere ambtelijke organisatie anders. Maar op basis van verkennende gesprekken en vanuit de theorie zijn er echter wel bepaalde verwachtingen te formuleren over de gevolgen van beleidsdruk. De gevolgen van beleidsdruk zullen in het volgende hoofdstuk besproken worden.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

3. De gevolgen van beleidsdruk verkend

Voor dit onderzoek is het niet alleen van belang om te duiden welke factoren leiden tot beleidsdruk op het ambtelijke apparaat. Zoals gesteld in de probleemstelling is het doel ook om te komen tot een beeld over de gevolgen van beleidsdruk. Meer kennis over de gevolgen van beleidsdruk is van belang om inzicht te krijgen in de problematiek rond beleidsdruk. Hoewel op voorhand tientallen voorbeelden over de gevolgen van beleidsdruk te verzinnen zijn, is het aantal in dit hoofdstuk beperkt gehouden. Op basis van verkennende interviews kan namelijk een redelijk goed beeld geschetst worden over de belangrijkste gevolgen van beleidsdruk. Deze worden daarom besproken in paragraaf 3.2. Overigens is het van belang om te realiseren dat dit onderzoek niet de ambitie heeft om een causaliteitsrelatie te leggen tussen beleidsdruk en bijvoorbeeld ziekteverzuim. Dit is niet mogelijk omdat ziekteverzuim waarschijnlijk van meer factoren afhankelijk is dan alleen beleidsdruk. Desalniettemin wordt wel gekeken naar oorzaken van beleidsdruk om te testen of een verband aannemelijk is. Het helpt om een beter begrip te krijgen van het fenomeen beleidsdruk. Het hoofdstuk zal echter beginnen met een beschouwing over het vermogen van een ambtelijke organisatie om te anticiperen op beleidsdruk (paragraaf 3.1). Om dat dit bepalend is voor de mate waarin een organisatie te lijden heeft onder dit fenomeen.

3.1 Flexibiliteit van het ambtelijk apparaat

In hoofdstuk 2 is ingegaan op factoren die leiden tot beleidsdruk. Er is duidelijk gemaakt dat beleidsdruk zowel extern als intern van verschillende factoren afkomstig kan zijn. Bezien vanuit theoretisch oogpunt kan worden gesteld dat flexibiliteit van de organisatie, bepalend kan zijn voor de mate waarin een organisatie lijdt onder beleidsdruk (figuur 10). Flexibiliteit houdt verband met twee organisatorische elementen, namelijk: het (1) stuurvermogen van het management en (2) de bestuurbaarheid van de organisatie. Deze twee elementen dienen in voldoende mate aanwezig te zijn. Daarnaast moeten deze elementen ook in evenwicht zijn voor goede een flexibele organisatie, aldus Volberda (1996: 360). Ze worden besproken in paragraaf 3.1.1 tot en met 3.1.3.



Figuur 10: Het mechanisme achter een flexibele organisatie

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

3.1.1 Stuurvermogen in de organisatie

De zorg voor flexibiliteit is in eerste instantie een managerstaak (Volberda, 1996: 361). Hierbij is de vraag of managers op het juiste moment en op de juiste wijze kunnen reageren op ontwikkelingen die spelen binnen of buiten de organisatie. Het gaat om het stuurvermogen van het management bij beleidsdruk. Dit is overigens niet uitsluitend een rol voor het management, in principe zou iedere functionaris binnen het ambtelijk apparaat in meer of mindere mate over vaardigheden moeten beschikken om te anticiperen op beleidsdruk.

Daarnaast moet er aandacht zijn voor de doorontwikkeling van vaardigheden van mensen, om flexibiliteit in een organisatie te bevorderen. Vanwege het feit dat de omgeving rond het ambtelijk apparaat continu verandert, worden soms andere vaardigheden gevraagd om te anticiperen op beleidsdruk. Training of scholing van personeel is daarom een belangrijk middel om flexibiliteit te realiseren en een middel om op beleidsdruk adequaat te anticiperen. In praktijk is te zien dat er bijvoorbeeld trainingen beschikbaar zijn voor bestuurders en ambtenaren om op een juiste manier om te gaan met beleidsdruk als gevolg van (sociale) media. Dergelijke trainingen geven inzicht in kansen en bedreigingen, maar ook hoe sociale media als instrument gebruikt kan worden (*Zin en onzin van Social Media*. Binnenlandsbestuur.nl 9 mei 2011). Tenslotte is naast een variëteit aan vaardigheden, ook (reactie)snelheid een belangrijke factor voor een flexibele organisatie (Volberda, 1996: 362).

3.1.2 Bestuurbaarheid van de organisatie

Naast stuurvermogen van het management, is flexibiliteit gerelateerd aan het organisatieontwerp. Het bezit van vaardigheden om te anticiperen op een veranderende omgeving is daarom ook onvoldoende, om goed te kunnen anticiperen op beleidsdruk. Het organisatieontwerp dient ook faciliteiten te bieden op het gebied van: technologie, structuur en cultuur (Volberda, 1996: 363). Deze condities bepalen gezamenlijk de bestuurbaarheid van een organisatie. De technologische ontwikkelingen van de laatste decennia hebben een ambtelijke organisatie op zowel operationeel als op strategisch niveau mogelijkheden gegeven ter verbetering van de flexibiliteit. Het gaat vooral om communicatie- en informatiesystemen, die bijvoorbeeld de reactiesnelheid in een veranderende omgeving vergroten.

Maar ook de organisatiestructuur is een bron van flexibiliteit. Bovens, 't Hart en Van Twist (2007: 211) stellen dat taakverdeling en coördinatie de bestanddelen zijn die de structuur van een organisatie bepalen. Een organisatiestructuur gaat over de wijze waarop taken in een organisatie zijn verdeeld en de wijze waarop taken worden gecoördineerd. Taakverdeling betreft de toewijzing van taken aan individuen en organisatieafdelingen. Sommige organisaties delen taken in naar doelen (bijvoorbeeld per beleidsgebied), andere organisaties werken volgens een verdeling van werkprocessen (bijvoorbeeld een verdeling naar financiën, personeel, communicatie etc.). Welke indeling van organisatiestructuur ook wordt gekozen, ieder principe kent zijn voor- en nadelen (Bovens, 't Hart en Van Twist, 2007: 212). Wellicht het belangrijkste beginsel voor de keuze van een bepaalde organisatie indeling is de 'span of control' (Bovens, 't Hart en Van Twist, 2007: 213). Een ambtelijke organisatie die mechanistisch is ingericht, sterk steunt op planning en controlesystemen, zal weinig flexibel zijn (Volberda, 1996: 364). Formalisme en specialisatie voeren dan de boventoon.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Hier is sprake van een gelaagde organisatie met een theoretisch sterke span of control. Daarentegen zal een organische structuur, waarin relatief weinig of minder hiërarchische lagen zijn, zal juist extreem flexibel zijn. Dat komt omdat de organisatie waarschijnlijk minder aandacht heeft voor planning en controle, en meer de nadruk legt op training en scholing van management en medewerkers.

Naast taakverdeling kan in het kader van organisatiestructuur gesproken worden over coördinatie. Het betekent dat binnen een organisatie afstemming dient te zijn tussen het werk van mensen van verschillende afdelingen en niveaus (Bovens, 't Hart en Van Twist, 2007: 213). De organisatiestructuur, taakverdeling en coördinatie, moet op degelijke wijze ingericht zijn. Dat wil zeggen passend bij de ontwikkelingen die spelen in de omgeving en de organisatie.

In hoofdstuk 2 is reeds naar voren gekomen dat cultuur een factor is die kan leiden tot beleidsdruk (eigen organisatie en werkwijze). Maar cultuur speelt ook een rol bij de mate van flexibiliteit van het ambtelijk apparaat. Immers ook de organisatiecultuur dient te passen bij de eisen en ontwikkelingen vanuit de omgeving. Kenmerkend voor cultuur is dat het bestaat uit opvattingen en aannames die voor een gehele organisatie gelden en door vrijwel alle leden van de organisatie gedeeld worden (Volberda, 1996: 364). In een conservatieve organisatiecultuur zullen managementvaardigheden om te anticiperen op beleidsdruk weinig handelingsruimte krijgen. Terwijl een organisatie met een innoverende cultuur een breed blikveld heeft en bijvoorbeeld een groot improviserend vermogen. Maar cultuur gaat ook om de vraag of mensen in een organisatie voldoende hun best doen, elkaar ter verantwoording roepen wanneer slecht gepresteerd wordt en bijvoorbeeld de doelstellingen van hun organisatie serieus nemen (Bovens, 't Hart en Van Twist, 2007: 215). De hiervoor genoemde structuur van de organisatie krijgt in praktijk vorm door culturele kenmerken van een ambtelijk apparaat. Laat een leidinggevende of medewerker zich leiden door formele functiebeschrijvingen en formele hiërarchische lagen of niet?

3.1.3 Sturing van de omgeving

De flexibiliteit van het ambtelijk apparaat blijft in de praktijk niet beperkt tot een repressieve organisatie, die zich aanpast aan de ontwikkelingen in haar omgeving. Vanuit deze invalshoek is reeds gesproken over de organisatie, waarbij is ingegaan op stuurvermogen en bestuurbaarheid van de organisatie. Maar het is ook mogelijk dat een ambtelijke organisatie niet zichzelf, maar juist de omgeving probeert te beïnvloeden en/of te veranderen. Immers, wie zegt dat beleidsdruk en de daarachter spelende mechanismen gegeven randvoorwaarden zijn, waar een organisatie naar moet handelen? Zoals Bovens, 't Hart en Van Twist stellen (2007:265) is het tot op zekere hoogte mogelijk dat ambtelijke organisaties hun omgeving deels kunnen 'kiezen'. Dat wil zeggen dat organisaties kunnen proberen hun omgeving te beïnvloeden om onzekerheden, problemen en andere moeilijkheden die zich voordoen in relatie tot de omgeving onder controle te krijgen. Wellicht dat het invoeren van 'een strippenkaart voor raadsleden' (zoals genoemd in de aanleiding, paragraaf 1.1) bijvoorbeeld een alternatief is, om beleidsdruk als gevolg van politici te verminderen. Op deze manier zijn er wellicht meer maatregelen om beleidsdruk aan te pakken.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

3.2 Over de negatieve gevolgen van beleidsdruk

De mate waarin beleidsdruk wordt ervaren is mogelijk het resultaat van hoe een organisatie in staat is om adequaat te handelen in een omgeving die druk uitoefent op het ambtelijk apparaat. Waarvan dit afhankelijk is, is in de vorige paragraaf reeds besproken. In deze paragraaf wordt gekeken naar de daadwerkelijke gevolgen van beleidsdruk voor een organisatie. Bij de bespreking van deze gevolgen is het van belang om te realiseren dat dit 'slechts' mogelijke gevolgen zijn van beleidsdruk. Aan de hand van de termen werkdruk en werkstress kan een beeld worden gevormd van de gevolgen van beleidsdruk. Deze termen zijn tijdens vrijwel alle interviews aangedragen als belangrijke gevolgen van beleidsdruk. Tevens hebben zij een (in)directe link met efficiency van de ambtelijke organisatie. Immers, werkdruk en werkstress, hebben invloed op de efficiency van een organisatie.

3.2.1 Werkdruk en werkstress

Over het algemeen kan gesproken worden van een (te hoge) werkdruk wanneer werknemers het gevoel krijgen dat ze stelselmatig of met moeite kunnen voldoen aan de eisen die bij hun werk worden gesteld (Kirsch en Van den Berghe, 2010: 4). Structurele werkdruk als gevolg van beleidsdruk kan voor medewerkers verschillende gevolgen hebben. De gevolgen zijn onder andere een verminderd welbevinden, oververmoeidheid, minder concentratie en een vergrote kans op stress (Wat zijn de gevolgen van werkdruk? Arbobondgenoten.nl. 28 februari 2011). Stress wordt door Van Veldhoven, Meijman en Broersen (2002: 5) gedefinieerd als een reactie op een te hoge werkdruk met lichamelijke, emotionele en gedragsmatige gevolgen. Dit kan uiteindelijk leiden tot personele uitval (door ziekteverzuim) of verloop binnen een organisatie. Er kunnen problemen in de communicatie ontstaan, in het onderling contact met collega's of met derden. Vermoeidheid en verminderde concentratie kunnen bovendien leiden tot een groter risico op beleidsfalen.

Derhalve kan werkstress ook gevolgen hebben voor een organisatie. Als gevolg van werkstress krijgen organisaties doorgaans te maken met extra kosten. Dit kunnen kosten zijn als gevolg van ziekteverzuim en personeelsverloop (Wat zijn de gevolgen van werkdruk? Arbobondgenoten.nl. 28 februari 2011). Bovendien leiden fouten in beleid, als gevolg van bijvoorbeeld verminderde concentratie ook tot extra kosten. Immers moet met (soms) veel gedoe beleid aangepast of verbeterd worden. Een voorbeeld is de gemeente Oud-Beijerland. Deze gemeente stelt dat zij haar kosten ten aanzien van externe inhuur niet heeft kunnen reduceren door beleidsdruk. Sterker nog, dit heeft geleid tot sterk stijgende kosten van inhuur (Gemeente Oud-Beijerland, 2009: 15).

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

3.2.2 Inconsistent beleid

Daarnaast is bij een aantal gesprekken aangegeven dat beleidsdruk gevolgen heeft voor de kwaliteit van beleid. Beleidsdruk leidt bijvoorbeeld tot inconsistent beleid. In één interview werd zelfs aangegeven: “*Inconsistent beleid is het grote hekelpunt rond politieke druk*”. Hierbij wordt bedoeld dat door voortdurende wisselingen van bestuurders de continuïteit van beleid gevaar loopt. Ter illustratie: in 2010 is ruim de helft van het aantal wethouders bij gemeenten vervangen (*Ruim helft wethouders in 2010 vervangen*. Binnenlandsbestuur.nl. 6 januari 2011). Een ander voorbeeld van inconsistent beleid is de vernieuwingsdrift binnen de belastingdienst afgelopen decennium. Dit heeft met name negatieve consequenties gehad voor de belastingbetalers. Er was een organisatorische chaos ontstaan binnen de belastingdienst nadat zij er plotseling meer taken bij kreeg in korte tijd. Hierbij ging het ondermeer om verwerking van de huur- en zorgtoeslag. Dit heeft geleid tot fouten in beleid en een verslechtering van de kwaliteit van dienstverlening. Door een fout bij de T-biljetten van 2007 kregen tienduizenden mensen geen geld terug over dat jaar, terwijl zij daar wel recht op hadden. Doordat de belastingdienst meer taken kreeg, ontstond ‘beleidsdruk’. Hierdoor zijn derden (belastingbetalers) in eerste instantie benadeeld.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

4. Strategie en methoden van onderzoek

De keuze van de juiste strategie en methode van onderzoek is van belang om tot een volledige beantwoording van de hoofd- en deelvragen te kunnen komen. De strategie en methoden moeten passend zijn voor de status en kennis rond het begrip. In dit hoofdstuk wordt de keuze voor kwalitatief verkennend onderzoek toegelicht, verantwoord en wordt inzichtelijk gemaakt welke stappen ondernomen worden om antwoord te geven op de hoofdvraag. Alvorens de stappen in het onderzoek te bespreken zal een toelichting worden gegeven op de vraag wat kwalitatief onderzoek is en waarom voor dit type onderzoek is gekozen (paragraaf 4.1). Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 nog even kort stilgestaan bij het vooronderzoek. In hoofdstuk één is hier al uitvoeriger op ingegaan. Daarnaast wordt in paragraaf 4.3 de casestudie besproken als onderzoeksstrategie. De operationalisatie komt aan de orde in paragraaf 4.4.

4.1 Kwalitatief onderzoek

Bij kwalitatief onderzoek is de informatieverzameling open en flexibel (Maso en Smalling, 2004: 9-10). Er is ruimte voor onvoorziene en ongeplande verschijnselen en gebeurtenissen. Informatieverzameling geschied bijvoorbeeld via het semigestructureerde interview. Daarnaast is het van belang om te realiseren dat de onderzoeker zijn eigen instrument is bij een kwalitatief onderzoek. Dat wil zeggen dat de onderzoeker over goede sociale vaardigheden moet beschikken en de vaardigheid moet hebben om de wereld vanuit het perspectief van de ander te kunnen zien.

Er is gekozen voor kwalitatief onderzoek, omdat er weinig empirische kennis beschikbaar is over beleidsdruk. Een flexibele manier van informatieverzameling is daarom gepast. Het aantonen van een directe causaliteit is geen doelstelling in dit onderzoek. Voordat beleidsdruk als term gekwalificeerd kan worden of daarover een oordeel kan worden gegeven is het van belang om de factoren die leiden tot beleidsdruk te onderzoeken. Alsmede welke gevolgen beleidsdruk kan hebben. Het onderzoeken welke maatregelen door een organisatie genomen kunnen worden om adequaat met beleidsdruk om te gaan is dan een praktische invalshoek om naar het probleem te kijken. Dus het onderzoek werkt toe naar een beter begrip van beleidsdruk en tegelijkertijd dient het een eerste aanzet te geven om maatregelen adequaat om te gaan met beleidsdruk.

4.2 Stap 1: Vooronderzoek

Zoals in hoofdstuk 1 is besproken, heeft er een vooronderzoek plaatsgevonden op basis van literatuurstudie, documentenanalyse en verkennende interviews. Deze drie methoden van informatieverzameling aan de voorkant van het onderzoek hebben ertoe geleid dat bepaalde verwachtingen zijn geformuleerd over factoren die leiden tot beleidsdruk en de gevolgen daarvan. Deze verwachtingen zijn verwerkt in hoofdstuk twee en drie. Ze hebben een belangrijke functie in voor het vervolg van dit onderzoek.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

De uitkomsten van het vooronderzoek zijn belangrijke richtinggevende resultaten voor het vervolg van dit onderzoek. Uitkomsten uit het vooronderzoek zijn gebruikt voor de opzet van een vragenlijst in het vervolg van dit onderzoek.

4.3 Stap 2: Casestudie

Yin (2003:1) stelt dat casestudieonderzoek vaak wordt gebruikt om kennis te vergroten over een individu, een groep, een organisatie, een sociaal of politiek fenomeen. In dit onderzoek gaat het er om, dat het fenomeen beleidsdruk beter te duiden is. Derhalve is ervoor gekozen om de casestudie voor onderzoek te gebruiken.

4.3.1 Keuze van gemeenten en respondenten

Het onderzoek richt zich op ambtelijke organisaties van gemeenten in Nederland. Bij de keuze van ambtelijke organisaties kunnen verschillende criteria worden genoemd die uiteindelijk de caseselectie bepalen. Het onderzoek omvat een multiple casestudie, dat betekent dat meerdere gevallen onderzocht worden (Van Thiel, 2007: 102). In eerste instantie zijn 15 gemeenten benaderd voor het onderzoek. De gemeenten zijn geselecteerd op basis van omvang (inwoneraantallen). Bij het selectieproces is gezocht naar gemeenten in de CBS grootteklasse 50.000 tot 100.000 inwoners. Dit is een gangbaar criterium voor selectie bij het doen van wetenschappelijk onderzoek. Voorts spelen volgens Van Thiel (2007: 103) ook pragmatische overwegingen een rol bij de selectie van cases. Organisaties moeten bijvoorbeeld bereid zijn om mee te werken aan het onderzoek.

Er is uiteindelijk onderzoek gedaan naar beleidsdruk bij 12 gemeenten in Nederland (bijlage 2). Een aantal gemeenten waren niet bereid om mee te doen aan het onderzoek. Daarvoor zijn verschillende redenen. Bij één gemeente is aangegeven dat er geen animo was om deel te nemen aan het onderzoek. Een andere gemeente gaf aan ze het 'te druk' hadden en geen mogelijkheid zagen om een interview in de agenda's in te passen.

Het onderzoek bij gemeenten dient een breed beeld op te leveren over de ervaringen met beleidsdruk, gevolgen daarvan en maatregelen te genomen kunnen worden. Met dit doel voor ogen is het van belang om goed rekening te houden met de positie van respondenten bij de keuze daarvan. Ten eerste is geprobeerd om de gemeentesecretaris van een benaderde gemeente te interviewen. De gemeentesecretaris wordt geacht een goed algemeen beeld te hebben van wat er binnen het ambtelijke apparaat van de gemeente speelt. Daarnaast is geprobeerd om ter replicatie een tweede interview te houden met een respondent in een vergelijkbare leidinggevende functie bij dezelfde gemeente. Bijvoorbeeld een algemeen directeur of een afdelingshoofd van concernzaken.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

4.3.2 Het interviewproces

In totaal zijn er 16 interviews afgenomen (bijlage 2). De wijze waarop de interviews worden afgenomen is deels gestructureerd en deels semigestructureerd. Het interview is gestructureerd omdat in beginsel een aantal verwachtingen uit het vooronderzoek, die gaan over de factoren die leiden tot beleidsdruk en de gevolgen daarvan, aan de respondent worden voorgelegd. Deze verwachtingen zijn tevens de operationalisering van de belangrijkste factoren en gevolgen van beleidsdruk. Zie hiervoor paragraaf 4.4. Hierbij wordt gevraagd hoe zij over de betreffende verwachtingen denken. Er is gebruikt gemaakt van een vijf punt schaal: 1 = helemaal mee oneens, 2 = mee oneens, 3 = neutraal, 4 = mee eens, 5 = helemaal mee eens. Op deze manier kan inzicht worden verkregen in hoeverre vooraf geformuleerde verwachtingen over de factoren en gevolgen van beleidsdruk in praktijk bevestigd dan wel verworpen worden door respondenten.

Daarnaast kent het interview ook een semigestructureerd element. In dit deel van het interview wordt 'vrij' ingegaan op factoren, gevolgen en maatregelen over beleidsdruk bij ambtelijke organisaties van gemeenten. Het voordeel van een semigestructureerd gesprek is dat de respondent ruimte wordt geboden om zijn eigen mening, ervaringen en ideeën over beleidsdruk te geven. Bovendien biedt het de interviewer de mogelijkheid om door te vragen indien iets onduidelijk is. Een nadeel is dat interviewen veel inspanning vergt van de onderzoeker. Echter heeft de onderzoeker al enige ervaring opgedaan met het doen van interviews rond in de verkennende fase van het onderzoek. Deze reeds opgedane ervaring moet ten goede komen aan de kwaliteit van het interview tijdens het casestudieonderzoek.

Bij het interview is gebruik gemaakt van een interviewhandleiding (bijlage 3 en 4). Deze handleiding is eerst voorgelegd aan de begeleiders van de Erasmus Universiteit en Berenschot. De informatie die wordt verkregen uit de interviews zal anoniem worden behandeld. Hetgeen betekent dat informatie zal worden verwerkt op een manier zodat op geen enkele wijze de gepresenteerde resultaten herleid kan worden naar een persoon en/of organisatie. Verwacht wordt dat deze manier van werken ten goede komt aan de reductie van het risico op sociaal wenselijke antwoorden.

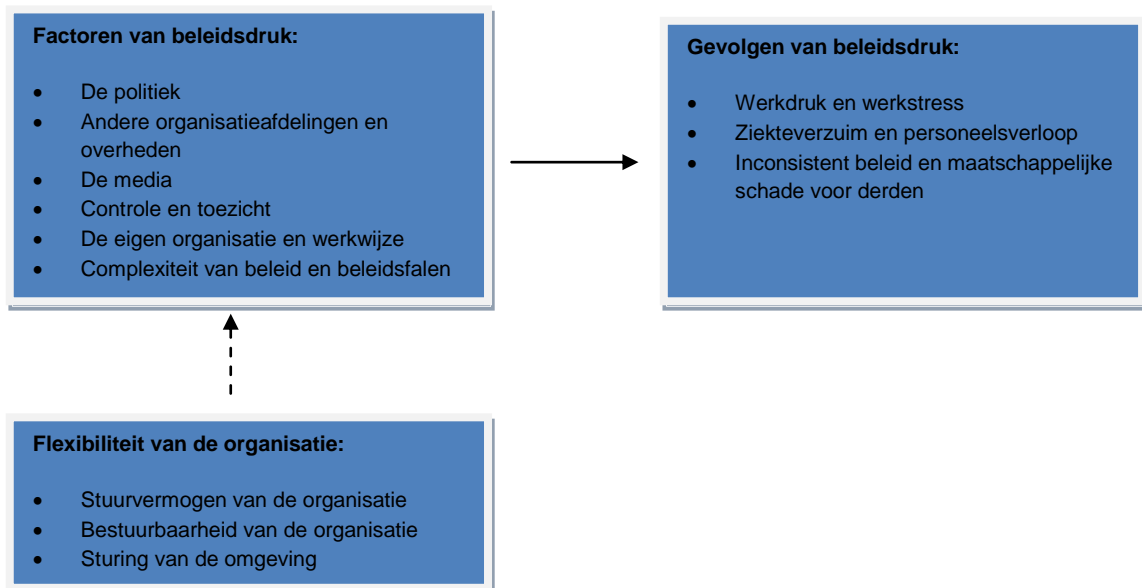
4.4 Operationalisering

In deze paragraaf wordt aandacht geschonken aan het maken van een brug tussen theorie en praktijk. De belangrijkste mechanismen en definities die zijn besproken in hoofdstuk 2 en 3 worden in deze paragraaf geoperationaliseerd. In eerste instantie worden de factoren die leiden tot beleidsdruk geëxpliciteerd aan de hand van verwachtingen. Dit heeft betrekking op de beantwoording van deelvraag één.

Vervolgens wordt ingegaan op de gevolgen van beleidsdruk voor een ambtelijke organisatie van een gemeente. Ook deze worden aan de hand van verwachtingen geoperationaliseerd en heeft betrekking op de beantwoording van deelvraag twee. En tenslotte wordt het begrip flexibiliteit geoperationaliseerd aan de hand van een indicator en daarmee wordt getracht deelvraag drie te beantwoorden (figuur 11).

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten



Figuur 11: Indicatoren behorend bij de factoren van beleidsdruk, gevolgen van beleidsdruk en maatregelen voor beleidsdruk

4.4.1 Beleidsdruk als gevolg van de politiek

Aan de hand van een viertal verwachtingen wordt getoetst in hoeverre 'de politiek' een factor is die leidt tot beleidsdruk op de ambtelijke organisatie. Tijdens een interview met respondenten worden de verwachtingen gescoord en worden achterliggende verklaringen besproken.

Wat ?	Hoe?
Beleidsdruk ontstaat doordat het ambtelijke apparaat van een gemeente de ambities van politici, met name ingegeven door eigen belangen en wensen van pressiegroepen, dienen te realiseren.	<i>Interview</i>
Beleidsdruk heeft te maken met samenwerking tussen politici en ambtenaren.	<i>Interview</i>
Beleidsdruk ontstaat doordat er op onverwachte en ongewenste beleidseffecten gereageerd moet worden.	<i>Interview</i>
Beleidsdruk ontstaat door financiële krapte.	<i>Interview</i>

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

4.4.2 Beleidsdruk als gevolg van andere organisatieafdelingen en overheden

Aan de hand van drie vooraf geformuleerde verwachtingen wordt getoetst in hoeverre 'andere organisatieafdelingen en overheden' een factor is die leidt tot beleidsdruk op de ambtelijke organisatie. Tijdens het interview met de respondenten worden de verwachtingen gescoord en verklaringen besproken.

Wat ?	Hoe?
Beleidsdruk ontstaat door gebrekkige coördinatie tussen gemeentelijke afdelingen onderling.	<i>Interview</i>
Beleidsdruk ontstaat door intergemeentelijke samenwerking.	<i>Interview</i>
Beleidsdruk ontstaat door decentralisatie van taken en bevoegdheden door het Rijk.	<i>Interview</i>

4.4.3 Beleidsdruk als gevolg van incidentenresonantie door de media

Aan de hand van een drietal verwachtingen wordt getoetst in hoeverre 'de media' een factor is die leidt tot beleidsdruk op de ambtelijke organisatie. Tijdens het interview met de respondenten worden de verwachtingen gescoord en verklaringen voor de score besproken.

Wat?	Hoe?
Beleidsdruk ontstaat doordat incidenten door de media groot worden gemaakt, waarop politici al dan niet reageren.	<i>Interview</i>
Beleidsdruk ontstaat door scoringsdrang van politici in de media.	<i>Interview</i>
Beleidsdruk ontstaat door de opkomst van sociale media.	<i>Interview</i>

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

4.4.4 Beleidsdruk als gevolg van het bestaan en de (door)ontwikkeling van toezicht en controle

Aan de hand van drie vooraf geformuleerde verwachtingen wordt getoetst in hoeverre 'het bestaan en de (door)ontwikkeling van toezicht en controle' een factor is die leidt tot beleidsdruk op de ambtelijke organisatie. Tijdens het interview met de respondenten worden de verwachtingen gescoord en besproken.

Wat?	Hoe?
Beleidsdruk ontstaat door te veel controle en verantwoording op het ambtelijke apparaat van een gemeente.	<i>Interview</i>
Beleidsdruk ontstaat door een toename aan controle en verantwoording op het ambtelijk apparaat van een gemeente.	<i>Interview</i>
Beleidsdruk ontstaat door een diversiteit aan toezichthouders.	<i>Interview</i>

4.4.5 Beleidsdruk door de eigen organisatie en werkwijze

Aan de hand van twee verwachtingen wordt getoetst in hoeverre 'de eigen organisatie en werkwijze' een factor is die leidt tot beleidsdruk op de ambtelijke organisatie. Tijdens het interview met de respondenten worden de verwachtingen gescoord.

Wat?	Hoe?
Beleidsdruk ontstaat door de eigen organisatie en werkwijze van het ambtelijk apparaat van een gemeente.	<i>Interview</i>
Beleidsdruk ontstaat door reorganisaties binnen het ambtelijk apparaat van een gemeente.	<i>Interview</i>

4.4.6 Beleidsdruk door complexiteit van beleidsvraagstukken en beleidsfalen

Aan de hand van een tweetal vooraf geformuleerde verwachtingen wordt getoetst in hoeverre 'complexiteit van beleidsvraagstukken en beleidsfalen' een factor is die leidt tot beleidsdruk op de ambtelijke organisatie. Tijdens het interview met de respondenten worden de verwachtingen gescoord.

Wat?	Hoe?
Beleidsdruk ontstaat door de complexiteit van beleidsvraagstukken.	<i>Interview</i>
Beleidsdruk ontstaat door beleidsfalen.	<i>Interview</i>

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

4.4.7 Gevolgen van beleidsdruk

Aan de hand van drie vooraf geformuleerde verwachtingen wordt getoetst welke gevolgen beleidsdruk heeft op de ambtelijke organisatie van een gemeente. Tijdens het interview met de respondenten worden de betreffende verwachtingen gescoord en besproken.

Wat?	Hoe?
Als gevolg van beleidsdruk bestaat er een verhoogde kans op werkdruk en werkstress binnen de ambtelijke organisatie.	<i>Interview</i>
Als gevolg van beleidsdruk bestaat er een verhoogde kans op ziekteverzuim en personeelsverloop.	<i>Interview</i>
Als gevolg van beleidsdruk bestaat er een verhoogde kans op inconsistent gemeentelijk beleid en daardoor maatschappelijke schade voor derden.	<i>Interview</i>

4.4.8 Flexibiliteit van de ambtelijke organisatie

Tijdens het interview wordt de vraag gesteld welke maatregelen genomen kunnen worden om adequaat met beleidsdruk om te gaan. De antwoorden van de respondent worden binnen deze kaders besproken:

Wat?	Hoe?
Stuurvermogen door vaardigheden van het management en aandacht voor competenties van medewerkers.	<i>Interview</i>
Bestuurbaarheid van de organisatie door aandacht voor rol- en taakverdeling.	<i>Interview</i>
Aandacht voor beïnvloeding van de omgeving van de ambtelijke organisatie	<i>Interview</i>

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

5. Beleidsdruk bij gemeenten in praktijk

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het empirische onderzoek gepresenteerd. Het is de brug tussen theorie en praktijk. In beginsel zal de algemene context van gemeentelijke organisaties worden geschetst in paragraaf 5.1. Hierbij wordt ingegaan op een aantal algemene ontwikkelingen die momenteel spelen bij gemeenten in Nederland. De factoren die leiden tot beleidsdruk komen aan bod in paragraaf 5.2 tot en met paragraaf 5.8. Iedere paragraaf kent dezelfde opzet. Allereerst worden de scores van respondenten, behorende bij de verwachtingen over beleidsdruk, gepresenteerd. Vervolgens wordt 'het verhaal achter de cijfers' besproken. Hierbij wordt ook aandacht geschonken aan mogelijke maatregelen om met beleidsdruk om te gaan.

5.1 Context van ambtelijke organisatie bij gemeenten

Alvorens te starten met de bespreking van de resultaten wordt eerst kort ingegaan op de gemeentelijke context. Gemeenten zijn op hoofdlijnen te plaatsen in een vergelijkbare context. Maar ook kan gesteld worden dat iedere gemeente weer anders is. Immers iedere gemeente heeft zijn eigen bestuur, organisatie en lokale problemen. De inrichting van de ambtelijke organisatie en de inrichting van de organen van het gemeentebestuur kunnen verschillen per gemeente. De wetgever heeft namelijk bewust gemeenten vrij gelaten in de wijze waarop zij het bestuur en de organisatie inrichten (Breeman, Van Noort en Rutgers, 2008: 91). Daarentegen kennen vrijwel alle gemeenten het fenomeen van collegevergaderingen op dinsdag. Daarnaast hebben gemeenten op vrijwel alle beleidsterreinen dezelfde verantwoordelijkheden, een enkele uitzondering daargelaten natuurlijk. Bovendien is de structuur van de ambtelijke organisatie van gemeenten te beperken tot een aantal (redelijk vergelijkbare) modellen.

5.1.1 Het bestuur van de gemeente

De gemeenteraad is het hoogste orgaan van de gemeente (Breeman, Van Noort en Rutgers, 2008: 93). De grootte van de gemeenteraad varieert van negen raadsleden in gemeenten met minder dan 3.000 inwoners en 45 raadsleden in gemeenten met meer dan 200.000 inwoners. Raadsleden worden gekozen voor een periode van vier jaar. Gemeenteraadsverkiezingen zijn eens in de vier jaar. Tussentijdse verkiezingen worden alleen gehouden wanneer er sprake is van een gemeentelijke herindeling. De werkwijze van de gemeenteraad verschilt per gemeente. Sommige gemeenteraden werken met raadscommissies (op specifieke beleidsterreinen), waarin besluitvorming wordt voorbereid (Breeman, Van Noort en Rutgers, 2008: 95). Andere gemeente doen dat niet. Daarnaast is de afgelopen jaren besluitvorming steeds vaker participatief ingericht. Dat wil zeggen dat burgers en andere belanghebbenden in een gemeente de mogelijkheid hebben om deel te nemen aan het besluitvormingsproces. Iedere gemeente gaat hier echter weer anders mee om. Vrijwel alle gemeenten hebben een dualistisch stelsel ingevoerd (Breeman, Van Noort en Rutgers, 2008: 96). Dat wil zeggen dat er een scheiding is in de samenstelling, functies en bevoegdheden van de raad en het college.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

De gemeenteraad stelt de kaders waarbinnen het college zijn bestuurlijke bevoegdheden kan uitoefenen en heeft de taak om het college te controleren. Het college van Burgemeesters en Wethouders (B&W) wordt gevormd na nieuwe verkiezingen. De vorming van een nieuw college is veelal een ingewikkeld spel van onderhandelingen over de samenstelling van een programma. In dit programma worden de beleidsambities, voor de komende vier jaar, van een nieuw college vastgelegd. Het college bereid de besluitvorming voor en voert de besluiten van de gemeenteraad uit. Individuele wethouders hebben formeel geen beslissingsbevoegdheid (Ibidem).

5.1.2 De ambtelijke organisatie

De besluiten van de bestuurlijke organen van een gemeente worden voorbereid en uitgevoerd door ambtenaren. Kenmerkend voor ambtelijke organisaties van gemeenten is dat zij voortdurend in verandering zijn (Breeman, Van Noort en Rutgers, 2008: 100). Veelal valt een algemeen onderscheid te maken tussen een sectoren- of dienstenmodel van de ambtelijke organisatie, of een directiemodel. Het sectoren- of dienstenmodel kenmerkt zich doordat de organisatie is verdeeld in een beperkt aantal diensten of sectoren, veelal drie of vier. Iedere dienst werkt aan de voorbereiding en uitvoering van beleid op een samenhangend geheel van beleidsterreinen. Zo zijn bij veel gemeenten bijvoorbeeld welzijn, onderwijs en sociale zaken samengevoegd (Ibidem). De gemeentesecretaris en directeuren van de sectoren en/of diensten vormen tezamen het managementteam (MT). Zij zijn de schakel tussen de organisatie en het college (Breeman, Van Noort en Rutgers, 2008: 101). Een aantal sector overstijgende taken worden de concerttaken genoemd. Concern-control gaat bijvoorbeeld veelal over de coördinatie van beleid en de bedrijfsvoering binnen de gemeente (Ibidem). Sommige gemeenten hebben echter gekozen voor een gekantelde organisatie. De organisatie is dan niet opgezet in diensten of sectoren, maar op een indeling die meer herkenbaar is voor bewoners en bedrijven. Er is sprake van een backoffice en een frontoffice (het gezicht van de gemeente). Daarnaast zijn er ook gemeenten die een directiemodel hebben. Dit houdt in dat gemeente een relatief kleine directie hebben, bestaande uit maximaal drie directeuren (Breeman, Van Noort en Rutgers, 2008: 101). Bovendien maken sommige gemeenten gebruik van programmasturing. De doelstellingen in het collegeprogramma worden concreet gedefinieerd en ondergebracht in de portefeuille van een wethouder.

5.1.3 Algemene (problematische) ontwikkelingen

In Nederland spelen op dit moment een aantal ontwikkelingen die van invloed zijn op de organisaties van gemeenten. Een eerste ontwikkeling is de economische crisis. Bedrijven worden getroffen doordat consumenten minder uitgeven, medewerkers worden ontslagen en sportclubs zien sponsors afhaken (VNG, 2010). Maar de economische crisis heeft ook haar invloed op de gemeentelijke inkomsten en –uitgaven. Gemeenten moeten rekening houden met minder inkomsten uit het gemeentefonds. Bovendien is het niet ondenkbaar dat de inkomsten via specifieke uitkeringen van het Rijk verminderen. Daarnaast lopen gemeente inkomsten mis uit de exploitatie van bouwgrond als gevolg van verminderde bouwactiviteiten en de waardevermindering van bouwgronden. Ook aan de uitgaven kant kunnen problemen opduiken voor gemeenten. Door een verslechterde arbeidsmarkt kan de uitgaven aan bijstand omhoog schieten. Bovendien kan er een fors beroep worden gedaan op re-integratie budgetten doordat het lastiger wordt om als ‘werkloze’ snel een nieuwe baan te vinden. Ook personele inzet op de uitvoering van schuldhulpverlening, bijstand/armoedebeleid vraagt meer aan de uitgavenkant van de gemeente (VNG, 2010).

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

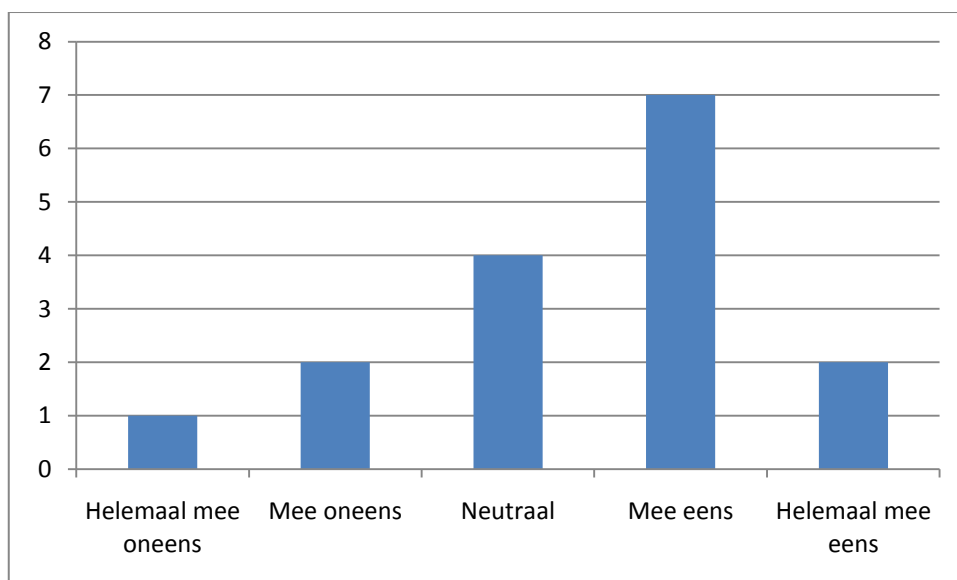
Naast de economische crisis, kan decentralisatie van taken en bevoegdheden als een algemene ontwikkeling worden aangeduid. Het Kabinet Rutte 1 heeft hiervoor plannen opgenomen in haar regeerakkoord (Decentralisaties, VNG.nl. 30 juli 2011). Het betreft decentralisatie van bijvoorbeeld Jeugdzorg, de transitie van delen van de 'Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten' (AWBZ) naar de 'Wet maatschappelijke ondersteuning' (Wmo) en de nieuwe regeling 'Werken naar vermogen'. Deze plannen betekenen een forse wijziging in het takenpakket van de gemeenten.

5.2 Beleidsdruk door de politiek

In de voorgaande paragraaf is op beknopte wijze 'de gemeentelijke context' geschetst. Derhalve kan gestart worden met de presentatie van de resultaten uit het empirische onderzoek. Deze paragraaf gaat in op de beleidsdruk die wordt veroorzaakt door politici. In totaal zijn er vier verwachtingen voorgelegd aan respondenten over beleidsdruk als gevolg van de 'politiek'.

5.2.1 Verwachting 1

Bij het ontstaan van beleidsdruk afkomstig van politici zijn vier verwachtingen geformuleerd en die zijn gescoord door respondenten. De eerste verwachting is: *Beleidsdruk ontstaat doordat het ambtelijke apparaat van een gemeente de ambities van politici, met name ingegeven door eigen belangen en wensen van pressiegroepen, dienen te realiseren* (tabel 1).



Tabel 1: Scores bij de eerste verwachting over de politiek als factor van beleidsdruk.

In tabel 1 is zichtbaar dat zeven respondenten het 'eens' zijn met deze verwachting en dat twee respondenten het 'helemaal eens' zijn met deze stelling.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

De ambities van politici worden geformuleerd in een collegeprogramma. Dit collegeprogramma is tot stand gekomen na een periode van onderhandelingen tussen potentiële coalitiepartners. Op dit programma probeert een ambtelijke organisatie haar beleidscapaciteit, voor de komende vier jaar, af te stemmen. Drie respondenten stellen dat beleidsdruk ontstaat, omdat gedurende die vier jaar aanvullende eisen komen vanuit de gemeenteraad en/of het college. Twee respondenten zeggen dat in sommige gevallen bestuurders onrealistische beloften hebben gedaan in een raadsvergadering, waarmee de organisatie aan de slag moet. Dit leidt tot beleidsdruk, omdat er uiteindelijk geen balans is tussen de vraag naar beleid en de beleidscapaciteit van de ambtelijke organisatie. Een andere respondent is van mening dat beleidsdruk ontstaat, omdat er een nieuw politiek klimaat is, waarin politici hun eigen stempel willen drukken op beleid en 'hobbyisme' bedrijven. Raadsleden stellen dan te veel vragen, onrealistische vragen of zelfs onredelijke vragen. Drie andere respondenten die 'eens' scoren, geven aan dat politici (met name gemeenteraadsleden) veel beïnvloed worden door burgers en pressiegroepen (sportverenigingen, buurtverenigingen, cultuurverenigingen etc.). Van hieruit ontstaan ook weer politieke ambities die soms lastig te realiseren zijn voor een ambtelijke organisatie. Er wordt met name gestuurd op problemen in de uitvoering en dat vertaalt zich in continue aanpassingen in beleid. Dat levert beleidsdruk op, omdat er weinig consistentie zit in de beleidsbehoefte van politici. Een mogelijke oplossing hiervoor is het 'managen van verwachtingen', door bijvoorbeeld het maken van heldere afspraken over beleidsprioriteiten.

"Je ziet het in de politiek-bestuurlijke kant dat er individuen of groepen zijn die bepaalde onderwerpen hebben die ze heel belangrijk vinden en waar vervolgens enorm veel tijd voor ambtenaren in gaat zitten, omdat ze daar toch mee aan de slag gaan."

Daarnaast zijn er vier respondenten die deze verwachting 'neutraal' scoren. Drie respondenten vinden dat politici juist ambities moeten hebben en dat daar het werk voor de organisatie begint. Deze ambities kunnen ontstaan door eigen ambities, of doordat zij beïnvloed worden door de omgeving. Zij ervaren dit niet als beleidsdruk, omdat de ambities realistisch zijn in verhouding tot datgene wat de ambtelijke organisatie aan mogelijkheden heeft. Zij vinden dat er een balans is tussen de vraag naar beleid en de beleidscapaciteit van de organisatie. Eén respondent geeft geen specifieke verklaring.

"Dat is je werk. Daar start het mee. Het is je bestaansrecht"

Tenslotte zijn er drie respondenten het met deze verwachting oneens, waarvan één 'helemaal mee oneens' heeft gescoord. De respondenten relativiseren het idee dat de ambities van politici, worden ingegeven door eigenbelangen, burgers en/of pressiegroepen. Laat staan dat deze ambities onrealistisch zijn en daardoor beleidsdruk geven. Het leidt wel tot 'enige druk', maar die is inherent aan het werk als beleidsambtenaar in een gemeente.

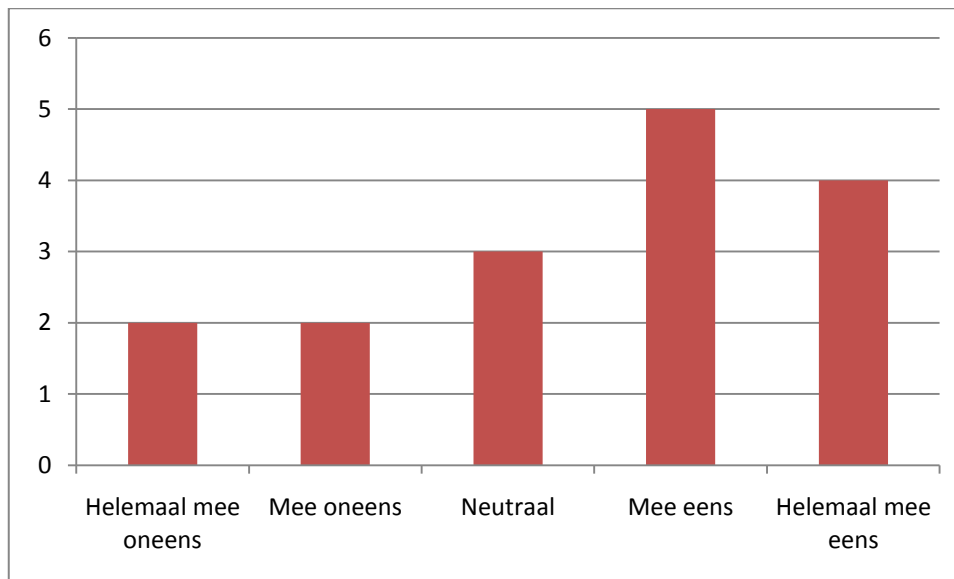
"Er zijn bestuurders en politici die zich niet door de waan van elke dag laten leiden, maar veel meer aan de beleidsagenda houden"

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

5.2.2 Verwachting 2

De tweede verwachting is: *Beleidsdruk heeft te maken met samenwerking tussen politici en ambtenaren* (tabel 2).



Tabel 2: Scores bij de tweede verwachting over de politiek als factor van beleidsdruk.

Van de respondenten hebben vijf deze verwachting op 'mee eens' gescoord en vier respondenten op 'helemaal mee eens'. Drie respondenten maken een scheiding tussen samenwerking met gemeenteraadsleden en met bestuurders. Over het algemeen stellen de respondenten dat de samenwerking tussen bestuurders veel intensiever is en dat van samenwerking met gemeenteraadsleden eigenlijk geen sprake is. De samenwerking gaat vooral tussen bestuurders in het college, de gemeentesecretaris (en andere directieleden) en (sector)managers. Twee respondenten geven aan dat een goede samenwerking afhankelijk is van 'een persoonlijke klik' tussen bestuurder en management van de ambtelijke organisatie. Als de samenwerking slecht is, kan dat leiden tot beleidsdruk in de organisatie. Een respondent zegt hierover dat taakvolwassenheid van de ambtenaren hierin een rol speelt. Ambtenaren die wat langer meelopen, meer ervaring hebben, kunnen gemakkelijker omgaan met beleidsdruk die ontstaat door een 'slechte samenwerking'. Drie respondenten geven geen specifieke verklaring. Een mogelijke maatregel is om extra aandacht te schenken aan het realiseren en behouden van een vertrouwensrelatie tussen politiek en de organisatie. Het toelaten en meer gebruik maken van informeel contact kan de vertrouwensrelatie bevorderen.

"Dan krijg je opdrachten waarvan je je af en toe wel eens afvraagt van: hallo, waar ben ik eigenlijk voor op aarde? Toch niet voor deze onzin?"

"Van aan de ene kant is het mijn portefeuillehouder en die wil ik maximaal ondersteunen. Maar aan de andere kant wil ik ook de deur dichthouden, want hij wil andere dingen doen dan ik wil. En dat is een lastige."

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

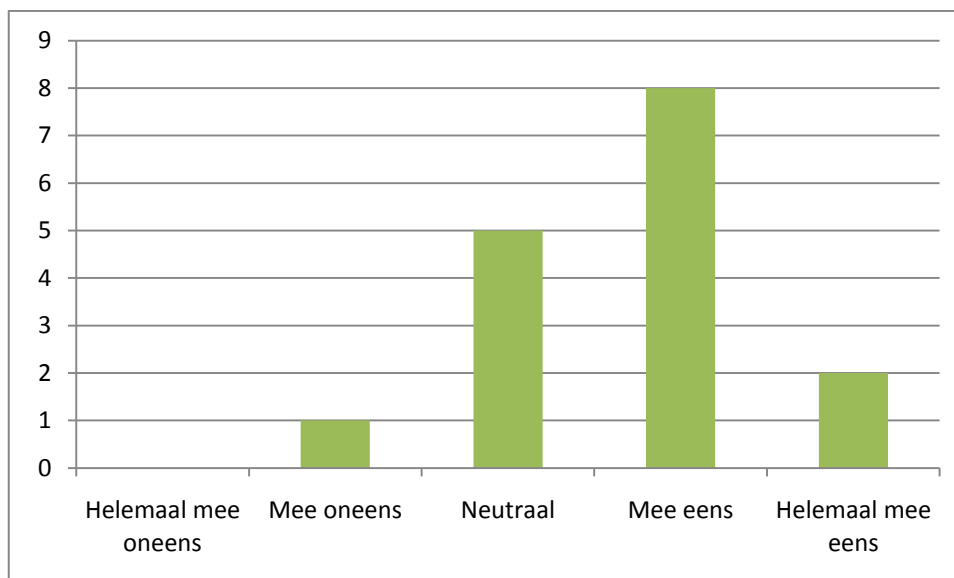
Daarnaast zijn er twee respondenten die stellen dat het in praktijk wel eens voorkomt dat de samenwerking tussen politici en ambtenaren niet soepel verloopt. Maar zij vinden dat ambtenaren loyaal zijn aan hun bestuurders en daarom is het onderlinge vertrouwen ook goed. Eén respondent noemt de samenwerking tussen politici en ambtenaren niet het probleem. Derhalve scoren zij deze verwachting als 'neutraal'.

Tenslotte zijn er twee respondenten die de verwachting 'mee oneens' hebben gescoord en twee respondenten die het 'helemaal mee oneens' zijn met deze verwachting. Drie respondenten zijn van mening dat de samenwerking tussen politici en ambtenaren van invloed kan zijn. In praktijk is deze samenwerking echter goed. Zij stellen dat een goede samenwerking leidt tot minder beleidsdruk. Eén respondent ziet de onderlinge samenwerking als vanzelfsprekend.

“Door die samenwerking ontstaat geen beleidsdruk. Beleidsdruk ontstaat en daar wil je er iets aan doen. Dan ga je er aan werken en daarbij is het bijna als vanzelfsprekend dat er een samenwerking is tussen organisatie en bestuur.”

5.2.3 Verwachting 3

De derde verwachting is: *Beleidsdruk ontstaat doordat er op onverwachte en ongewenste beleidseffecten gereageerd moet worden* (tabel 3).



Tabel 3: Scores bij de derde verwachting over de politiek als factor van beleidsdruk.

Onverwachte en ongewenste beleidseffecten worden door tien respondenten gezien als een belangrijke factor voor het ontstaan van beleidsdruk in de ambtelijke organisatie. Hiervan zijn er acht respondenten die de stelling als 'mee eens' scoren en twee respondenten die de stelling als 'helemaal mee eens' scoren. Vijf respondenten beredeneren dat de helft van de werkzaamheden van ambtenaren voorspelbaar zijn te noemen.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Deze voorspelbaarheid past binnen het bureaucratische systeem, waarin een ambtenaar zorgvuldig en consistent kan werken. De andere helft van het werk is niet te voorspellen. En dat zorgt voor beleidsdruk. Naast reguliere werkzaamheden kan op ieder moment de druk toenemen door veranderingen in wet- en regelgeving. Of beleidsdruk ontstaat omdat een politicus toezeggingen doet aan de gemeenteraad, waaraan de ambtelijke organisatie niet kan voldoen. Een andere respondent geeft aan dat de druk ontstaat doordat er door een andere overheid een onverwachte beslissing wordt genomen, die impact heeft op het beleid van de gemeente. Beleidsdruk ontstaat doordat ambtenaren vervolgens oplossingen moeten vinden. Dus ineens moet het werk neergelegd worden en moet er aan iets anders gewerkt worden. Zogeheten 'invliegers'. Een mogelijke oplossing om adequaat met dit probleem om te gaan is wederom het 'management van verwachtingen'. Ofwel het maken van een beleidsprognose, waarin de vraag naar beleid en de capaciteit van de organisatie wordt afgestemd. Hierbij kan rekening worden gehouden met onverwachte en ongewenste beleidseffecten.

“De werkelijkheid houdt geen rekening met de planning. Er komen gewoon vragen en wij hebben niet de vrijheid om even te zeggen van daar zijn wij even niet aan toe.”

In totaal hebben vier respondenten deze verwachting als neutraal gescoord. Een verklaring van één respondent is dat onverwachte beleidseffecten in principe niet leiden tot een vraag naar aanvullend of gestapeld beleid. De respondent ziet onverwachte beleidseffecten meer als incidenten. Er bestaat een neiging van politici om te sturen op incidenten, maar dit lijkt eerder uitzondering dan regel. Ook zien (drie) respondenten dat deze ongewenste beleidseffecten veelal alleen maar gaan over de uitvoering van beleid en daardoor niet leiden tot beleidsdruk. Het leidt tot aanpassingen in de uitvoering en zij vinden dit niet passen bij het begrip beleidsdruk.

Tenslotte is één respondent het oneens met deze verwachting, omdat de gemeente (op dit moment) onvoldoende in staat is om de maatschappelijke effecten van beleid inzichtelijk te maken.

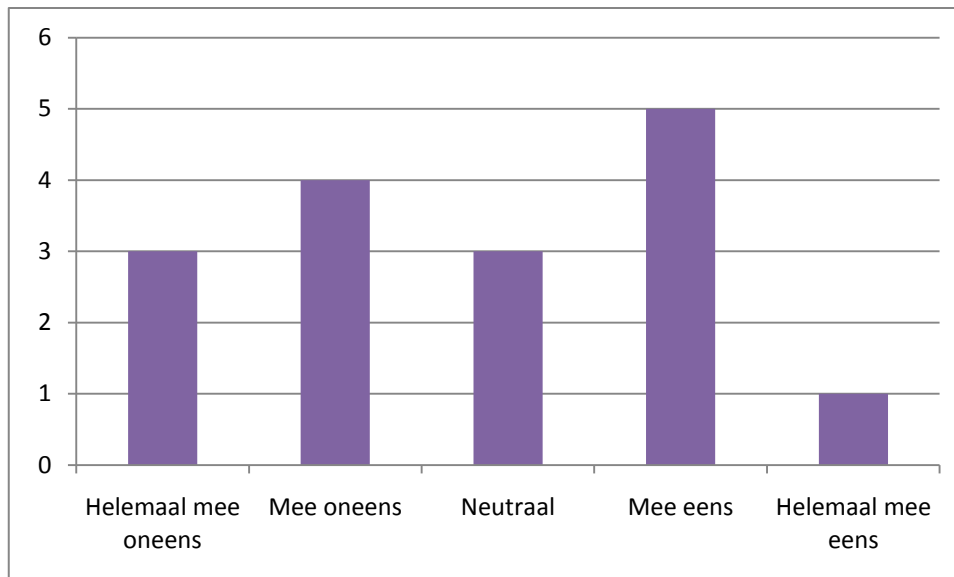
“De maatschappelijke effecten zichtbaar maken, dat gebeurt in deze gemeente niet echt. Dat wordt niet echt grondig onderzocht. Dus dan kan ik ook niet zeggen dat daar beleidsdruk door ontstaat.”

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

5.2.4 Verwachting 4

De vierde verwachting is: *Beleidsdruk ontstaat door financiële krapte* (tabel 4).



Tabel 4: Scores bij de vierde verwachting over de politiek als factor van beleidsdruk.

Op deze verwachting hebben vijf respondenten 'mee eens' gescoord en één respondent 'helemaal mee eens'. Ten tijde van de economische crisis moeten ambtelijke organisaties afvragen wat zij minder moeten gaan doen. Welke (beleids)taken behoren bij de gemeente en welke taken niet? Het vergt veel coördinatie en afstemming op beleidsterreinen om te komen tot een afgewogen besluit over specifieke bezuinigingen. Dit legt, volgens drie respondenten, beleidsdruk op de ambtelijke organisatie. Een andere respondent geeft aan dat er meer financiële voortgangsrapportages worden gevraagd vanuit de raad op bepaalde beleidsterreinen. Dit betekent een toename van de werkvoorraad van beleidsambtenaren, omdat zij meer (financiële) informatie over beleid dienen aan te leveren. Een goede informatievoorziening richting bestuur en gemeenteraad is van belang om adequaat met dit fenomeen om te gaan. Een andere respondent stelt dat er veel bezuinigingsvoorstellen moeten worden gedaan en dat leidt tot beleidsdruk. Twee respondenten hebben geen nadere toelichting gegeven op hun score.

“Er ontstaat druk in het apparaat als er bezuinigd moet worden. Er moeten dan bezuinigingsvoorstellen worden voorbereid. Maar ook beschikbare budgetten moeten zorgvuldiger gedeeld worden. En er is meer aandacht voor prioriteitstelling.”

In totaal hebben drie respondenten deze verwachting 'neutraal' gescoord. Twee respondenten stellen dat financiële krapte op korte termijn leidt tot beleidsdruk, maar op de lange termijn juist tot minder beleidsdruk. Op korte termijn levert financiële krapte beleidsdruk op, omdat organisaties het college moeten helpen bij het maken van keuzes over te realiseren bezuinigingen. Dit vergt een behoorlijke tijdsinspanning van ambtenaren.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Maar het voorbereiden van bezuinigingsvoorstellen heeft uiteindelijk als doel om efficiënter de beleidscapaciteit van de organisatie in te vullen. En dat heeft als effect dat de beleidsdruk in de organisatie afneemt. Eén respondent stelt dat als een gemeente veel geld ter beschikking heeft, moeten investeringsbesluiten worden genomen. De beleidsambtenaren bereiden die besluiten voor. Dat levert ook beleidsdruk op. Als er minder geld ter beschikking is, moeten er weer bezuinigingsvoorstellen komen. En dat zorgt ook voor beleidsdruk. Kortom, veel of weinig geld, het maakt volgens deze respondent geen verschil.

“Het kort durende effect is dat je heel veel extra werk krijgt, omdat je prioriteiten moet gaan stellen en dus goed moet afwegen van wat je wel en wat je niet gaat doen. Maar het langdurige effect zou moeten zijn dat beleidsdruk minder wordt, omdat je bewuste keuzes hebt gemaakt van wat je doet en waarom je het doet.”

Vier respondenten zijn het ‘oneens’ met deze verwachting en drie respondenten zijn het ‘helemaal oneens’ met deze verwachting. Vier respondenten stellen dat in tijden dat de gemeente ruim in zijn financiën zit, meer beleid wordt gemaakt. En dat wanneer er sprake is van een financiële crisis, minder geld is en dus ook minder beleid wordt gemaakt. Twee respondenten stellen juist dat financiële krapte bijdraagt aan het verminderen van beleidsdruk. Immers er wordt minder beleid gemaakt in de gemeente. Een respondent stelt dat besluiteloosheid van het college leidt tot beleidsdruk, niet zozeer de financiële krapte. En scoort derhalve ‘oneens’.

“Beleidsdruk ontstaat niet omdat je geen geld hebt. Beleidsdruk ontstaat omdat je geen keuzes maakt.”

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

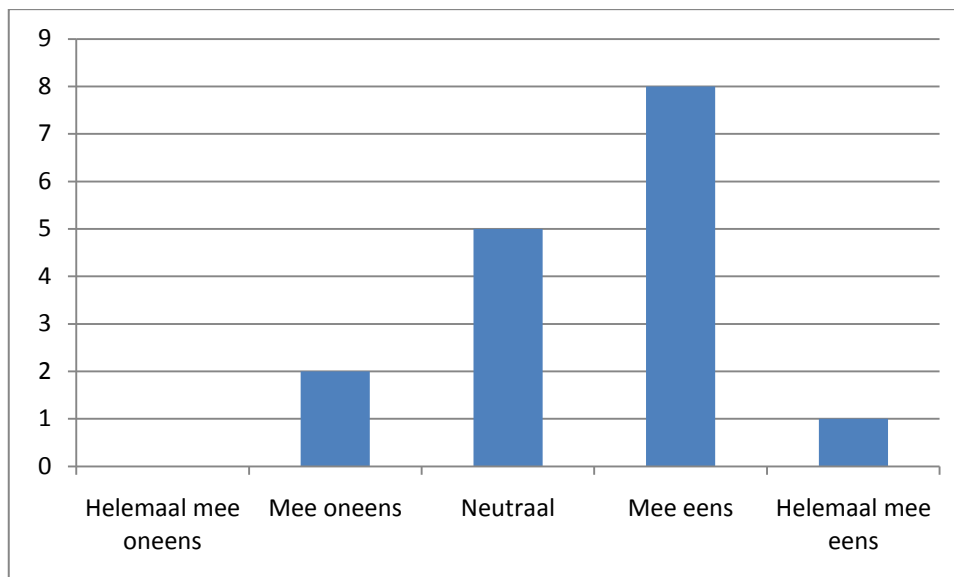
Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

5.3 Beleidsdruk door andere organisatieafdelingen en overheden

In deze paragraaf worden de drie verwachtingen gepresenteerd waarbij ingegaan wordt op de mogelijkheid dat andere organisatieafdelingen en andere overheden debet zijn aan het ontstaan van beleidsdruk. De scores van respondenten en de verklaringen daarachter worden per verwachting besproken.

5.3.1 Verwachting 1

De eerste verwachting is: *Beleidsdruk ontstaat door gebrekkige coördinatie tussen gemeentelijke afdelingen onderling*. Hierop is als volgt gescoord (tabel 5).



Tabel 5: Scores bij de eerste verwachting over andere organisaties als factor van beleidsdruk.

In tabel 5 is te zien dat negen respondenten vinden dat beleidsdruk ontstaat door gebrekkige coördinatie tussen gemeentelijke afdelingen. Drie respondenten stellen dat gemeenten de ambitie hebben om integraal beleid te voeren. Deze ambitie betekent echter dat afdelingen continu aan het zoeken zijn naar hun rol. Het vinden van die rol wordt als lastig ervaren door de respondenten. Met name doordat organisatieafdelingen verschillende opvattingen hebben over hetzelfde probleem. Twee respondenten stellen dat de taak- en rolverdeling binnen de overheid momenteel continu verandert, waardoor het behouden van een rol moeilijk is. Deze problematiek vraagt om extra inzet van beleidsambtenaren om beleid goed te organiseren. Het vraagt veel coördinatie en afstemming tussen afdelingen en dat geeft beleidsdruk. Het is niet zo dat belangen en macht, ofwel bureaupolitieke eigenschappen, rol spelen bij het ontstaan van beleidsdruk. Eén respondent stelt soms onvoldoende gecommuniceerd worden tussen afdelingen. Dat leidt dan wel eens tot bijsturing op het laatste moment of doublures in werkzaamheden. Het is meerwerk en dat had beter aan de voorkant van het beleidsproces afgestemd kunnen worden. Het analyseren van de knelpunten in werkprocessen kan bijdragen aan het oplossen van dit probleem.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Eén respondent stelt dat beleidsdruk ontstaat, omdat onderlinge verwachtingen tussen afdelingen niet matchen. Er is sprake van verkokering stelt een andere respondent. Een mogelijke maatregel om deze problematiek aan te pakken is het opstellen van een set van basisregels voor onderlinge samenwerking. Waarin geregeld is wie wat doet, wanneer en op welke manier.

“Je ziet gewoon heel vaak dat de afstemming tussen verschillende afdelingen niet goed is. Binnen projecten zie je dat gebeuren, maar ook op beleidsvlak. Wat je ziet is dat soms de afstemming tussen wie wat doet niet helemaal goed is. Daarom blijven soms dingen heel erg lang liggen. Of ze zijn er alle twee mee bezig, of ze werken met onjuiste informatie.”

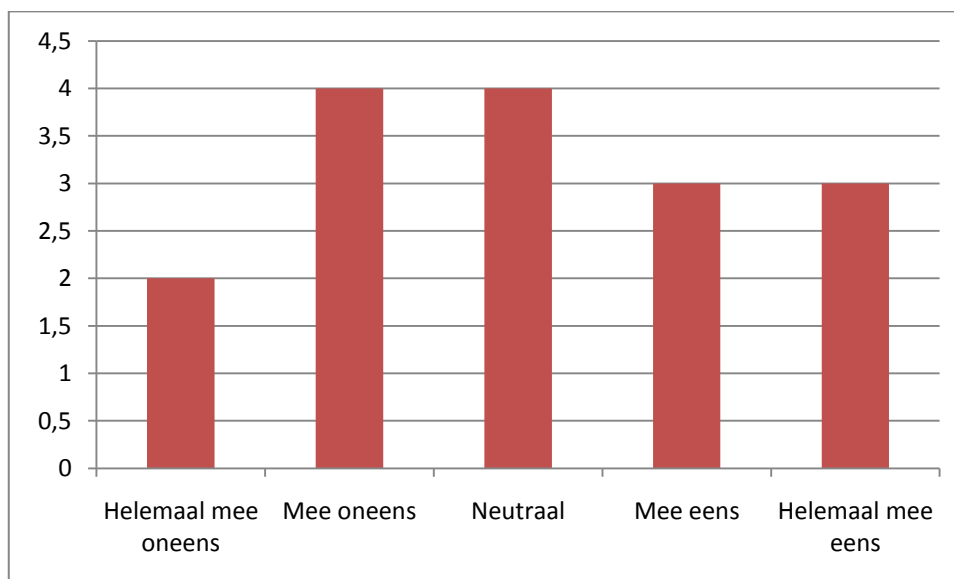
Vier andere respondenten zijn juist van mening de problematiek rond interne coördinatie binnen de organisatie op verschillende beleidsvelden sterk minder is geworden de afgelopen jaren. De problematiek speelt soms, maar dat dit moet niet overdreven worden. Daarom scoren zij ‘neutraal’. Een andere respondent stelt dat vanwege een gemeentelijke fusie werkprocessen nog niet volledig op elkaar afgestemd zijn. Maar de respondent vindt deze discussie los staan van beleidsdruk en scoort daarom ‘neutraal’.

Tenslotte zijn er twee respondenten die aangeven het ‘oneens’ te zijn met deze verwachting. Eén respondent geeft aan dat problemen in de samenwerking tussen afdelingen een organisatorische kwestie is. Het past niet binnen de definiëring van beleidsdruk. Een andere respondent relateert:

“Het zal nauwelijks spelen. Het zal vast wel eens een keertje voorkomen.”

5.3.2 Verwachting 2

De tweede verwachting is: *Beleidsdruk ontstaat door intergemeentelijke samenwerking* (tabel 6).



Tabel 6: Scores bij de tweede verwachting over de andere organisaties als factor van beleidsdruk.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Uit de scores blijkt dat de meningen van respondenten rond deze verwachting verdeeld zijn. Respondenten hebben de indruk gewekt dat een intergemeentelijke samenwerking op twee manieren benaderd kan worden. Enerzijds als het uitvoeren van 'verplichte' gemeenschappelijke regelingen. Anderzijds als 'vrijblijvende' (commerciële) intergemeentelijke samenwerking bijvoorbeeld op het gebied van dienstverlenende activiteiten.

In totaal zijn er zes respondenten het of met deze stelling 'mee eens' of 'helemaal mee eens'. Drie respondenten zijn kritisch over de 'verplichte' gemeenschappelijke regelingen, omdat deze te veel overleg en afstemming vergen. En dat wordt bemoeilijkt doordat gemeente vaak verschillende verwachtingen hebben. Een mogelijke oplossingsrichting voor dit probleem is het maken van onderlinge basisafspraken aan de voorkant van het beleidsproces. Een oplossingsrichting is dus het 'managen van verwachtingen' tussen de partijen bij intergemeentelijke samenwerking. Twee respondenten vinden dat er te veel gemeenschappelijke regelingen zijn. Eén respondent stelt dat beleidsdruk ontstaat bij intergemeentelijke samenwerking doordat onduidelijk is wat over het doel van de samenwerking.

"Gemeenschappelijke regelingen en intergemeentelijke samenwerking leveren per definitie druk op, extra overleg en gedoe. Echt waardeloos."

Wanneer wordt gesproken over het gezamenlijk organiseren van een bepaalde dienst, zijn respondenten minder kritisch over intergemeentelijke samenwerking als bron van beleidsdruk. Drie respondenten geven aan dat zij als grotere gemeente de (kleinere) omliggende gemeenten helpen met het uitvoeren van bepaalde diensten. Bijvoorbeeld op het gebied van belastingen of het sociale domein. Dat genereert soms een beetje beleidsdruk, omdat een grotere gemeente meer personele capaciteit en kennis heeft om zaken te regelen in tegenstelling tot kleinere gemeenten. Dit levert soms momenten van irritatie op of leidt tot vertraging in een beleidsproces. Maar het genereert ook inkomsten voor de organisatie en dat wordt gezien als een pluspunt. Daarom scoren zij 'neutraal'. Eén respondent geeft geen specifieke verklaring.

In totaal zijn zes respondenten het niet eens met deze verwachting over beleidsdruk, waarvan twee respondenten 'helemaal mee oneens'. Zij stellen dat in de kern intergemeentelijke samenwerking leidt tot een afname van de beleidsdruk in de organisatie. Het opzetten van een samenwerkingsverband leidt wellicht op korte termijn tot extra coördinatie en afstemming. Maar deze respondenten hebben de ervaring dat intergemeentelijke samenwerking op de lange termijn juist leidt tot minder beleidsdruk. Derhalve scoren zij '(helemaal) mee oneens'.

"Soms is het investeren aan de voorkant en ga je later de vruchten ervan plukken".

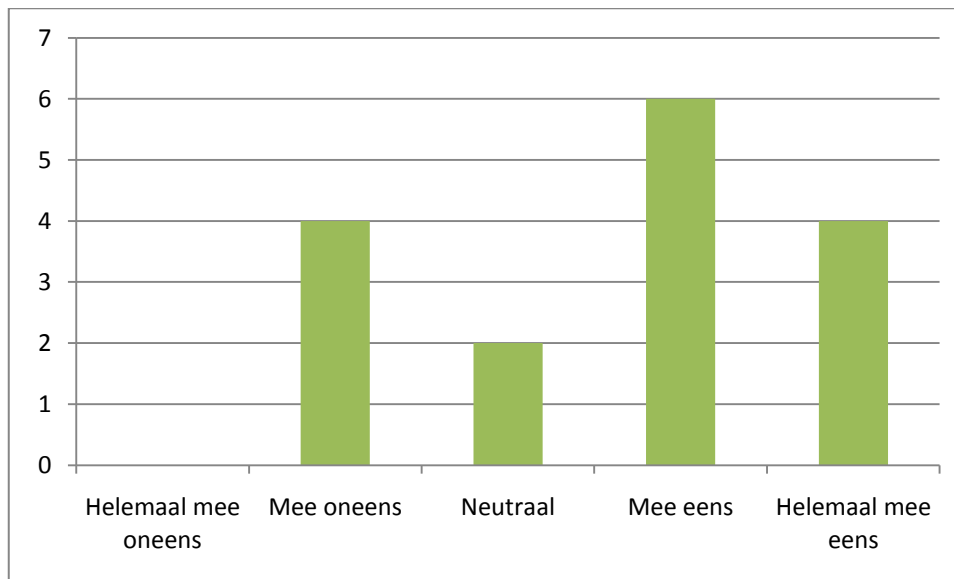
"Mijn ervaring is dat daar wat druk wordt weggenomen. (...) Dan kun je samen dingen delen".

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

5.3.3 Verwachting 3

De derde verwachting is: *Beleidsdruk ontstaat door decentralisatie van taken en bevoegdheden door het Rijk* (tabel 7).



Tabel 7: Scores bij de derde verwachting over de andere organisaties als factor van beleidsdruk.

Zoals te zien in tabel 7, zijn zes respondenten het met deze verwachting 'eens' en vier respondent 'helemaal mee eens'. Over het algemeen spreken deze respondenten hun zorg uit over de decentralisatie van taken naar aanleiding van het bestuursakkoord. Met name op beleidsterreinen als Jeugdzorg en de nieuwe wet 'werken naar vermogen'. De beleidsdruk die hier ontstaat door decentralisatie heeft twee kanten. Enerzijds levert decentralisatie beleidsdruk op, omdat het extra werk genereert voor ambtelijke organisaties. Anderzijds bestaat er onzekerheid binnen de ambtelijke organisaties over de (financiële) middelen die bij de decentralisatie van taken ter beschikking worden gesteld door de Rijksoverheid. Ook deze onzekerheid genereert beleidsdruk.

“Wat in het bestuursakkoord staat, daar zijn we nu mee bezig. Bijvoorbeeld met de wet ‘werken naar vermogen’. Dat geeft gewoon extra inspanning, om ons daarvoor klaar te maken en dat geeft beleidsdruk.”

“Decentralisatie leidt nooit tot minder werk.”

Daarnaast zijn er twee respondenten die deze verwachting neutraal scoren. De twee respondenten zien de overheveling van taken vooral als 'meerwerk' en niet zo zeer als (extra) beleidsdruk. De nadruk ligt vooral op het sociale domein, maar over het algemeen is het volume van gedecentraliseerde taken wel behapbaar, zo stelt een respondent.

“De echte decentralisatie zoals met het bestuursakkoord, dat is gewoon een bezuiniging. Daar krijg je het gewoon drukker van, maar het is niet iets dat ik als beleidsdruk reken.”

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Tenslotte zijn er vier respondenten die deze verwachting als 'oneens' scoren. Daar waar sommige gemeenten druk bezig zijn met voorbereidingen te treffen voor de 'golf van decentralisatie', hebben drie respondenten een afwachtende houding. Derhalve ervaren zij decentralisatie op dit moment niet als beleidsdruk. Eén respondent vindt dat een decentralisatie in beginsel wel leidt tot beleidsdruk, maar later niet meer. Daarom scoort de respondent 'oneens'.

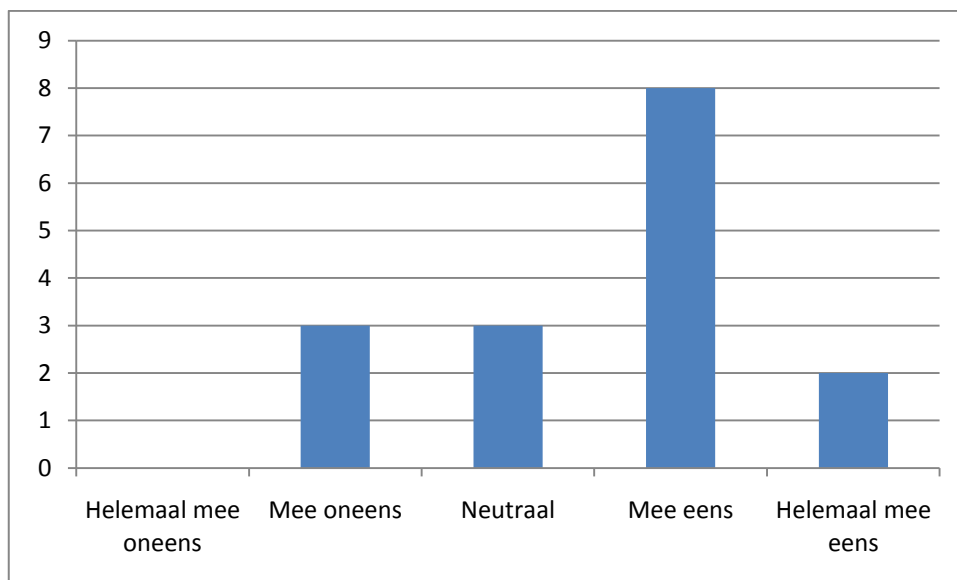
“Op dit moment speelt het eigenlijk nog niet. Rond de WABO¹ zullen wel discussies gaan spelen, maar dat is zeg maar een twee.”

5.4 Beleidsdruk door de media

In deze paragraaf worden verwachtingen besproken die ingaan op de rol van de media bij ontstaan van beleidsdruk. Hierover zijn drie verwachtingen voorgelegd aan de respondenten.

5.4.1 Verwachting 1

Een eerste verwachting over beleidsdruk als gevolg van de media is: *Beleidsdruk ontstaat doordat incidenten door de media groot worden gemaakt, waarop politici al dan niet reageren* (tabel 8).



Tabel 8: Scores bij de eerste verwachting over de media als factor van beleidsdruk.

Deze verwachting is door acht respondenten gescoord als 'mee eens' en door twee respondenten als 'helemaal mee eens'. Er wordt door respondenten een onderscheid gemaakt tussen 'kleine'- en 'grote' incidenten die kunnen leiden tot beleidsdruk in de ambtelijke organisatie.

¹ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Respondenten hebben hier verschillende ervaringen mee. Alle tien de respondenten zijn het eens met het feit dat de media een belangrijke rol spelen in het proces van agendavorming in de politiek. Zowel lokale-, landelijke- als internationale nieuwsberichten kunnen een rol spelen bij het ontstaan van beleidsdruk. Het zijn echter vooral de kleine incidenten waar de organisatie hinder van ondervindt. Media geven aandacht aan deze incidenten en de politiek reageert daar op. Ambtenaren ervaren de deze kleine incidenten niet als prioriteit van beleid. Dat levert spanning op tussen politiek en de ambtelijke organisatie. Twee respondenten stellen dat door de media de beleidsprioriteiten van politici veranderen. Daardoor ervaart de ambtelijke organisatie beleidsdruk. Als in paragraaf 5.3 al is genoemd, is een oplossingsrichting ook hier het 'management van verwachtingen'. Heldere afspraken over wat de organisatie wel en niet kan, ten aanzien van te realiseren beleid. De 'grote incidenten' kunnen worden gezien als maatschappelijke problemen, waarvoor de gemeente echt een oplossing moet vinden.

“Er ontstaat weleens beleidsdruk doordat media achter dingen aan zitten. We hebben een tijd gehad dat dat RTL Nieuws met één of ander onderzoek bezig was naar declaratiegedrag van collegeleden. Nou dat heeft tot enorme toestanden geleid.”

“Je ziet dat de krant zich graag richt op kleine dingetjes die in de samenleving spelen. En de raad speelt daar op in. Dan is er voortdurende spanning van kan je nog aan je lange termijn doelen werken of moet je alleen maar brandjes blussen.”

Het feit dat politici reageren op incidenten in de media, wordt door drie respondenten nauwelijks als beleidsdruk ervaren. Het is onvermijdelijk dat incidenten in de samenleving aandacht krijgen van de media. Politici kunnen deze gebeurtenissen niet zomaar negeren. De respondenten vinden het onderdeel van het politieke spel en scoren derhalve 'neutraal'.

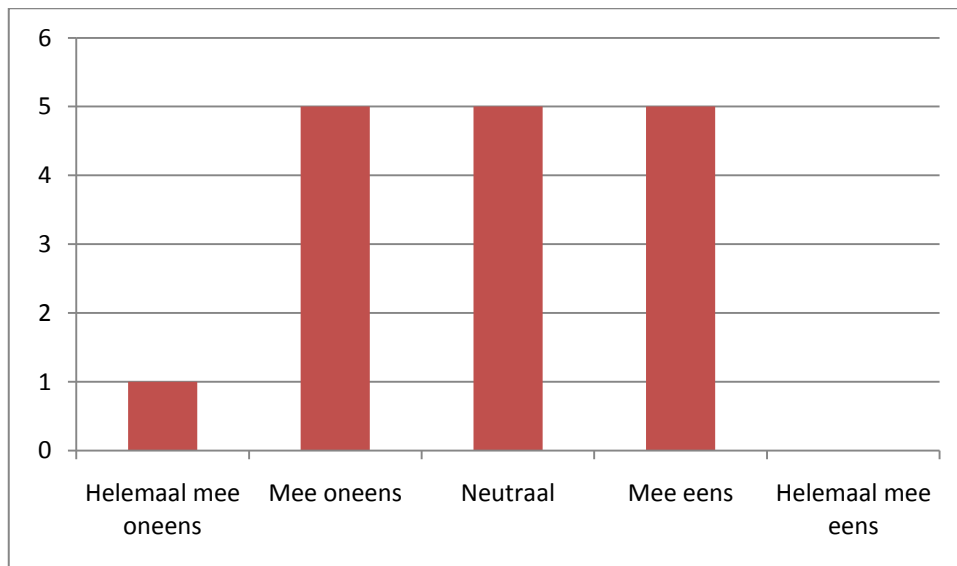
Drie respondenten vinden dat helemaal geen beleidsdruk ontstaat, door de incidentgerichte media. Daarom scoren zij de verwachting op 'oneens'. Twee daarvan hebben aangegeven dat er in de gemeenteraad een lokale partij is die weleens stuurt op kleine incidenten. Maar hier wordt dan geen beleid op gemaakt door de organisatie. Eén respondent geeft geen specifieke verklaring.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

5.4.2 Verwachting 2

De tweede verwachting bij beleidsdruk als gevolg van de media is: *Beleidsdruk ontstaat door scoringsdrang van politici in de media* (tabel 9).



Tabel 9: Scores bij de tweede verwachting over de media als factor van beleidsdruk.

Er zijn vijf respondenten van mening dat binnen de organisatie beleidsdruk ontstaat door scoringsdrang van politici. Eén respondenten ziet dat bestuurders soms niet 'objectief' besluiten nemen. Er worden bijvoorbeeld extra middelen vrijgemaakt voor veiligheidsbeleid, terwijl veiligheid op lokaal niveau eigenlijk geen issue is. Dit besluit komt, volgens de respondent, voort uit specifieke (landelijke) partijprogramma's en dat leidt tot beleidsdruk. Immers, de ambtelijke organisatie moet het geld gaan zoeken en vervolgens invulling en uitvoering geven aan dat veiligheidsbeleid. Dat, terwijl de organisatie het beleid eigenlijk niet als beleidsprioriteit beschouwd. Een andere respondent ziet het wijzigen van beleid, dat door een voorganger is gerealiseerd, als beleidsdruk. Het wijzigen van beleid is ingegeven door scoringsdrang van politici. Hierdoor verandert beleid continu en dat levert beleidsdruk, omdat ambtenaren telkens weer beleid dienen aan te passen. De media wordt (soms) gezien als een podium, waarop politici zich kunnen manifesteren. Een respondent scoort 'mee eens', maar zegt dat beleidsdruk door scoringsdrang niet heel vaak voorkomt. Twee andere respondenten zeggen dat beleidsdruk ontstaat door scoringsdrang, maar dat dit alleen door een aantal specifieke partijen wordt veroorzaakt. Om adequaat met dit probleem om te gaan moet een organisatie ook 'nee' durven zeggen tegen haar bestuurders. Zeker als een politieke wens niet uit te voeren is of als de vraag naar beleid het aanbod overstijgt. Het is een kwestie van ambtelijke durf.

"Volgens mij is scoringsdrang van politici vooral gericht op het laten zien dat je adequaat weet om te gaan met risico's. Dus op het moment dat er een incident is, dat de hele wereld erachter weer is ingeregeld".

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Er zijn vijf respondenten die deze verwachting als 'neutraal' hebben gescoord. De verklaringen hierachter zijn verschillend. Eén respondent geeft aan last te hebben van politici die willen scoren in de media. Het zijn met name raadsleden die de neiging hebben om zich te profileren in de media, maar dit leidt nauwelijks tot beleidsdruk. Het leidt niet tot beleidsmatige handelingen, het wekt eerder irritatie bij de beleidsambtenaren.

Een andere respondent zegt dat de mate van beleidsdruk door 'scoringsdrang van politici' afhangt van de samenstelling van het college. Hoe meer partijen in een coalitie onderling afhankelijk van elkaar zijn, hoe minder beleidsdruk. Je hebt elkaar dan nodig om een collegeprogramma uit te voeren. Te veel profilering zou de onderlinge verhoudingen verstoren en daar is het college niet bij gebaat. Een andere respondent denkt dat het te maken heeft met de persoonlijke ambities van politici, maar stelt dat de organisatie daar geen beleidsdruk van ondervindt.

"De beleidsdruk is vooral dat we heel erg veel lange raadsvergaderingen krijgen. Maar meestal valt het wel mee, ik vind het allemaal niet heel erg. Zo ambitieus zijn ze misschien nog niet."

Tenslotte zijn vijf respondenten het niet eens met deze verwachting en één respondent 'helemaal mee oneens'. Respondenten verklaren dat het wel eens speelt, maar dat het in principe niet zorgt voor extra werk in de beleidspraktijk. Eén respondent zegt dat er wel bepaalde lokale partijen zijn die zich nog wel eens afzetten tegen gangbare zaken. En dat vraagt aandacht van de ambtelijke organisatie. Vooral om de vragen van deze partijen binnen redelijke proporties te houden. Maar het is niet problematisch. Een respondent zegt dat scoringsdrang van lokale partijen nuttig is om het college en de ambtelijke organisatie scherp te houden.

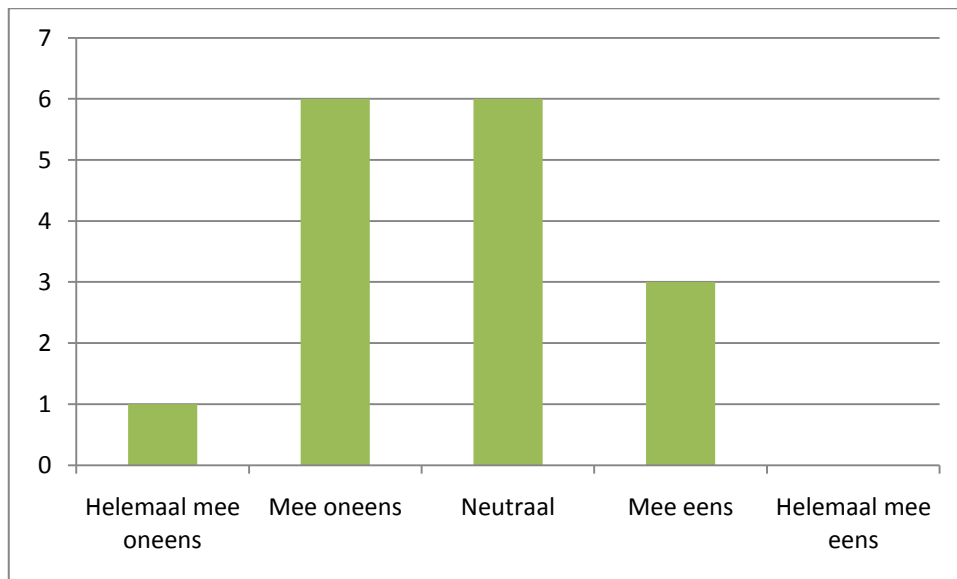
"Als één iemand in de raad een afwijkende mening heeft dan raken wij hier niet meteen opgewonden. Ik bedoel het genereert natuurlijk wel wat extra druk. Kijk als we allemaal als makke schapen roepen dat het college het geweldig doet, dan heb je weinig beleidsdruk. Maar dat is niet de bedoeling."

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

5.4.3 Verwachting 3

De derde verwachting over beleidsdruk als gevolg van de media is: *Beleidsdruk ontstaat door de opkomst van sociale media* (tabel 10).



Tabel 10: Scores bij de derde verwachting over de media als factor van beleidsdruk.

In totaal hebben drie respondenten deze verwachting als 'mee eens' gescoord. Zij stellen dat er een toename van beleidsdruk is, doordat bij incidenten de organisatie veel sneller in staat moet zijn om te reageren. Stel er is sprake van een bestuurlijke crisis. Volgens de respondenten is dan de kans groot dat alle informatie over deze crisis snel op straat ligt. Nog voordat de ambtelijke organisatie zelf een persreactie kan formuleren. Dat leidt soms tot beleidsdruk. Vooral voor de afdeling Communicatie, omdat snel en de juiste informatie verspreid moet worden.

"We hadden hier een brand. Voor dat wij een crisisteam konden inrichten, voordat alles in werking was, had onze burgemeester al getwitterd. Dat is harstikke fout. We wisten het eerder via twitter dan via de normale lijnen. Dat zet de zaak flink onder druk."

Er zijn zes respondenten die deze verwachting 'neutraal' scoren. De verklaringen die worden gegeven zijn verschillend. Over het algemeen herkennen respondenten dat sociale media wel eens tot paniek kan leiden, doordat heel snel en onverwachts een bericht kan worden geplaatst over een lokaal issue. Maar sociale media geven ook mogelijkheden voor de gemeente om zich goed te profileren. Sociale media kan als een nieuw communicatiemiddel worden gezien. Het is een nieuw instrument, waarmee de organisatie moet leren om te gaan. Een andere respondent zegt zich wel een voorstelling te kunnen maken van beleidsdruk als gevolg van sociale media, maar vindt de krant als medium invloedrijker.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

“De krant is eigenlijk veel bepalender dan sociale media. Daar wordt zoveel ‘rubbish’ op geproduceerd, dat op een gegeven moment mensen daar niet meer naar kijken. Mensen denken ja als we ons hier wat van moeten aantrekken dan kunnen we niet meer functioneren.”

Respondenten die het niet eens zijn met deze verwachting, in totaal zes, zien beleidsdruk als gevolg van de media incidenteel voorkomen. Het hoort bij de huidige ontwikkelingen die spelen in de gemeente. Zij zien sociale media dan ook als een middel om burgers te informeren, bijvoorbeeld bij crisissituaties. Twee respondenten geven geen specifieke verklaring voor hun score.

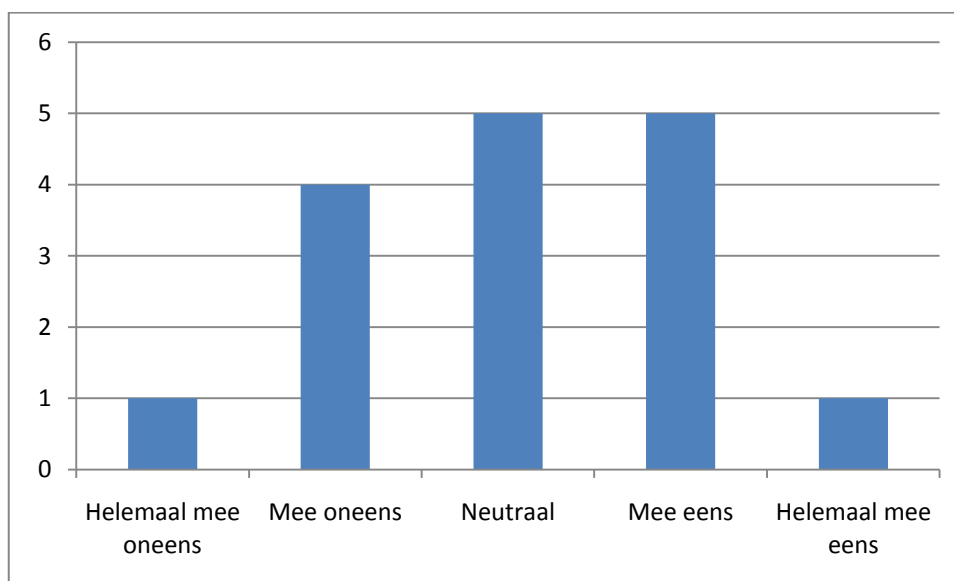
“We hebben een aantal van die ervaringen, met twitter, hoe het fout kan gaan. Maar dat blijft wel beperkt. Er zijn een beperkt aantal mensen die twitteren. (...) Dat hoort er gewoon bij. Het is een nieuw mediamiddel, dus moet je daarmee leren om te gaan.”

5.5 Het bestaan en de ontwikkeling van controleactiviteiten

In deze paragraaf worden de verwachtingen besproken, waarin wordt gesteld dat controle en toezicht leidt tot het ontstaan van beleidsdruk. Er zijn er drie verwachtingen voorgelegd aan de respondenten.

5.5.1 Verwachting 1

De eerste verwachting over beleidsdruk als gevolg van controle en toezicht is: *Beleidsdruk ontstaat door (te veel) controle en verantwoording op het ambtelijke apparaat van een gemeente* (tabel 11).



Tabel 11: Scores bij de eerste verwachting over controle en toezicht als factor van beleidsdruk.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Bij beleidsdruk als gevolg van controle en verantwoording hebben zes respondenten '(helemaal) mee eens' gescoord. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen interne- en externe controle. Eén respondent geeft aan dat controle en verantwoording leidt tot beleidsdruk door een enorme hoeveelheid aan rechtmatige eisen. Dat wordt gezien als beleidsdruk door interne controle. Een mogelijke oplossing voor dit probleem is om actief te sturen op deregulering bij de gemeentelijke organisatie. Maar drie respondenten stellen juist dat de externe controle leidt tot beleidsdruk op de organisatie. Zij stellen dat deze controles, van bijvoorbeeld een inspectiedienst, (veelal) geen toegevoegde waarde hebben. Twee respondenten hebben geen verklaring gegeven. Het lijkt erop dat respondenten vooral gevoelsmatig vinden dat er (te veel) controle en verantwoording is.

"Ik laat hem scoren op een vier, vanwege de verantwoording die we doen naar externe partijen met name. We moeten daar heel veel tijd en energie in stoppen waar we als organisatie niets aan hebben. Daar kan je echt van beleidsdruk spreken."

"Wij onderzoeken zelf al de bedrijfsvoering en dan krijgen we nog eens 'rekenkamergedoe'. Je kan met je ogen open ook zien of iets deugt of niet. Daar hoeft je helemaal niet ingewikkeld over te doen."

"Iedereen is helemaal gefocust op wat mis gaat. Het is ook afschuiven van verantwoordelijkheden. Niemand durft ook risico te nemen, dus moet alles gecontroleerd worden. Dan gebeurt er iets en dan krijgen we weer een extern onderzoek. En dan gebeurt er weer iets anders en dan gaan we dat weer onderzoeken. Heel ingewikkeld. Terwijl je het ook heel simpel kan doen."

Er zijn in totaal vijf respondenten die deze verwachting op 'neutraal' hebben gezet. Hiervoor worden twee redenen gegeven. Er zijn drie respondenten die aangeven dat controle en verantwoording geen beleidsdruk oplevert. Zij zien extra werkzaamheden als gevolg van controle en toezicht meer als administratief werk. De twee andere respondenten vinden dat controle en verantwoording bij het werk hoort.

"Je moet als je een dienst wil afnemen drie offertes aanvragen, want dat staat in ons aanbestedingsbeleid. Dus dan voelen de mensen zich net zo als een politieagent, die eigenlijk zegt van ik wil de straat op, maar het bureauwerk kost me zoveel tijd. (...) Maar die interne controleregels moet je wel naleven."

"Wat je ziet bij het grotestedenbeleid, is dat daar verantwoord moet worden omgegaan. En dat leidt er wel toe dat je stukken van elkaar moet hebben. Maar eigenlijk vind ik dat ook wel heel logisch. Daar gaan grote bedragen in om. Ik denk dat een beleidsevaluatie, achteraf kijken van wat er bedoeld is, dat moet je eigenlijk willen. Dus ik zie dat niet als iets wat tot ongewenste beleidsdruk leidt. Het hoort er gewoon bij."

Daarnaast zijn er in totaal vijf respondenten die het niet eens zijn met deze verwachting, waarvan één respondent 'helemaal mee oneens'. Het algemene beeld van deze respondenten is dat verantwoording hoort bij het werk in de organisatie. Dit is dezelfde redenering als een aantal respondenten die deze verwachting als 'neutraal' hebben gescoord. Eén respondent stelt dat de organisatie goed op orde is en daardoor geen beleidsdruk ontstaat.

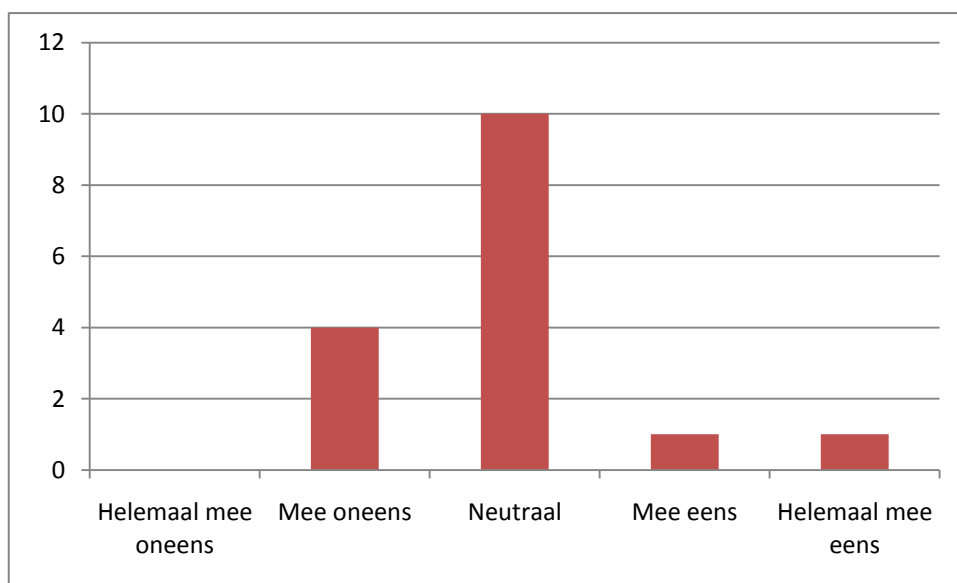
Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

“Onze controlerapportages zijn niet meer dan één of anderhalve bladzijde. Dus dat levert geen extra beleidsvraag. We moeten het hebben over de dingen die we doen. En je moet het niet hebben over je voortgangsrapportages en daar een apart issue van gaan maken.”

5.5.2 Verwachting 2

Een tweede verwachting bij beleidsdruk als gevolg van controle en toezicht is: *Beleidsdruk ontstaat door een toename aan controle en verantwoording op het ambtelijk apparaat van een gemeente* (tabel 12).



Tabel 12: Scores bij de tweede verwachting over controle en toezicht als factor van beleidsdruk.

Er zijn twee respondenten die '(helemaal) mee eens' hebben geantwoord bij deze verwachting. Zij stellen dat er sprake is van risicomijdend gedrag van de ambtelijke organisatie. En dat levert volgens hen beleidsdruk op. Eén respondent stelt dat het volume aan controle en verantwoording toeneemt. Het college stuurt steeds meer op de besteding van middelen van de gemeente, omdat er bezuinigd moet worden. Er wordt kritischer gekeken naar de beleidsuitgaven. Dit vraagt van ambtenaren dat er meer aandacht uitgaat naar het verantwoording van uitgaven op hun beleidsterrein. De andere respondent maakt het onderscheid tussen enerzijds verticaal- en anderzijds horizontaal toezicht. Aan het verticale toezicht is de organisatie wel gewend en daar is ook geen sprake van een toename. Echter, het horizontaal toezicht laat wel een stijgende lijn zien. De respondent ziet bijvoorbeeld een explosieve groei van het aantal raden van toezicht en dat leidt tot beleidsdruk.

“Er ontstaat wel degelijk druk om de precisie van je voorstel en de precisie van je beleid, doordat het moet voldoen aan wettelijke en juridische eisen die er gesteld worden. En die nemen toe.”

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Het overgrote deel van de respondenten is niet van mening dat beleidsdruk op de organisatie ontstaat door een toename aan controle en verantwoording. In totaal zijn er tien respondenten die deze verwachting 'neutraal' hebben gescoord. De verklaringen zijn verschillend. Eén respondent zegt hier geen beleidsdruk van te ondervinden, omdat de organisatie 'in control' is. Zes respondenten die 'neutraal' scoren zeggen dat er überhaupt geen sprake is van een toename van controle en verantwoording. Eén respondent stelt dat de interne controle afneemt, maar dat extern een toename van het aantal inspecties te zien is. Twee respondenten hebben geen verklaring voor hun antwoord.

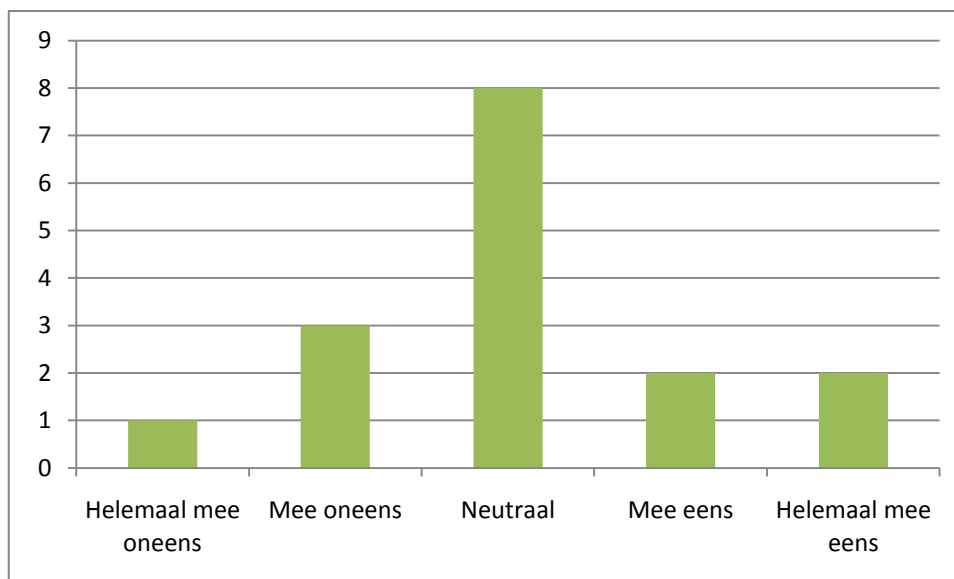
"Ik vind dat je per definitie verantwoording moet willen afleggen. Dus ik zal niet zo gauw roepen dat het te veel is. En ja, we hebben het allemaal ook redelijk onder controle, dat maakt het ook wat makkelijker."

Daarnaast zijn er vier respondenten die van mening zijn dat beleidsdruk niet ontstaat door een toename van controle en verantwoording. Zij stellen dat er eerder sprake is van een afname van controle en verantwoording. Zij hebben dus voornamelijk dezelfde redenering als de zes respondenten die 'neutraal' scoren.

"Financiële rechtmatigheid. Dat is in het begin heel zwaar aangezet. Dat gaf wel druk. Dat je dacht van hoe moet ik dit in godsnaam realiseren. Als je ziet met welk gemak je daar nu aan kan voldoen. Het was veel zwaarder aangezet, maar er is gas teruggenomen. Dus ik zie dat niet als een tendens."

5.5.3 Verwachting 3

De laatste verwachting is: *beleidsdruk ontstaat door een diversiteit aan toezichthouders* (tabel 13).



Tabel 13: Scores bij de derde verwachting over controle en toezicht als factor van beleidsdruk.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Er zijn vier respondenten die deze verwachting 'mee eens' of 'helemaal mee eens' scoren. Eén respondent klaagt dat de toezichthouders elkaar maar in stand houden. Eén respondent stelt dat beleidsdruk ontstaat, doordat verschillende toezichthouders aan eenzelfde vraagstuk werken. Ambtelijke organisaties moeten op de vragen van die verschillende toezichthouders wel anticiperen. Dus dat betekent dat de organisatie sommige zaken meer dan één keer aanlevert bijvoorbeeld. De twee andere respondenten geven geen eenduidige verklaring voor hun score.

"De diversiteit van toezichthouders, die is echt gewoon nog heel groot."

Daarnaast zijn er acht respondenten die stellen dat beleidsdruk niet ontstaat door een diversiteit aan toezichthouders. Eén respondent geeft aan dat als de organisatie goed staat dat dit geen probleem vormt. Daarnaast zijn er vier respondenten die aangeven dat een diversiteit aan toezichthouders niet leidt tot beleidsdruk, omdat de organisatie er inmiddels aan gewend is geraakt. Twee respondenten zien dit als controledruk en niet als beleidsdruk. Eén respondent heeft geen specifieke verklaring.

"Waar we vooral mee worstelen is de sturing op alle gemeenschappelijke regelingen waar we aan deel nemen. Dat we verantwoording moeten afleggen aan ministeries, aan provincies of over onze begroting, daar zijn we wel aan gewend geraakt."

"Ik heb zo geaccepteerd dat die er is, dat die mij niet meer bezighoudt."

In totaal zijn vier respondenten het oneens met deze verwachting. Eén respondent vindt niet dat diversiteit aan toezichthouders leidt tot beleidsdruk, omdat de organisatie haar beleid goed kan verantwoorden. Twee respondenten stellen dat het aantal toezichthoudende partijen overzichtelijk is. Eén respondent stelt, in het verlengde hiervan, dat vroeger het Rijk en de provincies als toezichthouders gefragmenteerd waren. Maar door een proces van deregulering zijn deze toezichthouders inmiddels sterk gecentraliseerd. Derhalve leidt diversiteit van toezichthouders, volgens de respondent, niet (meer) tot beleidsdruk.

"Het is hier vrij inzichtelijk, zeker met de centrale overheid op dat punt."

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

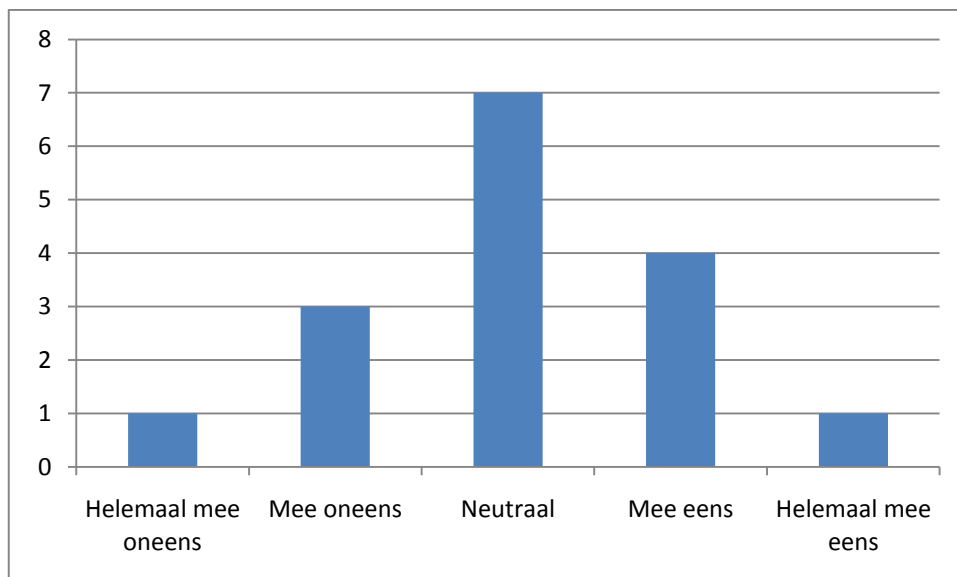
Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

5.6 Druk door de eigen organisatie en werkwijze

Deze paragraaf bespreekt de verwachtingen, waarin wordt gesteld dat de eigen organisatie en werkwijze een factor is die leidt tot beleidsdruk. Er zijn drie verwachtingen voorgelegd aan de respondenten.

5.6.1 Verwachting 1

De eerste verwachting luidt: *beleidsdruk ontstaat door de eigen organisatie en werkwijze van het ambtelijk apparaat van een gemeente* (tabel 14).



Tabel 14: Scores bij de eerste verwachting over de organisatie als factor van beleidsdruk.

In totaal zijn er vijf respondenten het met deze verwachting eens en één respondent 'helemaal mee eens'. Drie respondenten vinden dat beleidsdruk door de organisatie zelf in stand wordt gehouden. Belangrijke aspecten zijn hierbij de culturele eigenschappen van de organisatie en de kwaliteit van personeel. Ingewikkelde processen in beleid worden in stand gehouden door de organisatie zelf. Er wordt bijvoorbeeld soms een beleidsnota geschreven waar niemand op zit te wachten. Een mogelijke maatregel hiervoor is het in kaart brengen van werkprocessen in de organisatie. Om vervolgens knelpunten aan te wijzen en te werken aan procesoptimalisatie. Daarnaast is een alternatieve oplossing: het geven van extra aandacht aan het opleiden van personeel. Twee respondenten zeggen dat het te maken heeft met de ambities van de organisatie. Een organisatie die een weloverwogen en integraal advies wil geven aan het college moet ervoor zorgen dat verschillende beleidsafdelingen tot een goede afstemming komen. Dit leidt dan tot beleidsdruk.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

“We zijn bezig met procesbeschrijvingen. En wanneer je daar gewoon als een buitenstaander naar kijkt, zie je gewoon dat daar aan alle kanten verbeterlagen in te halen zijn. Alleen omdat het fijn is om je eigen ding te blijven doen - dat heeft met cultuur te maken - zijn we niet heel snel geneigd om dat te veranderen. (...) We organiseren het in sommige gevallen dus ook zelf. We maken nog steeds beleid met zoveel uitzonderingen erin, dat de rechtmatigheidstoetsen heel ingewikkeld worden. Of dat het toetsen van subsidies heel lastig wordt.”

“Er wordt hier keihard gewerkt. Misschien niet altijd effectief. Soms doen we dingen waar niemand om gevraagd heeft.”

Daarnaast zijn er in totaal zeven respondenten die beleidsdruk als gevolg van de organisatie als ‘neutraal’ scoren. Eén respondent zegt dat er wel een bepaalde druk is, door de wijze waarop de organisatie is georganiseerd. Beleidsambtenaren krijgen binnen de organisatie veel handelingsvrijheid. Dit levert bij hen soms wel druk op, maar niet storend. Een andere respondent stelt dat taken tussen afdelingen soms nog niet helder zijn. Dit heeft zijn oorsprong in een fusieproces. Maar de ontstane beleidsdruk is volgens deze respondent desalniettemin als ‘neutraal’ te bestempelen. Daarnaast zijn er twee respondenten die stellen dat werkprocessen wel van invloed kunnen zijn op de mate van beleidsdruk. Maar zij achtten het voor hun organisatie onwaarschijnlijk dat de werkprocessen leiden tot beleidsdruk. Eén respondent is van mening dat beleidsdruk geen relatie heeft met de werkwijze van de organisatie. Twee respondenten geven geen verklaring voor hun score.

Daarnaast zijn er nog vier respondenten die het niet eens zijn met de verwachting. Twee respondenten stellen dat processen in de organisatie steeds eenvoudiger worden. Eén respondent geeft geen verklaring. Een andere respondent stelt:

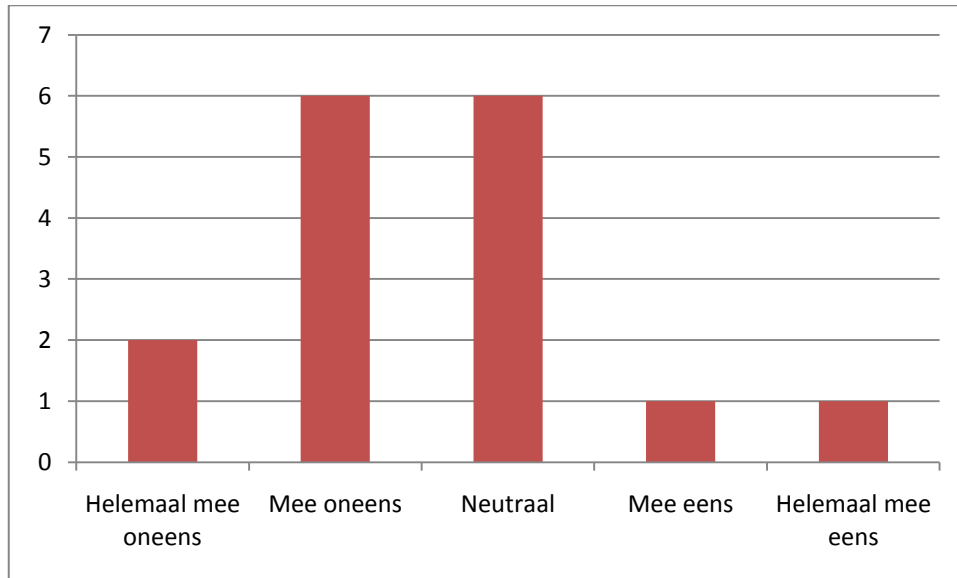
“Er wordt hier niet zomaar een beleidsnotitie geschreven omdat een medewerker of een wethouder dat wil. Daar hebben we toch altijd op zijn minst een bestuursopdracht of een startnotitie aan ten grondslag. (...) Dus ik denk dat dat allemaal wel losloopt.”

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

5.6.2 Verwachting 2

De tweede verwachting is: *Beleidsdruk ontstaat door reorganisaties binnen het ambtelijk apparaat van een gemeente* (tabel 15).



Tabel 15: Scores bij de tweede verwachting over de organisatie als factor van beleidsdruk.

Er zijn twee respondenten die deze verwachting als 'mee eens' of 'helemaal mee eens' hebben gescoord. Eén respondent stelt dat een reorganisatie zorgt voor sterke interne focus van de ambtelijke organisatie. En dat betekent dat de organisatie minder oog heeft voor ontwikkelingen in de omgeving. En één respondent stelt dat een reorganisatie ten koste gaat van de tijd die beleidsmakers hebben om beleid te produceren. Die verminderde beleids capaciteit leidt op een later moment tot beleidsdruk.

"Dat is zoveel verspilling van energie: een reorganisatie. (...) Bedrijfsplannen, sociale plannen, van alles en nog wat statuten et cetera. Alles wat er bij komt kijken om mensen te verplaatsen in een organisatie. Dat is gruwelijk."

"Het gaat ten koste van, wat je aan beleid kan produceren"

Het merendeel van de respondenten is echter gematigd in het scoren van deze verwachting. Zo zijn er zes respondenten die 'neutraal' gescoord hebben. Het opnieuw organiseren van de organisatie geeft wel druk. Bijvoorbeeld een organisatie die bezig is met haar werkprocessen, heeft het druk. Maar deze reorganisatie leidt uiteindelijk altijd tot minder beleidsdruk. Eén respondent vindt dit geen beleidsdruk, maar werkdruk.

"Als je reorganiseert dan krijg je het druk. Maar ik zie niet wat beleidsdruk dan te maken heeft met reorganisaties. Door reorganisatie ontstaat namelijk werkdruk."

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Daarnaast zijn er in totaal acht respondenten die stellen dat reorganisaties niet leiden tot beleidsdruk. Hiervan zijn er zes respondenten die 'mee oneens' hebben gescoord, en twee respondenten die 'helemaal mee oneens' hebben gescoord. Een viertal respondenten kan zich voorstellen dat 'grote structurele reorganisaties' kunnen leiden tot beleidsdruk. Echter, hebben deze ambtelijke organisaties dit in praktijk niet meegemaakt. Zij hebben namelijk gekozen voor een organisatorische 'doorontwikkeling'. Grote reorganisaties zijn nooit aan de orde geweest. Drie respondenten stellen dat een reorganisatie per saldo moet leiden tot minder beleidsdruk. Als een reorganisatie leidt tot beleidsdruk, wordt niet goed uitvoering gegeven aan het reorganisatieproces. Zij hebben geen negatieve ervaringen met reorganisaties. Eén respondent geeft geen specifieke verklaring voor de score.

"Ik zou zeggen dat beleidsdruk niet door reorganisaties ontstaat. (...) Het brengt voor een aantal mensen waarschijnlijk wel extra werkzaamheden met zich mee, tijdelijk. Maar per saldo moet het altijd minder worden, want anders doe je je reorganisatie te kort."

"Het speelt hier helemaal niet, omdat wij werken met partiële aanpassingen en niet met grote reorganisaties".

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

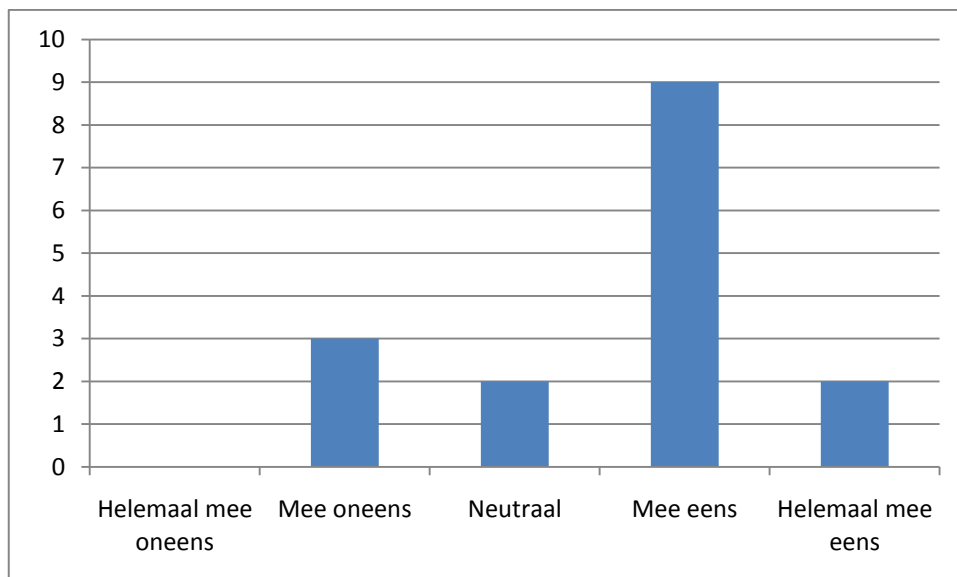
Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

5.7 Complexiteit van beleidsvraagstukken en beleidsfalen

In deze paragraaf worden de scores van respondenten bij twee verwachtingen besproken. Verwachting één betreft complexiteit van beleidsvraagstukken als factor van beleidsdruk. De tweede verwachting gaat in op beleidsfalen als factor van beleidsdruk.

5.7.2 Verwachting 1

De eerste verwachting luidt: *Beleidsdruk ontstaat door de complexiteit van beleidsvraagstukken* (tabel 16).



Tabel 16: Scores bij de verwachting over complexiteit van beleidsvraagstukken als factor van beleidsdruk.

In totaal hebben elf respondenten deze verwachting als 'mee eens' gescoord, waarvan twee respondenten 'helemaal mee eens' beantwoord. Drie respondenten geven aan dat afstemming en overleg met veel partijen per definitie beleidsdruk oplevert voor de organisatie. Twee respondenten geven aan dat het afstemmen van beleid in de binnenstad beleidsdruk oplevert. Hierbij zijn namelijk veel partijen actief met belangen die moeilijk te verenigen zijn. Eén respondent geeft als verklaring dat de beschikbaarheid aan informatie ertoe leidt dat meer partijen deel kunnen nemen aan een discussie over beleid. Hierdoor is de complexiteit van beleidsvraagstukken toegenomen. Er moet meer dan voorheen rekening worden gehouden met verschillende partijen. Bovendien hebben deze partijen verschillende belangen en percepties die lastig te verenigen zijn. De oplossingsrichting ligt bij het 'management van verwachtingen'. Tenslotte zijn er vier respondenten die hun score niet expliciteren.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

“Het is een hele kunst om op één lijn te komen met allerlei groepen die voor verschillende doelen staan in de samenleving. Je ziet hier de worsteling over het woningbouwprogramma en de samenwerking met de woningbouwvereniging. De gemeente wil iets met de binnenstad, maar de corporaties kijken naar hun bestand en die willen een verhuurbaar bestand hebben. Dus het kunnen wel hele mooie plannen voor de binnenstad zijn, maar als dat helemaal niet spoort met hoe zij denken. Dan ben je daar niet zomaar uit.”

“De binnenstad. Men vindt het geen aantrekkelijke binnenstad. We hebben een vrij groot marktplein. En we zijn bezig met de herinrichting van de binnenstad. We moeten de markt daarvoor verplaatsen, want we zijn de stationsomgeving aan het veranderen. De gevels moeten veranderen, dus de hele binnenstad, daar spelen zoveel dingen op dit moment. Daar ontstaat wel druk door. Met name druk ook weer omdat je keuzes moet maken over welke dingen je wel en niet aanpakt. En alles hangt met alles samen. Laat ik het zo maar even zeggen. Dus als jij wat over het terras zegt betekent dat ook meteen weer wat voor de inrichting van je markt en allemaal dat soort dingen. Dus dat grijpt allemaal in elkaar en daar ontstaat wel beleidsdruk door.”

Daarnaast zijn er twee respondenten die deze verwachting ‘neutraal’ hebben gescoord. Eén respondent is van mening dat niet complexiteit een oorzaak is van beleidsdruk, maar het niet maken van de juiste beleidskeuzes. De andere respondent stelt dat de ambtenaren een inhoudelijk uitdaging vinden in complexe vraagstukken.

“Bij ons vinden ze het heerlijk om aan zulke complexe beleidsvraagstukken te werken”

Daarnaast zijn er drie respondenten die deze verwachting als ‘mee oneens’ hebben gescoord. Eén respondent zegt hierover dat de beleidsdruk als gevolg van complexiteit wel meevalt. Twee respondenten geven aan dat complexiteit van beleidsvraagstukken met name af hangt van de ambities van de ambtelijke organisatie. Een gemeente moet volgens hen niet alles achter de komma willen regelen. De derde respondent, die oneens heeft gescoord, stelt dat complexe beleidsvraagstukken überhaupt niet veel voorkomen in de gemeente. En scoort deze verwachting derhalve op ‘helemaal mee oneens’.

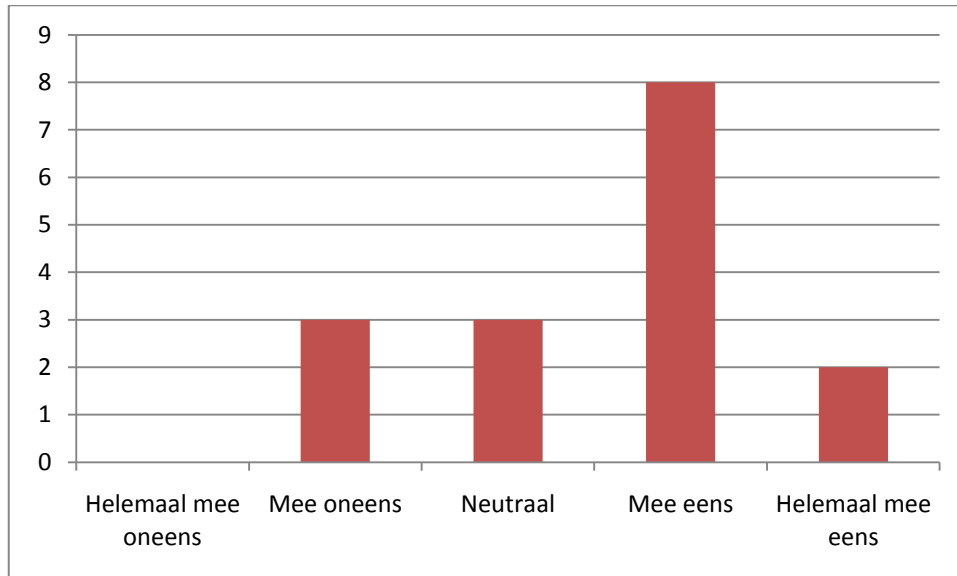
Ik geloof daar niet zo in. Je bepaald zelf hoe je het vraagstuk formuleert en je kunt het zo formuleren dat het niet oplosbaar wordt. Maar je kunt ook beleid zo formuleren dat je er wel wat mee kunt. Dus als je een beleidsvraagstuk als heel complex definieert, dan weet je dat je het waarschijnlijk niet kunt gaan oplossen. Dus je moet wel scherp blijven in de formulering van je vraagstuk.”

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

5.7.2 Verwachting 2

Naast complexiteit van beleidsvraagstukken, is er een andere verwachting gescoord door de respondenten: *Beleidsdruk ontstaat door beleidsfalen* (tabel 17).



Tabel 17: Scores bij de verwachting beleidsfalen als factor van beleidsdruk.

In totaal zijn tien respondenten het met deze verwachting eens, waarvan twee helemaal mee eens. Twee respondenten geven aan dat er sprake is van een gebrek aan beleid. Een gebrek aan beleid leidt volgens hen onherroepelijk tot beleidsdruk, omdat specifieke problemen in een later stadium om een oplossing vragen. Daarnaast zijn er twee andere respondenten die aangeven dat tijdens de uitvoering van beleid fouten zijn gemaakt, waardoor beleid heeft gefaald. Hierop moest vervolgens nieuw beleid worden gemaakt, om het falende beleid effectiever te maken. Daarom scoren zij 'mee eens'. Tenslotte zijn er nog zes respondenten die geen specifieke verklaring geven voor hun score: 'mee eens'. Zij kunnen geen specifieke voorbeelden bedenken waarmee zij hun score verklaren. Hun score lijkt op basis van een gevoel beantwoord te zijn.

"We hebben hier het openbaar onderwijs verzelfstandigd. En eigenlijk zijn wij toen vergeten beginsel om de toezichhoudende rol meteen in te vullen. Het openbaar onderwijs was eerder een gemeentelijk taakveld. En dat hebben we buiten de deur gezet en ondergebracht bij een stichting. Allen wat we goed moesten regelen was de toezichhoudende rol op die stichting. Dat was in feite te laat opgepakt. Toen waren er al aardig wat besluiten genomen, met name in het aanstellen van personeel, die ertoe leidden dat men met tekorten ging draaien op jaarbasis. Nu zijn we dat aan het repareren. Er is een werkgroep ingesteld, waarbij de gemeente de touwtjes weer wat strakker aan heeft gehaald. Die werkgroep zit ik zelf voor. En dan zie je dus gewoon dat je beleidsdruk krijgt doordat je in het verleden wat hebt laten lopen."

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Er zijn drie respondenten die deze verwachting als 'neutraal' gescoord hebben. Zij zijn van mening dat beleidsdruk als gevolg van beleidsfalen nauwelijks speelt in de organisatie. Eén van de drie respondenten zegt hierover:

"Ik denk niet dat het ontstaat door beleidsfalen. Ik denk dat we voor het leeuwendeel gewoon goed beleid hebben."

Daarnaast zijn er drie respondenten die 'mee oneens' hebben gescoord bij deze verwachting. Twee respondenten geven geen verklaring. Eén respondent heeft een opvallende verklaring. De respondent stelt dat niet vaak wordt vastgesteld dat beleid faalt. Aan beleidsevaluaties wordt altijd een positieve draai gegeven door politici en bestuurders.

"Ik denk dat niet zo vaak wordt vastgesteld dat beleid faalt. Ook niet dat beleid heel geslaagd is, maar ik denk dat over het algemeen niet zo heel erg interessant wordt gevonden door politici en bestuurders. Er is ook wel de neiging om bij evaluaties het zo te formuleren dat het altijd op een bepaalde manier wel wat heeft opgeleverd. (...) Dus ik denk niet dat je kan zeggen dat beleidsfalen leidt tot meer beleidsdruk."

5.8 Andere factoren van beleidsdruk volgens respondenten

Respondenten hebben ten tijde van het interview ook de mogelijkheid gehad om alternatieve factoren aan te dragen als bepalende factor voor het ontstaan van beleidsdruk. Er is een diversiteit aan andere factoren aangedragen door respondenten.

Er zijn vier respondenten die hebben aangegeven dat gebeurtenissen in de samenleving per definitie leiden tot beleidsdruk. Vier respondenten geven aan dat zij geen andere factoren kunnen bedenken, maar de politiek als meest bepalende factor zien. Een respondent geeft aan dat gemeenteraadsleden soms gewoon te hoge verwachtingen hebben van de capaciteiten van de ambtelijke organisatie. Doordat gemeenteraadsleden veel verwachten, vragen ze ook om beleidsmaatregelen voor problemen in de samenleving. Dit leidt dan tot beleidsdruk, omdat de ambtelijke organisatie lang niet aan alle vragen kan voldoen. Bijvoorbeeld door de hoge mate van complexiteit bij problemen. Of omdat er onvoldoende capaciteit in de organisatie beschikbaar is. Een andere respondent geeft aan dat bestuurders soms irrationele besluiten nemen, waardoor de 'waan van de dag regeert'. Dit kan tot beleidsdruk leiden omdat er geen consistentie zit in de beleidsopdrachten die een organisatie krijgt. Daarnaast is er een respondent die stelt dat de kerntakendiscussie in de politiek leidt tot beleidsdruk. Er worden geen duidelijke keuzes gemaakt over waar een gemeente 'wel en niet van is', terwijl het noodzakelijk is om efficiënter te werken. Dat leidt tot een standaardreactie van de gemeenteraad en het college. Namelijk het opleggen van taakstelling aan de ambtelijke organisatie. Maar daarmee verliest de organisatie de personele capaciteit, om de beleidsdruk beheersbaar te maken en te houden.

Eén respondent gaf aan de bestaande wet- en regelgeving leidt tot beleidsdruk op de ambtelijke organisatie. Deze factor zit in de hoek van beleidsdruk afkomstig van andere organisatieafdelingen en andere overheden.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Daarnaast gaf een andere respondent aan dat hij de formalistische klassieke houding van ambtenaren een belangrijke factor vond voor het ontstaan van beleidsdruk. Ambtenaren moeten in staat zijn om adequaat te anticiperen op beleidsproblemen. Maar zien zich daarin geremd door starre organisatiestructuren.

Ook kan de kwaliteit van personeel leiden tot beleidsdruk, volgens twee respondenten. Dit heeft dan te maken met de capaciteiten en competenties van beleidsambtenaren. De beredenering is dat beleidsdruk ontstaat doordat bijvoorbeeld 'minder goede' collega's de 'goede collega's' met 'meerwerk opzadelen'. Deze passen in de factor eigen organisatie en werkwijze als factor van beleidsdruk.

Er zijn vier respondenten geweest die aangaven dat er geen aanvullende factoren zijn en dat de aan hen voorgestelde verwachtingen adequaat zijn.

5.9 Samenvatting

Over het algemeen kan worden gesteld dat de factor politiek een belangrijke rol speelt bij het ontstaan van beleidsdruk in de ambtelijke organisatie. Opvallend is wel dat bij iedere verwachting de uitleg voor de score en daarbij behorende percepties en ervaringen van respondenten verschillen. Beleidsdruk door de politieke factor kan ontstaan door incidentele gebeurtenissen waar politici op inspelen.

Respondenten zijn over het algemeen van mening dat gebrekkige coördinatie en decentralisatie van taken een belangrijke rol speelt bij het ontstaan van beleidsdruk. Bij gebrekkige coördinatie is het vooral onduidelijkheid over rolverdeling die centraal staat in de verklaringen van respondenten. Ook decentralisatie van taken door de Rijksoverheid is een belangrijke factor van beleidsdruk. Dit heeft deels te maken met onzekerheid over welke taken nu precies overgaan, wanneer en welke middelen daarvoor beschikbaar komen. En deels heeft het te maken met de hoeveelheid werk die een gemeente extra moet doen. Bij intergemeentelijke samenwerking lopen de scores erg uiteen. In sommige gevallen levert het druk op, omdat de rolverdeling niet goed is. Terwijl andere respondenten aangeven dat intergemeentelijke samenwerking alleen leidt tot wat opstartproblemen, maar op lange termijn voordelen heeft. Ook bij het scoren van deze verwachtingen is opvallend dat de uitleg over de score en daarbij behorende percepties en ervaringen van respondenten verschillen.

Het overgrote deel van de respondenten ziet dat de media een belangrijke functie heeft in de fase van agendavorming. Maar er is wel een belangrijk onderscheid tussen incidenten en maatschappelijke problemen. Beleidsdruk ontstaat als politici beleid willen maken op incidenten (micromanagement). Maatschappelijke problemen worden ook uitvergroot door de media, maar dit zijn problemen die je als organisatie ook wil aanpakken. Derhalve levert dit geen beleidsdruk op.

Scoringsdrang van politici kan wel eens een probleem zijn in de praktijk, maar in veel gevallen is dit niet de realiteit. Hierdoor geeft de verwachting over scoringsdrang een gevarieerd beeld. Slechts drie respondenten zien de ontwikkelingen met sociale media leiden tot beleidsdruk. Het merendeel scoort neutraal (in totaal 6 respondenten), of ziet sociale media eerder als een nieuw instrument dat

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

gemeenten kunnen gebruiken om te communiceren met de omgeving. Zeven respondenten zijn het derhalve met de verwachting oneens. Zij zien sociale media eerder als een kans of hulpmiddel en niet als een probleem. Wederom zijn de scores van respondenten en de verklaringen verschillend.

Als het gaat om beleidsdruk als gevolg van controle en toezicht, hebben respondenten op alle verwachtingen relatief 'laag' gescoord. Voor de verwachting dat beleidsdruk ontstaat door te veel controle en toezicht zijn veel verschillende antwoorden gegeven. Als controle en verantwoording als een factor van beleidsdruk wordt gezien, is het vooral afkomstig van externe partijen. De meeste respondenten zien geen trend in een toename van controle en verantwoording, eerder een afname. Diversiteit aan toezichthouders wordt niet als problematisch ervaren door het merendeel van de respondenten. Veel respondenten zijn gewend geraakt aan de diversiteit van toezichthouders. Ook bij het scoren van deze verwachtingen is opvallend dat de uitleg over de score en daarbij behorende percepties en ervaringen van respondenten verschillen.

Voor wat betreft eigen organisatie en werkwijze als factor van beleidsdruk, kan worden gesteld dat wederom de scores en daarbij behorende verklaringen behoorlijk verschillen per respondent. Veel respondenten begrijpen wel dat een slechte organisatie kan leiden tot beleidsdruk. Maar zien dat niet in hun eigen organisatie gebeuren. Taakafbakening en culturele eigenschappen spelen hierbij een belangrijke rol. Daarnaast ziet het merendeel geen relatie tussen beleidsdruk en reorganisaties. Een veel gehoord argument is dat reorganisatie juist leidt tot minder beleidsdruk in de organisatie.

Daarnaast is het overgrote deel van de respondenten van mening dat de complexiteit van beleid en beleidsfalen een rol speelt bij het ontstaan van beleidsdruk. Respondenten kunnen verschillende ervaringen hiermee mee hebben. Maar in de kern speelt een veelheid aan actoren, met verschillende belangen en percepties, een belangrijke rol bij het ontstaan van beleidsdruk. Ook beleidsfalen speelt volgens respondenten een rol bij beleidsdruk. Praktijkvoorbeelden worden echter nauwelijks aangedragen. De ervaringen en percepties, over hoe de complexiteit van beleid of beleidsfalen leidt tot beleidsdruk, zijn per respondent verschillend.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

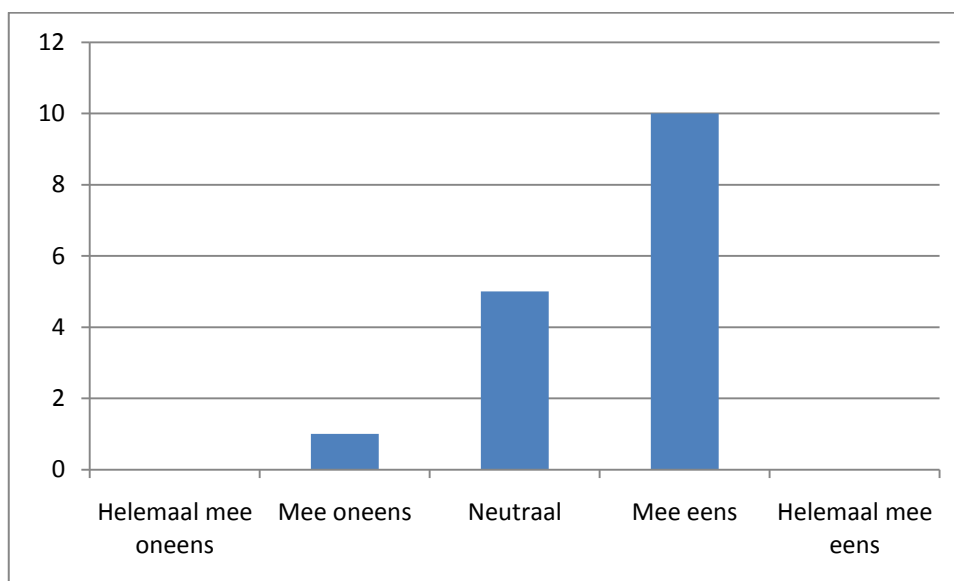
Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

6. Gevolgen van beleidsdruk

Naast verwachtingen over de factoren die leiden tot beleidsdruk, hebben respondenten ook verwachtingen gescoord ten aanzien van de gevolgen van beleidsdruk voor de organisatie. Welke gevolgen beleidsdruk heeft op een organisatie is onderdeel van de vraagstelling in dit onderzoek. In totaal zijn er een drietal verwachtingen over de gevolgen geformuleerd. Deze worden in dit hoofdstuk besproken, paragraaf 6.1 tot en met paragraaf 6.3. Andere gevolgen van beleidsdruk worden besproken in paragraaf 6.4.

6.1 Werkdruk en werkstress

De eerste verwachting bij de gevolgen van beleidsdruk luidt: *Als gevolg van beleidsdruk bestaat er een verhoogde kans op werkdruk en werkstress binnen de ambtelijke organisatie* (tabel 18).



Tabel 18: Scores bij de eerste verwachting over de gevolgen van beleidsdruk.

Er zijn tien respondenten die deze verwachting als 'mee eens' hebben gescoord. Vijf van deze respondenten stellen dat door beleidsdruk, er een verhoogde kans op werkdruk en (soms) werkstress bestaat in de organisatie. Een grote vraag naar beleid leidt tot veel werk. De beleidsdruk hierdoor kan zowel incidenteel als systematisch zijn. Als dit systematisch leidt tot teveel werk dan leidt dit onherroepelijk tot werkdruk en in het meest extreme geval werkstress. Bovendien gaat het ook om de inhoud van werk. Beleidsvragen zijn niet altijd even eenduidig, dat maakt het werk van de ambtenaar complex. Daarnaast is er een respondent die stelt dat beleidsdruk wel zorgt voor werkdruk in de organisatie, maar niet tot werkstress. Deze respondent bedoelt daarmee te zeggen dat beleidsdruk geen negatieve consequenties heeft voor de ambtenaren in de organisatie.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

De respondenten kunnen echter geen specifieke voorbeelden geven waarin beleidsdruk heeft geleid tot werkdruk of werkstress.

“Wat je gewoon wel ziet is dat er ambtenaren loyaal zijn aan hun bestuurder. En die hebben ook de neiging om hard te werken aan de vragen die ze voorgelegd krijgen. En als je niet helpt vanuit de leiding om daarop te sturen, dan kunnen mensen zomaar overvraagd worden. En dan kun je heel makkelijk onder druk komen te staan.”

Een andere respondent stelt dat beleidsdruk de grootste stressfactor is in de organisatie. Beleidsmakers zijn getraind om beleid te maken, maar als er door omstandigheden verwarring optreedt, dan is dat voor een ambtenaar heel irritant, zo wordt gesteld. Tenslotte is er nog een respondent die reflecteert op eigen ervaringen met beleidsdruk:

“Dat varieert van werk meenemen naar huis tot slapeloze nachten. Nou ja slapeloze nachten, wakker worden van, omdat je in een soort gesloten systeem zit. Je zit in een spagaat als de wethouder verkiezingsbeloften probeert in te lossen met geld dat je niet hebt.”

Daarnaast zijn er vijf respondenten die een neutrale score hebben gegeven aan deze verwachting. Ook zij zijn van mening dat beleidsdruk één factor is die kan leiden tot werkdruk en/of werkstress. Zij laten echter doorschemeren dat ook andere factoren een rol spelen. Daarom scoren zij deze verwachting als ‘neutraal’. Drie respondenten vinden dat de werkdruk en/of werkstress in de organisatie in praktijk wel meevalt. Eén respondent geeft aan dat er een verhoogde kans is, maar dat in de organisatie ruimte is voor het maken van fouten. Hierdoor valt in praktijk de werkdruk en/of werkstress wel mee, volgens de respondent.

“De kans is wel groter, maar dat wil niet zeggen dat het ook gebeurt. Theoretisch gezien kan het, maar het hoeft niet.”

“Ja het zou kunnen, maar volgens mij hoeft het niet. (...) Als je dit namelijk incalculeert en je hebt je organisatie toegerust om hier mee om te gaan, dan hoeft het geen verhoogde werkdruk en werkstress te geven.”

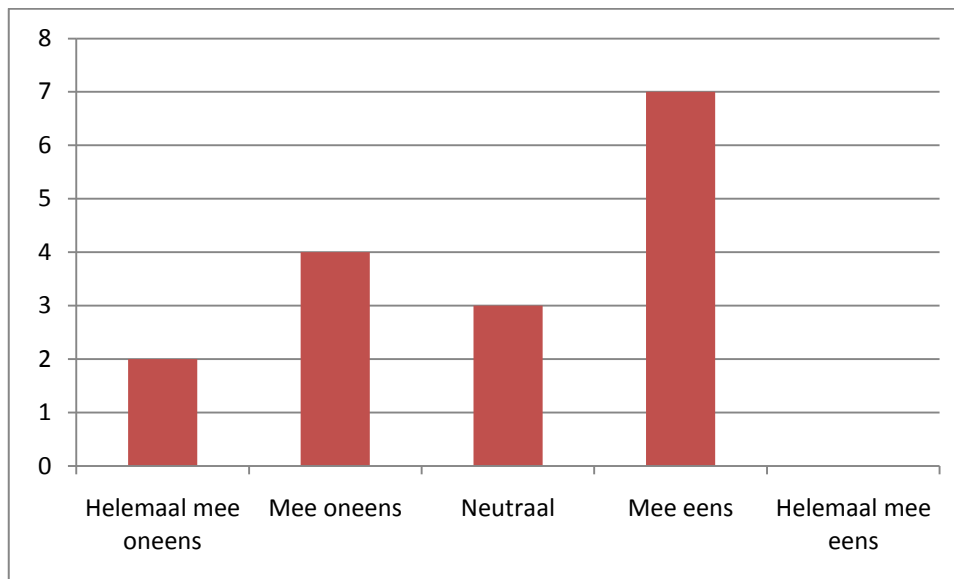
Eén respondent geeft aan het ‘oneens’ te zijn met deze verwachting. Deze respondent geeft aan dat beleidsdruk niet tot werkdruk en/of werkstress leidt.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

6.2 Ziekteverzuim en personeelsverloop

Daarnaast is een verwachting opgesteld die luidt: *Als gevolg van beleidsdruk bestaat er een verhoogde kans op ziekteverzuim en personeelsverloop* (tabel 19).



Tabel 19: Scores bij de tweede verwachting over de gevolgen van beleidsdruk.

De tweede verwachting over de gevolgen van beleidsdruk laat een ander beeld zien dan de scores bij de eerste verwachting. Zeven respondenten zijn het met deze verwachting 'eens'. Vijf respondenten geven aan dat beleidsdruk zou kunnen leiden tot ziekteverzuim of personeelsverloop, 'als het ernstig genoeg is'. Zij zien een directe relatie tussen werkdruk en/of werkstress en ziekteverzuim en personeelsverloop. Twee respondenten geven geen specifieke verklaring.

"Het is een van de grootste stressfactoren, dus dat kan het resultaat zijn. Maar dat is als het zich voordoet."

Daarnaast hebben drie respondenten de score 'neutraal' gegeven. Zij geven aan dat beleidsdruk een factor kan zijn voor ziekteverzuim of personeelsverloop. Maar zij stellen dat het ook afhangt van andere factoren, waardoor zij deze verwachting neutraal scoren.

"Daar wil ik gematigd over zijn. Ik ken eigenlijk niemand die vanwege beleidsdruk is weggegaan. En er zijn mensen die uitvallen om psychische problemen. Dat is altijd wat werkdruk in combinatie met gezeik thuis."

"Wat wij zien is dat de gemiddelde leeftijd van de ambtenaar vrij hoog is. En met name bij de uitvoerende diensten zie je dat het ziekteverzuim omhoog gaat naarmate mensen wat ouder worden. (...) Ook zie je dat dit college heeft gezegd eerder bezuinigen op fysiek dan op sociaal. Dus betekent dat aan de onderhoudskant harde keuzes worden gemaakt. En dan is het wel beleidsdruk die ertoe leidt dat aan de fysieke kant ziekteverzuim wat hoger is."

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

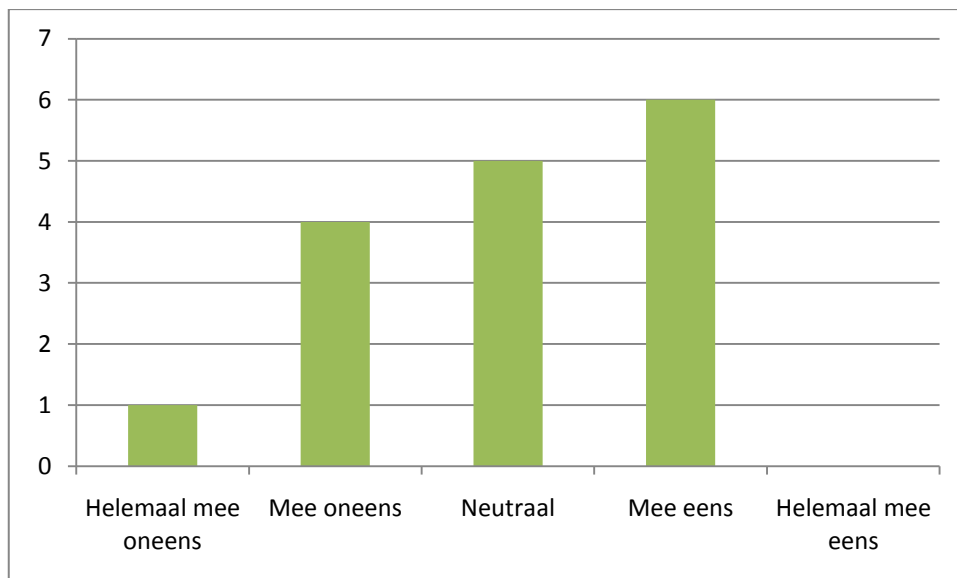
“Mensen vallen ook gewoon een keer uit omdat ze het werk niet aankunnen. Of op een baan zitten waar ze eigenlijk niet op hadden moeten zitten. Maar dat is niet direct gekoppeld aan beleidsdruk. Dat heeft gewoon te maken met competenties.”

Daarnaast zijn er zes respondenten die van mening zijn dat beleidsdruk geen gevolgen heeft voor ziekteverzuim en personeelsverloop. Hiervan hebben twee respondenten ‘helemaal mee oneens’ gescoord. Eén respondent geeft geen verklaring. Twee respondenten geven aan dat door goed management geen ziekteverzuim en personeelsverloop ontstaat. Twee andere respondenten geven aan dat er sprake is van een jonge organisatie, waardoor ziekteverzuim en personeelsverloop überhaupt laag is. Eén respondent geeft aan geen relatie te zien tussen beleidsdruk en ziekteverzuim en/of personeelsverloop.

“We hebben relatief jonge mensen zitten. Nee, ik heb daar geen enkele aanwijzing voor.”

6.3 Inconsistent gemeentelijk beleid en maatschappelijke schade voor derden

De laatste verwachting over de gevolgen van beleidsdruk is: *Als gevolg van beleidsdruk bestaat er een verhoogde kans op inconsistent gemeentelijk beleid en daardoor maatschappelijke schade voor derden* (tabel 20).



Tabel 20: Scores bij de derde verwachting over de gevolgen van beleidsdruk.

In totaal zijn er zes respondenten die deze verwachting op ‘mee eens’ hebben gescoord. Vier respondenten geven echter geen verklaring. Zij achten het echter wel aannemelijk dat inconsistent beleid als gevolg van beleidsdruk (im)materiële schade kan opleveren voor derden (bijvoorbeeld burgers). Eén respondent zegt dat inconsistent beleid door beleidsdruk vooral een zorg is voor de toekomst. Deze uitspraak wordt gedaan in het kader van de invoering van de wet ‘Werken naar vermogen’.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Een andere respondent stelt dat door beleidsdruk verkeerde keuzes gemaakt zijn met het aanleggen van een spoorlijn bij de gemeente. Bewoners kampen hierdoor met geluidsoverlast. Dit leidt tot onvrede onder bewoners. Zij ervaren wellicht een mindere kwaliteit van wonen, hebben te maken met een waardevermindering van hun et cetera.

“Beleidsdruk is een grotere vraag dan waar op je kunt inspelen. En dat kan leiden tot minder zorgvuldigheid of te grote inconsistentie in beleid ten opzichte van het verleden. Ik denk dat daar mensen de dupe van kunnen worden.”

“Verhoogde kans op fouten en daardoor schade voor gemeente en burgers. In het beleidsproces kan het leiden tot inconsistent beleid. Dat merk je als je in de uitvoering komt en dan allerlei tegenstrijdigheden in beleid hebt en daarmee niet uit de voeten kan. Dus beleidsdruk frustreert de uitvoering door inconsistent gemeentelijk beleid.”

Tevens zijn er vijf respondenten die deze verwachting op ‘neutraal’ hebben gescoord. Eén respondent stelt dat door het sturen op integraal beleid, er nauwelijks een kans inconsistent beleid is. Daarnaast zijn er vier respondenten die geen concrete voorbeelden hebben, om hun score kracht bij te zetten. Een respondent zegt hierover:

“Ik weet niet of dat speelt. Ik kan niet echt een voorbeeld voor me halen”

Daarnaast zijn er nog eens vijf respondenten die het oneens waren met deze verwachting. Drie respondenten geven aan dat het mogelijk is dat beleidsdruk leidt tot inconsistent beleid en daardoor maatschappelijke schade van derden. Echter, zij kunnen hiervan geen praktische voorbeelden overleggen. Twee respondenten vinden dat inconsistent gemeentelijk beleid niet ontstaat door beleidsdruk, maar door het politieke besluitvormingsproces.

“Ik vind inconsistent gemeentelijk niet het resultaat van beleidsdruk, maar dat is een resultante van het besluitvormingsproces van het college. En daar zitten wel inconsistenties in.”

6.4 Andere gevolgen van beleidsdruk volgens respondenten

Naast de eerder genoemde gevolgen van beleidsdruk, hebben respondenten die mogelijkheid gehad om alternatieve gevolgen aan te dragen. Opvallend is dat er zeven respondenten zijn die geen andere gevolgen van beleidsdruk zien. Daarnaast zijn er drie respondenten die aangeven dat als gevolg van beleidsdruk de kwaliteit van beleid verslechterd, waardoor de uitvoering van beleid gefrustreerd wordt. Ook vinden zij het aannemelijk dat als gevolg van beleidsdruk fouten worden gemaakt, waardoor burgers benadeeld worden. Daarnaast zijn er twee respondenten die van mening zijn dat beleidsdruk gevolgen kan hebben voor de capaciteit van de ambtelijke organisatie. Des te meer vraag naar beleid, des meer beleidsambtenaren nodig zijn om aan die beleidsvraag te voldoen.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Drie respondenten geven ook aan dat de gemeente in een slecht daglicht kan komen te staan door beleidsdruk. Het heeft gevolgen voor het imago van de gemeente. Stel een gemeente moet een beleidsvoorstel na een jaar herschrijven, omdat er fouten in staan en de uitvoering onvoldoende effectief is gebleken. Dan kunnen burgers denken dat het bij de gemeente 'een stelletje rommelaars zijn'. Een dergelijk imago is onwenselijk.

Ook kan beleidsdruk leiden tot een verkeerde focus van beleid, volgens een respondent. Een organisatie heeft te maken met allerlei incidenten die beleidsdruk geven. Indien de beleidsmakers gaan sturen op deze incidenten, is dat in strijd met de zorg voor consistent beleid voor de lange termijn.

6.5 Samenvatting

Een overgrote meerderheid van de respondenten stelt dat werkdruk en werkstress een gevolg kan zijn van beleidsdruk. Maar er zijn meerdere factoren die een rol kunnen spelen bij het ontstaan van werkdruk en werkstress. De scores bij de verwachting over ziekteverzuim en personeelsverloop zijn meer verdeeld. Ook hier zeggen respondenten overigens dat meerdere factoren bepalend zijn voor het ontstaan van ziekteverzuim of personeelsverloop. Bijvoorbeeld de leeftijd van ambtenaren in de organisatie, het management en ambtelijke bezuinigingen. Bovendien vindt minder dan de helft van de respondenten dat beleidsdruk leidt tot inconsistent gemeentelijk beleid en daardoor maatschappelijke schade voor derden. Veel respondenten vinden het lastig om praktijkvoorbeelden aan te dragen, waarin de gevolgen beleidsdruk geëxpliciteerd worden.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

7. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale vraagstelling. Het doel van dit onderzoek kent drie onderdelen. Ten eerste het achterhalen van de factoren en mechanismen die leiden tot beleidsdruk bij de ambtelijke organisaties van gemeenten. Daarnaast heeft dit onderzoek het doel om te komen tot een overzicht van de gevolgen van beleidsdruk. En tenslotte beoogt het onderzoek maatregelen aan te dragen om adequaat met dit fenomeen om te gaan. Er zijn op basis hiervan drie deelvragen opgesteld, die leiden tot beantwoording van de hoofdvraag:

Welke factoren verklaren beleidsdruk op de ambtelijke organisatie van gemeenten en welke maatregelen kunnen worden genomen door een organisatie om adequaat met beleidsdruk om te gaan?

In dit hoofdstuk wordt begonnen met de bespreking van de definitie van beleidsdruk in paragraaf 7.1. Vervolgens wordt ingegaan op de factoren die beleidsdruk verklaren in paragraaf 7.2. Hiermee wordt tevens beantwoording gegeven op het eerste deel van de hoofdvraag. In paragraaf 7.3 worden de gevolgen van beleidsdruk voor een ambtelijke organisatie besproken. Tevens wordt aandacht geschonken aan de maatregelen om adequaat om te gaan met dit fenomeen (paragraaf 7.4). Dit is tevens de beantwoording van het tweede deel van de hoofdvraag. Daarnaast wordt in paragraaf 7.5 discussie gevoerd over de geldigheid van de resultaten, reflectie op het onderzoek en worden aanbevelingen gedaan voor een vervolgonderzoek.

7.1 De definiëring van beleidsdruk

In hoofdstuk 2 is de definiëring van beleidsdruk door Van Twist, Karré en Cels (2010) gebruikt als een 'werkdefinitie': *Beleidsdruk is de druk die voortkomt uit of in ieder geval samenhangt met de (besluit-)vorming en uitvoering van beleid en die zijn oorzaak heeft in beleidspraktijken. Het gaat dan om de druk die uit de omgeving op ambtelijke organisaties van gemeente wordt gelegd, alsmede de druk die voortkomt uit de aard en werkwijze van de organisatie zelf.*

Dit is een relatief brede definiëring van beleidsdruk. En daardoor is de term door verschillende respondenten anders ingevuld. Verscheidene respondenten interpreteren beleidsdruk bijvoorbeeld als 'werkdruk bij beleidsambtenaren'. De hoeveelheid werk van beleidsambtenaren is dan niet in balans met de beschikbare tijd die zij hebben om het werk te realiseren. Veel werk moet worden gedaan in weinig tijd. Andere respondenten stellen dat niet alleen het volume van werk, maar ook de inhoud van werk een rol speelt bij beleidsdruk. De complexiteit van beleidsvraagstukken leidt dan tot beleidsdruk. Bovendien maken respondenten onderscheid tussen beleidsdruk enerzijds als een systematische druk op beleidsambtenaren in de organisatie. En anderzijds beleidsdruk als een incidentele druk.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Met de kennis die is opgedaan met het empirische onderzoek kan de werkdefiniëring verder aangescherpt worden. Het betreft dan de (subjectieve) beleidsdruk op de ambtelijke organisatie van gemeenten in Nederland. De definiëring is als volgt:

Beleidsdruk is de druk die ontstaat bij beleidsambtenaren in een ambtelijke organisatie tijdens het beleidsproces. Het is een incidentele- of systematische druk die beslag legt op beleidsmatige capaciteit van een ambtelijke organisatie door de omgeving en/of door inefficiënties in de ambtelijke organisatie zelf.

Terugkomend op de titel van deze scriptie. Is beleidsdruk fictie of realiteit? Is het antwoord: beleidsdruk is realiteit. De conclusies zullen dit aantonen. De druk kan door verscheidene factoren en achterliggende mechanismen ontstaan. Het is van belang om te realiseren dat de afkomst van beleidsdruk en hoe dit gepercipieerd wordt door een organisatie overigens niet overal hetzelfde is. Het beschrijven van beleidsdruk bij ambtelijke organisaties van gemeenten is en blijft maatwerk. Desalniettemin zijn er een aantal factoren die over het algemeen relatief vaak als oorzaak van beleidsdruk worden aangewezen bij organisaties. Hierover meer in de volgende paragraaf.

7.2 Wat zijn mogelijke factoren die leiden tot beleidsdruk?

Wanneer de relatie wordt gelegd tussen theorie en praktijk, kan worden gezegd dat er vier factoren overwegend bepalend zijn bij het ontstaan van beleidsdruk, namelijk:

1. Politiek;
2. Andere organisatieafdelingen en overheden;
3. Media;
4. Complexiteit van beleidsvraagstukken en beleidsfalen.

De politiek is wellicht de belangrijkste factor van beleidsdruk voor de ambtelijke organisatie van een gemeente. Er is veel interactie tussen politici, bestuurders en de ambtelijke organisatie. Derhalve is het niet vreemd dat in het beleidsproces veel beleidsdruk door 'de politiek' ontstaat. Daarnaast zijn andere organisatieafdelingen en overheden debet aan het ontstaan van beleidsdruk. Zeker als het gaat om coördinatie en afstemming tussen afdelingen en andere gemeenten, en de decentralisatie van taken door het Rijk. Hetzelfde geldt voor de media. Ook zij zijn een belangrijke speler bij het ontstaan van beleidsdruk, omdat zij een belangrijke functie vervullen bij de agendavorming van beleid. Overkoepelend kan de complexiteit van beleid en beleidsfalen worden genoemd als belangrijke factor.

Minder relevant voor het ontstaan van beleidsdruk zijn de factoren (1) eigen organisatie en werkwijze, alsmede (2) toezicht en verantwoording. Maar dit betekent overigens niet dat deze factoren volledig uit te sluiten zijn als factoren van beleidsdruk. De positie van een respondent bepaald zijn standpunt. De respondenten zijn van verschillende gemeenten. Zij hebben verschillende percepties en ervaringen. Voor sommige respondenten zijn deze factoren wel degelijk problematisch en leidt het tot beleidsdruk. Dit kan niet genegeerd worden.

In bijlage 5 worden de percentages behorend bij de scores van de verwachtingen gepresenteerd. Dit geeft een inzicht in hoeveel procent respondenten het oneens of eens zijn met de verwachtingen over beleidsdruk.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

7.2.1 Politiek

Op basis van een literatuuronderzoek is de factor politiek ingevuld en zijn verwachtingen geformuleerd in hoofdstuk 2. Beleidsdruk kan ontstaan door ambities van politici (1), samenwerking tussen de politiek en ambtenaar (2), onverwachte- en ongewenste beleidseffecten (3) en door financiële krapte (4). De politiek speelt een belangrijke rol als factor van beleidsdruk.

Vooropgesteld is beleidsdruk als gevolg van gemeenteraadsleden en bestuurders inherent aan het werk van een ambtenaar. Zij hebben een belangrijke functie als volksvertegenwoordigers. Het feit dat politici ambities hebben is dan ook niet vreemd. Zij staan met één been in de samenleving en willen problemen in de samenleving aanpakken. In praktijk lijkt het voornaamste probleem met beleidsdruk te zijn, dat er afstemming moet worden gevonden tussen vraag en aanbod van beleid. De vraag naar beleid wordt (ondermeer) vastgesteld in een collegeprogramma. Dit biedt houvast voor een ambtelijke organisatie. Zij kan haar beleidscapaciteit hier op afstemmen als een soort reguliere beleidsstroom. Maar daarnaast spelen er allerlei andere ontwikkelingen/problemen in de samenleving, die de aandacht van politici vragen/trekken. Dit zijn nieuwe beleidsvraagstukken die zich op voorhand niet laten voorspellen. Soms zijn dit onverwachte- en ongewenste beleidseffecten, of 'invliegers'. Wanneer goede afstemming ontbreekt om adequaat met deze ontwikkelingen/problemen om te gaan, is er geen balans tussen vraag naar beleid en de capaciteit van de ambtelijke organisatie. Dit leidt tot beleidsdruk.

De onderlinge samenwerking tussen (met name) bestuurders en de ambtelijke organisatie (vooral management), is ook een bepalende factor. Hierbij staan taakvolwassenheid van de ambtenaar, en een 'persoonlijke klik' tussen bestuurder en ambtenaar, centraal. Bestuurders en ambtenaren zijn net als een familie. Ze hebben elkaar niet voor het uitkiezen, maar zijn wel wederzijds afhankelijk om beleid te realiseren. Een slechte samenwerking of het ontbreken van die 'persoonlijke klik' leidt onherroepelijk tot beleidsdruk.

Soms leidt financiële krapte tot beleidsdruk. De kwestie wordt verschillend geïnterpreteerd. Een toename van de vraag naar bezuinigingsvoorstellen en verantwoording van beleid, wordt soms gezien als een mechanisme. Maar er zijn ook respondenten die stellen dat bezuinigingen juist leiden tot minder beleidsdruk (zeker op de lange termijn). Zij stellen dat gemeentelijke taken worden afgestoten en bestuurders worden gedwongen duidelijke keuzes te maken over wat de gemeente wel en niet doet.

7.2.2 Andere organisatieafdelingen en overheden

Naast de politiek, zijn in hoofdstuk 2 verwachtingen geformuleerd over andere organisatieafdelingen en overheden, als factor van beleidsdruk. Bij deze factor zou beleidsdruk kunnen ontstaan door een gebrekkige coördinatie en afstemming tussen gemeentelijke afdelingen (1), intergemeentelijke samenwerking (2) en door decentralisatie van taken en bevoegdheden (3). In praktijk is met name de coördinatie tussen gemeentelijke afdelingen en decentralisatie door het Rijk belangrijk voor het ontstaan van beleidsdruk. De scores bij intergemeentelijke samenwerking geven een gevarieerd beeld.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Op voorhand was een beeld geschetst dat bureaupolitiek, verstoorde onderlinge verhoudingen tussen afdelingen en andere overheden, leidt tot beleidsdruk. In praktijk is beleidsdruk echter vooral het gevolg van verwarring over de taak- en rolverdeling, en communicatie tussen organisatieafdelingen. Het zijn momenten van onderlinge irritatie tussen collega's en afdelingen. Of doublures in werkzaamheden en fouten in het werk van beleidsafdelingen. Aannemelijk is dat dit leidt tot beleidsdruk voor een organisatie.

Bij intergemeentelijke samenwerking is een gevarieerd beeld ontstaan. Sommige respondenten hebben een negatief beeld van intergemeentelijke samenwerking. Het is vooral de perceptie dat intergemeentelijke samenwerking te veel werk oplevert, als een verplichting wordt gezien of geen resultaat oplevert. Andere respondenten zien voordelen in dergelijke samenwerking en percipiëren het niet als een mechanisme achter beleidsdruk. Intergemeentelijke samenwerking genereert inkomsten of leidt zelfs tot een afname van beleidsdruk. Dit omdat de werkvoorraad over meerdere organisaties kan worden gespreid.

Het is aannemelijk dat decentralisatie leidt tot beleidsdruk. De gedachte dat decentralisatie kan leiden tot maatwerk staat niet ter discussie. Maar gemeenten zien veel taken en verantwoordelijkheden op zich afkomen bijvoorbeeld als het gaat om Jeugdzorg, de nieuwe wet 'Werken naar vermogen' of bij de WABO (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). Het is met name de onzekerheid bij gemeenten over hoe deze decentralisaties in praktijk vorm gaan krijgen.

7.2.3 De media

Ook zijn in hoofdstuk 2 verwachtingen ingevuld over de media als bron van beleidsdruk. Beleidsdruk ontstaat mogelijk door de incidentgerichtheid van de media (1), scoringsdrang van politici in de media (2) en/of door sociale media (3). De media hebben een antennefunctie voor zaken die spelen in de samenleving. Zij spelen een sleutelrol bij de vorming van de politieke agenda.

De incidentgerichtheid van de media is van invloed op het ontstaan van beleidsdruk. Zeker als de organisatie het gevoel heeft dat politici te veel aandacht geven aan 'kleine incidenten'. Incidenten die door de ambtenaren als 'niet prioriteit' worden beschouwd. Een incident leidt tot een specifieke opdracht van een bestuurder en daar moet werk van worden gemaakt door de organisatie. Het leidt tot een spanning in de onderlinge verhoudingen tussen bestuurders en ambtenaren.

Het empirisch onderzoek heeft een gevarieerd beeld gegeven van de mate waarin scoringsdrang speelt bij beleidsdruk. Als er sprake is van scoringsdrang lijkt dit voornamelijk te zijn ingegeven door partijpolitieke belangen. De media wordt dan gebruikt als podium om de 'eigen' politieke partij en/of het individu onder de aandacht te brengen. De ambtelijke organisatie krijgt beleidsdruk, omdat beleidsafwegingen (bijvoorbeeld) niet passen in lange termijn beleidsvisies. Echter, zijn er geen extreme gevallen van scoringsdrang aangedragen door respondenten. Het komt weleens voor, maar in praktijk valt het uiteindelijk allemaal wel mee.

Ook de scores bij beleidsdruk als gevolg van sociale media geven een gevarieerd beeld. De handelingstijd om te reageren op zaken/problemen die spelen is soms kort. Dit kan beleidsdruk geven. Maar sociale media wordt toch vooral gezien als een nieuw instrument voor ambtelijke organisaties om zich te profileren, of om te communiceren met externen.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

7.2.4 Controle en toezicht

Ook controle en toezicht is geformuleerd als een factor die kan leiden tot beleidsdruk bij ambtelijke organisaties van gemeenten. Er zijn drie verwachtingen geformuleerd, waarin gesteld is dat beleidsdruk afkomstig is van te veel controle en verantwoording (1), een toename van controle en verantwoording (2) en/of een diversiteit aan toezichthouders (3). Het algemene beeld is dat deze factor soms kan leiden tot beleidsdruk, maar veelal wordt het niet zo ervaren.

De scores, van respondenten, bij beleidsdruk als gevolg van teveel controle en verantwoording, heeft een behoorlijk diffuse uitkomst gegeven. In sommige gevallen is de perceptie dat controle en verantwoording beleidsdruk genereert, omdat deze instrumenten 'hun doel voorbij schieten'. Controle en verantwoording wordt dan gezien als ingewikkeld, veel en onnodig. Een meerderheid van de respondenten stelt dat het hoort bij het werk en dat de hoeveelheid beleidsdruk door controle en verantwoording meevalt.

Daarnaast zien veel respondenten geen toename van controle en verantwoording in het dagelijks werk van beleidsambtenaren. Een paar respondenten zien dat politici iets meer om verantwoording van beleid vragen. Dit heeft als resultaat een beperkte toename in de hoeveelheid werk van ambtenaren. Maar over het algemeen is de rode draad in de verklaringen dat er geen sprake is van een toename aan controle en verantwoording. Derhalve lijkt het geen grote invloed te hebben bij het ontstaan van beleidsdruk

Ook beleidsdruk als gevolg van een diversiteit van toezichthouders lijkt een beperkte rol te spelen. Het algemene beeld is dat de toezichthoudende organisaties, bij de overheid, zich het afgelopen decennium hebben georganiseerd tot een overzichtelijk geheel. Respondenten die van mening zijn dat hier sprake is van beleidsdruk, lijken hun antwoord vooral op 'emotieve gronden' te baseren. Eenduidige verklaringen geven namelijk zij niet.

7.2.5 Eigen organisatie en werkwijze

Naast externe factoren, zoals de politiek, media en andere overheden, zijn verwachtingen geformuleerd over het ontstaan van beleidsdruk door de eigen organisatie. Zelfgeorganiseerde en in standgehouden inefficiënties kunnen debet zijn aan het ontstaan van beleidsdruk. Althans dat was de verwachting, geformuleerd in hoofdstuk 2. De eerste verwachting betrof de eigen organisatie en werkwijze (1). De tweede ging over reorganisaties (2) als factor van beleidsdruk.

Het lijkt erop dat deze factor in de praktijk weinig invloed heeft op het ontstaan van beleidsdruk in de ambtelijke organisatie. Slechts een aantal respondenten denken dat de culturele eigenschappen van de organisatie, werkprocessen en/of de kwaliteit van personeel leiden tot beleidsdruk. Maar de algemene indruk bestaat dat dit geen bepalende factor is bij het ontstaan van beleidsdruk.

Reorganisaties lijken ook nauwelijks een rol te spelen bij het ontstaan van beleidsdruk. Het kan er toe leiden dat de productiecapaciteit/externe gerichtheid van de organisatie verzwakt is. Maar veel ambtelijke organisaties hebben geen slechte ervaringen met reorganisaties. Beleidsdruk ontstaat wellicht kortstondig, maar reorganisaties leiden doorgaans juist tot minder beleidsdruk. Zeker als gekeken wordt naar het lange termijn perspectief.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

7.2.6 Complexiteit van beleidsvraagstukken en beleidsfalen

Er zijn nu conclusies getrokken over interne- en externe factoren van beleidsdruk. Maar er zijn ook overkoepelende factoren denkbaar voor het ontstaan van beleidsdruk. Ook hier is aandacht voor geweest in hoofdstuk 2. Ten eerste is de verwachting geformuleerd dat de complexiteit van beleid (1) een oorzaak is van beleidsdruk. Ten tweede kan beleidsfalen (2) leiden tot beleidsdruk.

Een veelheid aan actoren met verschillende belangen, meningen en percepties lijken belangrijke oorzaken te zijn voor het ontstaan van beleidsdruk. Het betreft hier bijvoorbeeld de afstemming tussen partijen onderling, uitwisseling van informatie en het ontstaan van rolconflicten/-verwarring. Opvallend is dat er nauwelijks concrete voorbeelden zijn aangedragen (door respondenten) over beleidsdruk als gevolg van complexiteit. Scores lijken gebaseerd op gevoel.

Hetzelfde geldt voor beleidsfalen. Verkeerd beleid dat niet effectief lijkt te zijn of het ontbreken van beleid. Het is aannemelijk dat dit een mechanisme is wat leidt tot beleidsdruk. Onduidelijkheden in beleid leiden tot fouten in de uitvoering. Dit leidt tot een boemerangeffect, immers fouten dienen vroeg of laat aangepast te worden. Overigens is het typerend dat respondenten wederom nauwelijks voorbeelden hebben van falend gemeentelijk beleid. Scores lijken hier ook vooral op gevoel te zijn ingevuld.

7.3 Wat zijn de gevolgen van beleidsdruk?

Het is aannemelijk dat beleidsdruk een factor is die leidt tot werkdruk en tot werkstress. Ook lijkt er relatie tussen beleidsdruk en ziekteverzuim en personeelsverloop. Beleidsambtenaren zijn, indien dergelijke gevolgen tot uiting komen, onvoldoende in staat om adequaat om te gaan met beleidsdruk. Dit heeft negatieve invloed op de efficiëntie en effectiviteit van een ambtelijke organisatie. Inconsistent gemeentelijk beleid als gevolg van beleidsdruk is minder aannemelijk te maken. De meningen van respondenten hierover zijn namelijk behoorlijk uiteenlopend.

7.3.1 Werkdruk en werkstress

Beleidsdruk kan zowel op een systematische- als op incidentele wijze invloed uitoefenen op een beleidsambtenaar. De hoeveelheid werk van een ambtenaar, de tijd die beschikbaar is, alsmede de inhoud van werkzaamheden leidt tot werkdruk en/of werkstress. Overigens wordt beleidsdruk vooral gezien als één van de factoren die leidt tot werkdruk en/of werkstress. Ook gebeurtenissen in de privésfeer, slechte verhoudingen met collega's of met de leidinggevende zijn (bijvoorbeeld) debet aan het ontstaan werkdruk of werkstress.

7.3.2 Ziekteverzuim en personeelsverloop

In het verlengde van het vorige punt kan beleidsdruk leiden tot ziekteverzuim of personeelsverloop. Vooral als er sprake is van werkstress. Beleidsdruk wordt vooral gezien als één van de meerdere factoren die leiden tot ziekteverzuim en personeelsverloop. Bijvoorbeeld plezier op het werk, leeftijd, fysieke gesteldheid en andere factoren kunnen van invloed zijn.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

7.3.3 Inconsistentie in beleid en daardoor maatschappelijke schade voor derden

Werkdruk, werkstress, ziekteverzuim en personeelsverloop zijn gevolgen die vooral op individueel niveau spelen. Maar de gevolgen van beleidsdruk zijn ook breder te trekken. Het is voor sommige respondenten aannemelijk dat beleidsdruk leidt tot inconsistent gemeentelijk beleid, of fouten in beleidsvorming of -uitvoering. Dit leidt niet alleen tot maatschappelijke schade voor derden, maar ook tot imagoschade voor de gemeente. Anderen vinden echter dat dit geen rol speelt. Respondenten vinden het lastig om concrete voorbeelden te noemen.

7.4 Aanbevelingen

Het onderzoek heeft zich ook gefocust op maatregelen om adequaat om te gaan met beleidsdruk. De bespreking van deze maatregelen betekent overigens niet, dat er geen andere maatregelen bestaan om goed te anticiperen op beleidsdruk. Bovendien is het treffen van maatregelen te zien als het leveren van maatwerk. Desalniettemin bieden ze wel inzicht in de mogelijkheden voor een organisatie om adequaat met beleidsdruk om te gaan. Ook is het belangrijk te realiseren dat de omgeving zich soms niet laat sturen. Niet ieder probleem kan opgelost worden door een maatregel te bedenken. De maatregelen hebben betrekking op organisatorische kwesties. Uiteraard zijn er ook maatregelen denkbaar op het gebied van bijvoorbeeld cultuurverandering. Een organisatie die te lijden heeft onder beleidsdruk kan, wellicht aan de hand van een omslag in cultuur, beter met beleidsdruk omgaan. Dit valt echter niet binnen de scope van het onderzoek. De focus ligt op maatregelen op het organisatorische vlak.

7.4.1 Maatregelen om adequaat om te gaan met de factor: politiek

Een maatregel om adequaat met beleidsdruk om te gaan, is door te zoeken naar een balans tussen de vraag en aanbod van beleid. Hierbij speelt 'management van verwachtingen' een rol. Stel een nieuw college treedt aan. Dan moet het management van een ambtelijke organisatie vanzelfsprekend in gesprek gaan met de nieuwe bestuurders. Het is belangrijk om te praten over wederzijdse verwachtingen. Bestuurders leggen hun ambities, vertaald in een beleidsvraag, neer bij de organisatie. Vervolgens is het zaak voor de ambtelijke organisatie om in te schatten hoeveel tijd en geld zij nodig denken te hebben, om te kunnen voldoen aan deze beleidsvraag. Op basis hiervan kan de organisatie een soort beleidsprognose maken. Deze prognose maakt inzichtelijk hoe de vraag naar beleid zich verhoudt tot het aanbod van beleid. Hierbij moet rekening worden gehouden met 'invliegers' en andere onverwachte gebeurtenissen. Op deze manier behoudt de organisatie flexibiliteit om adequaat op 'invliegers' en andere gebeurtenissen te anticiperen.

Indien bij aanvang van een nieuw college geconstateerd wordt, dat de vraag het aanbod overtreft, moet de organisatie dit uit- onderhandelen met de bestuurders. Er moet dan aangedrongen worden op het maken van beleidsprioriteiten. Scherpere keuzes om te komen tot een balans tussen vraag en aanbod van beleid. Komen deze keuzes niet? Dan moet er meer beleidscapaciteit voor de ambtelijke organisatie komen.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Het management van de organisatie moet in staat zijn om op basis van gelijkwaardigheid de onderhandelingen met politici aan te gaan. Dit is een belangrijke randvoorwaarde bij het afstemmen van vraag en aanbod. Dat betekent dat het management soms ook 'nee' moet kunnen zeggen tegen haar bestuurders als zij niet instaat is om aan de beleidsvraag te voldoen.

Daarnaast dient een organisatie aandacht te hebben voor het bouwen en behouden van vertrouwen en wederzijds respect tussen politici en de ambtelijke organisatie. Hiervoor dient een ambtelijke organisatie bewust na te denken over de informatievoorziening richting de gemeenteraad. Dan kunnen raadsleden gerichter controle uitoefenen op het beleid in de gemeente. En kan verwacht worden dat de sturing op incidenten verminderd, omdat politici op voorhand beter overzicht hebben op een beleidsterrein. Een antwoord op een raadsvraag van zestig pagina's is niet altijd noodzakelijk en ook niet efficiënt. Een antwoord op drie a vier pagina's, met alle relevante informatie, is wenselijk en veel vaak doelgerichter.

Bovendien is het aan te bevelen dat het management van de organisatie, soms bij raadsvergaderingen aanwezig is. Dit geeft raadsleden de gelegenheid om op een informele manier een opheldering te vragen over beleidszaken, waar zij (gevoelsmatig) nog geen grip op hebben. Dit voorkomt dat raadsleden via de formele procedures om opheldering of verantwoording vragen over beleid. Ook de versoepeling van het contact tussen politici en beleidsambtenaren is optioneel en kan helpen beleidsdruk te verminderen. Een randvoorwaarde is dat beleidsambtenaren de ruimte krijgen om bij zichzelf te rade gaan of zij dit informele contact willen toestaan. Hierover zijn op voorhand goede afspraken te maken.

7.4.2 Maatregelen om adequaat om te gaan met de factor: andere organisaties

Ook hier lijkt het 'management van verwachtingen' een sleutelrol te kunnen vervullen. Managers die een samenwerking coördineren hebben er baat bij om goede werkafspraken te maken over wat organisaties voor elkaar kunnen betekenen. Het is van belang om spelregels af te spreken. Basisregels, waarin bijvoorbeeld geregeld is op welke manier conflictsituaties worden opgelost. Of de frequentie van het aantal vergaderingen per maand. Daarnaast moet er afstemming zijn over de middelen die ingezet kunnen worden et cetera. Zo ontstaat er duidelijkheid over wederzijdse verwachtingen en een basis voor onderling vertrouwen.

7.4.3 Maatregelen om adequaat om te gaan met de factor: media

De media laten zich lastig sturen. Als maatregel om hier adequaat mee om te gaan kan wederom worden teruggevallen op het 'management van verwachtingen'. Als een organisatie in staat is om aan de voorkant van een beleidsproces een balans te vinden tussen vraag en aanbod van beleid, bestaat er ook ruimte voor 'invliegers'. Als het kleinere incidenten betreft moet een organisatie soms 'nee' durven en kunnen zeggen tegen een politicus of bestuurder. In de discussie die daarop volgt tussen politiek en ambtenaar, kan worden teruggevallen op eerder gemaakte afspraken. Afspraken die aan de voorkant van een beleidsproces zijn gemaakt, bij het afstemmen van de vraag en aanbod van beleid.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Sociale media moeten worden gezien als een nieuw strategisch instrument voor externe communicatie van de gemeente. Natuurlijk zijn er valkuilen bij het gebruik van sociale media, maar het moet door een organisatie vooral gezien worden als een kans. Het kan bijdragen aan het profileren van de organisatie. Bovendien kan het bijdragen aan een snelle crisiscommunicatie. Het verdient aanbeveling om communicatiemedewerker(s) vrij te maken om opleidingen en cursussen hierover te volgen.

7.4.4 Maatregelen om adequaat om te gaan met de factor: controle en toezicht

Over het algemeen zijn de scores bij de verwachtingen over controle en toezicht als factor van beleidsdruk, relatief laag. Toch zijn er een aantal maatregelen aangedragen die een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van beleidsdruk bij deze factor

De interne controle kant biedt mogelijkheden ter vermindering van beleidsdruk. In beperkte mate kan management sturen op deregulering. Een organisatie moet kritisch kijken naar eigen interne controle- en toezichtmechanismen. Maak controleprocessen en protocollen inzichtelijk en bepaal overbodige elementen. Bovendien kan het helpen om de eigen organisatie een concrete doelstelling mee te geven. Bijvoorbeeld in 2013 heeft de organisatie 10% minder regels voor interne controle.

7.4.5 Maatregelen om adequaat om te gaan met de factor: eigen organisatie

Om adequaat om te gaan met beleidsdruk door de eigen organisatie en werkwijze is procesverbetering een reële optie. Problemen bij beleidsdruk door de interne organisatie kunnen uiteraard te maken hebben met de kwaliteit van personeel. Maar wellicht nog meer met problemen in het werkproces. Lean Six Sigma helpt bij het in kaart brengen van processen en de inefficiënties daarin. Deze methode start bij het bijhouden van de huidige manier van werken in een organisatie en het onderzoeken van stromen tussen beleidswerk en mensen. Knelpunten worden gesignaleerd en aangepakt.

Zonder al te veel inhoudelijk op Lean Six Sigma in te gaan, kan worden gesteld dat management hier een centrale rol vervult. Indien een organisatie beleidsdruk verminderen aan de hand van procesverbeteringen, zal er ruimte (in tijd en geld) moeten worden gemaakt voor een projectteam met deskundig personeel in de organisatie. Desnoods kunnen extra cursussen en opleidingen uitkomst bieden om deskundig personeel te krijgen. Het management moet op zoek naar de juiste mensen die in staat zijn om aan een adequate oplossing voor beleidsdruk te werken. Er moeten bovendien duidelijke afspraken gemaakt worden over taken en verantwoordelijkheden. Daarnaast moet aandacht zijn voor de opzet van een 'peergroep'. Een groep ervaren personen die desgevraagd advies kunnen geven voordat besluiten worden genomen. Tenslotte moet er aandacht zijn voor hoe de organisatie in zijn geheel geïnformeerd wordt over besluiten. Dit sluit aan bij de aandacht voor communicatie. Communicatie in de projectgroep, met overig personeel en met de leidinggevende in de organisatie. Het gaat hier opnieuw om een deel 'management van verwachtingen'.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

7.4.6 Maatregelen om adequaat om te gaan met de factor: complexiteit van beleid en beleidsfalen

Actief focussen op 'management van verwachtingen' is een maatregel om beleidsdruk als gevolg van complexiteit en beleidsfalen te verminderen. Aan de voorkant van beleid moet de organisatie ervoor zorgen dat alle belanghebbende partijen aan de vergadertafel komen te zitten. Vervolgens is het zaak om met elkaar afspraken te maken over: hoe gaan we om met elkaar? Hoe vaak komen we bijeen voor een vergadering? Hebben wij een verenigbaar doel? Hoe lossen we conflictsituaties op, et cetera? Hierbij kan de uitwisseling van informatie bijdragen aan het inzicht krijgen in de verwachtingen die men van elkaar heeft. Het helpt om heldere afspraken met elkaar te maken, kan beleidsdruk op een later moment voorkomen worden. Koppenjan en Klijn (2004: 203) spreken over spelregels om complexe beleidsvraagstukken te sturen (figuur 12). Deze regels geven op een adequate manier invulling aan het spel van 'management van verwachtingen' bij complexe beleidsvraagstukken.

<i>Type regel</i>	<i>Aangrijpingspunten voor beïnvloeding</i>
<ul style="list-style-type: none">• <u>Regels over het doel van het netwerk</u>	<ol style="list-style-type: none">1. Definiëring van doelstellingen2. Identificatie 'do's & dont's van en binnen netwerk
<ul style="list-style-type: none">• <u>Regels voor deelname aan een netwerk</u>	<ol style="list-style-type: none">1. Bepaling van deelnamecriteria2. Bepaling entree- en exitregels
<ul style="list-style-type: none">• <u>Regels over de werkwijze van het netwerk</u>	<ol style="list-style-type: none">1. Organisatie van expertise, bestraffing, representatie2. Taakverdeling, werkgroepindeling, keuze werkmethode
<ul style="list-style-type: none">• <u>Regels over informatie-uitwisseling</u>	<ol style="list-style-type: none">1. Bepaling welke informatie, hoe en tussen wie wordt uitgewisseld
<ul style="list-style-type: none">• <u>Regels over fasering van activiteiten</u>	<ol style="list-style-type: none">1. Opstelling sequentiële en parallelle tijdschema's2. Bepaling en betekenisgeving van deadlines
<ul style="list-style-type: none">• <u>Regels voor collectieve besluitvorming</u>	<ol style="list-style-type: none">1. Bepaling van beslisregels (unanimiteit, meerderheid etc.)2. Bepaling delegatievormen
<ul style="list-style-type: none">• <u>Regels voor coördinatie van extern optreden</u>	<ol style="list-style-type: none">1. Bepaling timing, intensiteit en aard van communicatie met achterban, stakeholders en media

Figuur 12: Spelregels voor sturing van complexe beleidsvraagstukken

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

7.5 Discussie

In de voorgaande paragrafen zijn de conclusies en aanbevelingen besproken. In deze paragraaf wordt ingegaan op de theoretische implicaties van het onderzoek. Tevens wordt gereflecteerd op het verloop van het onderzoeksproces en worden aanbevelingen gedaan voor aanvullend onderzoek naar beleidsdruk.

7.5.1 Theoretische implicaties voor het onderzoek

De theorieën in hoofdstuk 2 & 3 hebben verschillende invalshoeken laten zien, waarmee gekeken kan worden naar beleidsdruk. Verschillende factoren kunnen van invloed zijn op het ontstaan van dit fenomeen. Daarbij zijn diverse gevolgen en maatregelen gepresenteerd om adequaat met beleidsdruk om te gaan. In het empirische onderzoek is gebleken dat deze invalshoeken, in meer of mindere mate, aansluiten op de praktijk. De complexe omgeving, waarin een ambtelijke organisatie zich beweegt, geeft prikkels die tot beleidsdruk kan leiden. Met name de factoren politiek, andere organisatieafdelingen en overheden, de media en complexiteit en beleidsfalen zijn hierin bepalend. En in mindere mate controle en toezicht en de eigen organisatie en werkwijze. Maar de praktijk leert ons ook dat beleidsdruk zich bij gemeenten lang niet overal hetzelfde manifesteert. Sommige respondenten wekken de indruk dat controle en toezicht leidt tot beleidsdruk. Terwijl anderen de kern van beleidsdruk zien in de factor politiek. Bovendien verschillen de mechanismen achter de factoren van beleidsdruk per respondent en per gemeente. Het onderzoek heeft ook enkele nieuwe mechanismen achter beleidsdruk opgeleverd (hoofdstuk 5.8 & 6.4). Hoewel verschillende gemeenten gelijkenissen kunnen vertonen qua omgeving en interne organisatie, is de wijze waarop beleidsdruk ambtelijke organisaties beïnvloedt veelal verschillend.

7.5.1 Reflectie op het onderzoeksproces

Het onderzoek is tot stand gekomen aan de hand van een systematische werkwijze. Het onderzoek is zorgvuldig gepland en uitgewerkt. Desalniettemin heeft dit onderzoek een aantal beperkingen. De functies van de respondenten zijn voornamelijk gemeentesecretarissen en concerncontrollers. Er is specifiek gekozen om met name dergelijke functionarissen te benaderen voor een interview, om een breed beeld te krijgen van beleidsdruk bij ambtelijke organisaties. Echter, heeft dit niet geleid tot diepgaande beschrijvingen over dit fenomeen in praktijk. Door onderzoek bij een specifiek beleidsdomein of slechts enkele gemeenten had wellicht een verdiepingsslag gemaakt kunnen worden. Bovendien hadden beleidsambtenaren, lager in de organisatie, wellicht een ander beeld gegeven van beleidsdruk in de organisatie.

Tevens kan aangenomen worden dat de factoren, gevolgen en maatregelen van beleidsdruk in meer of mindere mate gelden voor alle gemeenten in Nederland. Hierbij moet wel kennis worden genomen van het feit dat de mechanismen achter de factoren, gevolgen en maatregelen per gemeente kunnen verschillen.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Gedurende het onderzoeksproces is het lastig geweest om overeenstemming te krijgen over de definitie van beleidsdruk. Zoals in de conclusies al was opgemerkt zien sommige respondenten beleidsdruk als een soort werkdruk. Andere respondenten zien beleidsdruk als een inhoudelijk druk. Bovendien wordt beleidsdruk soms gezien als een systematische druk of een incidentele druk. Dit heeft geleid tot verschillende interpretaties van de term beleidsdruk, die soms lastig te verenigen zijn. De resultaten zijn op een dusdanige manier opgeschreven dat deze verschillende interpretaties tot uiting komen. De verschillende interpretaties van respondenten heeft bijgedragen aan een scherpere definitie en beter begrip van beleidsdruk.

Tevens zijn de scores en verklaringen bij de verwachtingen over beleidsdruk wellicht 'arbitrair' te noemen. Verwachtingen zijn opgesteld naar aanleiding van de theoretische uitgangspunten in hoofdstuk 2 en 3. Echter, sommige verwachtingen zijn relatief open (multi-interpretabel) geformuleerd, terwijl andere meer specifiek zijn. Dit kan verwarrend zijn geweest voor respondenten bij het geven van een score. Ook is bij de verwachtingen in sommige gevallen jargon gebruikt. Iets wat in principe vermeden moet worden. De resultaten van het onderzoek zijn echter op een dusdanige manier gepresenteerd dat verklaringen worden geëxpliciteerd. Dit is essentieel voor het onderzoek. Hierdoor is namelijk duidelijk te zien hoe respondenten verklaringen hebben geïnterpreteerd. Het is het verhaal achter de cijfers.

Tenslotte focust het onderzoek op beleidsdruk als een soort negatieve druk. Een factor die leidt tot inefficiëntie in de organisatie. Maar tijdens de interviews met respondenten, is meerdere malen beleidsdruk als begrip gerelativeerd. Beleidsdruk is inherent aan het werk van een ambtenaar. Beleidsdruk is iets wat een organisatie nodig heeft. Het kan ook een bijdrage leveren aan het 'welzijn' van een organisatie. Sommige mensen c.q. organisaties hebben beleidsdruk nodig om te presteren. Beleidsambtenaren zijn professionals en hebben een inhoudelijk uitdaging nodig.

7.5.3 Aanbevelingen voor aanvullend onderzoek

Dit onderzoek is gericht op subjectieve beleidsdruk. Er is onderzoek gedaan naar ervaringen en percepties van respondenten om het fenomeen beleidsdruk te begrijpen, en waar mogelijk aan te pakken. Een aanvullend onderzoek kan zich richten op objectieve beleidsdruk. Een dergelijk onderzoek zou de focus kunnen leggen op het meetbaar maken van beleidsdruk. In dit onderzoek komt naar voren dat bijvoorbeeld vragen van toezichthouders of raadvragen kunnen leiden tot beleidsdruk op de ambtelijke organisatie. Dit kan de basis zijn voor een set van indicatoren om beleidsdruk 'objectief' meetbaar te maken voor een ambtelijke organisatie. Vervolgens kunnen systematisch metingen bij verschillende gemeenten worden uitgevoerd en kunnen de waarden van indicatoren vergeleken worden. Op deze manier kunnen gemeenten bepalen of zij 'veel' of 'weinig' beleidsdruk hebben. Met dergelijke inzichten kan gericht gezocht worden naar maatregelen om adequaat om te gaan met beleidsdruk.

Daarnaast kan ook onderzoek worden gedaan naar de relatie tussen bijvoorbeeld culturele eigenschappen van de organisatie en beleidsdruk. Dit onderzoek heeft zich gefocust op organisatorische maatregelen om met beleidsdruk om te gaan. Maar wellicht dat onderzoek naar cultuur en beleidsdruk leidt tot inzichten welke culturele eigenschappen positief en negatief van invloed zijn op beleidsdruk. En hoe een cultuurverandering kan bijdragen aan het beter omgaan met dit fenomeen in praktijk.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Literatuurlijst

Boeken

- Baas, J.H. de (1995) *Bestuurskunde in hoofdlijnen; Invloed op beleid*. Wolters-Noordhoff, Groningen/Houten.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007) *Beleids in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Boom Lemma uitgevers, Den Haag.
- Boogers, M. (2010) *Lokale politiek in Nederland; de logica en dynamiek van plaatselijke politiek*. Uitgeverij Lemma, Den Haag.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P. en Van Twist, M.J.W. (2007) *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Kluwer, Alphen aan de Rijn.
- Breeman, G.E., Noort, W.J. van, Rutgers, M.R. (2008) *De bestuurlijke kaart van Nederland; Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Hart, P. 't en Wille, A.C. (2002) *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Uitgeverij Boom, Amsterdam.
- Hupe, P. (2007) *Overheidsbeleid als politiek: over de grondslagen van beleid*. Van Gorcum, Assen.
- Klijn, H. (2008) *'It's the management stupid!'; over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken*. Uitgeverij Lemma, Den Haag.
- Koppenjan, J. en Klijn, H. (2004) *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*. Routledge, New York.
- Louw, P.E. (2010) *The media and political process*. SAGE publications, London.
- Maso, I. en Smalling, A. (2004) *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*. Uitgeverij Boom, Amsterdam.
- Nieuwenkamp, R. (2001) *De prijs van het politieke primaat; wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*. Universiteit Twente.
- Rosenthal, U. (1988) *Bureaupolitiek en bureaupolitisme; om het behoud van een competitief overheidsbestel*. Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.
- Thiel, S. van. (2007) *Bestuurskundig onderzoek; een methodologische inleiding*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Yin, R.K. (2003) *Casestudy Research; design and methods*. Sage Publications, California, United States.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Rapportages

Algemene Rekenkamer (2006) *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen*. Sdu Uitgevers 's-Gravenhage 2006.

[http://www.rekenkamer.nl/Actueel/Onderzoeksrapporten/Introducties/2006/03/Beleidsvrijheid_en_specifieke_uitkeringen]. 19 mei 2011.

Boogers, M., Schaap, L., Munckhof, E.D. van den en Karsten, N. (2008) *Decentralisatie als opgave; een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993 – 2008*. Tilburgse school voor politiek en bestuur, Tilburg.

Gemeente Alphen aan de Rijn. Collegeprogramma 2010 – 2014.

[<http://www.alphenaandenrijn.nl/26042010-Dynamische%20PDF%20collegeprogramma-Gemeente%20Alphen.pdf>]. 27 mei 2011.

Gemeente Hoorn. Collegeprogramma 2010 – 2014.

[<http://www.hoorn.nl/Bestanden/Internet/Verkiezingen%202010/Coalitie%20akkoord%20definitief.pdf>]. 27 mei 2011.

Inspectie der Rijksfinanciën. *Rapport Brede heroverwegingen: Openbaar bestuur*. April 2010.

[http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bestuur/Forum/20100719_Rapport_heroverw_Openbaar_bestuur_202010_kw.pdf]. 1 april 2011.

Kirsch, M. en Van den Berghe, W. (2010) *Werkdruk in het hoger onderwijs; Synthese van een literatuurstudie in het kader van het WERC-project*.

[http://regcom.hogent.be/dl/werkdruk%20in%20het%20hoger%20onderwijs_literatuurstudie.pdf]. 16 mei 2011.

Twist, M.J.W. van, Karré, P.M., Cels, S. (2010) *Beleidsdruk: Een beschouwing*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, juni 2010.

Veldhoven, M.J.P.M. van, Meijman, T., en Broersen, S. (2002) *Handleiding VBBA : onderzoek naar de beleving van psychosociale arbeidsbelasting en werkstress met behulp van de vragenlijst beleving en beoordeling van de arbeid*. Amsterdam, Stichting Kwaliteitsbevordering Bedrijfsgezondheidszorg.

Vereniging Nederlandse Gemeenten, (2010) *De wondere wereld van gemeentefinanciën: gemeentefinanciën bericht 2010*. Excelsior, Den Haag.

[http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Gemeentefinanciën/Gemeentefinanciën%202010/20100305_de_wondere_wereld_van_gemeentefinancien.pdf]. 4 augustus 2011.

Artikelen

Aardema, H. (2005) *Het Directiemodel; Wat gaat u zelf anders doen?* Overheidsmanagement, vol. I, 2005. 12-15.

Bovens, M. (2005) *Public Accountability*. In Ferlie, E., Lynn, L.E. en Pollitt, C. (2005) *The Oxford Handbook of Public Management*. Hoofdstuk 8. Oxford University Press, Oxford.

Bovens, M. (2005b) *Publieke verantwoording: Een analysekader*, in: W.Bakker & K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording*, Amsterdam: Boom 2005:25-55.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Dubnick, M. J. (2005) *Accountability and the promise of performance; in search of the mechanisms*. Public Performance & Management Review, Vol. 28, No. 3 (Mar., 2005), pp. 376-417.

Elmelund-Præstekær, C. en Wien, C. (2007) *What's the Fuss About? The interplay of mediahypes and politics*. The International Journal of Press/Politics, 2008. 13-247.

Fenger, H.J.M. en Noordegraaf, M. (2001) *Beleidsvrijheid van publieke managers; De werking en versterking van de beleidsvrijheidsketen*. Management in overheidsorganisaties, nov. 2001. 1-23.

Groot, H. de (2010) *Heroverweging op de tast?* Tijdschrift voor Openbare Financiën. jaargang 42, 2010 – 2. [<http://www.utwente.nl/mb/fa/staff/groot/publicaties/DeGrootTVOF2.doc>]. 12 april 2011.

Klijn, E. en Koppenjan, J. (2001) *Besluitvorming en management in netwerken: een multi-actor perspectief op sturing*. In Roel in 't veld (2001) *Handboek beleidswetenschap; perspectieven, thema's en praktijkvoorbeelden*. Hoofdstuk 12. Uitgeverij Boom, Amsterdam.

Limburger Courant. *De zin en de onzin van raadsragen*. 23 november 2007.

McCombs, M.E. en Shaw, D.L. *The agenda-setting function of mass media*. Public Opin Q, 1972 36 (2): 176-187.

Mierlo, van J.G.A. (1995) *Bureaucratie en bureaucratisering: vooroordelen en feiten*. Handboek besturen en innovatie: handboek voor bestuurders en managers. onder red. van J.M.H.J. Hemels, W.L.A. van Tuyll van Serooskerken, p.D0500.1-D0500.22. [<http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=12266>]. 12 mei 2011.

NRC Handelsblad. *Behoeftte aan toezicht loopt uit de hand*. 29 december 2005. [<http://www.watnu.nl/090310/artikelen/10261-vfpj.pdf>]. 28 april 2011.

Twist, M.J.W. van (2000) Chapter 6 Organizing accountability: from best practices to dilemmas in design In Wagenaar, H. (Ed.), *Government Institutions: Effects, Changes and Normative Foundations*, Den Haag: Kluwer Academic Publishers. 217-233.

Vasterman, P.L.M. (2005) *Media-Hype. Self-Reinforcing News Waves, Journalistic Standards and the Construction of Social Problems*. European Journal of Communication, Vol 20(4). 509–531.

Volberda, H.W. (1996) *Toward the Flexible Form: How to Remain Vital in Hypercompetitive Environments*. Organization Science. Volume 7(4). 359-374.

Internet

Arbobondgenoten.nl. *Wat zijn de gevolgen van werkdruk?* 28 februari 2011. [<http://www.arbouw.nl/werkgever/risicos/werkdruk/gevolgen>]. 16 mei 2011.

Binnenlandsbestuur.nl. *Strippen voor de raad*. 30 maart 2011. [<http://www.binnenlandsbestuur.nl/strippe-voor-de-raad.992353.lynkx>]. 31 maart 2011.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Binnenlandsbestuur.nl. *CDA: handel varkens inperken*. 26 maart 2010.

[<http://www.binnenlandsbestuur.nl/Home/all/cda-handel-varkens-inperken.153941.lynkx>]. 16 mei 2011.

Binnenlandsbestuur.nl *Zin en onzin van Social Media*. 9 mei 2011.

[<http://www.binnenlandsbestuur.nl/Home/all/zin-en-onzin-van-social-media.1112045.lynkx>]. 19 mei 2011.

Binnenlandsbestuur.nl. *Ruim helpt wethouders in 2010 vervangen*. 6 januari 2011

[<http://www.binnenlandsbestuur.nl/vakgebieden/publieke-zaken/ruim-helpt-wethouders-in-2010-vervangen.607522.lynkx>]. 7 juni 2011.

Binnenlandsbestuur.nl. *Hou eens op met nieuw beleid*. 13 juni 2008.

[<http://www.binnenlandsbestuur.nl/Home/all/'hou-eens-op-met-nieuw-beleid'.93103.lynkx>]. 7 juni 2011.

Republic.nl. *Wilders wil ontslag politiechef om PVV-tweet*. 1 september 2010.

[<http://www.republic.nl/nieuws/2010/35/Wilders-wil-ontslag-politiechef-om-PVV-tweet.htm>]. 11 mei 2011.

VNG.nl. *Decentralisaties*. 30 juli 2011. [<http://www.vng.nl/eCache/DEF/1/03/270.html>]. 30 juli 2011.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

BIJLAGEN

Bijlage 1 Interviewlijst van vooronderzoek

In het vooronderzoek hebben interviews met diverse personen plaatsgevonden.

1. Dhr. S. Heerdink – Griffier, gemeente Pijnacker-Nootdorp
2. Mevr. F. Jonker - Strategisch adviseur van de gemeentesecretaris en het College van B&W, gemeente Alphen aan de Rijn
3. Dhr. T. Jacobs - Hoofd Expertisecentrum Gemeentefinanciën, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
4. Dhr. F. van Leeuwen - Adviseur bij Benchmarking en Benchlearning Rijk, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
5. Dhr. W. Dijkstra – Burgemeester, gemeente Weert
6. Dhr. J. van Gilze – Gemeentesecretaris, gemeente Weert
7. Dhr. L. Schaap - Universitair hoofddocent, Universiteit van Tilburg, faculteit voor politiek en publieke administratie
8. Dhr. I. Fritz – senior financieel beleidsmedewerker, gemeente Den Haag

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Bijlage 2 Interviewlijst empirisch onderzoek

In het empirische onderzoek hebben de volgende gemeenten meegedaan

Naam van Gemeente	Inwoners (cbs Statline)
Alkmaar	93.945
Almelo	72.602
Alphen aan de Rijn	72.534
Bergen op Zoom	65.845
Hengelo	80.925
Hoorn	70.252
Lansingerland	51.019
Leidschendam-Voorburg	72.120
Pijnacker-Nootdorp	48.013
Roosendaal	77.566
Smallingerland	55.201
Vlaardingen	70.433

Bij deze gemeenten zijn de volgende functionarissen geïnterviewd:

1. Dhr. D. Oostrom – Concerncontroller, gemeente Alkmaar
2. Dhr. J. van de Maat – Hoofd Bestuursondersteuning & Control, gemeente Almelo
3. Dhr. J. Eshuis – Gemeentesecretaris, gemeente Alphen aan de Rijn
4. Dhr. H. van Arkel – Concerncontroller, gemeente Alphen aan de Rijn
5. Mevr. L. Spindler – Gemeentesecretaris, gemeente Bergen op Zoom
6. Dhr. R. Molenkamp – Manager samenleving en economie, gemeente Hengelo
7. Dhr. G. Heemskerk – Directeur bedrijfsvoering (adjunct secretaris), gemeente Hoorn
8. Dhr. A. Eijkenaar – Gemeentesecretaris, gemeente Lansingerland
9. Mevr. C. Heger – Concerncontroller, gemeente Lansingerland
10. Dhr. B. Laagewaard – Manager Publiekszaken, gemeente Lansingerland
11. Dhr. A. Huykman – Concerndirecteur, gemeente Leidschendam-Voorburg
12. Dhr. J. Woudstra – Gemeentesecretaris, gemeente Pijnacker-Nootdorp
13. Dhr. J. Rompa – Directeur Strategie, gemeente Roosendaal
14. Dhr. L. Maarleveld – Gemeentesecretaris, gemeente Smallingerland
15. Dhr. E. Bos – Concerncontroller, gemeente Smallingerland
16. Mevr. N. de Ridder – Algemeen directeur (adjunct secretaris), gemeente Vlaardingen

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Bijlage 3 Interviewhandleiding

Mijn naam is Robbert van Overmeire en ik ben masterstudent aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam. Momenteel ben ik bij Berenschot bezig met een afstudeeronderzoek naar beleidsdruk. Het doel mijn onderzoek is om de achterliggende factoren en gevolgen van beleidsdruk bij ambtelijke organisaties van gemeenten in kaart te brengen. Daarnaast focust het onderzoek zich op de maatregelen die gemeenten kunnen nemen om te anticiperen op de negatieve gevolgen van beleidsdruk.

Het onderzoek is kwalitatief en verkennend van aard. Het is gericht op ervaringen en percepties van respondenten. Daartoe interview ik gemeentesecretarissen en hoofden Concernstaf van circa acht verschillende gemeenten in Nederland. Deze interviews doe ik om een helder beeld te krijgen van hoe beleidsdruk in de praktijk wordt ervaren door de respondenten.

Het onderzoek is naar mijn idee voor gemeenten van belang omdat het uitnodigt tot een kritische blik op de omgeving en de wijze waarop de organisatie hierop anticipeert. Een doel van het onderzoek is dan ook om aanknopingspunten te bieden waarmee een gemeente de effectiviteit en efficiency van de ambtelijke organisatie kan verbeteren.

Het interview zal maximaal zestig minuten in beslag nemen. De informatie uit dit interview zal volstrekt anoniem behandeld worden. De resultaten zullen worden gebruikt om uitspraken en andere bevindingen in mijn onderzoek kracht bij te zetten.

Op basis van vooronderzoek heb ik beleidsdruk geformuleerd als de druk op het ambtelijke apparaat die ontstaat door externe factoren. Zo moeten ambtenaren werk maken van de beloftes van politici, actoren in het politiek-ambtelijke krachtenveld tot onderlinge afstemming komen, creëren de media extra druk en zijn er steeds verfijnder instrumenten nodig om de controle en verantwoording vorm te geven. Naast deze factoren kunnen ook interne processen debet zijn aan het ontstaan van beleidsdruk. Bovendien kan beleidsdruk ontstaan door de complexiteit van beleidsvraagstukken en beleidsfalen. Hoewel beleidsdruk zowel positieve- als negatieve effecten kan hebben, ligt de focus van dit onderzoek bij de disfunctionele eigenschappen van beleidsdruk.

Het beoogde resultaat van het interview is dat ik een helder beeld heb van wat beleidsdruk voor u betekent, welke gevolgen dit heeft en vooral met welke maatregelen een organisatie op beleidsdruk kan anticiperen. Alvorens dieper in te gaan op gevolgen en maatregelen voor beleidsdruk, wil ik u een aantal verwachtingen voorleggen over de oorzaken en gevolgen van beleidsdruk, die ik vanuit mijn vooronderzoek heb geformuleerd.

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Ik wil u vragen om op een schaal van één tot vijf aan te geven in hoeverre de betreffende verwachting op uw ambtelijke organisatie van toepassing is (1 = helemaal mee oneens, 2 = mee oneens, 3 = neutraal, 4 = mee eens, 5 = helemaal mee eens).

	1	2	3	4	5
Beleidsdruk als gevolg van de politiek:					
Beleidsdruk ontstaat doordat het ambtelijke apparaat van een gemeente de ambities van politici, met name ingegeven door eigen belangen en wensen van pressiegroepen, dienen te realiseren.					
Beleidsdruk heeft te maken met samenwerking tussen politici en ambtenaren.					
Beleidsdruk ontstaat doordat er op onverwachte en ongewenste beleidseffecten gereageerd moet worden.					
Beleidsdruk ontstaat door financiële krapte.					
Beleidsdruk als gevolg van andere organisatieafdelingen en overheden:					
Beleidsdruk ontstaat door gebrekkige coördinatie tussen gemeentelijke afdelingen.					
Beleidsdruk ontstaat door intergemeentelijke samenwerking.					
Beleidsdruk ontstaat door decentralisatie van taken en bevoegdheden door het Rijk.					
Beleidsdruk als gevolg van de media:					
Beleidsdruk ontstaat doordat incidenten door de media groot worden gemaakt, waarop politici reageren.					
Beleidsdruk ontstaat door scoringsdrang van politici in de media.					
Beleidsdruk ontstaat door de opkomst van sociale media.					
Beleidsdruk als gevolg van controle en toezicht:					
Beleidsdruk ontstaat door te veel controle en verantwoording op het ambtelijke apparaat van een gemeente.					
Beleidsdruk ontstaat door een toename aan controle en verantwoording op het ambtelijk apparaat van een gemeente.					
Beleidsdruk ontstaat door een diversiteit aan toezichthouders.					
Beleidsdruk als gevolg van eigen organisatie en werkwijze:					
Beleidsdruk ontstaat door de eigen organisatie en werkwijze van het ambtelijk apparaat van een gemeente.					
Beleidsdruk ontstaat door reorganisaties binnen het ambtelijk apparaat van een gemeente.					

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Beleidsdruk als gevolg van complexe beleidsvraagstukken en beleidsfalen:					
Beleidsdruk ontstaat door de complexiteit van beleidsvraagstukken.					
Beleidsdruk ontstaat door beleidsfalen.					

Gevolgen van beleidsdruk voor het ambtelijke apparaat:					
Als gevolg van beleidsdruk bestaat er een verhoogde kans op werkdruk en werkstress binnen de ambtelijke organisatie.					
Als gevolg van beleidsdruk bestaat er een verhoogde kans op ziekteverzuim en personeelsverloop.					
Als gevolg van beleidsdruk bestaat er een verhoogde kans op inconsistent gemeentelijk beleid en daardoor maatschappelijke schade voor derden.					

Specifieke vragen over beleidsdruk en te nemen maatregelen

1. Zijn er volgens u nog andere factoren die leiden tot beleidsdruk op het ambtelijke apparaat die nog niet besproken zijn, maar wel belangrijke invloed hebben op uw organisatie?
2. Zijn er daarnaast nog andere gevolgen van beleidsdruk denkbaar voor u?
3. Welke maatregelen kunnen worden genomen om adequaat om te gaan met de meest invloedrijke factoren van beleidsdruk?

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Bijlage 4 Introductiebrief voor onderzoek naar beleidsdruk

Geachte heer/mevrouw,

Momenteel volg ik een master Publiek Management van de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Naar aanleiding hiervan werk ik aan een afstudeerscriptie, bij adviesbureau Berenschot, waarin ik de factoren die leiden tot beleidsdruk, de gevolgen daarvan en mogelijk te nemen maatregelen onderzoek. Het onderzoek is verkennend van aard.

Beleidsdruk is de druk die voortkomt uit of in ieder geval samenhangt met de (besluit-)vorming en uitvoering van beleid en die zijn oorzaak heeft in beleidspraktijken. Het gaat dan om de druk die uit de omgeving op ambtelijke organisaties van gemeente wordt gelegd, alsmede de druk die voortkomt uit de aard en werkwijze van de organisatie zelf.

Op basis van een vooronderzoek zijn verwachtingen geformuleerd omtrent de factoren die leiden tot beleidsdruk. Naast de factoren zijn ook over de gevolgen van beleidsdruk verwachtingen geformuleerd aan de hand van vooronderzoek. Beleidsdruk heeft gevolgen voor zowel het individu als voor de organisatie als geheel, die gevat kunnen worden in de term 'werkstress'. Beleidsdruk kan bijvoorbeeld leiden tot ziekteverzuim en/of personeelsverloop.

Ten einde deze negatieve gevolgen van beleidsdruk te bestrijden moet worden gezocht naar maatregelen om adequaat om te kunnen gaan met deze druk. Derhalve richten de interviews zich op het onderwerp maatregelen om adequaat om te gaan met beleidsdruk op het ambtelijke apparaat. Voor aanvang van het interview zal, door middel van een interviewhandleiding, de inhoud van het gesprek verder worden toegelicht.

Indien u nog aanvullende vragen c.q. opmerkingen heeft, hoor ik dat graag van u. U kunt mij telefonisch bereiken op het telefoonnummer: 06 43 92 0091 en via het emailadres r.overmeire@berenschot.nl.

Met vriendelijke groeten,

Robbert van Overmeire

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Bijlage 5 Percentages bij verwachtingen over beleidsdruk

Beleidsdruk ontstaan door de politiek	Oneens	Neutraal	Eens
Beleidsdruk ontstaat doordat het ambtelijke apparaat van een gemeente de ambities van politici, met name ingegeven door eigen belangen en wensen van pressiegroepen, dienen te realiseren.	19%	25%	56%
Beleidsdruk heeft te maken met samenwerking tussen politici en ambtenaren.	25%	19%	56%
Beleidsdruk ontstaat doordat er op onverwachte en ongewenste beleidseffecten gereageerd moet worden.	6%	31%	63%
Beleidsdruk ontstaat door financiële krapte.	44%	19%	38%

Beleidsdruk door andere organisatieafdelingen en overheden	Oneens	Neutraal	Eens
Beleidsdruk ontstaat door gebrekkige coördinatie tussen gemeentelijke afdelingen onderling.	13%	31%	56%
Beleidsdruk ontstaat door intergemeentelijke samenwerking.	38%	25%	38%
Beleidsdruk ontstaat door decentralisatie van taken en bevoegdheden door het Rijk.	25%	13%	63%

Beleidsdruk door de media	Oneens	Neutraal	Eens
Beleidsdruk ontstaat doordat incidenten door de media groot worden gemaakt, waarop politici al dan niet reageren.	19%	19%	63%
Beleidsdruk ontstaat door scoringsdrang van politici in de media.	38%	31%	31%
Beleidsdruk ontstaat door de opkomst van sociale media.	44%	38%	19%

Beleidsdruk door controle en toezicht	Oneens	Neutraal	Eens
Beleidsdruk ontstaat door te veel controle en verantwoording op het ambtelijke apparaat van een gemeente.	31%	31%	38%
Beleidsdruk ontstaat door een toename aan controle en verantwoording op het ambtelijk apparaat van een gemeente.	25%	63%	13%
Beleidsdruk ontstaat door een diversiteit aan toezichhouders.	25%	50%	25%

Beleidsdruk afkomstig van de eigen organisatie en werkwijze	Oneens	Neutraal	Eens
Beleidsdruk ontstaat door de eigen organisatie en werkwijze van het ambtelijk apparaat van een gemeente.	25%	44%	31%
Beleidsdruk ontstaat door reorganisaties binnen het ambtelijk apparaat van een gemeente.	50%	38%	13%

Beleidsdruk, fictie of realiteit?

Een verkennend onderzoek naar beleidsdruk bij gemeenten

Beleidsdruk door complexe beleidsvraagstukken en beleidsfalen	Oneens	Neutraal	Eens
Beleidsdruk ontstaat door de complexiteit van beleidsvraagstukken.	19%	13%	69%
Beleidsdruk ontstaat door beleidsfalen.	19%	19%	63%

De gevolgen van beleidsdruk voor een organisatie	Oneens	Neutraal	Eens
Als gevolg van beleidsdruk bestaat er een verhoogde kans op werkdruk en werkstress binnen de ambtelijke organisatie.	6%	31%	63%
Als gevolg van beleidsdruk bestaat er een verhoogde kans op ziekteverzuim en personeelsverloop.	38%	19%	44%
Als gevolg van beleidsdruk bestaat er een verhoogde kans op inconsistent gemeentelijk beleid en daardoor maatschappelijke schade voor derden.	31%	31%	38%