

# Beleidsdruk

een beschouwing

Prof. dr. M. J. W. van Twist | Mag. phil. P. M. Karré | Drs. S. Cels

**NSOB** . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

**Prof.dr. M.J.W. van Twist** is decaan van de NSOB en hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvisering in publiek-private context, aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam.

**Mag. phil. P.M. Karré** is senior-onderzoeker en leermanager bij de NSOB. Binnenkort promoveert hij aan de Universiteit van Amsterdam op een onderzoek naar de governance van hybride organisaties.

**Drs. S. Cels** is senior research fellow bij de NSOB, research-associate bij het MIT-Harvard Public Disputes Program en senior consultant bij het Consensus Building Institute.

# Beleidsdruk

een beschouwing

Prof. dr. M. J. W. van Twist | Mag. phil. P. M. Karré | Drs. S. Cels

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

2010

ISBN: 978-90-75297-13-3

# Inhoudsopgave

**Proloog** pagina 3

**1 Drukke en druk** pagina 5

**2 Mechanismen van beleidsdruk** pagina 8

**3 De beleidslawine opgeroepen door politieke ambities** pagina 11

**4 Institutionele interferentie door  
bureaupolitieke interpendentie** pagina 15

**5 Incidentenresonantie door de medialogica** pagina 18

**6 Bouwen aan de controletoren door vicieuze cirkels** pagina 21

**7 Beleidsdruk van binnenuit door withinputs** pagina 23

**8 Bevindingen en discussie** pagina 26

**Epiloog** pagina 32

# Proloog

Toen Michael Barber in 2003 op Downingstreet 10 ontboden werd, dacht hij dat het om een standaardbijeenkomst zou gaan: een vergadering met zijn team over de hervormingen in de zorgsector. Barber was aangesteld om significante verbeteringen tot stand te brengen in de publieke sector. Hij was benoemd tot speciale ambtenaar: hoofd van de Delivery Unit van premier Blair.

Al een paar jaar deed hij zijn best om de verkiezingsbeloften van de Labourpartij waar te maken. Barber was daarvoor al eerder in de kabinetszaal op Downingstreet bij premier Blair geweest voor vergaderingen. Maar deze keer was het anders. Hij mocht namelijk plaatsnemen in de stoel bij de schouw. Zijn stoel, die van de premier. “It hit me like a freight train”, memoreert Barber later in zijn boek ‘Instruction to Deliver’.<sup>1</sup> Want dat hij verondersteld werd te gaan zitten op uitgerekend die plek, gaf aan hoe torenhoog de verwachtingen waren ten aanzien van zijn werk en van de Delivery Unit die hij mocht leiden. Barber moest ervoor zorgen dat Blair binnen korte tijd beleidsresultaten kon laten zien aan de kiezers. Harde resultaten liefst, helder gemeten en in kaart gebracht per beleidsveld – en vervolgens vertaald in klare cijfers die er niet om logen.

Michael Barber mag dan wel geen gewone beleidsambtenaar zijn geweest, de gebeurtenis die hier is beschreven, biedt wel een mooie illustratie van beleidsdruk, het verschijnsel dat in dit essay wordt beschreven en waar de ambtelijke organisatie vandaag de dag mee te maken heeft.

In het geval van Barber werd er druk veroorzaakt door de torenhoge beloften van een politicus, die liefst in zo kort mogelijke tijd moesten worden waargemaakt. Deze politieke wensen werken door in de ambtelijke organisatie en veroorzaken daarbinnen druk, want de opdracht van premier Blair bracht uiteraard tal van effecten teweeg. Niet alleen moest Barber zelf hard aan de slag met de mensen van zijn eigen Delivery Unit, maar zij zetten vervolgens op hun beurt de rest van het Britse ambtelijke apparaat aan om de politiek zo gewenste resultaten te boeken.

De opdracht van Blair aan Barber om de publieke sector beter te laten functioneren had dus tot gevolg dat ambtenaren bij andere afdelingen en departementen ineens van alles anders moesten gaan doen, bijvoorbeeld nieuw beleid ontwikkelen en beter presteren, maar ook extra verantwoordingsinformatie opleveren, waarvoor dan weer andere partijen in het beleidsveld moesten worden bevraagd om die informatie te verkrijgen. Kortom, in het geval van Blair en Barber leidde de politieke wens om te komen tot een beter overheidsapparaat tot beleidsdruk en daarmee tot drukte in het apparaat. Dit is een van de invullingen die aan het fenomeen beleidsdruk kan worden gegeven; in dit essay doen we een poging om de verschillende kanten van dit verschijnsel te duiden.

# 1 Drukke en druk

Drukke en druk zijn ook in de ambtelijke context geen onbekend verschijnsel: het lijkt momenteel zelfs een alomtegenwoordig fenomeen. Een derde van alle ambtenaren ervaart regelmatig stress op het werk en bijna 60% heeft er soms mee te maken, zo blijkt uit onderzoek.<sup>2</sup> Meer dan de helft van alle bevroegde ambtenaren ligt er soms wakker van en bij 7% gebeurt dat regelmatig. De belangrijkste reden voor de stress is ook in de publieke sector de hoge werkdruk. Een derde van alle ambtenaren vindt hun werk geestelijk zwaar. En 28% heeft zelfs het gevoel vanwege de drukke niet goed te functioneren.

De Nederlandse ambtenaar staat niet alleen met dit probleem, ook zijn internationale collega's hebben er mee te maken. Zo gaf de Britse overheid in 2006 bijvoorbeeld £ 2,3 miljoen (ongeveer 2,6 miljoen euro) uit aan psychologen en *life coaches* voor overbelaste ambtenaren.<sup>3</sup> Ook zitten Britse ambtenaren steeds vaker ziek thuis vanwege de stress en worden er op grote schaal *stress management workshops* aangeboden.<sup>4</sup>

Uit onderzoek blijkt eveneens dat ook voor andere werknemers dan overheidsdienaren werk dé belangrijkste reden is voor drukke en de daarmee verbonden stress. Zo gaven onlangs in een representatieve steekproef onder 2.230 Nederlandse medewerkers in loondienst 27% van de ondervraagden (meer dan één vierde) aan frequent of zeer frequent stress op het werk te ervaren. Deze wordt volgens meer dan de helft van de ondervraagden veroorzaakt door te hoge werkdruk.<sup>5</sup>

Daarnaast blijkt de druk(te) niet alleen een individuele kwestie te zijn die onder ambtenaren speelt, maar tevens een collectieve en institutionele dimensie te omvatten. Dat laat zich tenminste aflezen aan een aantal maatschappelijke discussies die de afgelopen jaren gevoerd zijn over diverse vormen van druk(te).

Zo klagen burgers en bedrijven vaak last te hebben van de druk die ontstaat door een overdaad aan wet- en regelgeving. Deze *regeldruk* is, zo hebben wij in een ander essay beschreven,<sup>6</sup> enerzijds het gevolg van acties van de overheid (ambtenaren maken regels) en van de politiek (Kamerleden eisen regels en bestuurders proberen er hun daadkracht mee te tonen). Maar regeldruk ontstaat anderzijds ook door acties van actoren buiten het politiek-ambtelijke domein: zo stimuleren media vaak de roep

om regels, vragen maatschappelijke partijen er ook dikwijls om en, niet te vergeten, veroorzaken regels zelf weer nieuwe regels. Hierdoor ontstaat, zo wordt in het maatschappelijke debat beweerd, een regellabyrint waar maar nauwelijks uit te komen valt en waarin zin onvindbaar blijkt – menigeen vergeet dat regels over iets behoren te gaan, dat zij aan waarden gestalte dienen te geven en derhalve zinvol moeten zijn.

Maar ook de overheid zelf heeft last van overbelasting en drukte. De discussie hierover is in de afgelopen tijd ten dele gevoerd onder de noemer *bestuurlijke drukte*. Volgens de commissie De Grave is de belangrijkste reden hiervan dat de overheid vaak vooral met zich zelf bezig is.<sup>7</sup> Niet de maatschappelijke vraagstukken staan centraal, maar het optimaliseren van de interne werkprocessen. Ambtenaren en bestuurders zijn veel tijd kwijt met overleg en afstemming en hebben daardoor steeds minder tijd voor hun hoofdtaak: de aanpak van maatschappelijke problemen.

Recent wordt er binnen de overheid, als onderdeel van het programma Vernieuwing Rijksdienst, ook een discussie gevoerd over *beleidsdruk*. Onder deze noemer wordt de druk verstaan die voortkomt uit of in ieder geval samenhangt met de (besluit-)vorming en uitvoering van beleid en die zijn oorzaak dus heeft in beleidspraktijken. Het gaat dan om de druk die door de omgeving (maatschappij, politiek, internationale en ambtelijke omgeving en regelgeving) op beleidsdirectoraten-generaal wordt gelegd, als ook de druk die voortkomt uit de aard en werkwijze van de organisatie.

## Vraagstelling en opbouw

In dit essay gaan wij nader in op deze laatste vorm van collectieve druk(te). Publieke organisaties zijn, mede door druk van buiten maar uiteraard ook vanuit het eigen streven steeds beter te willen functioneren, constant bezig hun structuur en hun werkprocessen te vernieuwen. Het doel van dit proces is om te komen tot een slagvaardige overheid die snel en adequaat reageert op maatschappelijke uitdagingen en die niet geteisterd wordt door verkokerde structuren.

Zo probeert de overheid tot vernieuwing te komen door beter grip te ontwikkelen op beleidsdruk. Deze is recent in beeld gebracht door een benchmark beleid, waarin het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft onderzocht hoe groot de druk is die door de politiek, de internationale omgeving en stakeholders en andere DG's wordt gelegd op directoraten-generaal, als ook wat de invloed is van hun eigen organisatie en werkwijze.<sup>8</sup> Uit deze meting blijkt dat het niet alleen een gevoelsmatig vraagstuk



is. Met de benchmark is voor het eerst de beleidsdruk op directoraten-generaal in beeld gebracht en daarmee objectief bespreekbaar. Opvallend is dat er grote verschillen bestaan tussen de onderzochte directoraten-generaal.

In het ene directoraat-generaal is de intensiteit van het overleg met de minister als politiek bestuurder veel intensiever dan voor het andere. En op het beleidsterrein van het ene DG worden veel meer Kamervragen gesteld dan bij het andere DG. Ook verschillen de mate waarin stakeholders uit de omgeving nodig zijn voor de realisatie van beleid aanmerkelijk per DG, net als de inbreng en de invloed die uitgaat van Europa.

Opvallend is bovendien dat er een samenhang is tussen omvang en beleidsdruk, maar dan op een andere wijze dan wellicht vermoed: op zich blijkt een kleinere omvang te kunnen samenhangen met een hogere beleidsdruk, maar omvang blijkt ook zelfstandig een factor te zijn die weer een stuwende invloed heeft op beleidsdruk, omdat die in zich overleg mogelijk maakt met andere *stakeholders* in de omgeving en collega directoraten-generaal in de eigen organisatie.

Beleidsdruk 'bestaat' dus (d.w.z. het laat zich in elk geval in kwantitatieve termen uitdrukken) en vormt een reëel probleem. Zo komt bijvoorbeeld uit een recente efficiency-studie van de OECF naar voren dat de beleidsontwikkeling in Nederland veel arbeidsintensiever is dan in andere landen, met name door de intensiteit van overleg, onderhandeling, afstemming en advisering.<sup>9</sup>

Wat zowel de benchmark beleid als het OECF-onderzoek evenwel niet laten zien is welke mechanismen er aan beleidsdruk ten grondslag liggen. Dit is, lijkt ons, een lacune. Immers, alleen als we weten hoe beleidsdruk tot stand gebracht en in stand gehouden wordt kunnen we strategieën bedenken hoe ermee om te gaan. Met dit essay willen wij een eerste aanzet geven tot de gedachtevorming hierover. Wij beschrijven mechanismen die resulteren in beleidsdruk en schetsen aandachtspunten voor een dialoog over een adequate omgang met dit fenomeen. Steeds proberen we onze beschrijving van de mechanismen daarbij te verbinden met de kwantitatieve gegevens die kunnen worden ontleend aan de benchmark beleidsdruk.<sup>10</sup> Dat is overigens niet overal even makkelijk, omdat wij soms een net iets andere aanliegroute kiezen dan het team dat in opdracht van BZK de benchmark beleid heeft verricht. Hun gegevens benutten we daarom voor het aannemelijk maken van de mechanismen die wij beschrijven. Waar nader onderzoek nodig is om het belang en de betekenis van de door ons onderkende mechanismen inzichtelijk te maken, geven wij dat aan.

# 2 Mechanismen van beleidsdruk

Wij zijn er van overtuigd dat de druk die we voelen en de drukte die we ervaren maar deels te verklaren valt uit dingen die ons overkomen en waar we naar ons idee maar weinig aan kunnen doen. Zo van: ‘de samenleving wordt nu eenmaal complexer’. Druk is tevens het gevolg van ons eigen handelen en van onze eigen keuzes: we maken ons druk, we hebben het druk met onszelf en met elkaar, we houden elkaar bezig en ervaren dat als druk en drukte. We ervaren niet alleen druk, we veroorzaken die druk ook zelf door voortdurend met elkaar aan de slag te zijn. Dat speelt op individueel niveau, maar zeker ook op het collectieve en institutionele niveau van beleidsvorming en beleidsuitvoering. Achter gevoelens van druk en daadwerkelijke drukte gaan mechanismen schuil die deze tot stand brengen en in stand houden. Dat is het centrale uitgangspunt dat aan dit essay ten grondslag ligt.

Wij werken in dit essay vijf mechanismen van beleidsdruk nader uit. Het gaat daarbij enerzijds om *prikkels van buiten*, die ontstaan als betrokkenen onderling moeten samenwerken en in een keten maatschappelijke doelen moeten zien te verwezenlijken. Het intensieve contact dat daarvoor nodig is kan beleidsdruk veroorzaken: gevoelens van druk en drukte onder beleidsmakers die alsmaar moeten afstemmen en overleggen met de ketenpartners en partijen in het netwerk. Beleidsdruk kan echter ook ontstaan door *interne prikkels* die hun oorsprong vinden in de organisatie zelf. Dat is de druk die ambtenaren zelf veroorzaken als ze voor hun werk bijeenkomsten beleggen, plannen lanceren, ideetjes in de week leggen, onderzoek uitvoeren, de omgeving bevragen en ga zo maar door. Dergelijke druk overkomt de organisatie dan niet, maar is het resultaat van eigen handelen.

Meer precies onderscheiden we binnen deze tweedeling de volgende mechanismen: (1) de beleidslawine die ontstaat als politieke ambities moeten worden omgezet in concreet handelen; (2) institutionele interferentie als gevolg van de noodzaak tot samenwerking binnen de eigen organisatie en met andere organisaties; (3) de incidentenresonantie van de ambtelijke organisatie in de dramademocratie; (4) de vicieuze cirkels die besloten liggen in het bouwen aan de controletoren en (5) ‘withinputs’,

ofwel prikkels die hun oorsprong vinden in de ambtelijke organisatie zelf en de mensen die daar werkzaam zijn.

Door een combinatie van deze externe en interne prikkels kan er bij wijze van spreken een zichzelf in standhoudende en zichzelf versterkende drukketen ontstaan: een aaneenschakeling van betrokkenen in de publieke sector die zich allen onder druk voelen staan en druk op elkaar uitoefenen vanwege redenen die met beleid van doen hebben – ofwel omdat ze dat beleid moeten maken, ofwel omdat ze met dat beleid moeten werken, ofwel omdat ze er de consequenties van ondervinden.

### Een klassiek, terugkerend vraagstuk

Beleidsdruk is overigens geen nieuw fenomeen, in de zin dat het zich nog nooit eerder heeft vertoond. In een recent onderzoek<sup>11</sup> hebben wij bijvoorbeeld laten zien dat een zekere ervaring van druk en drukte bij beleidsmakers al decennialang heeft geleid tot een zoektocht naar een andere en betere taakverdeling en een verminderde coördinatielast; een verlangen dat min of meer inherent verbonden is aan ons staatsbestel. Wat echter wel veranderlijk is, blijkt uit de benchmark beleid, is de intensiteit waarmee deze beleidsdruk wordt ervaren: deze is, tenminste op enkele aspecten, toegenomen. Zo is bijvoorbeeld afstemming met de Europese Unie in de afgelopen jaren belangrijker geworden en is het aantal Kamervragen vanuit de volksvertegenwoordiging dat sommige Directoraten-Generaal moeten beantwoorden de afgelopen jaren fors gegroeid. Maar ook technologische ontwikkelingen, zoals de opkomst van social media, vergroten de beleidsdruk die het overheidsapparaat ervaart.

Omdat het niet om een fenomeen gaat dat alleen maar ‘nieuw’ of ‘ongehoord’ is, hebben wij er voor gekozen de beschrijving van de vijf mechanismen op hoofdlijnen te baseren op het werk van klassieke bestuurskundige auteurs. Naar ons idee blijken achter beleidsdruk, mechanismen schuil te gaan die deze auteurs al hebben beschreven. Dit essay bouwt derhalve voort op klassieke bestuurskundige noties, aangevuld met inzichten uit de *state of the art* van de discipline en recente onderzoeken naar de praktijk van beleid, zoals de benchmark die door het ministerie van BZK is uitgevoerd.

We gaan onaangename constateringingen voor beleidsmakers – de voorname doelgroep van dit essay – niet uit de weg. Zeker als het om onprettige kwesties gaat, is het al te menselijk om de schuld niet in eigen kring te zoeken. Ervaar je druk of drukte? Dan zoek je de oorzaak al snel buiten jezelf. De politieke principaal bijvoorbeeld is de grote schuldige.

Druk kan echter ook het gevolg zijn van eigen handelen en eigen keuzes: we maken ons druk en we houden elkaar bezig. We kunnen die druk dus ook zelf veroorzaken door voortdurend met elkaar aan de slag te zijn en anderen op onproductieve wijze aan de slag te houden. Kortom, deze verkenning betreft allereerst ook de kring van beleidsmakers zelf.

Daarnaast willen wij met dit essay ook een debat op gang brengen in wetenschappelijke kring over het fenomeen beleidsdruk en de mechanismen die er aan ten grondslag liggen, mede omdat er door de benchmark beleidsdruk inmiddels ook kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn die aantonen dat beleidsdruk meer is dan alleen maar een gevoelsmatige kwestie. Gezien het feit dat de hier beschreven mechanismen beslist niet 'nieuw' zijn, in de zin dat er al langer in wetenschappelijke kring over wordt gesproken, stelt zich nu natuurlijk de vraag in hoeverre het mogelijk is beleidsdruk bij te sturen of te mitigeren. Dit debat willen wij graag, op basis van dit essay en de benchmark beleid, nader voeren.

# 3 De beleidslawine opgeroepen door politieke ambities

De ambtenarij heeft heel wat waar te maken. Ze moet de dromen en ambities van politici (volksvertegenwoordigers én bestuurders) helpen verwezenlijken – en liefst zo snel mogelijk. Politici hebben ambities om de wereld te veranderen, gedreven als ze zijn door bijvoorbeeld gevoelens van verantwoordelijkheid, ideologische visies op hoe de maatschappij er uit zou moeten zien of door moreel plichtsbesef om mensen in de samenleving te helpen. Hun streven wordt daarnaast gestimuleerd door opiniepeilingen en hun eigen percepties van wat de verwachtingen en angsten van burgers zijn. Volksvertegenwoordigers geven daar uitdrukking aan door in de Tweede Kamer (steeds meer) vragen te stellen aan bestuurders en bestuurders zelf doen dat door ambitieuze beleidsprogramma's in gang te zetten. Sommige bewindslieden werken zelfs vanuit de specifieke opdracht om een bepaald maatschappelijk probleem in hoog tempo van een passende aanpak te voorzien. Denk in dat verband aan de programmaministers.

Het werk is vervolgens aan de ambtenaren. Zij moeten beleidsinstrumenten ontwikkelen die nodig zijn om de door de politiek geformuleerde beleidsdoelstellingen te realiseren. Zij moeten kortom werk maken met het zo goed mogelijk verwezenlijken van alle plannen en doelen, ook al zijn deze nog zo hoog gegrepen of ambigu. Dit moeten zij doen binnen een reeds bestaand bureaucratisch systeem waarin tal van reeds bestaande regels, routines en repertoires gevolgd worden bij het ontwikkelen van beleid.

Nieuw beleid moet bijvoorbeeld voldoen aan klassieke publieke waarden als doelmatigheid, zorgvuldigheid en rechtmatigheid. Dit leidt tot de ontwikkeling van een verfijnd instrumentarium per beleidsdoelstelling dat aan deze voorwaarden en beperkingen tracht te voldoen. Deze verfijning heeft echter tot gevolg dat er een gecompliceerd proces van afweging en van macht en tegenmacht ontstaat ten opzichte van de politieke wens tot snelle realisatie: het huidige bureaucratische systeem en het klassieke waardenkader verhinderen dat snel spijkers met koppen worden geslagen. Er mag niet zomaar beleid geïmplementeerd worden. Beleid vereist zorgvuldigheid. En zorgvuldigheid kost tijd.

Bovendien, de verschillende stadia van beleidsontwikkeling en -uitvoering lopen door elkaar heen. Ook dat kan ambtenaren verhinderen om snel beleid te maken en uit te voeren. Er is vaak geen sprake van sequentiële beleidsontwikkeling, waarin men overzichtelijk en achtereenvolgens door kan werken. Analytisch bezien is nog wel te zeggen dat de vorming en uitvoering van beleid een aantal stappen volgt,<sup>12</sup> maar in de praktijk lopen deze door elkaar heen en is het maken van beleid geen overzichtelijke en volgtijdelijke, maar een hoogst dynamische en veranderlijke bezigheid. Beleid maken is schaken op meerdere borden tegelijkertijd geworden in de netwerksamenleving waarin de overheid maar een actor is onder velen – en zeker niet altijd de meest belangrijke of meest gezaghebbende. Dit betekent dus ook: wachten op de zet van een ander. Zo blijkt uit de benchmark beleid dat directoraten-generaal met name ook veel tijd kwijt zijn met overleg en afstemming met derden (zie ook de box aan het einde van deze paragraaf).

Daarnaast zijn er onverwachte effecten van beleid die misschien ongewenst zijn en die om nieuwe inspanningen vragen die niet in de aanvankelijke tijdsplanning waren opgenomen. Immers, beleid pakt niet altijd uit zoals gepland. Een voorbeeld is wat auteurs als Frank Ankersmit en Paul Frissen *de tragiek van de goede bedoelingen* noemen: de onverwachte en schadelijke neveneffecten van beleid dat eigenlijk goed bedoeld was.<sup>13</sup> Een simpel voorbeeld maakt dit duidelijk: omdat wij een gordel moeten dragen in de auto zijn we onvoorzichtiger gaan rijden.

Vaak vragen de neveneffecten weer om nieuwe en aanvullende acties en interventies waarmee de overheidsorganisatie aan de slag moet. Om deze onbedoelde neveneffecten tegen te gaan wordt vaak gestapeld beleid ontwikkeld. Dat is immers dé manier waarop de overheid gewend is om te gaan met maatschappelijke vraagstellingen. Hierdoor ontstaat extra beleidsdruk, omdat er dus naast 'gewoon' beleid ook aanvullend en gestapeld beleid moet worden ontwikkeld om de negatieve effecten van eerder geformuleerd beleid te bestrijden.

Er kan ook sprake zijn van wat door Roel In 't Veld wordt omschreven als de *wet van de beleidsaccumulatie*. Naarmate een beleidssysteem langer functioneert, neemt zijn effectiviteit af.<sup>14</sup> Mensen die bijvoorbeeld liever buiten het systeem opereren, zullen de regels en prikkels die in beleid besloten liggen leren ontduiken. Beleidsmakers reageren hier doorgaans op door nieuw beleid te ontwikkelen. Het gaat dan vaak om het opvoeren van handhaving, controle en sanctionering en het verfijnen van het onderscheid in doelgroepen waar het beleid zich op richt. Het eens grondig

anders aanpakken zit er vaak niet in. Immers, andere opties om met afnemende beleidseffectiviteit om te gaan, zijn er in de praktijk vaak niet door het ontbreken van *momentum* en voldoende steun om het hele beleidssysteem opnieuw vorm te geven.

Maar ook als beleid wel slaagt en politieke ambities 'gewoon' worden gerealiseerd is daarmee de ontwikkeling in de inzet van beleidsmakers niet gekeerd. Integendeel: succesvol beleid leidt vaak tot een roep om meer, meer van hetzelfde maar dan met een verder reikend doel. Zie wat er is gebeurd op het terrein van de (armen)zorg, die in Nederland heeft geresulteerd in een grootschalig systeem van sociale verzekeringen. Dit brengt evenwel alle – op zich goedbedoelende – betrokkenen op zeker moment in een paradoxale situatie: *'Doing better, feeling worse.'*<sup>15</sup>

Los van deze complicaties zijn regeerperiodes sowieso kort om resultaten te boeken. Er is maar een kleine *window of opportunity* om beleid ook echt concrete, meetbare en overtuigende resultaten af te laten werpen. Voordat een minister zich heeft ingewerkt, plannen heeft ontworpen en deze uit zijn gewerkt door de ambtenarij, kunnen een of twee jaar verstrijken. Er blijft dan nog maar een beperkte periode over om het beleid zijn werk te laten doen. In het jaar voor de volgende verkiezingen is het voor politici van belang om te laten zien wat er bereikt is. Successen willen politici natuurlijk graag vieren samen met de kiezers. Ook daarom hebben ze voortdurend haast.

Kortom, (op zichzelf gerechtvaardigde) ambities van politici leggen druk op het ambtelijke apparaat op een wijze die zich metaforisch als een lawine laat voorstellen: het begint wellicht nog met een overzichtelijke en heldere wens maar in de doorvertaling daarvan naar veranderingen in de samenleving ontstaat een keten van effecten die de omvang in belang, betekenis en betrokkenheid alsmaar doet toenemen. Op relatief korte termijn moeten complexe maatschappelijke vraagstellingen worden vertaald naar een adequaat beleidsinstrumentarium dat rekening houdt met alle vereisten en procedures, die het moeilijk maken om voor de volgende verkiezingen de eerste resultaten te boeken.

Het maken van beleid wordt bovendien bemoeilijkt door de perverse effecten, zoals de tragiek van de goede bedoelingen en de wet van de beleidsaccumulatie. Zo wordt de sneeuwbal die wordt opgeroepen door de beleidslawine ten gevolge van politieke ambities steeds groter. Het is de samenballing van nieuw beleid, aanvullend beleid, verouderd beleid, herzien beleid, vervangend beleid, aanverwant beleid en gewenst of toekomstig beleid die leidt tot gevoelens van druk en drukte, ook bij beleidsmakers zelf.

## Indicaties voor de beleidswijze uit benchmark beleid

Uit de benchmark beleid komt naar voren dat directoraten-generaal zowel op nationaal als ook op internationaal niveau gedwongen zijn afstemming met elkaar en met derden te zoeken om beleidsinitiatieven van de eigen politieke bestuurder te kunnen realiseren. Zo hebben er in de onderzochte periode in totaal 9.284 externe overleggen en werkbezoeken door bewindspersonen plaatsgevonden op nationaal en 1.290 op internationaal niveau. Gemiddeld overlegt elk directoraat-generaal per jaar 629 keer met nationale en 88 keer met internationale partijen. Deze cijfers geven weliswaar een indicatie voor wat wij als de beleidswijze kwalificeren, maar wat nog ontbreekt zijn preciezer kwantitatieve gegevens die al die overleggen kunnen koppelen met specifieke politieke ambities, en dus duidelijk maken tot hoeveel overleggen concrete beleidsintenties op zeker moment leiden. Daarvoor is het nodig de ontwikkeling in de tijd te volgen.



# 4 Institutionele interferentie door bureaupolitieke interdependentie

Een ander mechanisme dat invulling kan geven aan het fenomeen beleidsdruk houdt verband met bureaupolitiek. Deze term verwijst voor ons niet zozeer (of in ieder geval zeker niet alleen) naar het platte idee van ‘zagen aan elkaars stoelpoten’, maar wil duiding geven aan het waardegeladen karakter van de praktijken waarmee beleidsmakers moeten zien om te gaan en naar de politieke dimensie van de strijd in de ambtelijke organisatie die daar het gevolg van kan zijn. Hoewel het uitgangspunt mag zijn dat ambtenaren geen politiek horen te bedrijven of niet aan een belangenstrijd zouden moeten deelnemen, wordt er tegelijkertijd in de dagelijkse praktijk wel constant van hen verwacht dat ze kunnen omgaan met de noodzakelijke uitruil van belangen en de dans om macht. Ook dat laat zich heel goed begrijpen als een mechanisme dat verband houdt met beleidsdruk.

Uitgaande van een onderscheid tussen de waardegeladen wereld van de politiek en de neutrale en objectieve wereld van de bureaucratie, wordt wel eens aangenomen dat het ‘overheidsapparaat’ een uitvoeringsinstrument is dat ‘gewoon’ maar gevolg kan en moet geven aan wat er in de politiek besloten is. Dat beeld doet evenwel geen recht aan de werkelijkheid. Ten eerste is de overheidsorganisatie geen eenheid. Graham Allison liet dat al zien in zijn beroemde en nog steeds invloedrijke boek over de oorzaken van en processen achter de Cuba-crisis van 1962. Hij introduceerde daarin het bureaupolitieke perspectief op overheidshandelen. Dat perspectief houdt expliciet rekening met het versplinterde karakter van de ambtelijke organisatie.<sup>16</sup> De overheid wordt in dit perspectief gezien als een politiek strijdveld waarin ambtelijke bureaus met elkaar rivaliseren. De wijze waarop een speler in het speelveld positie kiest, laat zich volgens Allison het beste karakteriseren door het aforisme ‘*where you stand depends on where you sit*’. Ofwel: waar je voor staat, hangt af van de positie die je inneemt in de organisatie.

De overheidsorganisatie komt uit het bureaupolitieke perspectief naar voren als een speelveld dat bevolkt wordt door een groot aantal spelers, dat er uiteenlopende doelstellingen en belangen op nahoudt en elkaar voortdurend te slim af probeert te zijn door het gebruik van machtsmiddelen en afhankelijkheidsrelaties. De conflicten die voortkomen uit de politieke strijd tussen de ambtelijke bureaus kunnen volgens Allison niet van boven af langs hiërarchische lijnen worden opgelost. Door de onderlinge afhankelijkheid van de actoren moet er onvermijdelijk onderhandeld worden om tot een haalbaar besluitvormingsresultaat te komen.

De rivaliserende spelers delen de macht, zodat niemand (ook het management niet) in staat is zijn wil simpelweg aan anderen op te leggen.

De overheid valt uiteen in een conglomeraat van individuen, groepen en organisaties die zeker niet allemaal vanzelfsprekend hetzelfde willen. De bureaucratie is geen willoos instrument. Integendeel, het is een strijdveld waarin onderling concurrerende bureaucraten politiek bedrijven. Elke overheidsorganisatie (en haar afdelingen) heeft haar eigen belang, invalshoek, deskundigheid, inzet en waarde. Elke organisatie vertegenwoordigt echter ook een deelbelang – en moet dus met andere samenwerken om doelen te verwezenlijken.

Bij het maken van beleid moeten dus talrijke deelbelangen op een lijn gebracht en met elkaar afgestemd worden. Deze samenwerking vereist een uitruil van belangen en daarmee is bureaupolitiek een gegeven. (Overigens is dit niet alleen aan de overheid voorbehouden. Organisaties zijn en handelen namelijk altijd ook politiek – in de woorden van politicooloog Aaron Wildavsky: *‘Organization is bias.’*<sup>17</sup>)

Kortom, bureaupolitiek veroorzaakt beleidsdruk. De interdependentie die onvermijdelijk verbonden is met een gefragmenteerde overheidsorganisatie leidt tot institutionele interferentie. Het zorgt er immers voor dat beleidsmakers onderling druk zijn met overleg en afstemming met elkaar. Zo hebben directoraten-generaal, blijkt uit de benchmark beleidsdruk, tussen de 8 en 36 andere DG'n nodig om hun beleid van de grond te brengen, bedraagt het aantal Kamervragen ter medebeantwoording 30% van het totaal aantal vragen en zijn rijksbreed geschat 970 fte alleen maar bezig met afstemming en overleg met collega's (zie ook de box aan het einde van deze paragraaf). Dit 'polderen' kan nuttig zijn, maar kost veel tijd en energie en leidt tot 'wrijvingsverlies'. Wij spreken daarom van institutionele interferentie: de onderlinge afhankelijkheid tussen organisaties die werken vanuit verschillende doelen, belangen, ambities en deskundigheden en die samen nodig zijn om beleid te vormen en uit te voeren roept een situatie van spel en strijd in het leven die via de onderlinge beïnvloeding gevoelens van druk en drukte veroorzaakt.

## Indicaties van institutionele interferentie uit benchmark beleid

Uit de benchmark komt naar voren dat er rijksbreed 970 fte alleen bezig is met afstemming en overleg met collega's. Daarnaast is opmerkelijk het grote aantal organisaties waarmee directoraten-generaal contact hebben. Het gaat dan zowel om publieke partijen (bijvoorbeeld medeoverheden), private partijen (bedrijven) als ook om hybride, of semi-publieke instellingen en uitvoeringsorganisaties. In totaal hebben de directoraten-generaal contact met 5.970 bedrijven en instellingen (gemiddeld 262 per DG), 2.079 afzonderlijke belangenorganisaties (gemiddeld 137), 1.130 koepels van belangenorganisaties (gemiddeld 85), 2.324 medeoverheden (gemiddeld 155) en 648 koepels van medeoverheden (45 gemiddeld). In de rol van eigenaar en / of opdrachtgever hebben alle directoraten-generaal contact met in totaal 388 uitvoeringsorganisaties (gemiddeld 35). Er zijn zelfs nog meer uitvoeringsorganisaties waarmee directoraten-generaal contact hebben zonder dat zij ten aanzien van die organisaties een formele rol hebben (Rijksbreed totaal 1.357 en gemiddeld 87). Inmiddels moet er niet alleen op nationaal niveau, maar ook steeds meer op Europees niveau worden overlegd. De benchmark wijst uit dat het Rijk in totaal 15.585 instructies inbrengt in het EU overlegcircuit (gemiddeld 270 per directoraat-generaal). In 839 gremia (totaal, gemiddeld 42) moest overlegd worden en er kwamen in totaal 19.726 internationale dienstreizen (gemiddeld 1.493) voort uit afstemming op internationaal niveau.

# 5 Incidentenresonantie door de medialogica

Incidenten leiden tot een roep om overheidsingrijpen – en dat legt druk op beleidsmakers. Dit is het volgende mechanisme dat achter beleidsdruk schuil kan gaan. Of het nu een tbs-er is die tijdens een verlof aan zijn begeleiders ontsnapt, een bestuurder van een woningcorporatie die in een Maserati blijkt te rijden of een meisje dat (misschien) onder invloed van paddo's zelfmoord pleegt... Al deze onderwerpen zijn de laatste jaren scherp in de media belicht en in schrille kleuren afgeschilderd. De maatschappij en pers schreeuwen om actie. In Nederland vertaalt deze roep om actie zich vooral in de dwingende vraag: wat gaat de overheid er aan doen?

Snel komen er dan Kamervragen en zetten ministers hun ambtenaren aan het werk: met nieuw beleid moet worden voorkomen dat deze incidenten zich ooit weer voordoen. Zo hadden de genoemde incidenten tot gevolg dat de regels voor tbs-verlof als ook het toezicht op woningcorporaties zijn aangescherpt en de verkoop van paddo's aan banden is gelegd.

Handelen van de politiek en discussies in onze maatschappij lijken steeds meer door de media te worden gedomineerd. De benchmark beleidsdruk laat bijvoorbeeld mooi zien, hoe het aantal kamerinterventies naar aanleiding van de media de afgelopen 28 jaar scherp is toegenomen (zie ook de box aan het einde van deze paragraaf). Politici volgen niet meer hun eigen logica, maar die van de media, en dan met name die van de televisie. Deze medialogica werkt, volgens de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) die hier onderzoek naar heeft gedaan, als volgt: *“Het nieuws [wordt] steeds vaker (...) gebracht in vormen die hun betekenis niet zozeer ontleen aan de inhoud van het nieuws, maar eerder aan de specifieke eigenschappen van het medium. De logica van het medium bepaalt in sterke mate de vorm van het publieke debat en beïnvloedt de wijze waarop dit wordt gevoerd. In de huidige tijd is vooral de televisie dominant, kranten en de nieuwe media hebben veel minder impact.”*<sup>18</sup>

Beleidsdruk kan bij incidentenresonantie ontstaan op basis van ‘rationele’ maar zeker ook op basis van emotionele overwegingen. Beleid maken om nieuwe incidenten te voorkomen is zogenaamd het ‘rationele’ antwoord op dramatische mediaverslaggeving. De vraag naar beleid kan toenemen, aangezien politici onder druk van media in *Zugzwang* geraken, zoals het in de schaakwereld heet. Zij voelen dan de aandrang om actie te ondernemen, de handen uit de mouwen steken en ze doen dat door het ambtelijke apparaat aan het werk te zetten. Zeker omdat mediaberichtgeving vaak doorgaat, journalisten overgaan tot ‘meutevorming’ (in de woorden van de RMO), moet snel met nieuw beleid gereageerd kunnen worden op de kwesties die aan de kaak zijn gesteld. Dit mechanisme kan beleidsdruk in de hand werken.

Er is echter ook een tweede stimulans om meer of nieuw beleid te maken, namelijk een prikkel die te maken heeft met emoties die opspelen in het samenspel tussen politiek en media. Overheidsactoren volgen de medialogica niet alleen door met beleidsmaatregelen als een ‘logische’ vorm van actie te antwoorden, zij volgen die logica eveneens door zichzelf aan de samenleving te tonen volgens de dramaturgische formats die in de media in zwang zijn.

In de door de Belgische socioloog Elchardus gekenschetste ‘dramademocratie’<sup>19</sup> is ook de overheid onderworpen aan de regels van de dramaturgie. De overheid is eveneens een actor op het toneel en moet haar rol vertolken in het drama. Een bewindspersoon laat zich bijvoorbeeld filmen terwijl hij tranen wegpinkt om kenbaar te maken dat een mediadrama hem of haar ook echt raakt, als respons op verwijten van afstandelijkheid en onverschilligheid die in de pers de ronde doen. Deze verdrietige politicus laat dan tevens zijn emotionele betrokkenheid met de zaak blijken door er beleid voor te gaan maken. Beleid is dan het antwoord op emotionele signalen die tussen pers, publiek en politiek worden uitgewisseld. Daarmee raken sommige overheidsactoren ver af van de rationaliteit die hen ooit in klassieke bestuurtheorieën werd toegedicht. De overheid wordt zo onderworpen aan emoties die via de logica van de media en het resoneren op incidenten bij beleidsmakers enorme druk en drukte veroorzaakt.

## Indicaties van medialogica uit de benchmark beleid

De invloed van de media is in de benchmark van BZK niet direct gemeten, maar langs de omweg van Kamervragen (die weliswaar kunnen voortkomen uit burgers, bedrijven en instellingen die onderwerpen onder de aandacht brengen van hun volksvertegenwoordigers maar in de praktijk evenwel toch bijna volledig zijn terug te voeren tot berichtgeving in de media). Het aantal Kamervragen is, zo wijst de benchmark uit, de afgelopen dertig jaar flink toegenomen. In totaal zijn in 2008 3.404 Kamervragen gesteld en heeft elk directoraat-generaal gemiddeld met 246 te maken. Er waren 2.273 commissie-brieven (gemiddeld 167), 818 moties (gemiddeld 67), 3.029 toezeggingen (gemiddeld 240) en 2.024 debatten (gemiddeld (182)). Wat hier nog ontbreekt zijn kwantitatieve gegevens over de incidentenresonantie bij bewindspersonen, anders gezegd, de beleidsdruk die voortkomt uit de druk die zij door de media ervaren. Ook zou het interessant kunnen zijn te onderzoeken hoeveel directe druk mediaberichtgeving, als ook initiatieven van burgers, teweeg brengen bij directoraten-generaal (zonder de filter van de Tweede Kamer).

# 6 Bouwen aan de controletoren door vicieuze cirkels

Nog een ander mechanisme dat beleidsdruk kan veroorzaken, heeft te maken met de op zich logische en vanzelfsprekende noodzaak om verantwoording af te leggen. Dat kan resulteren in de bouw van een controletoren omdat het vicieuze cirkels oproept waarin inspectie, toezicht en controle zich manifesteren als zichzelf versterkende verschijnselen die de neiging hebben alsmaar in omvang en intensiteit toe te nemen. Dat er gevraagd wordt om rekenschap is op zich redelijk en begrijpelijk, want wie zou er tegen kunnen zijn dat publieke organisaties verantwoording afleggen? Er zitten evenwel al snel bedenkelijke gevolgen aan vast, die er toe kunnen leiden dat de op zich altijd redelijke wens tot verantwoording, controle en toezicht in de praktijk voor onwenselijke druk en drukte bij beleidsmakers zorgt.

Verantwoording is namelijk een verschijnsel met twee kanten.<sup>20</sup> Aan de ene kant kan het leiden tot transparantie en een prikkel tot innovatie zijn, omdat het prestaties beloont en voorkomt dat bureaucratie ontstaat. Verantwoording is dan bevorderlijk voor leren en leidt tot een verbetering van de kwaliteit van de informatie die nodig is voor professionele dienstverlening. Maar verantwoording heeft ook nog een andere kant. Het kan namelijk een stimulans vormen voor strategisch gedrag; het kan innovaties en ambities ook eerder blokkeren dan bevorderen; het kan ertoe bijdragen dat door een verkeerde focus daadwerkelijke prestaties verhuld worden, de professionele habitus verdreven wordt en organisaties meer tijd kwijt zijn met vermeend succesvolle strategieën te kopiëren dan met daadwerkelijk te leren.

Systemen van verantwoording, controle en toezicht vertonen, mede onder invloed van de (op zich begrijpelijke) wens om dergelijk ontwijkend gedrag te bestrijden, de neiging om als vanzelf uit te dienen, wat iemand als De Bruijn *mushrooming* noemt. Bestaande productdefinities en indicatoren worden dan verfijnd of voorzien van uitgebreide toelichtingen; er ontstaan nieuwe productdefinities en indicatoren; er worden regels geïntroduceerd voor het meten of berekenen van productie en er ontstaan regels voor de manier waarop met uitzonderingen moet worden omgegaan.<sup>21</sup>

Maar die wens om ontwijkend gedrag te beantwoorden met intensivering van de eigen inzet is niet de enige reden voor de vicieuze cirkel die verbonden is met toezicht, controle en verantwoording.<sup>22</sup> Een andere is dat toezicht nooit helemaal sluitend zal zijn en al snel een vermoeden oproept dat er (hier of elders) meer aan de hand is, dat ook gereguleerd en beheerst moet

worden. In dat kader is wel (met grote woorden) gesproken over de handel in angst: de kans dat er toch iets mis is of kan gaan, nodigt uit tot intensivering onder het altijd ware maar ook gevaarlijke motto: ‘voorkomen is beter dan genezen’ en ‘dat kunnen we toch niet laten gebeuren’.

Praktijkbeoefenaren klagen daarom over toezicht en controle als ‘zelfrijzend bakmeel’. Anderen spreken van het ‘controlitisvirus’ dat tot een toezicht- en handhavingswedloop leidt waarvan het eind nog niet in zicht is. In plaats van de oplossing, is controle en toezicht zo zelf deel van het probleem aan het worden. De kosten zijn te hoog en de effectiviteit van veel toezichtsarrangementen is te laag. Dat is althans het beeld dat zich op dringt uit kritische beschouwingen onder veelzeggende titels als ‘de zeven plagen van toezicht’.<sup>23</sup>

Het resultaat kan zijn dat professionals steeds meer het gevoel krijgen dat verantwoording en controle een doel op zich is geworden of, erger, slechts gebruikt wordt om ze onder druk te zetten en van hun échte werk af te houden. Dan ligt beleidsdruk op de loer.

Onvolkomenheden nodigen daarbij steeds ook uit tot aanvullende actie en om een stap verder te gaan, meer te weten, dieper te kijken en een zaak scherper te belichten. Daarbij komt als vanzelf de nadruk te liggen op wat er mogelijk is misgegaan, waar vermoedelijk de fouten zitten en waar zaken niet helemaal zijn gelopen als verwacht. Die vertekening is niet bepaald bevorderlijk voor een matiging in de omvang en de invloed die de controletoeren is gaan kenmerken – waardoor ook van deze beeldvorming geen dempende invloed uitgaat. Het verbaast dan ook niet dat uit de benchmark beleid blijkt dat op rijksniveau een op de tien ambtenaren bezig is met interne bedrijfsvoering en verantwoording (zie ook de box hieronder).

### Indicaties van de controletoeren uit benchmark beleid

In totaal houdt zich op rijksniveau 862 fte (een tiende van alle rijksambtenaren) bezig met de interne bedrijfsvoering en verantwoording. Ontvangen directoraten-generaal 1.740 adviezen (gemiddeld 144 per directoraat-generaal), 405 inspectierapporten (gemiddeld 22), 1.113 gevraagde adviezen (gemiddeld 101), 1.050 formele reacties (gemiddeld 96) en zijn er 55 commissies (gemiddeld 3). Wat hier nog ontbreekt is zicht op de ontwikkeling van deze beroepsgroep door de tijd, ook in relatie tot de inzet in het primaire proces: lokt toezicht nader toezicht uit, hebben afdelingen die zich bezighouden met interne controle en het vormgeven aan verantwoording de neiging om hun invloedssfeer uit te breiden en steeds te groeien in omvang en betrokkenheid?



# 7 Beleidsdruk van binnenuit door withinputs

Mechanismen van beleidsdruk laten zich niet alleen herleiden tot stimuli van buiten die een overheidsorganisatie krijgt vanuit de politiek, de media of de burgers. Ook het overheidsapparaat zelf kan debet zijn aan de ervaring van beleidsdruk. Zo blijkt uit de benchmark bijvoorbeeld dat een nota gemiddeld zes of zeven stappen doorloopt. Er zijn dus vaak evenveel verschillende onderdelen van de ambtelijke organisatie bij betrokken (zie de box aan het eind van deze paragraaf).

Een van de mechanismen die hieraan ten grondslag kan liggen is verwoord in de wet van Parkinson. Die luidt: ‘*Work expands so as to fill the time available for its completion.*’ Deze wetmatigheid (vernoemd naar de Britse historicus Parkinson) maakt inzichtelijk dat de capaciteit die nu eenmaal in de ambtelijke organisatie voorhanden is een bron voor beleidsdruk kan gaan vormen.<sup>24</sup> Werk dijt volgens Parkinson uit naar de beschikbare tijd, wat betekent: de hoeveelheid werk die verbonden is aan het behalen van een bepaald doel is niet zozeer afhankelijk van de complexiteit van dat werk, maar meer van de hoeveelheid tijd die er voor ter beschikking staat.

Hoe meer tijd, of hoe ruimer de deadline, hoe meer werk verzet gaat worden en *vice versa*. Parkinson bedacht de wet toen hij onderzoek deed naar de paradox dat terwijl de omvang van het Britse *empire* afnam, het aantal ambtenaren bleef stijgen en niet afnam. Ze zochten en vonden blijkbaar een zinvolle invulling voor de tijd die hun ter beschikking stond.

Dat mensen elkaar bezig houden kan ook in de Rijksdienst het geval zijn en een mechanisme dat schuilgaat achter beleidsdruk onthullen. Ook op departementen worden medewerkers aangesteld om nuttig werk te doen. En als er even geen werk is, zoeken ze dat zelf wel op. Dan gaan ze bijeenkomsten beleggen, nieuwe opties verkennen, studies verrichten, afstemmen met collega's op aanverwante beleidsdomeinen, etc. Dat is begrijpelijk, want niemand wil zich onnuttig voelen en, zeker in tijden van de verwachte krimp bij de overheid naar aanleiding van de nota Vernieuwing Rijksdienst, ook zeker niet onnuttig lijken. Daarom kunnen medewerkers van organisaties de aandrang voelen om werk vanuit zichzelf te produceren, bijvoorbeeld door in afstemming met collega's interne projecten op te zetten of door verkenningen en andere onderzoeken te entameren.

Scherper nog dan Parkinson is ook door de econoom Niskanen op dergelijke mechanismen van doelverschuiving en doelvernieuwing gewezen.<sup>25</sup> Omdat in een ambtelijke omgeving status en aanzien mede samenhangt met de omvang van de middelen die daaraan worden toegekend en de omvang van de organisatie die zich met het beleidsterrein bezighoudt zal er altijd een zekere neiging zijn om het belang en de betekenis van het eigen handelen te benadrukken. De druk en drukte in beleidspraktijken die tot uitdrukking komt in een omvangrijke en steeds groeiende aandacht, inzet en bemoeienis met een bepaald terrein kan in die zin ook een uitdrukking zijn van de wens die in de ambtelijke organisatie zelf leeft om zich betekenisvol te manifesteren en de eigen positie in de samenleving te versterken.

Als het gaat om beleidsdruk die voortkomt uit *withinputs*, dus het eigen handelen van beleidsmakers binnen het overheidsapparaat, zijn ook inzichten te ontleen aan de Franse organisatiesocioloog Crozier.<sup>26</sup> Hij bekeek de informele structuren die schuilgaan achter het officiële gezicht van bureaucratische organisaties en bestuurlijke processen en probeerde de bureaucratie van haar geheimen te ontdoen door op zoek te gaan naar de achterliggende ambities en belangen, beelden en belevingen van de mensen die erin werkzaam zijn.

Crozier concludeert dat beleidsmakers en uitvoerders lang niet altijd ongewild gevangen zitten in een bureaucratische cultuur en structuur, maar deze zelf ook in stand houden. In tegenstelling tot wat zij hierover naar buiten toe suggereren, hebben beleidsmakers en uitvoerders volgens Crozier belang bij het blijven voortbestaan van de starre structuren in organisatie, het denken in kokers, de activiteiten rondom afstemming en toestemming en de tal van andere kenmerken van de organisatie die wij als bureaucratie aanduiden. Die bieden immers ook houvast en bescherming en ruimte voor wie daarbinnen goed de weg weet. Regels bieden bovendien een prima gelegenheid om eigen verantwoordelijkheid uit de weg te gaan. De kans dat je ooit ergens de schuld van krijgt als iets misloopt, is te minimaliseren door (wat er ook gebeurt) de regels te blijven volgen.

Een estafette van bureaucrativering zet zich in beweging, als ter bestrijding van het ontwijkgedrag nieuwe bureaucratische maatregelen worden genomen die opnieuw uitlokken tot regelgeleid handelen dat vooral bedoeld is om de eigen autonomie te behouden en verantwoordelijkheid te ontlopen. Het vreemde hiervan is, dat iedereen in de organisatie zich

bewust is van deze disfunctionaliteit, maar ter wille van het behoud van het interne machtsevenwicht toch in dit bureaucratisch (spel)gedrag blijft volharden en zo de vigerende spelstructuur in stand houdt. Dit is wat Crozier aanduidt als de vicieuze cirkel van de bureaucratie en die wij in dit essay als een mogelijk mechanisme achter zelfgemaakte beleidsdruk beschouwen.

Het gaat hier dus in feite om de congruentie die kan ontstaan tussen het voortbestaan (niet het oplossen) van het probleem en de intern betrokken beleidsmakers in die zin dat ze er hun status en positie aan ontlenuen, maar ook dat ze er een zinvolle invulling in vinden voor de capaciteit die nu eenmaal beschikbaar is en bescherming voor de professionele autonomie en het ontwijken van directe verantwoordelijkheid (de kwestie van de vele handen; iedereen betrokken, niemand aanspreekbaar). Zo zijn *withinputs* ook te duiden in termen van *iatrogenese*, wel omschreven als het ziekmakend effect van de heelmeeester. Beleidsdruk ontstaat juist omdat zo velen zich er mee bemoeien, in een poging het te bestrijden.

### Indicaties van *withinputs* in de benchmark beleid

De benchmark beleid identificeert meerdere interne bronnen van beleidsdruk. Beleidsdruk kan ontstaan omdat directoraten-generaal veelvuldig met elkaar moeten overleggen bij het formuleren van nieuw beleid. Zo heeft het gemiddelde DG 73 andere DG's nodig om het eigen beleid te kunnen verwezenlijken. Ook de deelname in voorportalen creëert beleidsdruk. 178 DG's participeren in voorportalen. Een DG acteert gemiddeld in 14 voorportalen. Ook het aantal notities en nota's waar men bij betrokken is, leidt tot beleidsdruk. Het gemiddelde directoraat-generaal had in de onderzochte periode te maken met 14.384 van deze teksten, die, zoals we hierboven al beschreven, gemiddeld zes of zeven stappen behoeven om tot afronding te komen.

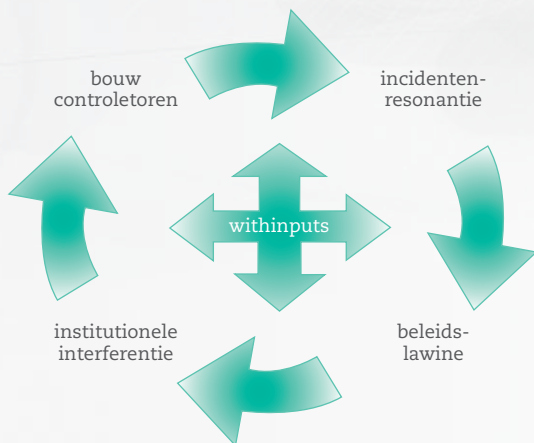
# 8

## Bevindingen en discussie

In dit essay hebben wij de mechanismen die schuil gaan achter het fenomeen beleidsdruk geduid en ontrafeld. De ‘drukte om beleidspraktijken’ ontstaat volgens ons omdat ambtenaren werk moeten maken van de beloftes van politici (beleidslawine), partijen in het politiek-ambtelijke krachtenveld tot onderlinge afstemming moeten komen (institutionele interferentie), de media extra druk creëren (incidentenresonantie) en er steeds verfijnder instrumenten nodig zijn om de controle en verantwoording vorm te geven (bouwen aan de controletoren). Naast deze externe prikkels kunnen ook interne processen debet zijn aan het ontstaan van beleidsdruk (withinputs), zoals Parkinson en Crozier hebben laten zien.

Beleidsdruk is in onze zienswijze een paradoxaal verschijnsel: alle beschreven mechanismen zijn op zich logisch en begrijpbaar, maar hebben onbedoelde en ongewenste, in zekere zin zelfs tragische effecten, mede omdat zij elkaar kunnen beïnvloeden en versterken. Hierdoor ontstaat een draaikolk, waarin zowel een organisatie als geheel, als ook een individuele ambtenaar kan worden meegezogen (zie figuur 1). Als je geluk hebt, word je dan alleen duizelig en raak je (even) de oriëntatie kwijt. Als je pech hebt, ontkom je nooit meer aan de zuigkracht van de draaikolk en blijf je er machteloos in rondcirkelen.

*Figuur 1: Mechanismen van beleidsdruk*



## Discussie

Zoals wij in de inleiding van dit essay schreven, heeft deze tekst ook tot doel om, naast het geven van invulling aan het fenomeen, een discussie in gang te zetten over beleidsdruk en de doorwerking daarvan. Om het debat helder te kunnen voeren, zouden volgens ons drie vragen centraal moeten staan. De eerste heeft ten doel vast te stellen of de overheid zich wat van beleidsdruk dient aan te trekken: *Is het 'erg'*? De tweede vraag heeft tot doel om nader inzicht te verwerven in de aard van het probleem: *Waar wordt de schade geleden?* De laatste vraag heeft te maken met het zoeken van een concrete oplossing, ofwel hoe de overheid de problemen die uit beleidsdruk voortkomen in praktijk kan aanpakken: *Hoe gaan we ermee aan de slag?*

### Beleidsdruk: is het 'erg'?

Beleidsdruk ontstaat niet toevallig, is een voorlopige conclusie van dit essay. Er gaan mechanismen achter schuil die bij beleidsmakers en hun organisaties een beleving van druk en drukte oproepen. Dit zijn mechanismen die elkaar bovendien in stand houden en zelfs versterken. Het hoort dus ook wel een beetje bij het werk, zou je kunnen concluderen. Dat blijkt ook uit het feit dat veel van de mechanismen al beschreven staan in de bestuurskundige klassiekers.

Een vraag die vervolgens wel gesteld moet worden luidt: is dit erg? Veroorzaakt beleidsdruk heuse problemen? Of gaat het gewoon om werk-in-uitvoering? Een treinconducteur voelt de druk om zijn passagiers te controleren, een ondernemer ervaart de druk om winst te draaien met zijn groentezaak. Dat vinden we heel gewoon en volstrekt aanvaardbaar. Waarom zouden beleidsambtenaren en hun ambtelijke organisaties niet een zekere druk ervaren terwijl ze hun werk doen? Dat hangt nu eenmaal samen met de positie die iedere werknemer en organisatie in zekere mate heeft. Er zijn wel meer mensen, organisaties en instellingen in de Nederlandse samenleving die enige vorm van druk ervaren, omdat er wat op het spel staat. Kortom, een eerste vraag voor een heldere discussie over het onderwerp, luidt: In hoeverre is beleidsdruk problematisch? Hoe echt en hoe erg is het eigenlijk?

Overigens willen we opmerken dat ook gepercipieerde druk, ofwel *gevoelens* van drukte, evengoed hierbij aan bod behoort te komen. Immers alleen al een gevoel van (toenemende) druk en drukte door de vorming en uitvoering van beleid (en de mechanismen die daarachter schuilgaan) kan op zich al schadelijk zijn – niet alleen voor de desbetreffende ambtenaren,

maar ook voor hun omgeving. Immers, een sluipend effect daarvan kan zijn dat cynisme in de hand wordt gewerkt en dat het apparaat verzuurt. Als beleidsmakers zich constant onder druk gezet voelen, stompen ze af. Als beleidsmakers permanent het gevoel hebben overvraagd te worden, kunnen ze hun betrokkenheid, werklust en maatschappelijk engagement verliezen.

## Maatschappij of eigen organisatie?

Om de voorafgaande vraag goed te kunnen beantwoorden, is ook reflectie nodig op een ander onderwerp: de impactlocus van beleidsdruk. Waar wordt mogelijk schade geleden ten gevolge van beleidsdruk? Voor wie is het erg? Beleidsdruk binnen het overheidapparaat kan doorwerken op plekken binnen en buiten de organisatie; het kan verschillende consequenties hebben voor de groep aan actoren binnen en buiten de publieke sector die met beleid van doen hebben – ofwel omdat ze het moeten maken, ofwel omdat ze ermee moeten werken, ofwel omdat ze het onderwerp van dat beleid zijn.

De ambtenaar kan overwerkt raken; teveel aan beleid kan een burger duperen; een uitvoerder kan vanwege de hoge verantwoordingstoren niet meer aan zijn werk toekomen; de bewindspersoon voelt zich gedwongen om, met de pers in zijn kielzog, meer beleid te verzinnen – de mogelijke gevolgen van beleidsdruk zijn legio. Om goed vast te stellen of iets ‘erg’ is, is het dus noodzakelijk om te bepalen wie de gevolgen ervan voelt. Heeft beleidsdruk impact op bijvoorbeeld de werkzaamheden in de eerste lijn? En levert dat schade op aan de publieke zaak? Of heeft alleen de overheidsorganisatie zelf ermee te maken? Maken ambtenaren elkaar het leven zuur en stagneren de werkprocessen door intern gedoe? En zo ja, waar wringt dan de schoen? Voor het voeren van een heldere discussie is het dus van belang om te achterhalen waar beleidsdruk schade berokkent.

Dit geldt voor zowel gepercipieerde als werkelijke beleidsdruk. Beide vormen kunnen negatieve effecten hebben in verschillende domeinen. Een voorbeeld is de gepercipieerde drukte van een overheidsdienst: disfunctioneren kan ertoe leiden dat ook andere schakels in de keten hun werk niet goed kunnen doen. Het kan echter ook gaan om daadwerkelijke overvraging door bewindslieden die een DG in gijzeling nemen: tal van normale werkzaamheden moeten wijken voor speciale projecten van de minister, waardoor de relatie met partners in het beleidsveld verziekt wordt, omdat ze ineens laag op de prioriteitenlijst belanden.

Een laatste voorbeeld van hoe beleidsdruk zich kan doorvertalen vinden we in de samenleving: belastingbetalers die klagen dat ze zoveel moeten

afdragen, maar daar niks voor terug zien – geen enkel beleid komt hen ten goede, vinden ze. Kortom, de precieze vraag luidt dus: waar en voor wie pakt beleidsdruk positief of negatief uit? Voor de burger, voor de publieke zaak, voor individuele ambtenaren, voor de organisatie of voor andere partijen en eenheden?

## **Benutting van inzichten over beleidsdruk**

Een volgende vraag heeft betrekking op hoe de inzichten die door de voorafgaande vragen zijn blootgelegd, te benutten zijn. Deze vraag is niet zo gemakkelijk te beantwoorden. We kunnen wel vastgesteld hebben dat beleidsdruk 'erg' is voor een of andere partij en dat we er ons wat van moeten aantrekken, maar dat biedt niet meteen houvast. Wat kunnen we nu in praktijk met deze constatering aanvangen?

De opgedane inzichten over de vijf mechanismen zouden zich idealiter moeten lenen voor een productieve aanpak. Maar hoe kunnen we deze abstracte inzichten vertalen naar een concreet handelingsperspectief? Hoe maken we de mechanismen die we hebben ontwaard, hanteerbaar en manipuleerbaar?

Om de sprong richting concrete oplossingen te maken, moet er eigenlijk eerst een tussenstap worden genomen. Deze stap behelst het opstellen van heldere formules die met deze mechanismen verband houden en die voorzien in een calculatie van de mate van beleidsdruk in concrete termen. Pas daarna kunnen we over oplossingen gaan debatteren. We geven hier drie korte aanzetten voor dergelijke formules, ze zijn echter nog niet compleet en uitgewerkt. Wij nodigen dan ook met name onze wetenschappelijke peers uit om samen met ons en het team dat bij BZK de benchmark beleid uit heeft gevoerd er een nadere invulling aan te geven. Stel bijvoorbeeld dat elk departement 2.000 beleidsambtenaren telt, die 180 dagen per jaar van 9 tot 5 aan het werk zijn. Laten we aannemen dat elke ambtenaar per week niet meer dan een half A4 schrijft. Nog steeds gaat het dan in totaal om 1000 A4 per week. Laten we verder een conservatieve schatting maken en aannemen dat slechts 10% van al dat papier de minister bereikt: het resultaat is nog steeds loodgieterstassen vol nota's, brieven en andere stukken.

Door de benchmark beleid kunnen wij deze theoretische formule inmiddels van empirische gegevens voorzien. Op rijksniveau bedraagt de beleidskern 8.500 beleidsambtenaren die 180 dagen per jaar van 9 tot 17 uur aan het werk zijn en met elkaar (zoals blijkt uit de benchmark) 238.181 nota's met nummer produceren. Elke nota doorloopt gemiddeld 6 stappen. Er van uitgaande dat doorgeleiding minimaal 10 minuten per persoon in beslag

neemt, kost alleen het verplaatsen van deze nota's al een behoorlijk percentage van de totale beleidscapaciteit.

Een ander voorbeeld van zo'n formule: stel dat gemiddeld 25 organisaties (3 departementen, 1 uitvoerende dienst, 3 gemeenten, 1 provincie, 1 adviesraad, etc.) betrokken zijn bij elk willekeurig onderwerp. Tussen die partijen is uiteraard overleg nodig. Dat kost een uur en er schuiven drie collega's aan. Die hebben elk een uur gehad om het overleg voor te bereiden. Samen gaat het dan om  $4 * 2 = 8$  uur werk voor elke vergadering met, zeker in relatie tot de opbrengst, erg hoge arbeidskosten.

Een derde formule luidt: de Tweede Kamer telt 150 leden, die elk gemiddeld per jaar 3 Kamervragen stellen en twee keer per jaar een wetsvoorstel doen. Dat moet worden uitgewerkt in het departement, er moet overleg gevoerd worden met adviesorganen. Daarna wordt het voorstel behandeld in Eerste Kamer, afgestemd met het veld, etc. Weer heeft een kleine handeling van één individu relatief grote en ingrijpende gevolgen voor een hele keten van andere actoren.

Wie zulke concrete formules ontwerpt, kan de abstracte mechanismen vertalen naar concrete inzichten – die vervolgens kunnen aangeven waar een ingreep kan plaatsvinden om de beleidsdruk te verminderen. Als vervolg op deze eerste verkenning willen wij graag, samen met de direct betrokkenen, zoals het onderzoeksteam BBR, deze formules nader doordenken en uitontwikkelen en toepassen in de praktijk van bestuur om zo mogelijke oplossingen voor de problematische gevolgen van beleidsdruk beter te kunnen formuleren.

Met dit essay eindigt het onderzoek naar beleidsdruk daarom ook niet, maar begint het pas echt: op basis van kennis over de mechanismen zijn wellicht formules en modelmatig uitgewerkte inzichten te ontwikkelen om beleidsdruk concreet en inzichtelijk te maken, zodat we de problemen – liefst *ex ante* – kunnen onderkennen en er zo vroeg mogelijk adequaat op kunnen inspelen.

## Tot slot

Vaak is de redenering dat beleidsdruk alleen maar kan afnemen als er minder inzet van ambtenaren vereist is – iets dat alleen maar mogelijk is als er ook minder taken hoeven te worden uitgevoerd. Wij hebben in dit essay geprobeerd aan te tonen dat dit genuanceerder ligt: er is geen sprake van een rechte lijn in de relatie tussen de taken die moeten worden uitgevoerd en de benodigde inzet van (beleids)ambtenaren. De mechanismen die achter de druk en drukte rondom beleidspraktijken schuilgaan



zijn veel subtieler. Diverse vicieuze cirkels en met elkaar interfererende prikkels van buitenaf en van binnenuit zijn mede bepalend voor de (ervaren) beleidsdruk; ook het apparaat zelf kan er dus een bron van zijn.

Beleidsdruk is in onze zienswijze een paradoxaal verschijnsel: alle beschreven mechanismen zijn op zich logisch en begrijpbaar, maar hebben onbedoelde en ongewenste, in zekere zin zelfs tragische effecten, omdat er tal van goede bedoelingen aan vooraf gaan. Het is nu zaak om de laatste te behouden en zelfs te benutten om de onwenselijke en onbedoelde gevolgen ten goede te keren.

# Epiloog

In dit essay hebben we het fenomeen beleidsdruk willen problematiseren door na te gaan waar het voor staat, welke mechanismen er achter schuilgaan en wat de effecten zijn die erdoor kunnen worden opgeroepen. Precies daarom is het goed om tot slot nog duidelijk te maken dat beleidsdruk zeker niet per se problematisch hoeft te zijn.

De Delivery Unit van Michael Barber, de speciale ambtenaar van premier Blair die aan het begin van dit essay zijn opwachting maakte, leed niet onder de beleidsdruk die door de politieke verwachtingen rondom het eigen functioneren werd opgeroepen. Sterker, zijn eenheid glorieerde juist door de wijze waarop het belast werd met het waarmaken van de politieke belofte om harde resultaten te boeken – niet enkel het hervormen van de publieke sector, maar eveneens die sector meteen beter te laten presteren in een paar jaar tijd.

Barber en zijn Delivery Unit zagen de beleidsambities juist als drukmiddel om resultaten te boeken. In een interview zei hij:

*“Heel veel overheidsprogramma’s starten met een goed idee, maar zodra die hun weg vinden door de bureaucratie en het systeem worden er compromissen gesloten. Tegen de tijd dat ze echt de frontlijn bereiken is het zo verwaterd dat het niet meer werkt. (...) Je moet echt mechanismen ontwerpen om ervoor te zorgen dat het programma getrouw wordt geïmplementeerd. En je moet heel duidelijk zijn over wat niet onderhandelbaar is en waar absoluut niet voor geëxecuteerd zal worden.”<sup>27</sup>*

Barber was er op uit beleidsdruk productief te maken: door voet bij stuk te houden en door te duwen en in zijn geval, via de omweg van de uitvoering invloed uit te oefenen op de beleidsmakers, omdat zo nu eenmaal resultaten bleken te kunnen worden behaald.

Druk – ook beleidsdruk – hoeft dus lang niet altijd een probleem te zijn, ook al wordt het als probleem ervaren, bijvoorbeeld door de beleidsmakers in de overheidsdiensten die Barber onder handen nam. De effecten ervan hoeven niet altijd negatief te zijn. Wat is er tegen hard werken aan de publieke zaak? Daar kan niemand tegen zijn.

De praktijk is evenwel dat beleidsdruk wordt veroorzaakt door andere (minder hoogdravende) ambities en bovendien ook heel andere (minder functionele) ketens van effecten oproept. Precies daarom is het zinvol de logica’s en de mechanismen die achter het fenomeen schuilgaan helder bloot te leggen en goed met elkaar in gesprek te gaan over de handelingsconsequenties die daaraan verbonden moeten worden. Dit essay heeft daartoe een voorzet willen geven.

# Noten

- 1 Barber, M. *Instruction to Deliver: Tony Blair, Public Services and the Challenge of Achieving Targets*, Londen, 2007.
- 2 Het gaat om onderzoek van de website InOverheid.nl (zie <http://www.inoverheid.nl/artikel/artikelen/1857032/en-derde-ambtenaren-ervaart-regelmatig-stress.html> en <http://www.inoverheid.nl/artikel/nieuws/1103349/werknemers-publieke-sector-klagen-over-werkdruk.html>).
- 3 Dat berichtte toen de Daily Mail, zie <http://www.dailymail.co.uk/news/article-417999/2-3-million-spent-stressed-civil-servants.html>.
- 4 Zie <http://www.dailymail.co.uk/news/article-464385/Mass-absence-civil-servants-caused-high-stress-levels.html> en <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/politics/gordon-brown/5865272/Gordon-Browns-stressed-civil-servants.html>.
- 5 Deze gegevens zijn afkomstig van HRM-adviesbureau ZebraZone. Zie: [http://www.zebrazone.eu/nl/zz/application?language=NL&contentUrl=/nl/website/zznl/public/3BF6DC39A2386423C12573F800355AF1\\_n1.html#topPage](http://www.zebrazone.eu/nl/zz/application?language=NL&contentUrl=/nl/website/zznl/public/3BF6DC39A2386423C12573F800355AF1_n1.html#topPage).
- 6 Van Twist, M.J.W. & Van der Steen, M.A., *Repertoire voor regelreductie*, 2008.
- 7 Cie De Grave, 2005; De Cie De Grave is in 2005 ingesteld om te adviseren over verbetering van de bestuurlijke coördinatie.
- 8 Zie met name Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Beleidsdruk in beeld. Een kwantitatieve vergelijking van directoraten-generaal*, 2009. Een overzicht van alle in het kader van dit project vervaardigde rapporten is hier te vinden: <http://www.vernieuwingrijksdienst.nl/onderwerpen/interdepartementale/beter-beleid-goede/benchmarking-en/benchmarking-beleid>.
- 9 OECD, *Efficiency Study*, 2009.
- 10 Deze gegevens komen uit de Dashboard Rijksoverheid, een overzicht van alle data die het onderzoeksteam verzameld en in de individuele rapporten beschreven heeft.
- 11 Van Twist, M.J.W. et al., *Vernieuwende verandering*, NSO, Den Haag, 2009.
- 12 Van probleemanalyse naar het ontwikkelen van een passend beleidskader, naar strategieontwikkeling, instrumentkeuze, inzet van mensen en middelen, het maken van beleidsproducten en afsluitend de evaluatie daarvan.
- 13 Zie bijvoorbeeld Frissen, P.H.A., *De Staat van Verschil*, Van Gennep, Amsterdam, 2007
- 14 Hoe werkt de wet van de beleidsaccumulatie? Bestuurders gebruiken hun reflexiviteit om hun situatie te herstellen of te verbeteren, schrijft In 't Veld. Deze reflexiviteit komt tot uitdrukking in een viertal leerprocessen, die In 't Veld beschrijft als 1) slimme ontwijking, sabotage en verzet (bijvoorbeeld belastingontwijking), 2) aanpassing van waarden betreffende het beleidsdomein (bijvoorbeeld het verzet tegen marktwerking in het onderwijs), 3) aanpassing van waarden betreffende omgeving (bijvoorbeeld het verzet tegen marktwerking algemeen) en 4) aanpassing van waarden over hoe de wereld er uit behoort te zien (bijvoorbeeld door een omverwerping van het huidige systeem).
- 15 Deze uitdrukking is afkomstig van de politicoloog Aaron Wildavsky.
- 16 Allison, G.T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown, 1971.
- 17 Wildavsky, A. *Information as an Organizational Problem*, in: *Journal of Management Studies* (1), 1983, p. 29.
- 18 RMO, *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, Den Haag, 2003, p. 33.
- 19 Elchardus, M., *De dramademocratie*, Lannoo, Tiel, 2003.
- 20 Zie bijvoorbeeld: De Bruijn, H., *Prestatiemeting in de publieke sector*, Lemma, Den Haag, 2001.
- 21 De Bruijn, p. 55.
- 22 Zie bijvoorbeeld het recente werk van Bob Hoogenboom, Gerard Bakker en Marcel Pheijffer (*De suggestie van toezicht en handhaving* (2006) en *Toezichtyoga* (2007)).
- 23 Zie Bakker, G., B. Hoogenboom & M. Pheijffer: 'Behoeftte aan toezicht loopt uit de hand', *NRC Handelsblad*, 29 december 2005.
- 24 Parkinson, C.N., *Parkinson's Law: Or the Pursuit of Progress*, Penguin Classics, 2002.
- 25 Niskanen, W.A. *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Atherton, 1971.
- 26 Crozier, M., *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, 1960.
- 27 Mead, S., *Education Reform Lessons from England: An Interview with Sir Michael Barber*, in: *Education Sector* (online), 13 januari 2006. Zie: [http://www.educationsector.org/analysis/analysis\\_show.htm?doc\\_id=344385](http://www.educationsector.org/analysis/analysis_show.htm?doc_id=344385).

Dit essay is geschreven in opdracht van:  
**Ministerie van Binnenlandse Zaken  
en Koninkrijksrelaties**  
**Benchmarken Benchlearning Rijk**  
**De Werkmaatschappij**

Postbus 200011  
2500 EA Den Haag

**NSOB** ■ ■ ■

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)