

# De ‘nuttige hypocrisie’ van P&C bij gemeenten

Harrie Aardema

## 1. Planning & control in 1998 en 2010

Jan van Helden heeft zich nadrukkelijk bezig gehouden met planning & control (P&C) bij gemeenten. In 1998 verscheen onder meer ‘BBI in de praktijk, een case-onderzoek naar de planning & control bij acht middelgrote gemeenten’ (Van Helden, 1998). Zeven van de acht door Van Helden onderzochte gemeenten bleken te beschikken over een ‘hiërarchisch planning- en controlsysteem’, bestaande uit een begroting en plannen en rapportages op verschillende niveaus van de gemeentelijke organisatie. Volgens Van Helden (1998, p. 92) kende dit systeem vele zegeningen: hij stelde vast dat beleid en financiën beter op elkaar waren afgestemd dan in het verleden het geval was, dat de kwaliteit van de informatievoorziening was toegenomen en dat het inzicht in de kosten van gemeentelijke activiteiten en diensten was verbeterd.

Daarnaast had Van Helden (1998, p. 92 en verder) ook kritiek. Zijn kritiek was onder meer gericht op het denken in sjablonen voor gemeenten en gemeentelijke beleidsterreinen; er was volgens hem meer maatwerk nodig. Hij achtte het idee van een informatiepiramide te simpel, met name door het niet op de systematiek aansluitende fenomeen projectmatig werken. Gemeenten werden volgens Van Helden, mede gelet op de grote schaalverschillen en de verschillen in gemeentelijke taken, te veel als ‘eenheidsworst’ gezien. Ook wees Van Helden erop dat cultuur- en gedragsaspecten onderbelicht zijn gebleven in verhouding tot de instrumentele aspecten. Zo noemde hij de houding van politici ten opzichte van planning & control dubbelzinnig: *‘Politici (en ook ambtenaren) laten zich soms niet graag in de kaart kijken en hebben behoefte aan enige ‘scharrelruimte’* (Van Helden, 1998, p. 96). Van Helden zag als belemmerende factor voor het succes van P&C onder meer een onderontwikkelde *‘planning-attitude’*. Hij verstond hieronder *‘de mate waarin deze actoren de betrokken documenten expliciet gebruiken bij hun besluitvorming en er zich in hun gedrag door laten leiden’* (Van Helden, 1998, p. 98).

Dit hoofdstuk bevat een verkenning van de P&C bij gemeenten anno 2010: hoe staan de zaken er twaalf jaar later voor? De navolgende indrukken zijn vooral ge-

baseerd op ervaring en onderzoek in de dagelijkse advies- en managementpraktijk (zie ook Aardema, 2010).<sup>1</sup> Duidelijk is dat de gemeentelijke praktijk nog steeds flink worstelt met de door Van Helden in 1998 genoemde kritiekpunten. Iedere gemeente heeft langzamerhand wel een P&C cyclus in de door Van Helden bedoelde zin en de invulling ervan is verder verfijnd door de invoering van het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' in 2003.<sup>2</sup> De gemeentelijke programmabegrotingen zijn opgezet volgens een landelijk voorgeschreven format, de doelstellingen zijn zo SMART<sup>3</sup> mogelijk geformuleerd, er zijn effectiviteits-, rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoeken, enzovoort. Wat zou er nog mis kunnen gaan? Toch leert de ervaring dat ook in organisaties waar de P&C cyclus perfect op orde is – en de accountant hierover erg tevreden is – opeens 'financiële lijken' uit de kast kunnen vallen en projectbudgetten enorm kunnen worden overschreden. Blijkbaar bieden het keurig voldoen aan de vormvereisten en de goedkeurende accountantsverklaring onvoldoende garantie om financiële uitglijders te voorkomen. Daarnaast wordt op de gemeentelijke werkvloeren vrij massaal geklaagd over wat wel wordt genoemd 'de terreur van planning & control'. De klachten hebben onder meer betrekking op: repeterende invuloefeningen, P&C die een doel in zichzelf zou zijn geworden, veel formats en dikke pakken papier waar weinig gebruik van wordt gemaakt door politici, bestuurders en managers. Ook blijkt dat in de praktijk dikwijls te veel ambities tegelijk worden opgepakt en dat de uitvoering stelselmatig achterblijft bij de planning. In de literatuur wordt gesproken van een prestatieparadox en een efficiencyparadox (Van Thiel en Leeuw 2002; Aardema 2010). Verder blijkt het in zwang geraakte programmatische werken, evenals het projectmatige werken, moeilijk te verenigen met de verticaal-hiërarchische informatiepiramide.

Tegelijkertijd is bij veel gemeenten het een en ander waarneembaar dat wijst op een zekere doorontwikkeling of misschien wel een kentering: initiatieven waarbij wordt gewerkt aan het vereenvoudigen en beter bruikbaar maken van de P&C. In het navolgende wordt eerst een nadere schets gegeven van deze hedendaagse ontwikkelingen in de richting van vereenvoudiging en verbetering van de P&C, daarna volgt een kleine verdieping aan de hand van het verschijnsel 'onderschrijding' en tenslotte treft u een reflectie aan op het idee van de informatiepiramide.

## 2. Vernieuwing van planning & control

Controllers en andere functionarissen bij veel gemeenten zijn actief bezig met nadenken over een P&C die eenvoudiger en effectiever is. Dat levert verschillende perspectieven op. Naast het terugbrengen van aantallen plannen en rapportages, het uitfilteren van herhalingen en het korter, leesbaarder en bruikbaarder maken van formats en teksten wordt hier en daar bijvoorbeeld overwogen om de éénjarige

<sup>1</sup> In het boek 'Voorbij de hypocratie' (2010) is een uitwerking en onderbouwing te vinden van de bevindingen en uitspraken in dit artikel. Er ligt uitgebreid empirisch onderzoek aan ten grondslag.

<sup>2</sup> *Staatsblad* 2003, 27.

<sup>3</sup> SMART = specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch, tijdgebonden.

P&C cyclus te verruimen tot een vierjarige P&C cyclus. Uit oogpunt van aansluiting op de vierjarige regeertermijn van de colleges van B&W lijkt dat inderdaad logischer, want er is geen beleid dat op 1 januari begint en op 31 december van hetzelfde jaar klaar is. Overigens laat allerlei beleid zich ook niet tot vier jaren beperken. Wel willen volksvertegenwoordigers en bestuurders in de termijn van vier jaren die hen gegund is graag 'iets' neerzetten. Ook wordt bij een aantal gemeenten nagedacht over een nadrukkelijker scheiding tussen een financiële control die zich meer zou lenen voor een jaarcyclus en een beleidscontrol die op andere wijze wordt vormgegeven, bijvoorbeeld in samenhang met een zekere coördinatie van beleidsnota's. Soms ook wordt geëxperimenteerd in de zin dat het verzamelde management zich op de hei ten principale buigt over de P&C van de gemeentelijke organisatie, al dan niet in het bijzijn van de controllers. Soms zelfs begint men 'blanco', dus vergeet men even alle SMART doelstellingen en bijbehorende prestatie-indicatoren en noteert men op een leeg vel papier waarop men zélf stuurt en welke informatie men daarbij nodig heeft. In dergelijke gevallen worden weliswaar enige punten geïdentificeerd die iedere manager bij voorkeur permanent wil weten (zoals het percentage ziekteverzuim en de stand van de budgetten), maar ook openbaren zich grote verschillen die verband houden met onderscheiden werksoorten en met persoonlijke accenten in de aansturing. In sommige gevallen gaat het dan vervolgens 'fout' in de implementatie. De controllers maken van de oogst bijvoorbeeld een centraal, uniform 'dashboard' dat door alle managers moet worden gehanteerd – een sjabloon dus, in de woorden van Van Helden. Maar voor zover zo'n centraal dashboard onvoldoende aansluit op hun eigen behoefte maken de betrokken managers daarnaast natuurlijk toch weer hun eigen schaduwadministratie, al was het 'op de achterkant van een sigarendoos'.

In veel nieuwe P&C concepten wordt gesteld dat het 'georganiseerde wantrouwen' dat in de bestaande P&C cyclus zou zijn geïnstitutionaliseerd, plaats moet maken voor een sfeer van vertrouwen. In de literatuur worden hier vraagtekens bij geplaatst. Zo wijst Van Gunsteren erop dat vertrouwen in de democratie juist resulteert uit de vrijheid om gezond te wantrouwen (Van Gunsteren, 2006, p. 35). Zonder meer iedereen vertrouwen zou naïef en niet realistisch zijn.

Het voortouw en de uitwerking van de vernieuwingen liggen – ook al wordt er bestuurlijk toe besloten – in de meeste gevallen bij de controllers, dezelfde functionarissen dus die ook betrokken waren bij de aanvankelijke inrichting van de P&C cyclus. Het gevaar is dan aanwezig dat ook de vereenvoudiging van de P&C een onderonsje van vakgenoten wordt, waar de ambtelijke lijnfunctionarissen, bestuurders en volksvertegenwoordigers voorlopig verre van blijven. Op sommige plaatsen wordt wel geëxperimenteerd met vraaggerichte benaderingen. Controllers vragen dan bijvoorbeeld aan bestuurders waar zij op sturen en welke informatie zij daarvoor nodig hebben. Menigmaal komen controllers van zulke gesprekken terug met de mededeling: *'Die wethouder wéét helemaal niet waarop hij stuurt.'* Bij enig doorvragen bij beide gesprekspartners moet de conclusie dikwijls echter zijn dat de wethouder héél goed weet waar hij op stuurt. Onmiddellijk nadat de controller zijn werkruimte heeft verlaten pakt hij de telefoon of hij gaat de deur uit en zorgt voor

zijn eigen informatievoorziening. Maar in het gesprek met de controller ontstond de klik niet. De wethouder kwam niet voorbij zijn beeld dat de controller iemand is die bezig is met dingen waar hij als bestuurder niets aan heeft, en andersom kwam de controller niet voorbij zijn beeld dat de wethouder iemand is die geen verstand heeft van P&C.

Een opmerkelijk verschijnsel bij veel vernieuwingspogingen is de ontdekking dat gemeenteraadsleden hier vaak niet om staan te springen. Van die zijde valt dikwijls min of meer als reactie te vernemen: *'Blijf ons alsjeblieft alles geven. Liever meer dan minder. Nu krijgen we tenminste informatie. Vroeger kregen we veel minder van het college. En we maken zelf wel uit wat we er wel of niet mee doen.'* Maar wie in gesprekken met deze gemeenteraadsleden doorvraagt over het feitelijk gebruik van de aangeleverde informatie krijgt te horen dat bijvoorbeeld bepaalde informatie in de begroting toch wel moeilijk te vinden is, dat niet alles even begrijpelijk is, dat het al met al eigenlijk wel erg veel papier is en dat het bestuderen ervan veel tijd kost.

De vernieuwing in de P van planning - 'planning nieuwe stijl' – heeft dikwijls te maken met een accentverschuiving van al te dikke pakken papier waarmee clubs en mensen zichzelf op de kaart willen zetten met zo veel mogelijk imponeerjargon en niet altijd haalbare 'SMART' doelstellingen, naar een geprioriteerde, liefst doorge-rekende essentie. Men stelt zich vragen als: *'Wat willen we nu echt en kan dat ook echt en welke dingen vinden we minder belangrijk en doen we nu even (nog) niet?'* Zo'n plan kan in ultieme vorm bestaan uit één A4'tje met een matrix waarop enerzijds staat wat je gaat doen en wat van je gevraagd wordt (bij voorkeur in geprioriteerde volgorde) en anderzijds de capaciteit en kwaliteit die je hebt om dat waar te maken. Het verschil hiertussen is dan de managementuitdaging, zo nodig teruggelegd naar de politiek, om opnieuw of alsnog af te wegen wat wel en wat niet daadwerkelijk wordt opgepakt. De planning & control is zo bezien dus niet klaar als het plan klaar is, maar dan begint het pas. Oftewel: planning & control niet als instrumentatie, maar als communicatie. Momenteel verdwijnen echter bij veel overheidsorganisaties de plannen al gauw in een bureaulade, terwijl ze ook een middel zouden kunnen zijn om mee te sturen.

De vernieuwing in de C van Control tendeeft in de richting van digitale informatiesystemen, waaruit je met één druk op de knop de informatie krijgt op het moment dat je die als volksvertegenwoordiger, bestuurder of manager nodig hebt. Dus niet, zoals nu, om de zoveel tijd een dik pak papier met alles tegelijk waarin je de weg niet kunt vinden, maar alleen actueel en op maat dat wat je werkelijk gebruikt in de voortgaande interactie. Voor deze nieuwe control lijkt overigens een ander soort controllers nodig te zijn dan waarover gemeenten nu over het algemeen beschikken. Geen mensen die hun ziel en zaligheid leggen in bureaucratische formats en instrumenten, maar mensen die in samenspraak met de politiek-bestuurlijke en ambtelijke top zorgen dat er adequaat wordt geprioriteerd en in verbinding met de werkvloer wordt gestuurd. Ambtelijke leiders en controllers die samen zorgen dat de organisatie niet wordt overvraagd. Die, als het nodig is, nee durven te zeggen tegen bestuur en politiek en de papierbergen van de planning &

control cyclus drastisch terugbrengen tot dat waarop wel wordt gestuurd. Alles wat niet wordt gebruikt gaat overboord.

De 'publieke verantwoording' verandert niet alleen intern, maar ook extern van karakter: relatief meer horizontale c.q. maatschappelijke verantwoording, naast de traditionele verticale verantwoording aan de politiek. Deze ontwikkeling is van belang, ook voor de politiek, al was het maar omdat, zo kijkende, duidelijk wordt dat de verantwoordingsrelatie tussen bestuur en politiek vaak betrekkelijk en beperkt is. Het bestuur kan onmogelijk voor alles verantwoordelijk worden gehouden, omdat op de verschillende beleidsterreinen veel externe actoren – maatschappelijke partijen, andere overheden – betrokken zijn wier doen en laten 'in de ketens' door de lokale politiek onmogelijk te controleren valt, als je dat al zou moeten willen. Deze externe dimensie is complex en diffuus. Van Rijn en Van Twist onderscheiden bij publieke verantwoording een 'bovenstroom' en een 'onderstroom' (Van Rijn en Van Twist 2009). In de bovenstroom is publieke verantwoording volgens hen: cyclisch, vormvast, verplicht, systematisch, methodisch, integraal en gericht op transparantie. In de onderstroom echter is de publieke verantwoording volgens hen: specifiek, maatwerk, vormvrij, diepgaand, selectief, tijdelijk en niet-tijdgebonden, gericht op het wegnemen van knelpunten in de uitvoering van beleid. Daarbij kan de feitelijke verantwoording zijn teruggebracht tot – ook hier – één A4-tje met een overzicht van de meest betekenisvolle indicatoren en een korte verklarende tekst. *'De kracht van de verantwoordingsarrangementen in de onderstroom ligt besloten in de mondelinge toelichting op de korte en bondige rapportages. Dat creëert een hoorzittingachtige sfeer'* (Van Rijn en Van Twist 2009, p. 268).

### 3. Onderschrijding en budgetgaming

Zullen de geschetste vernieuwingsperspectieven leiden tot een effectievere P&C, die zal weten te voorkomen dat op ongelegen momenten 'financiële lijken' uit de kast vallen? Dat is nog de vraag, zoals ook intrigerend is dat sommige actoren kennelijk nog steeds 'anders' reageren dan de vernieuwers veronderstellen (zie de dialoog wethouder-controller die niet op gang komt, en de raadsleden die 'alles' willen hebben). Laten we, om deze spanning tussen techniek en gedrag beter te leren begrijpen, nog iets verder de diepte ingaan, aan de hand van het verschijnsel van de 'budgetgaming' en de daarmee samenhangende, in de praktijk stelselmatig voorkomende overschrijdingen en vooral ook 'onderschrijdingen', ook wel 'onderbesteding' of 'onderuitputting' genoemd. In het spraakgebruik wordt bij 'budgetgaming' al snel gedacht aan prijsvergelijking, maar hier gaat het om het spel waarmee bestuurders en ambtenaren proberen in het kader van de begrotingsvoorbereiding zoveel mogelijk budget binnen te halen voor de dingen die zij in het komende jaar willen doen. Vervolgens wordt dit nog eens dunnetjes overgedaan bij de begrotingsbehandeling in de politieke arena. Ingewijden noemen dit wel 'het verdelen van de budgetkrumels': het getouwtrek over de relatief kleine bestedingsruimte voor nieuw beleid. Verreweg het meeste ligt immers vast, is 'going concern' (soms meer dan 90 %). Het verschijnsel van de 'onderschrijding' hangt samen met een hoog ambitieniveau: waar je politiek toe besluit, daar moet je ook geld voor beschikbaar stellen – en het is nu eenmaal onmogelijk om 'alles tegelijk' op te pak-

ken, ook al is daartoe besloten en staat het in de begroting. De gedachte van betrokkenen bij een te hoge raming kan ook zijn dat je dan in ieder geval de mogelijkheid creëert om aan het werk te kunnen, ook al staat nog niet altijd helemaal vast of dit het geval zal zijn – omdat nu eenmaal in veel gevallen niet duidelijk is of en wanneer projecten ter hand kunnen worden genomen. Dat kan afhangen van allerlei factoren, zoals bijvoorbeeld nadere planinvulling, nog te volgen procedures, onderhandelen met aannemers, beschikbaar krijgen van gronden, enzovoort. Het andere uiterste is ook mogelijk: een veel te lage raming. Voor een bestuurder kan het immers uit oogpunt van politieke haalbaarheid soms juist weer handig zijn om een project goedkoper voor te stellen dan het in werkelijkheid zal worden – een te kostbaar project zou op politieke bezwaren kunnen stuiten en als je maar eenmaal aan het werk bent, dan kun je niet meer worden teruggefloten. Hoe dan ook, in beide gevallen – zowel bij een te ruime als bij een te krappe vergaring van middelen – is geen sprake van een realistische raming. Daar liggen veelal andere, politieke overwegingen aan ten grondslag, in plaats van alleen bedrijfseconomische.

Het is niet gebruikelijk dat raadsleden deze budgetgaming 'doorprikken' tijdens de behandeling van de begroting of de jaarrekening. Slechts in betrekkelijk weinig gevallen wordt uitgediept welke overwegingen en ontwikkelingen aan veranderende cijfers ten grondslag liggen. Op deze wijze kan natuurlijk geen sprake zijn van een integrale afweging waaraan het geld mede uit oogpunt van uitvoerbaarheid het beste kan worden besteed. Wie gemeentelijke begrotingen en vervolgens de op hetzelfde jaar betrekking hebbende jaarrekeningen naast elkaar legt, komt dikwijls tot de ontdekking dat aan de meeste projecten minder geld is besteed dan geraamd – soms helemaal niets, omdat ze in het geheel niet ter hand konden worden genomen –, terwijl sommige andere projecten die wel voortgingen of konden worden opgestart veel meer geld kosten dan geraamd. Dit wordt mede in de hand gewerkt door de onderhandelpraktijken van aannemers, die daar meestal veel gewiekster in zijn dan hun gemeentelijke tegenspelers.<sup>4</sup> In veel gemeenten overheerst de laatste jaren het beeld van de onderschrijding. Geld is dan ook zelden een probleem als je echt iets wilt, het kan altijd wel ergens worden gevonden. Dat is vervolgens ook het geval in de loop van het begrotingsjaar. Het is niet zo erg als iets niet in de begroting staat, want in de loop van het jaar wordt bij veel gemeenten moeiteloos gewerkt met enkele tientallen begrotingswijzigingen. Daardoor is per saldo het totaal aan baten en lasten in de jaarrekeningen toch nog hoger dan de begrotingen die voor het desbetreffende jaar waren opgesteld (Verhagen, 2009, p. 37).

Als het aan de kaak stellen van onderschrijdingen niet gebeurt bij de behandeling van de jaarrekening, gebeurt dat dan niet bij de bestuurlijke of ambtelijke tussenrapportages in de loop van het jaar? Nee, meestal ook niet. Evenmin als bij de jaarrekening pleegt de politiek bij tussenrapportages veel studie te maken van c.q.

<sup>4</sup> Zoals bijvoorbeeld wethouder Adri Duivesteijn van Almere onderstreept in een interview in *NRC Handelsblad* van 12 december 2009 ('Onderhandelen begint pas na tekenen contract – PvdA-wethouder Adri Duivesteijn over de logica van kostenoverschrijdingen bij grote bouwprojecten').

woorden vuil te maken aan de verschillen tussen gerealiseerde en geplande prestatiegegevens (Bovens en Schillemans, 2009). Dat heeft ook wel te maken met de aard van de aangeleverde informatie. De verantwoordingsinformatie is informatie die door het college is aangeleverd. Er is het college veel aan gelegen om ten overstaan van de politiek en de media goed over te komen. Dus wordt goed nieuws nog wat aangedikt en wordt slecht nieuws achtergehouden of verhuld. Wat op tafel ligt is bijna altijd weliswaar correcte, maar tegelijk enigszins steriele en niet gemakkelijk te doorgronden informatie. Iets dergelijks is speelt ook in het voortraject, dieper in de organisatie. Om te beginnen hebben de betrokken lijnambtenaren al weinig zin om de gevraagde verantwoordingsinformatie aan te leveren, want dat moeten ze al zo vaak: periodiek moeten ze voor de verschillende soorten en plannen ongeveer dezelfde informatie op formulieren invullen. Dat is geestdodend en het houdt hen af van hun eigenlijke werk. Bovendien hebben ze ernstige twijfel waar ze het voor doen, want er wordt in hun beleving toch niet op gestuurd en ze horen er sowieso weinig of niets van terug. Voor zover zij dan toch nog ongemakkelijke dingen aan het formulier toevertrouwen worden deze er vervolgens ergens op de hiërarchische ladder op weg naar de politieke arena wel uitgefilterd. Ofwel door verantwoordelijke managers, ofwel door de bestuurder die de zaak in het openbaar moet verdedigen. Dan moet er als het even kan geen tekst op tafel liggen waar je 'gelazer' mee kunt krijgen.

Als P&C in de praktijk zo werkt, moet je dan raadsleden, bestuurders en ambtenaren op cursus sturen om realistischer te leren begroten, of, in de woorden Van Helden, een beter ontwikkelde 'planning-attitude' bij te brengen? En moet je dan het P&C systeem instrumenteel verder zien te verbeteren, omdat het klaarblijkelijk nog niet goed genoeg werkt? Dat heeft weinig zin in situaties waarin sprake is van een voortgaand spel van 'budgetgaming', zowel in het kader van de begrotingsvoorbereiding als bij de begrotingsbehandeling en vervolgens in het gehele begrotingsjaar. Het spel om het verkrijgen van support voor belangrijk geachte doelen met inbegrip van de bijbehorende middelen wordt permanent gespeeld. Het stoort zich niet aan de rationele gedachte dat dit een kwestie van 'realistisch begroten' zou moeten zijn. Ook is het ongetwijfeld zo dat veel van de spelers het geheel van de begroting in financiële zin onvoldoende kunnen overzien. Het is te veel en te complex, het is meer iets voor financieel deskundige ambtenaren. Volksvertegenwoordigers vertrouwen erop dat het met die grote lijn wel goed zit en spelen graag het resterende politieke spel met de 'budgetkrumels'.

Dat het in de praktijk zo gaat wordt in de theorie overigens al heel lang onderkend. De wil en het vermogen om dikke, abstracte papierstromen te begrijpen en daar verstandige dingen mee te doen zijn kwestieus. Het 'rationele actor model' veronderstelt de aanwezigheid van een 'homo economicus' die beschikt over volledige informatie ten aanzien van aan hem voorgelegde beleidsproblemen, met inbegrip van alternatieve keuzemogelijkheden en de consequenties daarvan. Van daaruit kiest hij dan min of meer machinaal het alternatief dat hem uit oogpunt van algemeen of eigen belang het beste lijkt c.q. het meeste voordeel oplevert: 'nutsmaximalisatie' (Downs 1957; Niskanen 1971). Beslissers in de praktijk kunnen echter onmogelijk alles wat relevant is overzien. Ze beschikken over een 'beperkte

rationaliteit', waardoor zij doorgaans genoegen nemen met een minimaal bevredigende oplossing (Simon, 1967). De excellentie en perfectie die de stukken oproepen, zijn aan het doen en laten van gewone mensen niet gegeven. Daar komt bij dat het niet alleen een kwestie is van 'niet kunnen', maar vaak ook van 'niet willen'. Politici kunnen allerlei redenen hebben om doelen juist niet SMART te formuleren: de 'scharrelruimte' van Van Helden en bijvoorbeeld om te voorkomen dat wordt ontdekt wat iets werkelijk kost of dat er helemaal geen capaciteit is om het uit te voeren. Ambtenaren kunnen allerlei redenen hebben om dat juist niet te zeggen tegen elkaar en tegen hun bazen, bijvoorbeeld omdat ze een klus graag uitvoeren of juist helemaal niet. Sommige projecten kunnen in het leven geroepen om voorlopig van een probleem af te zijn; van zulke projecten is het helemaal niet de bedoeling dat ze serieus worden opgepakt en enig inhoudelijk effect sorteren, ze zijn juist succesvol als ze ongemerkt opeens zijn verdwenen en je er nooit meer iets van hoort. Ergo: in de voortgaande interactie van betrokkenen zitten tal van mechanismen die de technisch-rationele perfectie van het P&C systeem stelselmatig ondermijnen.

#### 4. Omgekeerde informatiepiramide

Hoe erg is het dat de technisch-rationele rationaliteit van de 'bovenstroom' klaarblijkelijk op gespannen voet staat met de politiek-menselijke rationaliteit van de 'onderstroom'? Interessant is in dit verband de visie van Brunsson, die spreekt van een 'georganiseerde hypocrisie' (Brunsson, 2007). De wereld van de politieke besluitvorming kent volgens hem een eigen dynamiek en eigen soort output, die een andere is dan de klassieke gedachte van de bureaucratische piramide en de daaraan gelieerde controlmechanismen doen veronderstellen. De veronderstelling in de klassieke benadering is dat politieke besluiten een-op-een zullen (moeten) worden uitgevoerd door de ambtelijke organisatie. Het is volgens Brunsson veeleer andersom: politiek wordt vooral besloten over wat door de organisatie wordt aange-reikt en het belangrijkste daarvan is dat de buitenwereld – via de media – gelooft dat het goed is wat er gebeurt (Brunsson, 2007, p. 86). Politieke woorden en besluiten versimpelen echter de werkelijkheid en staan betrekkelijk los van de complexiteit van het dagelijks handelen. *'People may talk or decide about a certain action but act in the opposite way. The result is hypocrisy'* (Brunsson, 2007, p. 112). Dit kan volgens hem ook niet anders. Hypocrisie is bij Brunsson niet iets verwerpelijks, maar een noodzakelijk overlevingsmechanisme. Politieke woorden en besluiten hebben een symbolische en legitimerende functie: ze creëren stabiliteit en het vertrouwen dat er verantwoordelijkheid wordt genomen voor wat ons als burgers zorgen baart maar wat we zelf niet kunnen oplossen. *'Daar hebben we de politiek voor.'* Daardoor krijgen we de ruimte om te doen wat we zelf belangrijk vinden. *'Politics and the politicians are more important, more crucial, to our culture than the hierarchic metaphor implies'* (Brunsson, 2007, p. 110).

In de benadering van Brunsson wordt het idee van de lineair-causale informatiepiramide min of meer omgekeerd, of in ieder geval drastisch genuanceerd. Deze gedachte is niet nieuw. Een vergelijkbare essentie is te vinden bij andere auteurs die (het belang van) het symbolische karakter van de politiek en de daarmee sa-



menhangende ontkoppeling van beleid en uitvoering benadrukken (zie bijvoorbeeld Edelman, 1977; March en Olsen, 1989; Meyer en Rowan, 1989).

De benadering van Brunsson schiet wellicht ook wat door. In de praktijk is sprake van een complexe wisselwerking tussen enerzijds wat politici en (met name) bestuurders willen en doen en anderzijds wat ambtenaren willen en doen. Als een bestuurder opeens iets wil, dan begint wel degelijk een aantal ambtenaren te rennen. Dan is er dus wel een direct verband tussen 'talks' en 'actions'. Tegelijk zijn alle verschillende niveaus bezig met min of meer eigenstandige handeling- en leerprocessen en houden velen slechts de schijn op dat zij rennen. Toch voegt de benadering van Brunsson ook weer een nuance toe: zowel de opvatting dat de overheid alsnog bedrijfsmatiger c.q. effectiever en efficiënter moet werken als de opvatting dat bedrijfsmatig werken niet zou passen bij de overheid, wordt hiermee in een ander licht geplaatst.

#### Literatuur

- Aardema, H. (2010), *Voorbij de hypocratie – Innovatiekansen voor volksvertegenwoordigers en mensen om hen heen*, Kluwer, Deventer
- Bovens, M., T. Schillemans (red.) (2009), *Handboek publieke verantwoording*, Lemma, Den Haag
- Brunsson, N. (2007), *The Consequences of Decision-Making*, Oxford
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row Publishers, New York
- Edelman, M. (1977), *Political Language – Words That Succeed and Policies That Fail*, Academic Press, New York
- Van Gunsteren, H. (2006), *Vertrouwen in de democratie*, Van Gennep, Amsterdam
- Helden, G.J. van (1998), *BBI in de praktijk – Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten*, Shaker Publishing, Maastricht
- March, J.G., J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions – The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York
- Meyer, J.W., B. Rowan (1991), *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, in: W.W. Powell, P.J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizations Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago / Londen, pp. 41-62
- Niskanen, W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton, Chicago
- Rijn, R. van, M. van Twist (2009), *Verantwoorde vernieuwing? Innovatie van publieke verantwoording*, in: M. Bovens, T. Schillemans (red.), *Handboek publieke verantwoording*, Lemma, Den Haag, p. 255
- Simon, H.A. (1967), *Administrative Behavior – A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, The Free Press, New York, (oorspr. 1947)
- Van Thiel, S., F.L. Leeuw (2002), *The Performance Paradox in the Public Sector*, *Public Performance & Management Review*, vol. 25, no. 3, pp. 267-281
- Verhagen, J. (2009), *Overdaad schaadt*, *Binnenlands Bestuur*, 29 mei 2009, p. 37