

Bedrijfsmatige schijnbewegingen

Harrie Aardema

Bedrijfsmatige schijnbewegingen

Over BBI, verstaffing en waarde-interactionisme

© H. Aardema, Leusden, 2002

Uitgever: Bestuur & Management Consultants, Leusden

Vormgeving: Actorion Communicatie Adviseurs, Velp

Druk: Coers en Roest b.v., Arnhem

NUGI: 780, 800, 805, 823

Trefwoorden: BBI, bestuurskunde, publiek management, planning & control

ISBN: 90-807543-1-5

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende op het auteursrecht.

Aan de samenstelling van deze uitgave is uiterste zorg besteed. Voor eventuele schade die zou kunnen voortvloeien uit enige fout of onvolledigheid die in dit boek mocht voorkomen aanvaardt de uitgever noch de auteur aansprakelijkheid.

Voorwoord

Dit boek bevat een verkorte weergave van het boek *Doorwerking van BBI, Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten*. Dat boek diende 21 november 2002 als proefschrift aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Met deze verkorte weergave wordt de inhoud van het proefschrift voor een breder publiek beschikbaar en toegankelijk gemaakt. De doelgroep is: bestuurders, managers en controllers bij overheids- en semi-overheidsorganisaties, adviseurs, opleiders, studenten en wetenschappers voor wie kennisneming van de hoofdlijnen van de materie volstaat.

De tekst is, in vergelijking met het oorspronkelijke boek, zeer gecomprimeerd weergegeven. Het accent is gelegd op de praktische herkenbaarheid en relevantie.

Het hoe van het onderzoek krijgt nu relatief minder aandacht dan het wat.

De onderzoeksresultaten worden samengevat weergegeven. De bedoelingen van BBI, die in de oorspronkelijke versie per BBI-fase, BBI-uitgangspunt en BBI-doelstelling uitgebreid uit de doeken werden gedaan, blijven beperkt tot de summiere weergave van de inhoud van BBI in hoofdstuk 1.

De methodische en theoretische onderdelen zijn drastisch ingekort.

De probleemstelling en onderzoeksvragen zijn niet geëxpliciteerd.

Begrippen zijn niet steeds gedefinieerd. Samenvattingen, tabellen, bijlagen en noten zijn weggelaten. Literatuurverwijzingen zijn geminimaliseerd en tussen haakjes in de hoofdtekst opgenomen. Verder is de uitgebreide index verdwenen. Wel is een lijst met de betekenis van gebruikte afkortingen aanwezig.

De grote lijn van het betoog is gehandhaafd, maar voor nuances, onderbouwingen, toelichtingen (en dankwoorden) dient het proefschrift zelf te worden geraadpleegd.

Harrie Aardema

Inhoud

1.	Inleiding	8
1.1.	Onderwerp	8
1.2.	Werkwijze	9
2.	Theoretisch kader	10
2.1.	Nieuw Publiek Management	10
2.2.	Bedrijfsmatig werken	10
2.3.	Doorwerking van BBI	11
2.4.	Waardering van BBI	14
3.	Veranderingsbeweging	15
3.1.	Wortels van BBI	15
3.2.	Cultuurdrive: financiële stress	15
3.3.	Start BBI-project Binnenlandse Zaken (1987 – 1989)	17
3.4.	Overname BBI-project door Stichting BBI	18
3.5.	Verspreiding van BBI	20
3.6.	(Relatieve) neergang van BBI	22
4.	Instrumenten	24
4.1.	Fase 1	24
4.2.	Fase 2	24
4.3.	Fase 3	24
4.4.	Fase 4	24
4.5.	Fase 5	25
4.6.	Fase 6	25
4.7.	Fase 7	25
5.	Gedragsveronderstellingen	26
5.1.	Uitgangspunt 1	26
5.2.	Uitgangspunt 2	27
5.3.	Uitgangspunt 3	29
5.4.	Uitgangspunt 4	31
5.5.	Uitgangspunt 5	32
6.	Effectbereiking	35
6.1.	Doelstelling 1	35
6.2.	Doelstelling 2	35
6.3.	Doelstelling 3	35
6.4.	Gewenste neveneffecten	35
6.5.	Ongewenste neveneffecten	36
6.6.	BBI en bureaucratietheorie	39

7.	Waardering	43
7.1.	Sterke en zwakke punten	43
7.2.	Het geloof in het idee BBI	44
7.3.	Collectieve rationaliteit en institutionele isomorfie	44
7.4.	BBI als symboliek en verbale vernieuwing	46
7.5.	BBI en normbesef	47
7.6.	Analytische en communicatieve rationaliteit	48
7.7.	Individuele rationaliteit en institutionele amorfie	49
7.8.	BBI en bestuurskunde	51
7.9.	BBI en contextmanagement	53
	Literatuur	57
	Gebruikte afkortingen	60

1. Inleiding

1.1. Onderwerp

'De overheid moet bedrijfsmatiger functioneren'. Dat is sinds de jaren tachtig een wijd verbreide gedachte. De internationale verzamelnaam ervan luidt: 'New Public Management' (gebruikelijke afkorting: NPM).

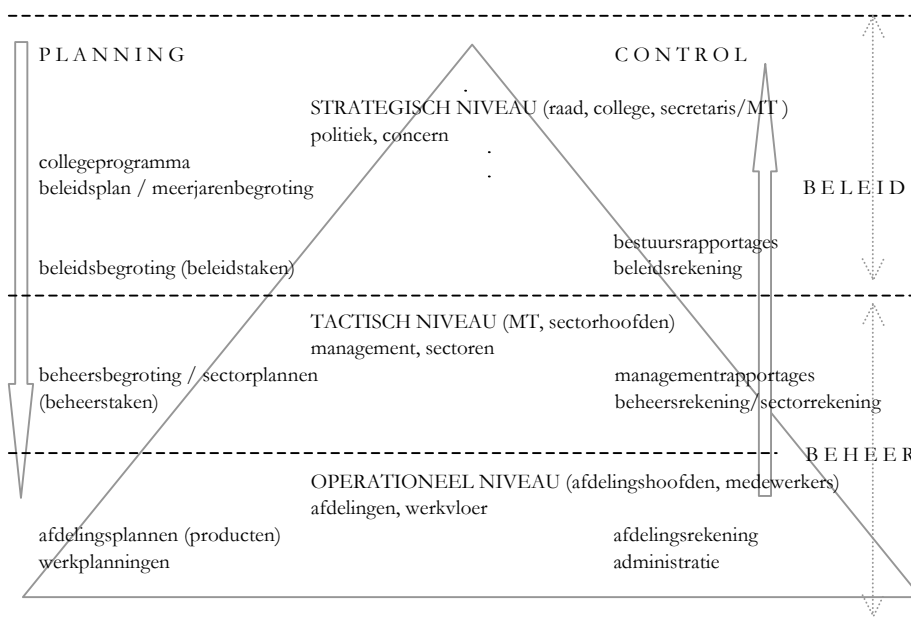
Dit boek bevat een evaluatie van BBI. Aanvankelijk was BBI een afkorting van: '*beleids- en beheersinstrumentarium*', later van: '*bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie(voorziening)*' (Houwaart e.a., 1995).

BBI staat voor bedrijfsmatig werken door de Nederlandse gemeenten. BBI was van 1987 tot 1989 een project van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De Stichting BBI werd in 1989 door de gemeentelijke koepelorganisaties FAMO, VGS en VNG in het leven geroepen en bestond tot eind 1995. Zij adviseerde en begeleidde gemeenten – en desgevraagd ook andere organisaties – bij het invoeren van BBI.

De inhoud van BBI kan in de volgende punten worden samengevat.

- | | |
|-----------------|---|
| Fase 1: | Vertaling van politieke wensen en verlangens in concrete beleidsplannen. |
| Fase 2: | Van beleidsplannen en meerjarenbegroting, via afdelingsplannen en sectorplannen naar een begroting. |
| Fase 3: | Aanpassing van de organisatie ten behoeve van een doelmatige uitvoering van het beleid en verbetering van de informatievoorziening. |
| Fase 4: | Ontwikkeling van tussentijdse management- en bestuursrapportages. |
| Fase 5: | Ontwikkeling van jaarverslag en jaarrekening als beleidsinstrumenten. |
| Fase 6: | Ontwikkelen van (bedrijfs)normen en (bestuurlijke) kengetallen. |
| Fase 7: | Ontwikkeling van een instrumentarium voor maatschappelijke effectmeting. |
| | |
| Uitgangspunt 1: | Sturing op hoofdlijnen door de politiek. |
| Uitgangspunt 2: | Integrale verantwoordelijkheid voor leidinggevend. |
| Uitgangspunt 3: | Resultaatverantwoordelijkheid door taakstellende afspraken. |
| Uitgangspunt 4: | (Door-)decentralisatie en heldere afbakening van taken en bevoegdheden. |
| Uitgangspunt 5: | Periodieke toetsing en verantwoording van resultaten. |
| | |
| Doelstelling 1: | Een versterking van de positie van de gemeenteraad. |
| Doelstelling 2: | Een betere beheersing van de organisatie. |
| Doelstelling 3: | Een toename van de klantgerichtheid. |

Schematisch kan BBI als informatiecyclus en informatiepiramide worden uitgebeeld.



1.2. Werkwijze

Welke materialen zijn beschikbaar voor een evaluatie van BBI?

In de eerste plaats zijn er de dossiers die betrekking hebben op het ontstaan en het verloop van het BBI-project. Het archief van de Stichting BBI stond bij het onderzoek volledig ter beschikking. Daarnaast zijn er de publicaties, geschriften en brochures van de Stichting BBI. Hierin zijn de oorspronkelijke bedoelingen van BBI neergelegd.

In de tweede plaats is een inventarisatie gemaakt van beschikbaar empirisch (onderzoeks)materiaal over de implementatie van BBI of onderdelen daarvan. Dit betreft een selectie uit gepubliceerde inzichten (rapporten, vaktijdschriften, boeken) in de jaren na het expireren van de Stichting BBI (met name: Derksen e.a., 1996, Moret, 1997; Welschen, 1997; Van Kerkhoff e.a., 1998; Van Helden, 1998/1999/2002; Denters, De Jong en Van der Kolk, 1999; Ter Bogt, 1999/2000; Leeuw en Van Gils, 2000; Bordewijk en Klaassen, 2000).

Naast de archief- en literatuurstudie zijn interviews gehouden met betrokkenen en deskundigen.

2. Theoretisch kader

2.1. Nieuw Publiek Management

Als internationale klassieker over NPM geldt het boek *Reinventing Government* (Osborne en Gaebler, 1992). BBI en NPM vertonen verwantschap, maar verschillen ook op enkele punten. Het grootste verschil is dat BBI vooral het accent legt op de gang van zaken binnen de overheidsorganisatie, terwijl NPM zich meer richt op de manier waarop de overheid zich zou moeten opstellen richting de samenleving. Een ander verschil is dat BBI concretere managementtools verschaft dan het NPM van Osborne en Gaebler.

De verwantschap tussen NPM en BBI is opmerkelijk, omdat BBI niet aantoonbaar door NPM is beïnvloed. Opmerkelijk is echter ook dat de in vele landen ontstoken ‘public management reform’ significant overeenkomstige trekken vertoonde (Peters, 2001). Dit wordt wel toegeschreven aan zogenaamde ‘*epistemic communities*’ (Laughlin en Pallot, 1998). Aannemelijk is inderdaad dat (vak)bladen, boeken, computers, (congres)bijeenkomsten en andere soorten van media en contacten een grensoverschrijdende geloofs- en normbeïnvloeding bewerkstelligden. Langs deze weg konden uiteindelijk in veel landen soortgelijke bewegingen ontstaan, ook al leken deze autonoom en onafhankelijk ten opzichte van elkaar te zijn.

2.2. Bedrijfsmatig werken

De argumenten op grond waarvan de overheid naar haar aard niet als een particulier bedrijf mag worden gezien en behandeld, zijn in de literatuur uit en te na uitgewisseld. Particuliere bedrijven functioneren door de bank genomen helemaal niet doeltreffender, doelmatiger en aanvaardbaarder dan overheidsorganisaties (Hoogerwerf, 1995). Ook bedrijven zijn nogal eens ineffectief, bureaucratisch, weinig kostenbewust, enzovoort.

Hoe komt het dan dat toch algemeen lijkt te worden verondersteld dat particuliere bedrijven per definitie beter (rationeler) functioneren dan overheidsorganisaties?

De vraag zou op negatieve wijze beantwoord kunnen worden: vanuit een klassiek minderwaardigheidscomplex van een stereotiepe overheid. Dit is de afrekening met het klassieke beeld van de ambtenaar als *pars pro toto* van de overheid als geheel: passief, langzaam, weinig betrokken en dus niet klantvriendelijk, rigide vasthoudend aan procedures en dus formeel en afstandelijk. Bedrijfsmatig werken is dan vooral anti-bureaucratisme: hoe dan ook niet te veel registratie, rapporten, administratie, ambtelijk gedrag, trage besluitvorming, lange procedures.

De vraag zou ook op positieve wijze beantwoord kunnen worden: vanuit een ideaalbeeld van organisatorisch functioneren, een kwaliteitsnorm voor gemeentelijke beleidsvorming en bedrijfsvoering. Onder kwaliteit kan daarbij worden verstaan: de hoogst haalbare norm van effectiviteit (doeltreffendheid) en efficiency (doelmatigheid), aangevuld met heersende normen van democratie (aanvaardbaarheid, legitimiteit) en rechtmatigheid (ook: integriteit).

2.3. Doorwerking van BBI

Evaluatieonderzoeksbenaderingen gaan vaak uit van een objectgeoriënteerde planningsopvatting: het beleid beoogt bepaalde doelen c.q. effecten te bewerkstelligen (= het object) en door middel van evaluatieonderzoek wordt nagegaan in hoeverre dat is gelukt.

Objectgeoriënteerde evaluaties leiden, vooral bij bovenlokaal beleid waarvan het de bedoeling is dat het lokaal wordt uitgevoerd, bijna altijd tot de vaststelling dat de doelen niet zijn bereikt zoals beoogd: de doorwerking van het beleid valt tegen. Soms ook blijkt dat de beoogde effecten ofwel niet traceerbaar zijn, ofwel vertroebeld door onvoorziene neveneffecten. Vaak wegen de kosten niet op tegen de baten. De onvermijdelijke conclusie is dan dat het beleid in kwestie min of meer heeft gefaald. Dergelijke evaluatieuitkomsten zijn tamelijk voorspelbaar en hebben iets onbevredigends. De inhoud van het beleid kan in de afwegingen in de praktijk immers wel degelijk een rol van betekenis hebben gespeeld.

Faludi heeft tegenover de objectgeoriënteerde planningsopvatting de beslissingsgeoriënteerde planningsopvatting geplaatst (Faludi, 1987). Volgens Faludi is top-down en ex ante blauwdrukplanning niet goed mogelijk. In zijn opvatting is het realistischer om uit te gaan van een meer procesmatig gerichte planning. Deze is als het ware een gids voor de praktijk bij de te nemen beslissingen in het kader van de beleidsuitvoering. Het object van planning wordt daarmee niet meer gevormd door de te bereiken materiële doelen c.q. effecten. Het object is de schakel daarvòòr: het beslissingsgedrag van uitvoerende actoren in de praktijk.

Een dergelijke planningsopvatting brengt ook een andere evaluatieonderzoeksbenadering met zich mee. De primaire inzet is niet meer het vaststellen van de mate van beoogde doel- c.q. effectbereiking van het uitgangsbepaald (hiervoor gebruikt Faludi het begrip 'conformance'), maar de mate waarin het uitgangsbepaald een rol van betekenis heeft gespeeld in de beslissingsprocessen in de praktijk van de beleidsuitvoering (hiervoor gebruikt Faludi het begrip 'performance').

Herweijer, Hummels en Van Lohuizen omschrijven het begrip doorwerking als *'de mate waarin belangrijke geachte perspectieven (visies, probleemdefinities, waarden,*

oplossingsrichtingen) worden *opgepikt door relevante actoren*' (Herweijer, Hummels en Van Lohuizen, 1990). Van doorwerking is sprake als de desbetreffende perspectieven *'een serieuze rol spelen in de plan- en besluitvorming'*. De vraag wat een serieuze rol is, wordt door de auteurs beantwoord aan de hand van drie aandachtspunten: bekendheid, overweging en instemming. Ten aanzien van elk van de aandachtspunten moet aan de volgende minimumvoorwaarden worden voldaan.

- *Bekendheid*: de beleidsmaker is bekend met de inhoud van de boodschap. Gedetailleerde kennis over de strekking of de achtergronden van de boodschap is geen vereiste. Minimale voorwaarde om van doorwerking te kunnen spreken is dat de beleidsmaker een min of meer juist beeld heeft van de inhoud van de boodschap.
- *Overweging*: de beleidsmaker neemt de boodschap in overweging. Dit kan verschillende vormen aannemen: de boodschap kan in de besluitvorming worden betrokken, de beleidsmaker kan er uitdrukkelijk naar verwijzen of hij neemt het als uitgangspunt voor verdere beleidsontwikkeling. Het in de verdere plan- of besluitvorming betrekken van de boodschap is voldoende om van doorwerking te kunnen spreken.
- *Instemming*: de beleidsmaker stemt in met de boodschap. De minimumeis die door de auteurs aan de instemming wordt gesteld is dat de beleidsmaker tenminste een vergelijkbare probleemdefinitie, visie, waarde of oplossingsrichting hanteert. Doorwerking hoeft niet te betekenen dat de boodschap precies wordt overgenomen zoals zij is verwoord. Van belang is dat de perspectieven hebben bijgedragen aan een *'verbreding van de nageschakelde besluitvormingsprocessen'*.

Deze drie aandachtspunten behelzen drie verschillende, oplopende gradaties van doorwerking. Instemming met de boodschap is pas mogelijk als deze in overweging is genomen. Overweging van de boodschap is pas mogelijk als men met de boodschap bekend is. Er is als het ware sprake van een doorwerkingstrap.

Mastop en Faludi omschrijven het begrip doorwerking als volgt: *'Van doorwerking van plan- of beleidsuitspraken is sprake, indien die uitspraken een aanwijsbaar onderdeel uitmaken van besluitvormingsprocessen van door de planmaker geadresseerde actoren (inclusief de planmaker zelf) dan wel zich geadresseerd voelende actoren, om het even of de resultaten daarvan corresponderen met de onderzochte uitspraken of niet'* (Mastop en Faludi, 1993).

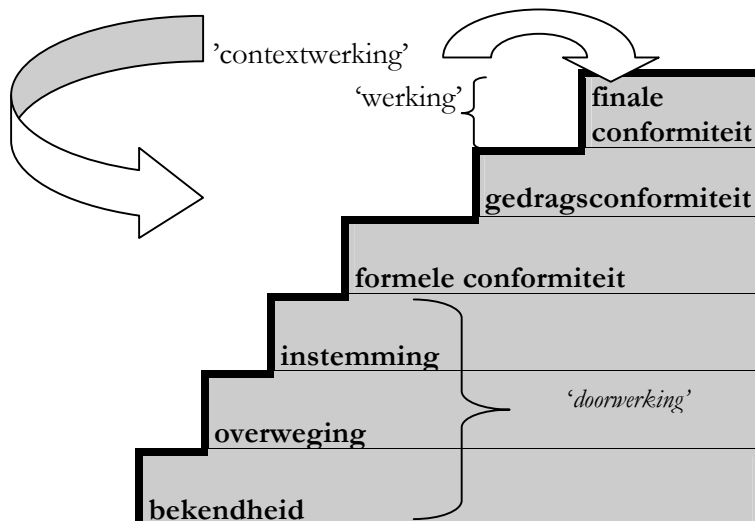
Naast het *'theoretisch principe van doorwerking'* (*'performance'*) onderscheiden Mastop en Faludi in het kader van doorwerkingsonderzoek het *'methodisch principe van conformiteit'* (*'conformance'*). Daarbij zijn volgens deze auteurs de volgende vragen van belang:

- zijn de beleidsuitingen van de doelgroep(en) te herleiden tot de relevante planuitspraken en corresponderen zij daarmee (*formele conformiteit*)?
- handelen de aangesprokenen er ook naar (*gedragsconformiteit*)?
- is het uiteindelijk effect conform de oorspronkelijke intenties en doeleinden: heeft men in de maatschappelijke werkelijkheid (het materiële object van beleid) datgene bereikt wat men wilde (*finale conformiteit ofwel doelbereiking*)?

Aangetoonde disconformiteit moet niet per definitie worden gezien als falend beleid, maar als min of meer normaal en te verwachten verschijnsel, aldus Mastop en Faludi. Toch is de mate van conformiteit in zekere zin ook te beschouwen als doorwerking. De drie vormen van conformiteit die Mastop en Faludi onderscheiden, zijn als het ware hogere traptreden op de doorwerkingstrap.

Bij doorwerking kan tegelijkertijd of eerder sprake zijn van ideeën, activiteiten en effecten die lijken op en mogelijk zelfs niet te onderscheiden zijn van ideeën, activiteiten en effecten die het gevolg zijn van het onderzochte beleid, maar daar toch min of meer los van staan. Dit verschijnsel kan 'contextwerking' worden genoemd: de stroom van gebeurtenissen waaraan het onderzochte beleid ontspruit en waarvan het de loop misschien beïnvloedt maar waarvan het in feite onlosmakelijk deel uitmaakt.

Schematisch kan het voorgaande als volgt worden weergegeven.



2.4. Waardering van BBI

De te hanteren evaluatiecriteria gaan verder dan de doorwerkingscriteria alleen. Evalueren omvat ook het beoordelen van BBI: de poging tot het achteraf vaststellen van ‘sterke’ en ‘zwakke’ punten en van het praktisch nut. Dit refereert aan een ander soort criteria dan het waarnemen van doorwerking. Beoordelen gaat een stapje verder. Want wat is sterk en zwak? Wat is praktisch nut? Wie bepaalt wat dat is? Het gemeenteraadslid dat zich ondanks de beschikbaarheid van instrumenten nog steeds niet in de positie voelt om betere politieke keuzes te kunnen maken zal hier bijvoorbeeld anders tegenaan kijken dan het hoofd financiën dat mogelijkwerwijs een beter zicht heeft gekregen op bepaalde interne informatiestromen. Dat kan bovendien per gemeente verschillen.

Met betrekking tot BBI is het wel van belang om te zien dat er verschil en spanning bestaat tussen: *normen* (opvattingen over hoe het in de werkelijkheid zou moeten toegaan, met inbegrip van informele en soms verborgen regels), *waarden* (aan zulke werkelijkheidsopvattingen ten grondslag liggende, vaak diep verankerde persoonlijke beweegredenen, gevoelens, belangen, voorkeuren, smaken, theorieën) en *feiten* (door normen en waarden beïnvloede waarnemingen en interpretaties van de werkelijkheid).

Cultuur is het geheel van vooral impliciete regels (waarden) volgens welke een groep van mensen (een land, een organisatie of een bevolkingsgroep) zich feitelijk wil gedragen. *Empirie* is de rationele ervaring van feiten: ervaring als bron van kennis.

3. Veranderingsbeweging

3.1. Wortels van BBI

De inhoudelijke wortels van BBI reiken tot zeker het begin van de vorige eeuw. De boodschap van BBI is al heel oud. Zij hoefde niet bedacht te worden. Zij ontwaakt zodra er weer een aanleiding is. Dan wordt zij telkens opnieuw als unieke boreling met enthousiasme verwelkomd.

Over de thans als eigentijdse noodzaak bedachte programmabegroting werd een kleine honderd jaar geleden ook al gesproken (Lee en Johnson, 1977).

In de jaren zestig werd bij de Amerikaanse departementen het *‘Planning-Programming-Budgeting-System’* ingevoerd, afgekort: PPBS. De PPB-cyclus kende vier fases: planning (voorbereiding en besluitvorming), programming, budgeting (uitvoering), control (evaluatie en bijsturing). PPBS kreeg internationaal veel navolging. Er is veel over geschreven. De gelijkenis met BBI is treffend. In de jaren zeventig werd in de Verenigde Staten het *‘Management by Objectives’* (MBO) omarmd. Dit model kwam in feite neer op de in het bedrijfsleven toegepaste divisiestructuur. Daarbij werd aan decentrale eenheden (‘business units’, resultaatgebieden) meer zelfstandigheid bij de uitvoering gelaten, mits passend binnen centrale doelstellingen.

In Nederland doken in de jaren tachtig op ruime schaal begrippen op als besturen op afstand, contractmanagement, resultaatverantwoordelijke eenheden, output- en effectverantwoordelijkheid, prestatiebegroting, kengetallen, rapportagesystemen, controllerfuncties en cultuurverandering. Steden als Tilburg, Delft en Groningen waren midden en eind jaren tachtig druk bezig met het invoeren hiervan. In de literatuur werden diverse stimulerende bijdragen geleverd.

3.2. Cultuurdrive: financiële stress

Verandering in gewenste gedragspatronen betekent dat er iets is gebeurd dat mensen belangrijk genoeg hebben gevonden om fundamenteel anders tegen daarmee corresponderende waarden aan te kijken. Dit ‘iets’ zou een cultuurdrive kunnen worden genoemd.

Volgens Hood hangt de mate waarin NPM aanslaat vooral af van het motief (bijvoorbeeld financiële problemen of een te grote collectieve sector) en de gelegenheid (een geïntegreerd politiek systeem, waarbij de top in staat is om veranderingen af te dwingen) (Hood, 1995). Van Helden heeft deze macrolijn doorgetrokken naar de microlijn van individuele organisaties en spreekt in dat verband van de *‘financiële stress hypothese’* (Van Helden, 1998). Volgens deze hypothese gaat een slechte financiële positie samen met veel inspanningen op het terrein van moderne planning & control, terwijl omgekeerd

een goede financiële positie aanleiding geeft tot weinig initiatieven op dit punt. Overigens wordt bij Van Helden de financiële stress-hypothese slechts in bescheiden mate bevestigd.

Financiële stress staat in een klein land als Nederland niet op zichzelf, maar is sterk onderhevig aan internationale invloeden. Alle OECD-landen gingen in de loop van de jaren zeventig gebukt onder een economische recessie. Een belangrijke factor was de stijging van de olieprijs, waardoor financieringstekorten stegen en initiatieven ontstonden tot verhoging van belastingen en/of reductie van uitgaven. Deze ontwikkelingen hadden op veel plaatsen hun weerslag op de praktijk van het publieke management.

Begin jaren tachtig verschenen in Nederland diverse publicaties over de positie van de overheid in de ontstane situatie. De economische conjunctuur plaatste in eerste instantie de rijksoverheid voor een probleem. Dit leidde tot de zogenaamde *'grote operaties'*: deregulering, heroverweging, privatisering, decentralisatie, personeelsreductie, reorganisatie rijksdienst. Met name vanaf ongeveer 1980 werd de geldstroom uit het gemeentefonds door de gemeenten als ontoereikend ervaren.

In de jaren zeventig was publiek management in theorie en praktijk nog voor een belangrijk deel gefocust op rationele beleidsanalyse en -planning, in relatie tot de op te lossen maatschappelijke problemen. Om de doelmatigheidskant bekommerde men zich nog niet zo zeer. De sfeer veranderde vooral nadat het kabinet Van Agt (1977 – 1981), niet gehinderd door enige ideologische hang naar meer marktgerichtheid, de omslag naar meer bezuinigen inzette. Vanaf de forse ombuigingen van het eerste kabinet-Lubbers in 1982 kwamen woorden als *'pragmatisme'*, *'no-nonsense'* en *'de broekriem aanhalen'* in de mode. De financiële deskundigen grepen hun kans. Zij wierpen zich op als de belangrijkste gemeentelijke adviseurs, zowel in de praktijk als in de theorie.

CIVOB, het overkoepelend orgaan van de bestuursacademies, kwam met een nieuwe leergang *'Financieel Management In Gemeenten'* (FIMIG). Hiervan ging op zichzelf weer een belangrijke invloed uit op de verdere financiële vernieuwingsdynamiek. Financiële docenten en cursisten ontmoetten en spraken elkaar binnen en buiten de klaslokalen, er werd over geschreven en over 'gecongreteerd', er ontstond enige olievlekwerking. Wetenschappers, opleidings- en adviesbureaus haakten hierop in met populaire bedrijfsmatige managementconcepten.

In samenhang met de geschetste maatschappelijke ontwikkelingen kan de vraag waarom BBI is opgekomen worden gerelateerd aan het ontstaan van nieuwe regelgeving. Voorbereidingen en aankondigingen op dit punt waren van invloed op het gevoel bij gemeenten dat er dingen moesten veranderen. Met name kunnen worden genoemd: de Financiële Verhoudingswet 1984, de ontwikkelingen die uiteindelijk hebben geleid tot vernieuwing van de

Gemeentewet per 1 januari 1994 en de wijzigingen van de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften per 1 januari 1985 (en vervolgens die per 1 januari 1995).

3.3. Start BBI-project Binnenlandse Zaken (1987 – 1989)

Bedenker van de naam BBI was J. Hoff van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, tevens voorzitter van de commissie voor de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften. In een rapportage van een ambtelijke voorbereidingsgroep van mei 1987 stond het project *'Beleids- en Beheersinstrumentarium'* voor de eerste maal beschreven (Binnenlandse Zaken, 1987). Deze voorbereidingsgroep voorzag dat het project *'Beleids- en Beheersinstrumentarium'* per 31 december 1988 zou kunnen eindigen. In de kiem van dit deelproject waren veel ingrediënten van het latere BBI-project aanwezig.

De projecttrekkers van Binnenlandse Zaken gingen niet 'vanuit de ivoren toren' aan het werk, maar gingen 'de boer op'. Dit gold in de eerste plaats een aantal proefgemeenten, maar er werd ook overtuiging bij en samenwerking met andere departementen en met de gemeentelijke koepelorganisaties VNG, VGS en FAMO gezocht. Er werden vele en veelsoortige activiteiten georganiseerd. Daarbij was sprake van nieuwsbulletins, regionale en andere bijeenkomsten, voorlichtingsactiviteiten en initiatieven om een en ander in te bouwen in vorming en opleiding.

Een BBI-dag in Apeldoorn op 25 november 1987 trok ongeveer 600 bezoekers. Dit was de eerste maal dat BBI op grote schaal in de publiciteit werd gebracht. In december 1987 organiseerde Binnenlandse Zaken een BBI-werkconferentie in Utrecht. Op 23 maart 1988 was er een FAMO-themadag *'BBI onder de loep'* in Drachten en op 29 maart een tweede BBI-werkconferentie in Utrecht. Een landelijke BBI-ideeënmarkt op 17 november 1988 in Apeldoorn trok 1.500 bezoekers. Het uitdragen van de BBI-gedachte op deze 'bij-elkaar-praat-sessies' werkte enthousiasmerend. BBI sloeg aan en werd een begrip in gemeenteland.

In de opstartfase ontstond al spoedig (1988) het eerste BBI-instrument: de begroting in een oogopslag (BIEO). Een aantal Brabantse gemeenten maakte voorbeeld-modellen. Het resultaat wekte veel enthousiasme. Hiermee kon aan politici, ambtenaren en burgers samenvattend inzicht worden verschaft in de hoofdlijnen van de begroting. De BIEO ging een belangrijke rol spelen bij de voorlichting aan raadsleden en burgers en er verschenen speciale BIEO-kranten en informatiefolders.

Het ministerie heeft het BBI-gedachtegoed in een aantal publicaties nader uitgewerkt. Deze zijn te beschouwen als de inhoudelijke grondslagen van het BBI-project. Er waren afzonderlijke uitgaven over de volgende onderwerpen: *'Algemene rapportage'*, *'Begroting'*, *'Begroting in één oogopslag'*, *'Instrumenta-*

rium, *Regelgeving*, *Rekening*, *Toezicht* en *Accountantscontrole*. Ook verscheen een *Handreiking voor de vormgeving van begrotingen* (Binnenlandse Zaken, 1989, 1 t/m 8, Binnenlandse Zaken, 1990).

Het BBI-project werd door het ministerie formeel beëindigd tijdens het slotcongres *BBI in beweging* van 11 mei 1989.

3.4. Overname BBI-project door Stichting BBI

Gedurende de opstartfase 1987 – 1989 had Binnenlandse Zaken een samenwerkingsrelatie onderhouden met het commerciële bureau VUGA Advisering. Verschillende activiteiten van het ministerie werden vanaf 1987 feitelijk door VUGA Advisering ingevuld en georganiseerd. Oprichter-directeur J.G. de Vries bepleitte, onder meer via de FAMO, een continuering van het BBI-project. In een brief van 23 januari 1989 nodigde de FAMO de VNG uit om mee te doen, mede namens de VGS. Op 13 april 1989 sloten FAMO, VGS en VNG een gezamenlijk convenant. Gedacht werd aan een totale projectduur die na het startjaar 1989 zou samenvallen met de raads- en collegeperiode 1990 – 1994. De bijlage bevatte een kostenbegroting van totaal fl 525.000,-- (€ 238.000) per jaar. Overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken leverde een bijdrage op van fl 700.000,-- (€ 317.650) voor de gehele looptijd van het project. De VNG bleek bereid fl 150.000,-- (€ 68.070) bij te dragen, waardoor het uitvoeringsbudget vooralsnog op fl 850.000,-- (€ 385.710) kwam. Aanvullende financiering werd gezocht bij mogelijke sponsors.

Op het 'slotcongres' *BBI in beweging* van 11 mei 1989 werd het BBI-project door staatssecretaris De Graaff-Nauta van Binnenlandse Zaken officieel overgedragen aan FAMO, VGS en VNG. Het nieuwe BBI-project kon van start gaan.

De werkzaamheden van de stichting zouden worden uitgevoerd door een projectbureau, geleid door J.G. de Vries als projectmanager. Volgens de oprichtingsakte zou de stichting zelf geen personeel in dienst hebben. Het personeel werd exclusief ingehuurd bij VUGA Advisering. De naam van het bureau veranderde in BMC. De oprichtingsbijeenkomst van de Stichting BBI was op 28 september 1989 te Utrecht. Er werd een vijf fasenplan gepresenteerd (pas later werden hieraan de fasen 6 en 7 toegevoegd).

- Fase 1 De vertaling van politieke wensen en verlangens in concrete beleidsplannen (planning 1989 – 1990).
- Fase 2 Van beleidsplannen en meerjarenbegroting via een beheersbegroting naar een beleidsbegroting (planning 1991 – 1992).
- Fase 3 Aanpassen organisatie ten behoeve van een doelmatige uitvoering en informatievoorziening.
- Fase 4 Tussentijdse rapportage (planning 1992 – 1993).
- Fase 5 Jaarverslag en jaarrekening (planning slot gemeenteraadsperiode).

De Stichting BBI kende een bestuur, waarin FAMO en VGS ieder met twee bestuursleden waren vertegenwoordigd en de VNG met één lid. In 1992 trad de Vereniging Stadswerk met twee bestuursleden toe tot het bestuur van de Stichting BBI. Hiermee werd beoogd het draagvlak van BBI te verbreden tot niet-financiële bestuurders en managers. Het stichtingsbestuur werd terzijde gestaan door een adviesorgaan, waarin de statutaire contribuanten en sponsors zitting hadden. Daarnaast werd het bestuur terzijde gestaan door een curatorium, met enkele genodigde vertegenwoordigers uit de wetenschappelijke wereld.

Tot de organisatie van het BBI-project behoorden 13 proefgemeenten: Beilen, Brunssum, De Bilt, Eibergen, Goor, Haaksbergen, Heerenveen, Kapelle, Noordoostpolder, Hazerswoude, Stadskanaal, Voorburg, Waalwijk. Twee daarvan (Goor en Voorburg) hadden de status van modelgemeente. Verder werden aan de proefgemeenten zo'n 200 regiogemeenten gekoppeld. Het was de bedoeling dat in samenwerking met de modelgemeenten materiaal zou worden ontwikkeld. In de proefgemeenten zouden de feitelijke ontwikkeling en implementatie van een compleet beleids- en beheersinstrumentarium gestalte krijgen.

De Stichting BBI maakte in het kader van de implementatie gebruik van stappenplannen. Deze kwamen in grote lijnen overeen met de fasen van het BBI-proces. In 1991 was maar liefst 85 % van de gemeenten bezig met de verbetering van hun plannings- en beheersingsproces (Bron, 1992). Werden eind 1989 de totale kosten van het project al op fl. 2.900.000,-- (€ 1.318.182,--) geraamd, in 1992 werd een nieuwe kostenbegroting gemaakt van in totaal fl 3.965.000,-- (€ 1.802.273,--), waarvan fl 621.000,-- (€ 282.273,--) totaal ontwikkeling, fl 2.157.500,-- (€ 980.682,--) totaal begeleiding en totaal overige kosten fl 1.186.000,-- (€ 539.091,--). Deze laatste becijfering was voor de Stichting BBI aanleiding om nieuw overleg met de staatssecretaris te openen over het tekort van fl 835.000,-- (€ 379.545,--) voor de uitvoering van het programma na de eerste twee fasen. Dit overleg leverde een eenmalige extra ministeriële bijdrage op van fl 100.000,--

(€ 45.455,-). De totale omzet over het gehele BBI-project gedurende de jaren 1989 – 1995 is bijna fl 13.000.000,- (€ 5.909.091,-) geworden. Uit de omzetgegevens kan worden afgeleid dat de hoogtijdagen van de implementatie van het BBI-proces in de jaren 1993 en 1994 lagen.

3.5. Verspreiding van BBI

BBI was méér dan een theoretisch concept. BBI genereerde adviezen, congressen, leidraden en interimmanagement, dit alles met de zegen van Binnenlandse Zaken, VNG, VGS en FAMO. Er werden vele cursussen en andere bijeenkomsten georganiseerd en er verschenen – met name vanaf 1992, op basis van de eerste ervaringen met de proefgemeenten – diverse publicaties. In de loop der jaren zijn er zeker meer dan 100 regiobijeenkomsten geweest, met naar schatting in totaal meer dan 10.000 deelnemers. Zo bezien loopt het aantal gemeenten dat via de Stichting BBI werd beïnvloed op in de richting van de 300, bijna de helft van het totale aantal gemeenten (633 in 1995). Als men dan ook nog de cursussen en congressen in aanmerking neemt, alsmede de enorme belangstelling voor de BBI-manifestaties (gemiddeld ruim 2.000 bezoekers tijdens de drie grote BBI-manifestaties in 1995, 1993 en 1991), dan is de conclusie niet overdreven dat nagenoeg alle gemeenten zich in meerdere of mindere mate voor beïnvloeding door de Stichting BBI hebben opengesteld.

Het was, kortom, in lokaal Nederland nauwelijks mogelijk om aan kennisgeving van de BBI-gedachte te ontsnappen. De BBI-manifestaties waren een mengeling van enerzijds praktijkgerichtheid (bijvoorbeeld werkconferenties en voorbeeldshows van proefgemeenten en andere organisaties) en anderzijds van publicitaire aantrekkingskracht. Zo werd de manifestatie van 1991 opgeluisterd met een bijdrage van voetbaltrainer Barry Hughes. De manifestatie van 1993 werd geopend door minister-president Lubbers. Staatssecretaris Van de Vondervoort hield een inleiding op de BBI-slotmanifestatie van 1995.

Naast de mondelinge beïnvloeding was er de schriftelijke beïnvloeding. In 1989, het eerste jaar van de Stichting BBI, werd nog niets gepubliceerd. Het in 1990 verschijnen van de publicatie *'Een Collegeprogramma'* was een succes. Er werden in het eerste jaar 1.100 exemplaren van verkocht en in totaliteit (na het verschijnen van de bewerking ervan) meer dan 2.000. De belangstelling voor de eerste publicatie werkte ongetwijfeld stimulerend op de initiatieven voor meer BBI-publicaties. In 1991 was dit nog niet zo merkbaar. De stichting was druk bezig de eerste ervaringen met de model- en proefgemeenten te verwerken. Vanaf 1992 kwam de stroom publicaties op gang, vanaf 1993 ook het cursusmateriaal. Over de gehele periode van de Stichting BBI werden 7.394 BBI-publicaties verkocht (de BBI-geschriften die via

de cursussen werden verspreid buiten beschouwing gelaten). De gedachte dringt zich op dat de schrijvers er goed in zijn geslaagd om hun – voort-schrijdende – praktijkkennis (en die van gemeenten zelf) eenduidig te bundelen. Hiertoe organiseerde de Stichting BBI regelmatig interne brainstormdagen en studiedagen met de projectadviseurs. Op die dagen werden de ervaringen en inzichten uitgewisseld en afspraken gemaakt voor het vervolg. Begin 1989 is door BBI-projectmanager De Vries, in samenwerking met de FAMO, het BMI-magazine in het leven geroepen. In het openingscolofon van het eerste nummer, dat februari 1989 verscheen, stond vermeld dat het BMI-magazine het officiële verenigingsorgaan van de FAMO was. In het openingscolofon van de volgende (maandelijke) nummers werd daarnaast vermeld dat het BMI-magazine ook een nieuwsbulletin voor het BBI-proces was. Dit laatste bleef zo tot begin 1995. In totaal verschenen gedurende de jaren 1989 tot en met 1994 67 maandelijke edities van dit tijdschrift als nieuwsbulletin van het BBI-proces. BMI-magazine was een handige mix van een vaktijdschrift en een promotiemedium voor de Stichting BBI.

Tegen het succes in de gemeentelijke praktijk steekt de mate waarin BBI de wetenschappelijke en met name de bestuurskundige sfeer heeft weten te bereiken enigszins schril af. In de vorm van het in het organisatieschema opgenomen curatorium was weliswaar voorzien in een wetenschappelijke toegangspoort, maar langs deze weg zijn niet veel blijken van wetenschappelijk enthousiasme te bespeuren. Wel was sprake van afstudeerscripties over BBI.

Los van (de Stichting) BBI kan worden gewezen op diverse gedachtevormingen en platforms, waar in de periode 1989 – 1995 (en soms ook al eerder) werd nagedacht, gediscussieerd en geschreven over met BBI samenhangende zaken.

De Stichting BBI heeft pogingen gedaan de landelijke politiek inhoudelijk te interesseren voor het BBI-project. Zo nam men zich in maart 1990 voor een informatiepakket te sturen naar de leden van de commissie Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer. In november 1990 volgde een gesprek met de griffier van de Tweede Kamer over een mogelijk gesprek met de kamercommissie. Een gepland bezoek van de commissie aan de proefgemeente Waalwijk ging echter niet door. Ook een herhaalde uitnodiging in 1992 leidde niet tot daadwerkelijk contact.

Uiteraard is het ook andere marktpartijen niet ontgaan dat er een ontvanke-lijke markt was voor het verzakelijken van de overheidsbedrijfsvoering. Diverse adviesbureaus en (onderwijs)instellingen speelden hierop in. Ten einde het draagvlak en de markt voor BBI te vergroten heeft de Stichting BBI stelselmatig geprobeerd nieuwe, niet zozeer financieel georiënteerde partners aan het project te binden, waaronder met name ook de bestuurs-academies.

De expansiedrang van BBI leek nauwelijks grenzen te kennen. Zo waren er ook contacten met de Nederlandse Antillen. Voor ieder eiland werd een eigen BBI-coördinator overwogen. Ook in Duitsland werden contacten gelegd. In dat verband verschenen Duitstalige en Engelstalige BBI-brochures.

Regelmatig genoemde voorbeelden van gemeenten die op eigen kracht met hun nieuwe besturingsfilosofie en beleids- en beheersinstrumentarium aan het werk gingen zijn Groningen, 's-Hertogenbosch, Tilburg, Eindhoven, Delft en Arnhem. De modellen van de grote gemeenten heetten meestal geen BBI, ook al waren opzet en accenten vaak nagenoeg gelijk. De 'groten' vonden dat ze voorop liepen in de ontwikkelingen. Ze hadden van BBI het onuitgesproken beeld dat dit iets van de ambitieuze 'kleinen' was, die zo door een gezamenlijk front te vormen probeerden 'mee te hobbelen'. Op de keper beschouwd leken echter alle bedrijfsmatige vernieuwingsbewegingen in de negentiger jaren opvallend veel op elkaar.

Met de grote BBI-slotmanifestatie *'Overbeden in expositie'* te Utrecht op 16 november 1995 (2.300 bezoekers) werd het BBI-project in stijl afgesloten. In de slotpublicatie BBI werd met onmiskenbare voldoening teruggekeken op het gehele project.

3.6. (Relatieve) neergang van BBI

Uit het onderzoek blijkt dat het bestaan van BBI aan de beslissers bij de Nederlandse gemeenten nauwelijks onopgemerkt voorbij kan zijn gegaan. De beantwoording aan het doorwerkingscriterium bekendheid ligt naar schatting tussen de 90 en 100 %. BBI voldoet ook in ruime mate aan het doorwerkingscriterium overweging. De score van dit criterium is in te schatten tussen de 80 en 90 %. Verder beantwoordt de praktijk van BBI in de 1996 – 2000 in hoge mate aan het doorwerkingscriterium instemming. Ook op dit punt is de inschatting tussen de 80 en 90 %.

Het verstrekte beeld van de mate van implementatie van BBI in de jaren 1996 – 2000 bevat nog geen verklaring van de relatieve neergang van BBI, leidend tot de beëindiging van het BBI-project eind 1995. In het begin van de jaren negentig stond de historisch lage opkomst voor de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 (62,3 %) prominent in de publieke en wetenschappelijke belangstelling. Er werd een nieuwe cultuurdrive gevoeld: de afnemende legitimiteit van de lokale overheid bij de burger. In samenhang met deze ontwikkelingen verminderde de financiële stress. De ontwikkelingen plaats-ten de Stichting BBI voor een moeilijke rolwisseling. De verbreding van BBI tot een alomvattende besturingsfilosofie werd door de markt echter minder gretig opgepakt dan gehoopt. Tot ergernis van de BBI-trekkers bleef

men BBI hardnekkig associëren met een financieel beleids- en beheers-instrumentarium.

Wat meehelpt om de opkomst en relatieve neergang van BBI te interpreteren is het '*idee van beleidsgeneraties*' (De Vries, 1999). De strekking van dit idee is dat gedurende opeenvolgende periodes verschillende beleidsgeneraties zijn te onderkennen. Deze periodes worden gekenmerkt door de dominantie van bepaalde waarden en de verwaarlozing van andere waarden. Tussen zulke periodes kunnen grote verschillen bestaan, omdat een nieuwe beleidsgeneratie geneigd is die waarden te benadrukken die in de voorafgaande periode het meest zijn verwaarloosd. Gevolg hiervan is echter weer een verwaarlozing van andere waarden.

4. *Instrumenten*

Het onderzoek levert de volgende mate van formele conformiteit op.

4.1. Fase 1

De boodschap van BBI-fase 1 om politieke wensen en verlangens te vertalen in beleidsplannen lijkt in een meerderheid van de gemeenten gemeengoed te zijn geworden. Meestal gaat het om de uitwerking van collegeprogramma's in beleidsplannen die relatief meer op uitvoering zijn gericht. In hoeverre dit beleidsplannen zijn die voldoen aan de eisen zoals geformuleerd door de Stichting BBI is hiermee overigens nog niet duidelijk.

4.2. Fase 2

BBI-fase 2 omvat een uitwerkingsproces via verschillende instrumenten. Uit onderzoek blijkt niet zonder meer dat gemeenten deze weg plegen te volgen. Meer dan 70 % van de gemeenten is wel overgegaan op een productenbegroting. Daarmee beschikten zij nog niet over afdelings- en sectorplannen. Deze lijken aanzienlijk minder te zijn ingevoerd. De bijdrage van de Stichting BBI aan de overgang naar het nieuwe type begroting is niet goed aan te geven. Het sleutelen aan begrotingen was bij de oprichting van de Stichting BBI al in volle gang: 6 % van de gemeenten beschikte in 1989 al over een prestatiebegroting, 16 % had deze in voorbereiding en 42 % discussieerde over mogelijke invoering (Van der Krogt en Spijker, 1989).

4.3. Fase 3

Meer dan 70 % van de gemeenten in Nederland heeft zich ingespannen om een 'BBI-conforme organisatie' als bedoeld in BBI-fase 3 in te voeren. Veelal resulteerde dit in een sectorenmodel en bij de grotere gemeenten in een concern(-diensten)model. Resultaten in de zin van een doelmatiger uitvoering van beleid en verbetering van de informatievoorziening zijn niet goed aantoonbaar. Overigens heeft BBI dit structuurmodel niet bedacht. Veel gemeenten, vooral de grotere, waren er al voor 1989 op overgegaan.

4.4. Fase 4

Tussentijdse rapportages als bedoeld in BBI-fase 4 zijn op grote schaal ingevoerd: gemiddeld circa 50 à 60 %, de grotere gemeenten relatief meer. Daarbij is het verschil tussen managementrapportages (MARAPs) en bestuursrapportages (BURAPs) niet altijd duidelijk. Er is een grote variëteit

aan vormen en tijdsplanningen ontstaan. Ook het fenomeen MARAP is niet door BBI bedacht. In 1989 waren bij 4 % van de gemeenten al management-rapportages in gebruik, 9 % had deze in voorbereiding en 21 % discussieerde erover.

4.5. Fase 5

De in BBI-fase 5 aanbevolen ontwikkeling van jaarverslag en jaarrekening als beleidsinstrumenten is maar matig uit de verf gekomen. Weinig gemeenten zijn hun (wettelijk verplichte) jaarrekening overeenkomstig deze bedoelingen gaan gebruiken. Het mechanisme om door middel van een-op-een vergelijking met de begroting en een systematische verschillenanalyse tot input voor nieuwe beleidsvorming te komen lijkt slechts mondjesmaat te functioneren. Inschatting: tussen 5 en 10 %.

4.6. Fase 6

De ontwikkeling van (bedrijfs)normen en (bestuurlijke) kengetallen als bedoeld in BBI-fase 6 is al sinds begin jaren tachtig een heet hangijzer. In 1989 kende nog slechts 9 % van de gemeenten kengetallen, 26 % had ze in voorbereiding en bij 55 % was het onderwerp in discussie. Gedurende en in de jaren na de periode van de Stichting BBI waren gemeenten hierin zeer geïnteresseerd. Het aantal prestatie-indicatoren in de gemeentelijke begrotingen is in de jaren 1993 – 1996 met circa 50 % toegenomen. In de praktische meetbaarheid en de bruikbaarheid voor politiek, bestuur en management lijkt echter weinig schot te zijn gekomen.

4.7. Fase 7

Het in het kader van BBI-fase 7 ontwikkelde model voor maatschappelijke effectmeting is in de praktijk geen standaardmodel geworden. Wel is aannemelijk dat gemeenten – op uiteenlopende wijzen – meer zijn gaan meten. Inschatting realisatie fase 7: tussen 5 en 10 %.

5. Gedragsveronderstellingen

Het onderzoek levert de volgende mate van gedragsconformiteit op.

5.1. Uitgangspunt 1

In de jaren na de BBI-periode was het een algemeen aanvaarde norm dat de gemeenteraad behóórde te sturen op hoofdlijnen in de zin zoals beoogd in BBI-uitgangspunt 1. Feitelijk wilde dit echter maar niet lukken. Genoemde redenen volgens onderzoek: tekortschietende eigen kwaliteit en tijd, voorkeur voor politieke actualiteit en voor deelproblemen vanuit de achterban, te veel en te weinig bruikbare informatie vanuit het college en het P&C-instrumentarium.

In het begrip sturing op hoofdlijnen wordt de politicus verondersteld een rationele actor te zijn. Hij wordt geacht om alles te kunnen overzien, als je hem maar de juiste hulpmiddelen geeft. Alle voor- en nadelen afwegende is hij dan in staat en bereid om voor ieder probleem de rationeel meest verantwoorde beslissing te nemen. Dit niet slechts individueel, maar ook collectief (in het college en in de gemeenteraad). De hoofdlijnen van beleid lagen volgens BBI in beginsel min of meer objectief vast in het door de raad vastgestelde collegeprogramma. Bestuurders dienden vervolgens vier jaar lang, op basis van permanente informatie op maat, rationeel af te wegen wat er wel en wat er niet door de ambtelijke organisatie daadwerkelijk moest worden uitgevoerd, op welk moment en tegen welke kosten. Als een welhaast mathematische, machinale, a-politieke bezigheid.

Het in de theorie van de beleidsbepaling / besluitvorming bekende *'rationele actor model'* is afkomstig uit de economische beslissingstheorie (Downs, Niskanen, Van den Doel en Van Velthoven). De *'homo economicus'* beschikt over *'volledige informatie'* ten aanzien van aan hem voorgelegde beleidsproblemen, met inbegrip van alternatieve keuzemogelijkheden en de consequenties daarvan. Van daaruit kiest hij het alternatief dat hem het meeste voordeel oplevert (*'nutsmaximalisatie'*).

Beslissers in de praktijk kunnen echter niet 'alles' wat relevant is overzien. Er is sprake van *'beperkte rationaliteit'*. Doorgaans nemen ze daarom uiteindelijk genoegen met een minimaal bevredigende oplossing (Simon, 1947). Beleidsbepaling wordt ook beheerst door aspecten als het bereiken van overeenstemming en het verwerven van steun. Daarbij spelen vele factoren (vaardigheden, methoden, gewoonten, omstandigheden, enzovoort) en de onderlinge verhoudingen en belangenstrijd een belangrijke rol (Herweijer en Coolsma, 1998). Besluitvorming is te zien als een complex interactieproces tussen vele partijen die uiteenlopende belangen vertegenwoordigen en – bij

het mankeren van centrale regie – elkaar nodig hebben om hun eigen belangen te kunnen realiseren (Teisman, 1998).

Probleem met het begrip sturing op hoofdlijnen is dat niemand precies weet wat het is of wat het zou moeten zijn. Het is een vaag, meerduidig begrip.

Politici, ambtenaren, burgers, pers en politieke achterbannen hebben hier ieder eigen beelden bij. Niet alles kan worden overzien. Plannen en rapporten worden niet of selectief gelezen. Mede daardoor is een ieder in beginsel geneigd vooral het eigen (relatief gedetailleerde!) deelbelang of perspectief als hoofdlijn te bestempelen. Geplande hoofdlijnen leggen het allengs meer af tegen de maatschappelijke en politieke actualiteit van het moment.

Het wezen van de politiek is dat in de dagelijkse werkelijkheid uit de veelheid van mogelijke hoofdlijnen (of: belangen, speerpunten, waarden) langs politieke weg (coalitievorming, confrontatie, overleg, poldermodel) die hoofdlijnen worden gedestilleerd waar, na besluitvorming, alle actoren zich in beginsel bij hebben neer te leggen. Dit zijn lang niet altijd de (bij een gemeente in collegeprogramma's, begrotingen, beleidsplannen en dergelijke) eerder geplande hoofdlijnen. Politiek wordt iedere dag bedreven. De hoofdlijn van het moment wordt elke dag weer opnieuw bepaald.

Politieke hoofdlijnen zijn niet alleen verschillend van wat in diverse externe geledingen als hoofdlijnen wordt gezien. Ze zijn ook verschillend van wat intern door het management, of door de concerncontroller, of door een bepaalde afdeling, als hoofdlijnen wordt gezien. Hun hoofdlijnen zullen zich veelal meer in de sfeer van het beheer en het uitvoerende 'street-level' niveau bewegen. Hun idee van politieke hoofdlijnen is dat de politiek door middel van een aantal door hen cruciaal geachte indicatoren overzicht over de organisatie heeft in termen van beheer en uitvoering. Maar omdat de politiek dit zelf niet zo ziet (formeel misschien nog wel, maar in de feitelijke politieke hectiek niet) bestaan de hoofdlijnen niet. De politiek laat zich over het algemeen niet echt regeren door 'het systeem'. Uit democratisch oogpunt is dat maar goed ook. Maar het voorgaande maakt 'sturing op hoofdlijnen door de politiek' tot een moeilijk houdbare gedragsveronderstelling.

5.2. Uitgangspunt 2

Het integraal management van BBI-uitgangspunt 2 is in de gemeentelijke praktijk een breed ondersteund, welhaast utopisch streven geworden. Het wordt soms gezien als synoniem aan BBI als besturingsfilosofie ('de principes van integraal management'). Daarbij nemen ambtelijke managers intern in belangrijke mate de leidende rol van de politieke bestuurders over. De invulling is echter vooral geschied op decentraal niveau: verantwoordelijkheid voor zowel productie als middelen binnen de eigen unit. Deze invulling

heeft geleid tot een verlaagde integraliteit c.q. verkokering op centraal niveau (weinig inhoudelijke afstemming van unitoverstijgende projecten).

Evenals de politicus wordt ook de manager bij BBI verondersteld een rationele actor te zijn. In het begrip integraal management zit de gedachte dat managers bereid en in staat zijn om alles te overzien: zowel de productie (output) als de middelen (input) en de procesgang daartussen (throughput). Ook de manager neemt op basis van P&C-informatie op maat steeds de voor de publieke zaak en de totale organisatie beste beslissingen. Hij werkt effectief en efficiënt, met gebruikmaking van rationele principes en hulpmiddelen.

Deze benadering vertoont verwantschap met de 'scholen' van het '*scientific management*' (Taylor) en de '*science of administration*' (Gulick en Urwick, Fayol) die in het begin van de vorige eeuw furore maakten. Wat dat betreft kan worden gesproken van een 'neo-orthodoxe revival' (Bovens e.a., 2001). In '*human relations*' concepten wordt tegenover formele structuren het belang van feitelijke en informele aspecten benadrukt. Succesvolle organisatie-ontwikkeling hangt in belangrijke mate af van het persoonlijk welbevinden van werknemers, hun mogelijkheden tot participatie en zelfverwerkelijking en de daarop gerichte stijlen van leiderschap (Mayo, McGregor).

Empirische '*managerial behavior*' studies wijzen uit dat publieke managers zich in de feitelijke praktijk betrekkelijk weinig gelegen laten liggen aan planning & control. Noordegraaf observeerde twaalf managers gedurende hun werkweek en concludeert: '*dat de retoriek afwijkt van de realiteit: in weerswil van contractuele relaties praat iedereen met iedereen; in weerswil van strakke planning & control-systemen blijkt de planning een chaotische zaak en de control toch vooral een zaak van face-to-face interactie waarbij 'facts en figures' niet voor zich blijken te spreken; in weerswil van een prestatie logica blijken vergaderingen een voortdurende zoektocht naar de betekenis van prestaties*' (Noordegraaf, 2000). Dit onderzoek bevestigt de klassieke bevindingen van Mintzberg: managers opereren niet reflectief en planmatig, maar reactief en chaotisch-sociaal (Mintzberg, 1973). Managers praten veel en onderhouden veel contacten binnen en buiten de organisatie. Ze hebben een hekel aan stukken. Ze wisselen roddels en nieuwtjes uit. Veronderstelde rationele leiderschapstaken als planning, coördinatie en controle zijn '*veeleer nevenproducten dan dagelijks werk*' (Noordegraaf, 2000). Management blijkt evenzeer als politiek in hoge mate te worden beheerst door nieuwe ontwikkelingen, plotselinge omstandigheden en vooral tal van onvoorziene (inter)menselijke factoren.

Tegen deze achtergrond hebben planmatige, rationele managementindicatoren een betrekkelijke waarde. Systemen, regels, planningen en afspraken lijken opeens niet meer dan kwetsbare vertrek- en ijkpunten, die door managers niet als eigen worden beschouwd (ze zijn meer iets van centraal of van financiën). De feitelijke werkelijkheid van het integraal management is dat

wat zich in dagelijkse managementroutines politiek gelegitimeerd voltrekt. Deze routines kunnen plaatselijk zeer verschillende vormen aannemen. Sommige managers weten niet goed invulling te geven aan hun functie. Ze ‘zweven’ tussen politiek en werkvloer (Aardema, 2000). Of ze maken gedragskeuzes die op gespannen voet staan met het normatieve profiel van de horizontaal in projectverbanden ‘webbende’ proces- en peoplemanager. Ze zitten bijvoorbeeld ‘als een broedse kip op hun eieren’ (verkokering). Of ze duiken in beleidsinhoudelijk werk. Of juist in middelendiscussies. Of ze proberen zo echt mogelijk ondernemer te zijn. Of ze laten zich verleiden tot machtsmisbruik. Hoe dan ook is de feitelijke werkelijkheid van de ‘managerial state’ (Clarke en Newman, 1997) in de meeste gevallen een aanzienlijke (complexiteits)reductie c.q. afwijking van wat normatief-theoretisch allemaal tot integraal management wordt gerekend. Evenals sturing op hoofdlijnen door de politiek is integraal management een meerduidig begrip. Ook integraal management moet als gedragsveronderstelling niet houdbaar worden geacht.

5.3. Uitgangspunt 3

Na afloop van de periode van de Stichting BBI deed circa 30 % van de gemeenten aan contractmanagement in de ruime zin van BBI-uitgangspunt 3: het maken van taakstellende afspraken die worden vastgelegd in plannen. Voorafgaand aan de periode van de Stichting BBI was hiervan nog hoegenaamd geen sprake (Van der Krogt en Spijker, 1989). De conclusie kan zijn dat contractmanagement gedurende de BBI-periode verdergaand is ingevoerd. Over aantoonbaar positieve effecten valt echter weinig te vernemen. De feitelijke gedragspatronen van politiek, management en werkvloer lijken onveranderd te zijn gebleven.

Het bij BBI centraal staande onderscheid beleid – beheer gaat van dezelfde grondgedachten uit als de klassieke *‘politics-administration dichotomy’* bij het begin van de vorige eeuw: de gemeenteraad is – als representant van de burgers – de baas en wordt hierbij ondersteund door het ambtelijk apparaat (Wilson, Goodnow). Deze normatieve democratieopvatting komt terug in de klassieke bureaucratietheorie (Weber). Ook bij BBI worden het politieke en het ambtelijke werk gezien als wezenlijk verschillend van aard. De politiek bepaalt de doelstellingen, het ambtelijk apparaat dient de politieke wil als het ware mechanisch uit te voeren.

Over de discrepantie tussen planningsrationaliteit enerzijds en feitelijk waarneembaar gedrag anderzijds wordt tegenwoordig heel verschillend gedacht. Grosso modo zijn er twee kampen te onderscheiden.

Het ene kamp beschouwt planning als het hart van het (BBI-)denken. BBI heeft geprobeerd alle vormen van planning te verenigen in één omvattend

systeem. Iedereen binnen de organisatie zou daar in principe aan gebonden zijn. Dit streven heeft brede instemming ontmoet. Het komt overtuigend tegemoet aan de behoefte om de complexe werkelijkheid te beheersen. Het biedt perspectief op beteugeling van de waan van de dag.

De wenselijkheid van planning en planmatig gedrag is dan ook diep in onze cultuur verankerd. *'Regeren is vooruitzien.'* Gesteund door deze ogenschijnlijke vanzelfsprekendheid laat dit kamp zich niet snel ontmoedigen. Ondanks tegenvallende effecten is in de jaren na BBI de ambitie om zo rationeel mogelijk en 'dus' planmatig te werk te gaan nauwelijks verminderd. Planning bleef geëerbiedigd als panacee voor het sturen van het gedrag van bestuurders, ambtenaren en burgers. Verbeteringen werden vooral gezocht in de planningstechnische sfeer. In toenemende mate werd de hoop gevestigd op verfijningen als procesplanning, procesmanagement en procesregie of, mooier nog, procesarchitectuur.

Het andere kamp huldigt de opvatting dat plannen en afspraken als het erop aankomt geen zin hebben. Soms zelfs niet in de omfloerste vorm van regie. In dit kamp worden pretenties van stuurbaarheid, beheersbaarheid en maakbaarheid te vuur en te zwaard bestreden. In deze benadering wordt gedrag niet gestuurd door rationele opvattingen en plannings maar is het veeleer andersom: opvattingen en plannings volgen gedrag, in plaats van dat ze eraan vooraf gaan. De basisredenering valt als volgt te interpreteren. In organisaties wordt vaak veel tijd besteed aan het 'helder krijgen van doelstellingen' door plannen te maken. Er wordt uitvoerig vergaderd over wat men zou willen veranderen en hoe men dat zou moeten aanpakken. Aan de vergadertafel zit iedere deelnemer echter met een eigen agenda, beheerst door eigen doelen, belangen en waarden. De uitkomst van vergaderingen komt daardoor zelden (geheel) overeen met vooropgestelde gemeenschappelijke doelstellingen. Verbaal overeengekomen 'resultaten' worden weliswaar schriftelijk vastgelegd in verslagen, rapporten of plannen, maar zijn nadien meestal niet terug te zien in feitelijk veranderd gedrag.

Individueel gedrag wijkt per definitie af van hetgeen collectief is bepaald of afgesproken. Namelijk in de mate waarin aan de eigen doelen, belangen en waarden niet is tegemoetgekomen.

Deze redenering gaat wel ver, maar bevat een belangrijke kern van waarheid. Door stafmedewerkers opgestelde taakstellende afspraken vormen over het algemeen slechts een compromis-achtig, veilig aftreksel van waar betrokkenen werkelijk mee bezig zijn. Lijnmanagers en collegeleden kijken er dan ook niet echt naar en houden betrokkenen er vervolgens evenmin aan. Positief geformuleerd: politieke dynamiek gaat voor en vraagt ambtelijke flexibiliteit. Negatief geformuleerd: de waan van de dag regeert. Door dit empirische gegeven moet planmatigheid, in de zin van voor iedere actor geldende gedragsveronderstelling in het belang van de organisatie als geheel,

als onhoudbaar worden beoordeeld. Historische momentopnames op organisatorisch niveau kunnen bij gedragskeuzes niet zwaarder wegen dan eigenbelangen en waarden van betrokkenen in samenhang met actuele probleemstellingen die om acute oplossingen vragen.

5.4. Uitgangspunt 4

Het principe van BBI-uitgangspunt 4 om bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie te leggen (het principe van ‘decentraal, tenzij...’) heeft in de gemeentelijke praktijk grote populariteit verworven. De uitwerking in mandateringsregelingen is door gemeenten algemeen ter hand genomen, overigens ook al voor 1989. De veronderstelling dat hierdoor de motivatie en daarmee de efficiency en de effectiviteit toenemen heeft in empirisch onderzoek geen bevestiging gevonden. Hetzelfde geldt voor de door BBI beoogde heldere afspraken over de verantwoordelijkheidsafbakening. Mandaatregelingen zijn in de praktijk vooral ervaren als bureaucratische rompslomp.

Beleidsuitvoerders drukken op politiek vastgesteld beleid een zodanig eigen stempel, dat de formele doelstellingen in meerdere of mindere mate uit het zicht verdwijnen en niet worden gerealiseerd zoals gepland en besloten (Lipsky, Pressman en Wildavsky). Dit mag de generale conclusie worden genoemd uit een hele reeks in de voetsporen van Pressman / Wildavsky uitgevoerde implementatiestudies. Pas bij de harde confrontatie met de werkelijkheid, wanneer tal van partijen – politieke, ambtelijke en maatschappelijke – (wederom of pas dan) proberen hun eigen belangen te behartigen, wordt uitgemaakt wat er feitelijk van beleid terechtkomt.

De schijnbare irrationaliteit van de organisatie verdwijnt als doelstellingen en gedragingen worden geanalyseerd vanuit de afzonderlijke rationaliteitsposities van individuen. Minder machtigen proberen de ‘*machtafstand*’ tot machtiger actoren te verkleinen (*‘machtafstandsreductie’*). Machtverhoudingen zijn veelal minder zichtbaar dan voelbaar (Bovens e.a., 2001). Ze behoren tot de *‘ongeschreven regels van het spel’* (Scott-Morgan, 1995). De binnen de organisatie geldende *‘institutionele normen’* zijn vaak terug te voeren op degene(n) met de meeste informele macht (Derksen, 1990). Het spel om de (informele) macht geschiedt op uiteenlopende manieren: bijvoorbeeld *‘door gedrag onvoorspelbaar te maken, door informatie achter te houden of te verdraaien, door spelregels op te leggen of juist met voeten te treden, door coalities te sluiten of anderen juist ‘zwart te maken’* (De Caluwé en Vermaak, 2000). Machtsvorming en conflicten zijn hierbij onvermijdelijk. Dit is een geheel ander beeld van de organisatie dan dat van een eenduidig samenwerkend systeem.

5.5. Uitgangspunt 5

BBI-uitgangspunt 5 (periodieke toetsing en verantwoording van resultaten) heeft in de praktijk onvoldoende gestalte gekregen. De verantwoordelijkheid van de lijn voor de (beleidsinhoudelijke) control is veelal niet van de grond gekomen. P&C is vooral ervaren als extra werk en als een dictaat van de staf, waaraan op tijd gegevens moeten worden aangeleverd. Het resultaat sluit vaak niet aan bij de informatiebehoefte van politiek, bestuur en management. In de dagelijkse gang van zaken is P&C nauwelijks een hulpmiddel gebleken om de organisatie beter te laten functioneren.

Probleem van officiële P&C-informatie is dat deze vanuit de deskundigheid, belangen en belevingen van middelenfunctionarissen wordt opgesteld, op basis van beperkte en dikwijls moeizaam verkregen lijninformatie. De hieruit voortkomende kwantitatieve (cijfer)overzichten en kosten(calculaties) zijn complexe, meerduidige benaderingen van de werkelijkheid, waar alleen de goede verstaander iets mee kan. Een teveel aan dergelijke technische informatie wordt dan door anderen dan de opstellers al gauw ervaren als *'informatieoverlast'* (Idenburg, 1985). Officiële P&C-informatie is vaak, anders dan BBI beoogde, geen *'informatie op maat'* voor bestuur en management. Dit is overigens niet alleen een kwestie van techniek, maar ook van inhoud. Kijkend naar de totstandkomingsprocessen: niet alleen een kwestie van niet kunnen, maar ook van niet willen. Waar de waarheid vervelende gevolgen doet vrezen, wordt de vast te leggen informatie op de verschillende treden van de hiërarchische ladder ontdaan van pijnlijke aspecten en gevoeligheden. De informatie wordt mede gekleurd door eigen 'hobby's', voorkeuren en belangen van bij de totstandkoming betrokken ambtenaren en collega's (Downs, 1967). Informatie in plannen en rapportages is gefilterde informatie. Officiële P&C-informatie is zo voor een ieder betrekkelijk veilige informatie, maar doorgaans niet de informatie waarop de voor het besturen en managen soms noodzakelijke pijnlijke keuzes en beslissingen kunnen worden gebaseerd. Diè informatie is vooral te halen uit de wandelingen en uit persoonlijke confrontaties.

De essentie van alle vormen van control is gelegen in de voortdurende pogingen van de organisatieleiding tot het beïnvloeden van het gedrag van de organisatieleden. Dat levert per definitie een 'kat-en-muis-spel' op. De Caluwé en Vermaak spreken in dit verband van het *'oerconflict'*: *'bureaucraten proberen (verandering) te sturen, te beheersen, medewerkers te laten doen wat de bureaucraten willen. Aan de andere kant willen medewerkers sturing en beheersing vermijden, zeker als dit blokkerend of tegenstrijdig is voor wat zij willen (doen)'* (De Caluwé en Vermaak, 2000).

Hanson heeft voor dit oerconflict het *'interacting spheres model'* beschreven (Hanson, 1996). Volgens dit model hebben leiding en medewerkers elk een

eigen domein waarop ze beslissingen nemen. Voor de leiding betreft dat bijvoorbeeld de toewijzing van middelen, evaluatiebeslissingen en externe (strategische) samenwerking. Voor de medewerkers betreft dat beslissingen die direct met (de uitvoering van) het werk te maken hebben.

Elke partij probeert stelselmatig te voorkomen dat de andere partij op het eigen domein intervenueert. In de mate waarin dat toch gebeurt, is sprake van disfunctionaliteit en conflict. In de tussenliggende ‘*contested zone*’ wordt onderhandeld en zijn gezamenlijke beslissingen nodig. De onderlinge communicatie wordt voor een belangrijk deel bepaald door de neiging tot wat Hanson ‘*pocket veto*’ noemt. Volgens De Caluwé en Vermaak werkt het principe hiervan als volgt.

- 1) *Zorg dat de baas niet ziet wat jij doet, zodat hij het ook niet kan waarnemen en er niets over kan zeggen.*
- 2) *Geef de baas altijd gelijk. Complimenteer de baas met zijn zienswijze; zeg: ‘dat gaan we doen of uitproberen’, maar doe daarna waar je zijn in hebt of wat jij goed vindt in de eigen (onzichtbaar gemaakte) omgeving. Dat is het principe van ‘Ja zeggen en nee doen’. Dat leidt tot tevreden bazen die denken dat hun medewerkers handelen volgens hun zienswijze. En het leidt tot tevreden medewerkers die de eigen zienswijze in de eigen omgeving kunnen (blijven) uitvoeren.*

Voor de leiding is het de kunst om de mate van pocket veto binnen de perken te houden, op straffe van een slechte sfeer en culturele escalatie. Control staat in principe voor ongewenste domein-interventie. Met vermeende collegialiteit samenhangende noties als non-interventie en aardig zijn tegen elkaar (de ‘lieve vrede’) zijn binnen groepen van nature hoger aangeschreven (ofschoon ongeschreven) organisatorische cultuurnormen dan het elkaar op minder prettige dingen aanspreken. Daarbij doet het er niet toe of de interventie door de baas zelf geschiedt of door andere centrale functionarissen (de controllers). Argyris en Schön spreken in dit verband van ‘*defensieve routines*’ (Argyris en Schön, 1996). Men gaat pijnlijke dingen uit de weg en ontziet elkaar. Allerlei zaken zijn onbespreekbaar, dat geldt ook voor de onbespreekbaarheid zelf. Verandering kan zelfs worden aangewend om defensieve routines te consolideren en te vermenigvuldigen. Het is, wat BBI betreft, dan ook niet uitgesloten te achten dat wat lijkt op politieke support van BBI in werkelijkheid gedreven wordt door overwegingen ter consolidering of versterking van de eigen positie.

Het aantrekkelijke van de door Hofstede gelanceerde gedachte van control als spel (Hofstede, 1967) is dat daarmee op communicatie- en gedragsniveau en niet op systeem- en regelniveau wordt geïntervenieerd. De intentie van gedragsbeïnvloeding via domeininterventie is echter nog steeds aanwezig.

Daarmee heeft deze benadering ook iets onwaarachtigs: medewerkers worden als het ware om de tuin geleid, ze worden via een schijnbeweging alsnog ‘gestuurd’. In beginsel vruchtbaarder lijken pogingen om via de cultuur iets aan verbetering van de control te doen. Maar nogal eens komen dergelijke pogingen niet verder dan het opschrijven van – zelfs strijdige – slogans als ‘*het primaat van de politiek*’ en ‘*afpraak is afspraak*’. Het volgende voorbeeld kan deze strijdigheid verduidelijken.

Wethouder A heeft de neiging om, vanuit zijn definitie van hoofdlijnen, zelf opdrachten te geven aan de werkvloer, in strijd met eerder gemaakte plannings. Afdelingshoofd B reageert hierop loyaal. Volgens hem betekent planning & control in de eerste plaats: ‘het primaat van de politiek’. Hij ‘laat het gebeuren’. Maar alles tegelijk kan niet. Gevolg is dat vervolgens op de werkvloer wordt beslist wat er feitelijk wel of niet gebeurt en dat intussen een hoge werkdruk wordt ervaren (betgeen zowel aan de politiek als aan het management wordt verweten). De feitelijke verantwoordelijkheid ligt op het verkeerde niveau. En de politiek verwacht dingen die er niet (allemaal) zullen komen. Ergo: negatieve beeldvorming over en weer.

Afdelingshoofd C reageert tegenovergesteld. Volgens hem betekent planning & control in de eerste plaats: ‘afpraak is afspraak’. Hij ‘laat het niet gebeuren’. Alles tegelijk kan immers niet. Dit betekent dat feitelijk evenmin door de politiek maar door het afdelingshoofd wordt beslist wat er wel of niet gebeurt. Dit is ‘weinig flexibel en weinig dynamisch’: een miskennis van het belang van de politiek. De feitelijke verantwoordelijkheid ligt evenzeer op het verkeerde niveau. Ook nu ontstaat een ‘wij- zij verhouding’ met negatieve beeldvorming over en weer.

In het gegeven voorbeeld schoot zowel afdelingshoofd B als afdelingshoofd C communicatief tekort. Beiden hadden de negatieve spiraalwerking kunnen doorbreken door tijdige communicatie: het terugleggen van de verantwoordelijkheid om keuzes te maken naar het niveau waar deze verantwoordelijkheid volgens de organisatorische norm ligt (het managementteam/het college). Feitelijke control blijkt in de praktijk niet te draaien om systemen, regels, plannen of rapportages en zelfs niet om informatie of verantwoording, maar uiteindelijk om de kwaliteit van communicatie.

6. *Effectbereiking*

Het onderzoek levert de volgende mate van finale conformiteit op.

6.1. Doelstelling 1

Het BBI-proces lijkt niet te hebben bijgedragen aan een versterking van de positie van de gemeenteraad (BBI-doelstelling 1). De middelen die BBI aan deze doelstelling heeft gekoppeld, zijn niet toereikend gebleken. In de praktijk ging het meer om de kwaliteit en tijdigheid van de informatie, de kwaliteit en beperkt beschikbare tijd van de raadsleden zelf en meer in het algemeen de wijze waarop zij invulling wilden en konden geven aan hun functie. BBI heeft wel het inzicht in het gemeentelijk beleid bevorderd. Maar dit betekende nog geen betere afwegingen en keuzes.

6.2. Doelstelling 2

In de praktijk is een zekere teleurstelling te bespeuren over de bereikbaarheid van BBI-doelstelling 2: een betere beheersing van de organisatie. Juist op dit punt waren de verwachtingen vooraf hooggespannen. Empirisch onderzoek levert echter nauwelijks bewijs op dat een verbeterde beheersing is ontstaan. Een betere beheersbaarheid lijkt vooral af te hangen van interne verhoudingen en communicatie. Niet ondenkbaar is dat enquêtes enigszins verhullend werken ten aanzien van mogelijke vooruitgang die bij de beheersing is geboekt. Periodieke doorlichtingen met bijbehorende verbeteringsmaatregelen vormen hiervoor een indicatie.

6.3. Doelstelling 3

Er zijn geen aanwijzingen dat BBI heeft bijgedragen aan een toename van de klantgerichtheid (BBI-doelstelling 3). Dit onderwerp lijkt in het kader van de BBI-inspanningen een 'blinde vlek' te zijn geweest. Los van BBI was bij gemeenten in de jaren negentig wel een ruime belangstelling voor klantvriendelijker werken waarneembaar. De gekozen verbeteringsrichtingen waren overwegend van fysieke aard ('Overheidsloket 2000'). De bijbehorende veranderingen in cultuur en gedrag werden nog niet zo zeer aangepakt.

6.4. Gewenste neveneffecten

Naast de officiële BBI-doelstellingen, oftewel in het vooruitzicht gestelde effecten, waren er neveneffecten van het BBI-proces. Deze neveneffecten

kunnen worden onderverdeeld in gewenste neveneffecten (= door de BBI-trekkers gehoopte plezierige gevolgen) en ongewenste neveneffecten (= door de BBI-trekkers in beginsel niet onderkende gevolgen met een soms minder positieve uitwerking).

De gewenste neveneffecten hingen vooral samen met de commerciële ambitie van *'een goed draaiende tent'* (wel gerealiseerd) en, deels in causaal verband hiermee, de materiële ambitie van een holistisch bestuurs- en managementconcept: *'bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie (voorziening)'* (niet gerealiseerd).

6.5. Ongewenste neveneffecten

Een eerste mogelijk neveneffect is wat Hoogerwerf, onder inspiratie van Burnham, als de *'machtsvorming der bewindvoerders'* heeft aangehaald: steeds meer interne beheerders in verhouding tot externe uitvoerders (Hoogerwerf, 1988). De werkelijke leiders zijn de bazen van het interne beheer geworden (Mintzberg, 1999). Zij bepalen de centrale richtlijnen, het 'dictaat van de planning & control'. Voor het opzetten van de richtlijnen en de zorg voor de naleving daarvan zijn in de praktijk extra planning & control-functionarissen nodig gebleken. De paradox is dat BBI enerzijds is voortgekomen uit een sfeer van bezuinigen en afslanken en dat anderzijds voor de operationalisering van BBI weer kosten moesten worden gemaakt om extra interne functionarissen aan te trekken.

Een tweede door Hoogerwerf genoemd punt is de ontwikkeling van het *'instrumentalistische denken'*: een politiek denken in termen van middelen en een wetenschappelijk denken dat op beheer is gericht (Hoogerwerf, 1988). Op zich is er niets mis met instrumenten, want zonder hulpmiddelen is besturen en managen onmogelijk. Het gaat pas mis waar in de praktijk de instrumenten niet als hulpmiddelen worden gebruikt, maar een doel op zichzelf gaan worden. Een variant hierop is het denken in termen van (instrumentele, middelen-georiënteerde) regels: proceduralisme.

Proceduralisme heeft te maken met allerlei normatieve premissen. Het gaat om alles wat intern moet. Dat waar alle betrokkenen zich op straffe van diskwalificatie naar hebben te richten: regelnaleving, planmatigheid, vastlegging, verantwoording, enzovoort. Duidelijk is dat dit fenomeen ook in hoge mate opgaat voor BBI. Het verschijnsel is verwant aan wat in de bestuurskunde bekend staat als bureaucratisme (Bovens e.a., 2001).

Een derde mogelijk neveneffect is het *'financialisme'*. Bij BBI waren het vooral de financiële middelen die domineerden. BBI kwam eruit voort. De budgetcyclus was het vertrekpunt. Alle beleid diende te worden gerelateerd aan geld. In de productenbegroting dienden alle lijntjes samen te komen. De indruk bestaat dat in theorie en praktijk wel eens sprake was van overschat-

ting van de mogelijkheden van de begroting als sturingsinstrument. Sturen aan de hand van de begroting is tot op zekere hoogte fictie. De begroting staat slechts op enkele momenten van het jaar in de politieke aandacht. Tussendoor, in kwesties als veiligheid, milieu, regelgeving e.d., is de begroting geen relevant sturingsmiddel. Er is meer beleid dan zich laat vangen in financiële instrumenten. Op veel terreinen is beter te sturen aan de hand van plannen, vragen, nota's, moties, publiciteit, actie.

Een vierde mogelijk neveneffect is gelegen in het gevaar van een te grote interne gerichtheid: het *'navelstaren'*. Bij BBI openbaarde dit effect zich, op gespannen voet met de bedoelingen, in een relatief verminderde externe en klantgerichtheid. Veel energie ging naar het top-down reorganiseren, gegevens verzamelen voor het systeem, het interne functioneren, de onderlinge taak- en verantwoordelijkheidsafbakening.

Een vijfde mogelijk neveneffect is het *machtsmisbruik*. In verschillende 'affaires' is tot uitdrukking gekomen wat er kan gebeuren als het bestuur op afstand raakt en de vrijheidssfeer van integrale managers onvoldoende wordt gecontroleerd.

Een zesde mogelijk neveneffect is wat kan worden genoemd het *'doorgeslagen ondernemerschap'*. In de praktijk hebben pogingen om aan deze uitdaging invulling te geven niet altijd geleid tot gunstige publieke effecten.

Een zevende mogelijk neveneffect is de *'verkokering'*. Dit is het verschijnsel van mankerend integraal management op centraal niveau, als gevolg van overaccentuering van integraal management op decentraal niveau. Met het plaatsen van verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie krijgen decentrale waarden en belangen een ontplooiingskans die strijdig kan zijn met de belangen van de organisatie als geheel. In strijd met de bedoelingen kan dan zowel effectiviteitsverlies ontstaan (minder oog voor de doelstellingen van de organisatie in totaliteit) alsook efficiencyverlies (er moet veel worden onderhandeld en gekissebist over onderlinge domein- en grensconflicten).

Een achtste mogelijk neveneffect is de door diverse auteurs genoemde *'performance paradox'*. Hiermee wordt bedoeld dat organisaties die stevig aan het meten zijn, niet noodzakelijkerwijs de meest effectieve organisaties zijn. Onder meer doordat de dikwijls vele energie die wordt gestoken in planning & control niet kan worden besteed aan het bewerkstelligen van noodzakelijke externe effecten. Bovendien kan de energie contra-productief zijn omdat ze wordt aangewend voor ontwijkbewegingen.

Verwant aan de 'performance paradox' (en eventueel als vorm daarvan te beschouwen) is de als negende mogelijk neveneffect te noemen *'tunnelvisie'*. Betrokkenen zouden zich met voorrang of uitsluitend kunnen gaan richten op de kwantitatieve variabelen die gemeten worden en waarop men verwacht (vreest) te zullen worden aangesproken, met veronachtzaming van

mogelijke andere relevante variabelen (Smith, 1995). Kwalitatieve aspecten, waaronder overwegingen van rechtmatigheid, lijden onder de versimpelde werkelijkheidsdefinities van op papier vastgelegde doeltreffendheid en doelmatigheid (Bekke, 1990).

Een tiende te noemen mogelijk neveneffect is de *'ossificatie'*: verbening, angst om werkelijk te vernieuwen. Dit is de waarschijnlijkheid dat actoren in hoge mate blijven doen wat ze steeds gewend waren te doen, alle ogenschijnlijke (pleidooien voor) vernieuwing ten spijt.

Een elfde mogelijk neveneffect wordt wel getypeerd als *'window dressing'*. Met name de nieuwe productenbegrotingen waren vaak mooie boekwerken.

'Je moest er als gemeente een hebben'. Zo nodig stelde een extern bureau er een voor je op. Gemeenteraden waren er trots op, ook al werden ze na vaststelling verder niet meer gebruikt.

Een uitvloeisel van *'window dressing'* is het als twaalfde mogelijk neveneffect te onderscheiden *'myopia'*: zo veel outputindicatoren / lange termijn doelen dat het nergens meer over gaat (Smith, 1995). Een belangrijk onderdeel van de productenbegrotingen werd gevormd door de overdaad aan kwantitatieve gegevens per product. Deze overdaad kon weliswaar bijdragen aan inzicht in het betreffende beleid(subject), maar leverde vaak geen actuele sturingsinformatie op.

Denters heeft gewezen op het (dertiende) mogelijke neveneffect van de *'creaming off'*: de verleiding om eigen succesvoorwaarden te creëren die geldgevers kunnen behagen (Denters, 2001).

Als veertiende en laatste mogelijk neveneffect valt de door Ritzer gelanceerde term *'McDonaldization'* te noemen (Ritzer, 1998). BBI kan worden gezien als uiting van het verschijnsel van de *'McDonaldization'* in onze samenleving: herkenbare eenvormigheid en hierop gebaseerde voorspelbaarheden en kwantificeerbaarheden. Bij BBI werden alle gemeenten, alle beleidsterreinen en alle producten in beginsel over een kam geschoren. Deze benadering verdroeg zich niet steeds met de complexe beleids- en gedragsmatige werkelijkheid.

TABEL: mogelijke ongewenste neveneffecten van BBI

neveneffect	strekking
<i>macht der bewindvoerders</i> (1)	het interne dictaat van de controllers
<i>Instrumentalisme</i> (2)	middelen- en regelfetisjisme ten koste van het externe werk
<i>financialisme</i> (3)	overschatting van de impact van financiële sturing
<i>navelstaren</i> (4)	te veel intern en met elkaar bezig zijn en niet met de klant

<i>machtsmisbruik</i> (5)	corruptieve verleidingen van integrale managers, ongecontroleerde machtsverkrijging
<i>doorgeslagen ondernemerschap</i> (6)	ondernemingszin met averechtse publieke effecten
<i>verkokering</i> (7)	consequentie van decentraal integraal management ten koste van concernmanagement
<i>performance paradox</i> (8)	meer bedrijfsmatige aandacht kan leiden tot mindere effectiviteit
<i>tunnelvisie</i> (9)	blikvernauwing tot alleen dat wat gemeten wordt, veronachtzaming van kwalitatieve aspecten
<i>ossificatie</i> (10)	verbening van gedragroutines, vernieuwing is slechts symbolisch
<i>window dressing</i> (11)	fixatie op indrukwekkend ogende boekwerken, deze als te bereiken effect zien
<i>myopia</i> (12)	door de bomen – overdaad aan kwantitatieve gegevens / lange termijn doelen – het bos niet meer zien
<i>creaming off</i> (13)	eigen succesvoorwaarden creëren ten nadele van het publiek belang
<i>McDonaldization</i> (14)	houvast zoeken in sjablonen die onvoldoende recht doen aan de veelvormige werkelijkheid

6.6. BBI en bureaucratietheorie

De ‘*BBI-conforme organisatie*’ beantwoordt in veel opzichten aan het klassieke bureaucratie-model (Weber, 1972). Dit model wordt onder meer gekenmerkt door: hiërarchische structuur, formele bevoegdheden, recrutering en selectie op basis van inhoudelijke deskundigheid, carrière via senioriteit en strenge discipline en controle. Weber zag de bureaucratie als normatief-rationeel model ter beteugeling van ambtenarenmacht. Essentieel is de neutrale, in principe onpersoonlijke toepassing van wettelijke regels volgens vaste procedures. Ambtenaren zijn ondergeschikt aan de politiek en werken op basis van rechtmatigheid en rechtsgelijkheid. Het bureaucratische model staat in de ogen van velen model voor de overheidsorganisatie pur sang en tot op de dag van vandaag wordt met gezag bepleit dat het zo eigenlijk het beste is (Perrow, Vroom). Ook BBI stond een hiërarchische opbouw van de gemeentelijke organisatie voor, met een daaraan ontleende gelaagde verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. BBI hechtte groot belang aan de deskundigheid van de ambtenaar. Strenge discipline en controle waren bij BBI nodig in het kader van een effectieve planning & control. Dit alles in organisaties waarin bovendien het principe van ‘*carrière via senioriteit*’ gold. Gezien de gelijkenis tussen BBI en het klassieke bureaucratie-model kan het zinvol zijn om de blik eens te richten op enkele inzichten over gedrag in bureaucratische organisaties. Gesteld wordt wel dat het bureaucratische model weinig oog heeft voor de verhoudingen tussen en belangen van ambtenaren onderling (bureaupolitiek) en kan onttaarden in ‘*bureaupolitisme*’ (Rosenthal, Allison en Zelikow).

Van Gunsteren wijst, meer in het algemeen, de *'rational-central-rule approach'* radicaal af (Van Gunsteren, 1976). Volgens Van Gunsteren kan de neiging tot het stellen van centrale regels psychologisch worden verklaard uit persoonlijke angsten en controlbehoefte van de regelstellers en hun daaromheen opgebouwde defensieve strategieën. Omdat de wereld complex, dynamisch en onzeker is, bouwen regelstellers – daarbij in geïsoleerdheid gebruikmakend van nieuwe rationele technieken – hun eigen schijnwereld die zekerheid en control (beheersing) verschaft. Zij leggen deze schijnwereld op aan anderen in de vorm van centrale regels. De regels sluiten echter niet aan bij de belevingen en interacties van mensen in de echte werkelijkheid (waar de regelstellers bang voor zijn en liever geen contact mee maken).

Mintzberg geeft een treffende analyse van de gang van zaken in bureaucratische organisaties (Mintzberg, 1999). De machinebureaucratie is volgens hem bij uitstek geschikt voor routinematige werkzaamheden in een relatief eenvoudige, stabiele omgeving. Een bijkomende factor is de externe controle. Omdat overheidsorganisaties zich in het openbaar moeten verantwoorden, moet alles eerlijk, transparant en volgens extern bepaalde normen gebeuren. Om dit te kunnen bereiken, wordt een overdaad aan regels en voorschriften geproduceerd. Hieraan moet iedereen binnen de organisatie zich houden. De regels worden opgesteld door de technestructuur, oftewel de planning & control-functarissen. Formeel zijn deze slechts adviserend aan het management, maar omdat ze feitelijk voor de hele organisatie regelen wat er moet gebeuren, hebben zij informeel de grote macht. Hierdoor functioneren de middenmanagers materieel nauwelijks meer als zodanig, hun werk is grotendeels overgenomen door de systemen die door de P&C-mensen zijn bedacht. Binnen de machinebureaucratie bestaat een obsessie voor controle. Ieder is verantwoording verschuldigd aan zijn naast hogere in de hiërarchie. De organisatie is aldus één verfijnde machine, waarbinnen de individuen tamelijk willoze radertjes zijn. Hierdoor ontstaan veel conflicten en motivatieproblemen. Deze uiten zich onder andere in een onverschillige dienstverlening. Om desondanks de door de omgeving verlangde output te realiseren, is de strategische top voortdurend op zoek naar steeds efficiëntere manieren om de organisatie te beheersen. De steeds geavanceerdere managementinformatiesystemen leveren echter alleen (te late) informatie over (vooral kwantitatieve) resultaten, die op de lange gezagslijn naar boven worden gefilterd en verdraaid. Goed nieuws wordt aangedikt en slecht nieuws wordt achtergehouden. Het management is daardoor niet goed op de hoogte van wat er werkelijk gebeurt binnen de organisatie. Conflicten worden niet opgelost maar via steeds verfijndere regels onderdrukt: er wordt streng opgetreden. Hierdoor ontstaat nog meer demotivatie, waarop de leiding reageert met nog 'meer van hetzelfde'. Dit proces gaat almaar door. Binnen de machinebureaucratie heerst dan ook een permanent negativisme.

De machinebureaucratie kan volgens Mintzberg niet goed omgaan met verandering. Het systeem is gebaseerd op het door de leiding formuleren van strategische doelen vooraf die later door anderen moeten worden uitgevoerd. Onvoorziene veranderingen in de tussentijd maken hier inbreuk op. Zowel de leiding als de werkvloer weet niet goed wat hiermee te doen. De divisiestructuur (bij BBI het dienstenmodel of sectorenmodel) biedt geen oplossing. Feitelijk wordt de situatie alleen maar slechter. De afzonderlijke eenheden worden zelf bureaucratieën en communiceren moeilijk horizontaal met elkaar.

Scott-Morgan wijst op de *'ongeschreven regels van het spel'* (Scott-Morgan, 1995). BBI presenteerde nieuwe, geschreven regels en normen. Scott-Morgan wijst erop dat dergelijke regels, tezamen met het gedrag en de handelingen van het topmanagement, signalen zenden naar de organisatielieden. Maar dan gaan verschillende factoren inwerken op de signalen: *'Zij versterken ze, ondermijnen ze, verdraaien ze, totdat de oorspronkelijke handelingen van het management en de geschreven regels naast zich een compleet stel verborgen regels hebben gekregen die het werkelijke gedrag van de werknemers bepalen'*. Volgens Scott-Morgan is een van de belangrijkste motivatoren voor mensen een goede carrière. Als de officiële regel was: *'De mensen met de beste prestaties worden door hun baas versneld gepromoveerd'*, dan vond Scott-Morgan minstens drie verborgen regels die hiermee nauw samenhangen. De eerste was: *'Houd je baas gelukkig'* (hij of zij is immers degene die de beslissingen over promoties neemt). De tweede was: *'Zorg dat je opvalt, zodat iedereen ziet dat je een topper bent. Voorkom dat je met een mislukking geassocieerd wordt'*. En de derde verborgen regel: *'Laat het, als je toch mislukt, nooit merken'*. Als de officiële regel was: *'Met managers zal afgerekend worden op hun winst en verlies'*, dan vond Scott-Morgan twee andere ongeschreven regels: *'Baken je terrein goed af en bescherm het'*, en: *'Zorg ervoor dat je kwartaalcijfers goed zijn'*.

De bevindingen van Scott-Morgan worden bevestigd door die van Weick (Weick, 1979). Bij Weick houdt het verschijnsel van de verborgen regels in dat mensen in organisaties vooral gedreven worden door eigen belangen in het hier en nu. Korte termijn-successen (of afwendingen van ongelukken) worden over het algemeen belangrijker gevonden dan lange termijn-afspraken waarvan de consequenties moeilijk kunnen worden overzien en die in ieder geval volgtijdelijk later zijn (eerst het acute, voor later geldt: *'wie dan leeft wie dan zorgt'*).

De opvattingen van Scott-Morgan en Weick behelzen een aannemelijke verklaring voor het mislukken van BBI op gedragsniveau. De normen van BBI waren niet voldoende in overeenstemming met verborgen regels zoals ingegeven door de heersende organisatiecultuur. Zo werd, onbedoeld, averechts gedrag gestimuleerd: korte termijn-denken, waan van de dag, juist geen openheid, manipuleren met cijfers. De ervaring leert dat het dan niet

helpt als de organisatieleiding de druk op de noodzakelijk geachte veranderingen opvoert. Daarmee wordt de tegenspraak met de verborgen regels alleen maar vergroot. Dit uit zich op de werkvoer in passieve onverschilligheid, actieve tegenstand, resistentie en zelfs in conflict. Door het opvoeren van de druk wordt dus niet de weerstand gebroken, maar ontstaat daarentegen een nog sterkere weerstand. Deze constatering is verwant aan het in het vorige hoofdstuk gesignaleerde verschijnsel 'pocket veto'. Oftewel: *Hoe meer BBI, hoe meer pocket veto*'.

Als dan door de leiding nòg harder wordt gedrukt, ontstaat volgens Scott-Morgan het verschijnsel dat de *'weerstand onderduikt'*. De verborgen regels lijken te verdwijnen, maar het tegendeel is het geval. Ze worden alleen nog meer verborgen. De door het onderduiken veroorzaakte neveneffecten zijn volgens Scott-Morgan *'de gevaarlijkste en schadelijkste neveneffecten die zich kunnen voordoen'*. Hij spreekt van een *'organisatiecarcinoom'* dat vele jaren onzichtbaar kan blijven, totdat de symptomen zo ernstig worden dat het te laat is om nog te kunnen genezen.

7. *Waardering*

7.1. Sterke en zwakke punten

Als ‘sterke’ punten van BBI worden meestal punten genoemd die samenhangen met *‘een betere beheersing van de organisatie’*. Zo stelt de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie vast dat het BBI-project een grote positieve invloed heeft gehad en dat de effecten vooral zijn te traceren op het terrein van de bedrijfsvoering, de interne processen binnen de gemeente (Elzinga e.a., 2000). Deze ‘sterke’ punten blijven zeer tot de publieke verbeelding spreken. Er zijn momenteel in Nederland veel BBI-achtige verschijnselen waar te nemen. Te denken valt aan de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken gepresenteerde nieuwe opzet voor de begroting en rekening in een gedualiseerd stelsel en op rijksniveau het VBTB-project.

Als ‘zwakke’ punten van BBI worden – soms in de gedaante van neven-effecten – meestal opgevoerd: het financiële karakter, de instrumentele insteek en de interne gerichtheid. De vorige hoofdstukken geven intussen aanleiding tot enige nuancering van de gedachte dat deze ‘sterke’ en ‘zwakke’ punten rechtlijnig tegenover elkaar te plaatsen zijn. De causaliteit tussen BBI en een betere beheersing van gemeentelijke organisaties bleek niet duidelijk aantoonbaar. De financieel-instrumentele insteek was juist een sterk punt in een tijd waarin financiële problemen moesten worden opgelost. Het interne *‘beheer op orde’* kan ook worden gezien als nuttige voorbereiding op de pas latere behoefte aan een sterkere externe gerichtheid.

De doorwerking van BBI is gepaard gegaan met een imposante verandingsbeweging. Dit ging gepaard met zoiets als een collectief normbesef, een soort collectieve rationaliteit. Voortaan moest het anders, volgens een aantal principes waarover in grote lijn overeenstemming bestond en die bedrijfsmatig werden genoemd. Dit typeerde het cultuurbeeld van pakweg 1985 tot 1995. Het was de bedrijfsmatige beleidsgeneratie. Aan de andere kant waren de daadwerkelijke invoering van de nieuwe principes en vooral het feitelijk gedrag binnen de gemeentelijke organisaties hier niet steeds mee in overeenstemming.

Hoe kan dit? Uit de vorige hoofdstukken zijn aanwijzingen te halen dat de verklaring van dit patroon juist wel moet worden gezocht in het systeem, de instrumenten, de daarmee samenhangende *‘macht der bewindvoerders’* (Hoogerwerf, 1988). Of, beter gezegd: zowel in het systeem als in menselijk gedrag en daaraan ten grondslag liggende waarden, in de empirische wetmatigheden van de wisselwerking daartussen. Deze aanwijzingen zijn serieus te nemen. Rond BBI en BBI-achtige verschijnselen lijkt iets fundamenteleers aan de hand dan blijkt uit het gebruikelijke sterk – zwak beeld van BBI.

In dit laatste hoofdstuk worden de ‘sterke’ en ‘zwakke’ punten van BBI daarom beschouwd in termen van een norm – feit beeld.

7.2. Het geloof in het idee BBI

Volgens Hoogerwerf is, in geval van een onjuiste beleidstheorie, de kans groot dat het desbetreffende beleid niet doeltreffend, doelmatig en aanvaardbaar is (Hoogerwerf, 1998). Op de doeltreffendheid en doelmatigheid van BBI als beleid valt inderdaad het nodige af te dingen, gezien de beschikbare empirische informatie. Dat geldt echter niet voor de aanvaardbaarheid, althans niet wanneer hieronder wordt verstaan: de legitimiteit, de mate waarin het beleid werd geaccepteerd door degenen voor wie het bestemd was. Uit de hoge score op het doorwerkingscriterium instemming (80 à 90 %) blijkt immers dat het geloof in de heilzame werking van BBI gedurende de periode van de Stichting BBI en in de jaren daarna zeer groot was.

Het geloof in het idee BBI had mede betrekking op de BBI-uitgangspunten c.q. gedragsveronderstellingen. Feitelijke teleurstellingen inzake sturing op hoofdlijnen door de politiek hadden het gelóóf in dit beginsel als cultureel verankerde norm nauwelijks aangetast. Hetzelfde kan worden gesteld ten aanzien van de utopieën van integraal management, planmatig werken, verzelfstandiging en control in het algemeen.

Hoe kon de aanvaardbaarheid van BBI toch zo groot zijn, ondanks het vooraf ontbreken van een expliciete beleidstheorie (overtuigende causale, finale en normatieve relaties) en achteraf de kennelijke onjuistheid van de impliciet gehanteerde beleidstheorie?

De verklaring van deze paradox lijkt, gesteund door het slot van het vorige hoofdstuk, te vinden in het begrip cultuur: het geheel van vooral impliciete regels (waarden) volgens welke een groep van mensen (een land, een organisatie of een bevolkingsgroep) zich feitelijk wil gedragen. BBI is voortgekomen uit een nationale historie van zeker enkele tientallen jaren. BBI sloot aan bij de in ons land heersende waarden en normen. Deze diepe verankerung maakt dat BBI in beginsel zelfs collectief als juist werd ervaren dan de feiten. Als de feiten niet in overeenstemming waren met BBI, dan diende aan de feiten te worden gewerkt. Dit verklaart waarom bij de aanvang van BBI niet om een empirische onderbouwing van de aangeboden receptuur werd gevraagd. *‘Geloof heeft geen bewijs nodig’.*

7.3. Collectieve rationaliteit en institutionele isomorfie

De theorie van het *‘groepsdenken’* reikt sociaal-psychologische verklaringen aan voor het verschijnsel dat, zoals bij BBI, in groepsverband consensus kan ontstaan over het inslaan van een bepaalde richting zonder dat de weten-

schappelijke c.q. empirische juistheid ervan vaststaat ('t Hart e.a., 1991). Deze consensus ontstaat uit gezamenlijke ontdekkingen van verwante individuele waarden. Men ervaart verwante probleemdefinities. Men maakt elkaar enthousiast over verwante oplossingsrichtingen die uit eigen gelederen en/of uit gezaghebbende hoek opkomen.

DiMaggio en Powell spreken van '*institutionele isomorfie*': (DiMaggio en Powell, 1991) binnen een bepaald interorganisationeel veld kan een proces van homogenisering optreden, waarbij organisaties steeds meer op elkaar willen gaan lijken. Ze doen dit om te overleven, door de druk van de markt ('*competitieve isomorfie*') of een behoefte aan legitimiteit. Daarbij spelen mechanismen als '*gedwongen isomorfie*' (bijvoorbeeld door nieuwe regelgeving), '*mimetische isomorfie*' (imitatie van helden, meestal vanuit onzekerheid) en '*normatieve isomorfie*' (nieuwe professionele normen, aangereikt door opleiders en consultants) een rol.

Voor BBI interessant is de aandacht die Meyer & Rowan vragen voor de mythische en ceremoniële aspecten van vernieuwing (Meyer en Rowan, 1991). De formele gedaante van vernieuwing dient volgens hen vooral ertoe om naar buiten toe de schijn van rationaliteit op te houden. Naar binnen toe blijven de primaire processen echter '*ontkoppeld*' van de vernieuwing.

De schijn van de buitenkant en de werkelijkheid van de binnenkant blijken technisch en anderszins vaak moeilijk op elkaar aan te sluiten. Volgens Zucker moet niet alleen worden gekeken naar dergelijke 'macro-institutionele' aspecten, maar vooral ook naar 'micro-institutionele' aspecten daarbinnen (Zucker, 1991). Lammers e.a. wijzen erop dat in deze neo-institutionalistische benaderingen de doelrationaliteit voorop staat en dat Webers waarderationaliteit weinig aandacht krijgt (Lammers e.a., 2000). Fligstein presenteert dezelfde waarneming als een onderschatting van de machtsfactor binnen het neo-institutionalisme (Fligstein, 1991). De nadruk ligt zijns inziens eenzijdig op collectieve normen die al dan niet bestaan of worden nageleefd. Het actorperspectief komt volgens hem te weinig aan bod.

Collectieve rationaliteit is wat anders dan top-down beheersing. In een bepaalde mate is altijd sprake van wat Ouchi '*clan control*' noemt: daar waar expliciete beheersing via standaardisatie van processen (de machinebureaucratie van Mintzberg) of via standaardisatie van outputs (de bedrijfsmatige benadering) faalt, bestaat toch altijd nog een vorm van control in de zin van rituele gedragscoördinatie, via mechanismen waarbij actoren elkaar houden aan gedeelde normen en waarden (Ouchi, 1979; Ouchi, 1980). Dit doet ook denken aan wat Dunsire '*impliciete control*' noemt: de bureaucratische organisatie als in beginsel zelfregulerend evenwicht van alle daarin aanwezige menselijke krachten (Dunsire, 1978). Iedereen is er druk en gaat in beginsel

z'n eigen gang. In contacten en afspraken tussen boven- en ondergeschikten krijgt het controlsysteem verbinding en energie.

Mensen hebben collectieve rationaliteit nodig om erbij te horen. Het deel uitmaken van een groep biedt houvast en bescherming (gezin, club, organisatie, branchegenoten, land). Tegelijk omkadert de groep een deel van de individuele vrijheidssfeer van de groepsleden. De kaders worden bevestigd in afspraken, regels, symbolen en rituelen waaraan de groepsleden zich conformeren. Er ontstaan mechanismen om elkaar daaraan te houden. Daartoe worden posities, taken en rollen verdeeld. Groepscultuur bepaalt tot op zekere hoogte de dynamiek binnen een organisatie, vanuit min of meer overeengekomen maar zich toch vaak top-down manifesterende (namelijk van de leiding of van het concern afkomstige) begrenzingen en normen. BBI was een expliciete bevestiging van groepsnormen binnen de gemeentelijke organisatie als geheel. Een gemeente kon, door aan BBI te doen, zowel naar buiten als binnen de eigen organisatie, laten zien dat ze bij de tijd was en actief met de toekomst bezig.

7.4. BBI als symboliek en verbale vernieuwing

De 'public management reform' van de laatste decennia kan worden beschreven als politieke retoriek en symboliek (March en Olsen, 1989).

Overheidsreorganisaties zijn volgens hen gebaseerd op tot de verbeelding sprekende veronderstellingen en wenselijkheden van een rationeel gestroomlijnde orde en regelmaat. Achter deze schijnwerkelijkheid gaat de echte werkelijkheid schuil. March en Olsen schetsen deze als een *'vuilnisbakmodel'*: wisselende deelnemers stoppen voortdurend en ad hoc (deel)problemen en (deel)oplossingen in de vuilnisbak. Zij doen dit vanuit eigen belangen en preferenties. Politieke aandacht gaat op en neer. Keuzes worden in de tijd vooruitgeschoven. Processen verlopen niet volgens duidelijke regels en doelen, maar ambigu en *'losjes gekoppeld'*. Resultaten vallen tegen. Er is sprake van een georganiseerde anarchie. March en Olsen zien dit als een algemeen beeld bij overheidsreorganisaties.

Binnen de bestuurskunde wordt het verschijnsel symboliek bij uitstek gekoppeld aan de naam van Edelman. Volgens deze auteur zijn politiek, bestuur en beleid per definitie vormen van symbolisch gedrag (Edelman, 1977). Symbolen zijn daarbij taaluitingen, verwijzend naar groepswaarden en -normen. Regelgeleid geformaliseerd gedrag vertegenwoordigt belangrijke collectieve waarden en normen (zoals zorgvuldigheid, rechtsgelijkheid, rechtmatigheid, politiek primaat, voorspelbaarheid). Deze wegen uiteindelijk zwaarder dan de effecten die het overheidsbeleid zegt te willen bereiken. In feite wordt genoeg genomen met het werken aan beleidsproblemen. De effectuering zelf wordt van minder belang geacht.

Van Twist spreekt van verbale vernieuwing: de introductie van een nieuwe *'spraakmakende zeggwijze'* (Van Twist, 1994). Als deze in andere teksten (de *'con-tekst'*) maar voldoende wordt herhaald, is ze de *'motor van verandering'*. Daarvoor is nodig: *'betekenistoekenning in teksten'*. De betekenistoekenning in teksten bepaalt volgens Van Twist of daadwerkelijk verandering wordt gegeneerd of niet.

De voorstelling van BBI als symboliek en verbale vernieuwing bevat een beeldende kern van waarheid, maar heeft ook iets onbevredigends. Ten eerste worden vooral 'uiterlijke gevolgen' beschreven. De 'innerlijke oorzaken' blijven duister. Ten tweede kan er zo licht aan worden voorbijgegaan dat er, hoe dan ook, ingrijpende institutionele veranderingen zijn doorgevoerd (zoals reorganisaties, afslankingen, uitbestedingen en verzelfstandigingen), ook al staat niet vast dat deze ook steeds verbeteringen hebben opgeleverd.

7.5. BBI en normbesef

Er is een derde bezwaar mogelijk tegen symbolische beschrijvingen van BBI en BBI-achtige verschijnselen. Een dergelijke benadering komt namelijk niet toe aan normatieve en ethische aspecten: hoe het dan wel zou moeten.

Graafland, zich afzettend tegen – wat hij noemt – *'emotivisme'*, zegt: *'De prijs van deze theorie en van elke vorm van moreel relativisme is mijns inziens erg hoog. Die prijs is dat wij een ander nooit kunnen aanspreken op zijn morele verantwoordelijkheid'* (Graafland, 2001).

BBI droeg bij aan de ontwikkeling van een aantal *'publieke maatstaven'*, oftewel normen op een hoger niveau dan dat van de individuele rationaliteit en de collectieve gemeentelijke rationaliteit. BBI werd zodanig aanvaard dat kan worden gesproken van cultuurbeïnvloeding op landelijk niveau: het meebepalen van sindsdien in de samenleving en van daaruit in de bestuurlijke en ambtelijke praktijk verankerde geschreven en ongeschreven normen. En ook al is verandering van feitelijk gedrag binnen gemeentelijke organisaties empirisch moeilijk aantoonbaar, de mede dankzij BBI versterkte gelding van een aantal normen waar mensen elkaar bij gemeenten verantwoordelijk voor houden lijkt tot op de dag van vandaag onomstreden. In hoofdlijn zijn drie zulke overkoepelende normen aan te wijzen: de norm van een sober beheer van overheidsmiddelen, de norm van een planmatig en cyclisch beleidsproces en de norm van transparantie, communicatie en verantwoording.

De norm van een sober beheer van overheidsmiddelen houdt in: de overheid behoort efficiënt om te springen met gemeenschapsgeld. Een zo hoog mogelijke kwaliteit van maatschappelijke effectbereiking met inzet van zo weinig mogelijk financiële middelen. De norm van een planmatig en cyclisch

beleidsproces is de procedurele operationalisering van de norm van een sober beheer van overheidsmiddelen. De eerste norm maakt de tweede norm nodig: dat volgens een planmatige procesgang wordt gewerkt, waarin voldoende terugkoppelingsmomenten zitten om te kunnen bewaken dat de overheidsmiddelen inderdaad doelmatig worden aangewend. De norm van transparantie, communicatie en verantwoording is de materiële operationalisering van de norm van een sober beheer van overheidsmiddelen. De eerste en de tweede norm maken ook de derde norm nodig: dat er niet alleen wordt gewerkt binnen de organisatiebrede kaders van een samenhangende procesgang met voldoende terugkoppelingsmomenten, maar dat hier ook kwalitatieve eisen aan worden gesteld. Alleen als in voldoende mate aan deze eisen wordt voldaan, kan de cyclus adequaat functioneren. BBI heeft deze normen niet uitgevonden, maar er met de verspreiding van het BBI-gedachtegoed wel een eigentijdse concretisering van gegeven.

7.6. Analytische en communicatieve rationaliteit

De beperkte rationaliteit van actoren (Simon, 1947) is een individuele rationaliteit (bij Simon: *irrationaliteit*). Deze openbaart zich zowel in analytische als in communicatieve zin.

Analytische rationaliteit is het individuele vermogen om een complexe werkelijkheid te doorgronden en te herleiden tot zodanige eigen beelden dat de complexiteit minder ingewikkeld schijnt: ze wordt begrepen, ze wordt doorzien. Het vermogen tot analytische rationaliteit op collectief niveau is niet iedereen in dezelfde mate gegeven. Niet iedereen kan doelen SMART formuleren, niet iedereen snapt wat in een begroting staat en niet iedereen kan tussen de regels van een MARAP door lezen.

Ook BBI's *'informatie op maat'* was, zo algemeen en absoluut gesteld, te hoog gegrepen. Ook deze informatie is immers het resultaat van menselijke inspanning met aan beperkingen onderhevige vermogens. De door BBI gedachte aggregerende krachtpaters op ambtelijk concernniveau die alle relevante lijninformatie weten te vertalen in kwalitatief hoogwaardige bestuurs- en managementinformatie zijn er in de praktijk niet. Niet alleen vanwege niet altijd adequate kwalificering, maar ook omdat zij zo ver afstaan van de decentrale werkvloer dat zij niet altijd goed genoeg kunnen weten waar zij het over hebben.

Communicatieve rationaliteit is het individuele vermogen om eigen beelden van de werkelijkheid te doen overeenstemmen met die van een of meer andere individuen. Actoren op de verschillende niveaus proberen elkaar met informatie dingen duidelijk te maken. Andersom moet die informatie worden begrepen. Hiervoor is contact nodig, in de vorm van communicatie: het uitzenden van een voor anderen begrijpelijke boodschap (verbaal of non-

verbaal), zodat dezen die kunnen ontvangen en begrijpen. Collectieve rationaliteit veronderstelt dat ook dit individuele vermogen wordt aangewend om overeenkomstig de doelstellingen van de organisatie als geheel te denken en te handelen. Communicatieve rationaliteit vereist niet alleen verstandelijke intelligentie, maar ook sociale intelligentie, niet alleen IQ maar ook EQ (Aardema, 2000). Contact maken is een heel andere vaardigheid dan analyseren. Men kan ergens heel goed in zijn maar het toch niet weten over te brengen of niet weten te luisteren naar anderen.

7.7. Individuele rationaliteit en institutionele amorfie

De problemen rond de invoering van BBI bij gemeenten kunnen mede worden verklaard vanuit een zekere miskenning van individuele rationaliteit. Naast analytische en communicatieve rationaliteit gaat het daarbij vooral ook om individuele wilsrationaliteit. De culturele verankering die voor de invoering van BBI nodig was, kon niet zo maar of alleen maar met het introduceren van instrumenten ontstaan. Afkondiging door de organisatieleiding dat voortaan op een bepaalde wijze moest worden gewerkt, bewerkstelligde op zichzelf geen nieuwe individuele waarden bij de organisatieleden. Integendeel, dominante individuele waarden zijn juist: vrijheid en zelfontplooiing. Deze waarden brengen openlijk of heimelijk verzet mee tegen paternalistisch gezag.

Als meer individualistische tegenhanger van de collectivistische *'institutionele isomorfie'* kan worden gewezen op het perspectief van het *'symbolisch interactionisme'* (Zijderveld, 1975). Daarbij wordt het accent gelegd op interacties tussen individuen. Formele structuren, organisaties en systemen zijn secundair, ook al wordt het belang van boven-individuele institutionele dynamiek niet ontkend. Belangrijke waarden zijn zin(geving), tot uitdrukking komend in symbolisch gedrag, en bewustzijn, tot uitdrukking komend in definities en interpretaties van situaties. Kwalitatieve zienswijzen en methoden van onderzoek genieten voorkeur boven kwantitatieve.

In dat verband moet ervoor worden gewaakt om niet in het andere uiterste te vervallen. Zoals collectivisme kan leiden tot onbevredigende effecten (de nadelen van 'groepsdenken'), zo kan dat ook gelden voor een individualistische benadering: het *'postulaat van het methodologisch individualisme'*, waarbij het gedrag van individuen bepalend wordt geacht voor de verklaring van collectieve verschijnselen (Downs, 1967). Naast individuele rationaliteit gaat echter van groepsprocessen een eigen dynamiek uit (collectieve rationaliteit) die niet steeds te herleiden valt tot het gedrag van individuen.

De verklaring van de discrepantie tussen norm en feit bij BBI is gelegen in een verschil van inschatting en waardering van de mate waarin collectieve en individuele rationaliteiten overeenstemmen. Verwante individuele waarden

die opgaan in een groeps cultuur beroven individuen niet van hun eigenheid. Er blijven nog zeer veel eigen individuele waarden over. Deze worden niet met de groep gedeeld. Ze staan zelfs per definitie op gespannen voet met de groeps cultuur. Mensen hebben het nodig om hun resterende vrijheid binnen de groeps kaders te bevechten. Dit is noodzakelijk evenwichtsherstel.

De bescherming die de groep biedt, kan gepaard gaan met ogenschijnlijk gemakzucht. Men doet mee omdat iedereen meedoet. Maar niet omdat men echt enthousiast of betrokken is. Dit verklaart de soms met BBI gepaard gaande neiging tot terugtreden zodra het gaat om het nemen van verantwoordelijkheid op groepsniveau. Men leunt achterover en stelt veilige vragen, bijvoorbeeld over weinig opwindende kwantiteiten. Confrontaties worden gemeden. Keuzes worden ontweken. Men verwacht dat het systeem c.q. de groep het wel oplost.

Vanuit organisatorisch oogpunt vertegenwoordigen individuele sferen een ongrijpbaar, in beginsel vormloos gebied. Daarmee kan deze tegenhanger van de institutionele isomorfie met *'institutionele amorfie'* worden aangeduid. Veel individuele waarden blijven verborgen. De uitingen ervan zijn onvoorspelbaar voor wie elkaar onvoldoende kent. Ze steken soms op ongelegen momenten de kop op. Ze manifesteren zich tussen de groepsregels door in informele en dus moeilijk kenbare interacties en rituelen. Ze zijn empirisch pas weer gemakkelijker te herkennen in de vorm van gedeelde waarden. Zodra dat het geval is, kan weer worden gesproken van institutionele isomorfie. Enige gelijkvormigheid. Een groepje binnen de groep. Zolang dat niet het geval is, blijft sprake van institutionele amorfie. Het zijn deze waarde-bepaalde eigenaardigheden – zowel van externe als van interne actoren, zowel individueel als soms ook op bepaalde groepsniveaus – waardoor de dagelijkse feiten in hoge mate worden bepaald.

Met het voorgaande is de eigen benadering in dit boek wellicht het beste met zoiets als *'waarde-interactionisme'* aan te duiden.

Het zijn in deze benadering niet de uiterlijk waarneembare verschijnselen die de (inter)organisatorische werkelijkheid bepalen. Aan uiterlijkheden is de feitelijke gang van zaken hooguit oppervlakkig te kennen. Hier moet empirisch onderzoek het vaak 'mee doen'. Patronen worden zichtbaar en nodigen uit tot kwantificering, maar houden vaak iets onbegrijpelijks, ze komen irrationeel over. Begrip, leren en vernieuwing kunnen pas ontstaan op het niveau van de onderliggende confrontaties van waarden en belangen, zowel op individueel als op groepsniveau, zowel verbaal en kenbaar als non-verbaal en verborgen, zowel rationeel en overwogen als intuïtief en emotioneel (Boonstra, 2000).

7.8. BBI en bestuurskunde

De bestuurskunde bestaat in grote lijn uit vier denkcategorieën: organisatiegerichte, mensgerichte, beleidsgerichte en omgevingsgerichte denkrichtingen. Organisationsgerichte denkrichtingen (Taylor, Gulick en Urwick, Fayol, Wilson, Goodnow, Weber e.a.) hebben met elkaar gemeen dat het kwaliteitsbeginsel van de doelmatigheid van de organisatie voorop wordt gesteld. Daarbij wordt doorgaans sterk vanuit de leiding en vanuit centrale regels gedacht (= wetmatigheid). Het dominante cultuurprobleem is: *Last van: te weinig houvast en duidelijkheid*. De leiding moet zorgen voor een duidelijke interne structuur met heldere kaders en richtlijnen. Daarvoor zijn centrale spelregels nodig waaraan de hele organisatie zich heeft te houden: een *'rational-central-rule approach'*. De voorgestane beweging binnen de organisatie is daarmee top-down. Het behoeft intussen geen betoog meer dat het gedachtegoed van BBI in hoge mate beantwoordt aan de inzichten van het organisatiegerichte denken.

Mensgerichte denkrichtingen (Barnard, Mayo, McGregor, Maslow e.a.) hebben met elkaar gemeen dat, vanuit decentrale feiten c.q. menselijke waarden, het kwaliteitsbeginsel van de rechtmatigheid voorop wordt gesteld: de normen worden in hoge mate bepaald door de vanuit individuele waarden geaggregeerde cultuur. Daarbij kan het ook gaan om normatieve beginselen als integriteit en redelijkheid. De leiding laat zich sterk leiden door feitelijk aanwezig gedrag: de mensen en 'het spel'. Het gaat om mensgericht publiek management. Het dominante cultuurprobleem is: *Last van: te veel sturing en beheersing*. De voorgestane beweging binnen de organisatie is bottom-up. Zelforganisatie op de werkvloer is populair. Het behoeft intussen evenmin betoog dat het gedachtegoed van BBI in mindere mate beantwoordt aan de inzichten van het mensgerichte denken.

Beleidsgerichte denkrichtingen (Lasswell, Hoogerwerf e.a.) hebben met elkaar gemeen dat ze primair zijn geïnspireerd op een maatschappelijk-inhoudelijke taakstelling. De meningen verschillen vooral ten aanzien van de mate van planbaarheid en realiseerbaarheid van deze taakstelling, maar niet ten aanzien van het beleidsgericht karakter van publiek management. De maatschappelijke verantwoordelijkheid, oftewel het kwaliteitsbeginsel van de materiële effectiviteit van publiek management staat centraal. De organisatieleiding dient gericht te zijn op de effectuering van maatschappelijk-inhoudelijke doelen: het gaat om 'de knikkers'. Het dominante cultuurprobleem is: *Last van: te weinig oog voor externe noden*. De voorgestane beweging binnen de organisatie is cyclisch, als gevolg van de samenhang van de verschillende onderdelen van het beleidsproces en de daarbij dooreen lopende top-down en bottom-up stromen. Deze cyclus heeft, met name door het fenomeen van de interactieve beleidsvorming de laatste jaren een sterke-

re externe dimensie gekregen. BBI stelde wel consequent het beleid voorop, maar dat was het beleid zoals vastgesteld door de politiek. Het beleid was bij BBI een maatschappelijk-politiek gegeven. De referentie aan het oplossen van maatschappelijke problemen was niet zozeer aanwezig. Gegeven het politiek vastgestelde beleid richtte BBI zich op het interne proces dat moest leiden tot adequate uitvoering van het beleid.

Omgevingsgerichte denkrichtingen over publiek management (Easton, Luhmann, Osborne & Gaebler) hebben met elkaar gemeen dat de basis-inspiratie is gelegen in de wisselwerking met de maatschappelijke omgeving. Het dominante kwaliteitsbeginsel is hiermee de aanvaardbaarheid, de democratische legitimiteit. Evenals bij het beleidsgericht publiek management is de voorgestane beweging binnen de organisatie cyclisch, maar nu met de externe dimensie vooropgesteld. Impulsen vanuit de omgeving bepalen wat er binnen de organisatie gebeurt. Andersom staat de organisatie er zich graag op voor dat ze klantgericht is: alles is erop gericht om met kwaliteit van dienstverlening externe actoren te behagen. Tegenwoordig zegt men nogal eens dat de overheid responsief dient te zijn.

TABEL: vier categorieën publiek management theorie

Publiek management	invulhoek	Basis-noties	auteurs	beweging	probleem	slogan	kwaliteit
<u>organi-</u> <u>satie</u> <u>gericht</u>	<i>vanuit centrale normen, instrumenten</i>	bureaucratie, collectieve rationaliteit de 'regels'	Wilson, Goodnow, Taylor, Gulick & Urwick Weber	intern en top-down	<i>'last van: te weinig bonvast en duidelijkeheid'</i>	heldere kaders	doelmatigheid (ook: wetmatigheid)
<u>mens-</u> <u>gericht</u>	<i>vanuit decentrale feiten en menselijke waarden</i>	empirie, individuele rationaliteit het 'spel'	Simon, in Nederland Rosenthal c.s.	intern en bottom-up	<i>'last van: te veel sturing en beheersing'</i>	zelforganisatie	rechtmatigheid (ook: integriteit, cultuur)
<u>beleids-</u> <u>gericht</u>	<i>vanuit beleidsinhoudelijke doelen</i>	beleids-theorieën, effecten, de 'knikkers'	Lasswell, Hoogerwerf c.s.	cyclisch intern - extern	<i>'last van: te weinig oog voor externe noden'</i>	maatschappelijk nut	doeltreffendheid (beleid)
<u>omge-</u> <u>vings-</u> <u>gericht</u>	<i>vanuit omgevingsresponsiviteit</i>	systeem, contingentie, 'context'	Easton, Luhmann, Osborne & Gaebler	cyclisch extern - intern	<i>'last van: te weinig externe waardering'</i>	klantgerichtheid	aanvaardbaarheid (democratie)

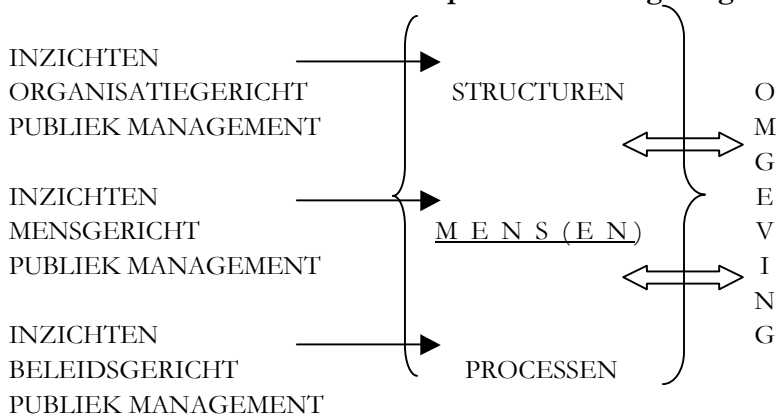
Het onuitgesproken dominante cultuurprobleem staat echter, als gevolg van de keuze voor omgevingsafhankelijkheid, in het teken van het opheffen van onzekerheid en twijfel aan eigen kunnen: *'Last van te weinig externe waardering'*. Voor de theoretische benaderingen die in essentie vanuit dit paradigma redeneren, wordt ook wel de verzamelnaam contingentietheorie gehanteerd.

Uitwerkingen van het open systeemmodel zijn de interorganisatietheorie en de netwerktheorie. Managementbenaderingen die hierop inhaken, zijn die van het procesmanagement of netwerkmanagement. BBI was vooral een gesloten systeemmodel. BBI plaatste de gemeentelijke organisatie weliswaar in een externe omgeving, maar werkte dit niet grondig uit. Wat de omgeving beleidsmatig te melden had, liep bij BBI in beginsel via de trechter van de politiek. Daár begon het spel. De BBI-instrumenten hadden betrekking op de interne context van de gemeentelijke organisatie, met inbegrip van de politiek.

7.9. BBI en contextmanagement

Onmiskenbaar is dat BBI zwaar heeft geleund op de kenmerken die in het organisatiegerichte denken centraal staan. BBI botste daarmee tegen grenzen waarover het mensgerichte denken verstandige dingen te melden heeft. En BBI besteedde relatief weinig aandacht aan de elementen waarop het beleidsgerichte en het omgevingsgerichte denken zich concentreert. Met het begrip contextmanagement is geprobeerd om BBI als normatief structuurrecept uit te breiden met mensgerichte, beleidsgerichte en omgevingsgerichte elementen. De *'kunst van het verbinden'* van structuuraspecten, menselijke aspecten en procesaspecten met omgevingsaspecten kan leiden tot een in beginsel evenwichtige benadering van bestuurskundige vraagstukken.

SCHEMA: mensen - structuren - processen - omgeving



Dit schema is niet bedoeld als de zoveelste poging om de werkelijkheid in een rationeel holistisch model te vatten. Dan zou de verkeerde lering uit het voorafgaande zijn getrokken. BBI lukte dat niet, contextmanagement lukt dat ook niet. Het schema is slechts op te vatten als een referentiekader waarvan gebruik kan worden gemaakt bij het oplossen van bepaalde pro-

blemen. Het kan bijvoorbeeld argumenten leveren bij het kiezen van een bepaald type probleeminterventie (*‘Zullen we een structuurverandering doen? Of een verdere verbetering van instrumenten doorvoeren? Of met elkaar de hei opgaan? Of een inspraakavond beleggen?’*) Het kan laten zien hoe de keus voor één van deze mogelijkheden repercussies geeft op de andere sporen. En hoe de nadelige gevolgen daarvan door bewuste anticipaties kunnen worden verminderd of zelfs ondervangen.

De bestaande realiteit is dat veel prescriptie in praktijk en theorie maar blijft doorgaan met het eenzijdig perfectioneren van instrumenten, systemen en voorschriften. Met ‘meer van hetzelfde’. En ook is de realiteit dat tegelijk veel descriptieve benaderingen blijven steken bij het ervaren en benoemen van negatieve neveneffecten. Zo blijven norm en feit in praktijk en theorie gescheiden werelden, beleefd van elkaars insteek kennismemend maar niet echt van elkaar lerend.

Het is obligaats en te gemakkelijk om te zeggen dat er ‘dus’ meer moet worden gedaan aan verandering van ‘cultuur en gedrag’. Het is ook zinloos, want dat werd ook al gezegd vanaf het allereerste begin van BBI en heeft niets veranderd. Een poging tot cultuur- en gedragsverandering is een ingrijpende vorm van beheersing, top down en gebaseerd op wantrouwen (*‘Laten ze me eerst maar eens zeggen wat ik nu dan niet goed doe’*). Volgens Kotter is het beginnen van een veranderingsproces met cultuur- en gedragsverandering onverstandig (Kotter, 1998). Mensen in organisaties zijn heel bedreven om zich hiervan af te schermen. Formeel zullen ze over het algemeen loyaal meedoen, maar materieel denken ze er hunne van en handhaven ze hun eigen routines.

Wat is dan wel de oplossing(srichting)? Om daarachter te komen is het nodig om niet te kijken naar symptomen, maar naar oorzaken. Het stelselmatige empirische patroon in dit boek is dat het onderliggende waarden van personen en van collectiviteiten zijn die de weerbaarheid van cultuur en gedrag en daarmee de feitelijke dynamiek van BBI hebben uitgemaakt. Onderliggende waarden hebben te maken met wat mensen werkelijk wel of niet willen en werkelijk wel of niet kunnen, maar waar ze niet altijd voor uitkomen. Vrees voor sanctionering of uitsluiting uit de groepscultuur maakt dat mensen ervoor kiezen om elkaar voor de gek houden. Andere dingen te zeggen dan ze denken. Liever de schijn van correctheid, voortreffelijkheid en loyaliteit dan falen en pijnlijke toestanden. Wat valt hiertegen te doen?

Het antwoord ligt eigenlijk toch voor de hand: waar de oorzaken zitten in de sfeer van onderliggende waarden, is ook de oplossing te zoeken in de sfeer van onderliggende waarden. Door te leren zo met elkaar te communiceren dat voor de organisatie relevante verborgen waarden worden doorgeprikt

kan een open en vernieuwende werksfeer ontstaan. Althans, als het op de goede manier gebeurt. Negatief sanctioneren van verworven inzicht werkt negatief, ‘in veiligheid’ bewustworden kan overgaan in van elkaar willen leren en werkt positief. Men voelt zich beter begrepen en meer serieus genomen. Er ontstaat meer begrip voor elkaar, er is minder reden tot negativisme en meer ruimte voor ontplooiing.

In antwoord op de vraag ‘Wat nu en hoe verder?’ luidt de aanbeveling aan bestuurders, managers en wetenschappers:

- *Zoek een beter organisatorisch functioneren niet in perfectionering van techniek (instrumenten, informatiesystemen en voorschriften), maar begin bij verbetering van interactie op het niveau van onderliggende waarden. Draai de volgorde om: dwing mensen niet om beheerst te worden door techniek, maar dwing techniek om ondersteunend te zijn aan mensen.*

Bepaalde elementen van de BBI-normen en -uitgangspunten kunnen staande worden gehouden, zij het niet als gedragsveronderstellingen maar als kansen om aan verbetering van gedragsinteractie overeenkomstig gedeelde normen en waarden te werken. De vijf BBI-uitgangspunten zijn bijvoorbeeld op de volgende wijze van illusoire zelfstandige naamwoorden om te buigen naar inspirerende werkwoorden.

SCHEMA: van gedragsveronderstellingen naar gedragswerkwoorden

Gedragsveronderstellingen	Gedragswerkwoorden: enkele suggesties
Sturen op hoofdlijnen (1)	<p>Sturen op draagvlak: <i>besturen is vooral kiezen wat mensen collectief willen en kunnen. Politici en bestuurders zorgen dat de doelen en de richting van de organisatie duidelijk zijn en breed gedragen worden, extern en intern. Mensen hebben het nodig om te weten waar zij aan toe zijn. Politici en bestuurders moeten niet ‘objectief’ door ambtenaren laten bepalen wat hoofdlijnen zijn, maar zelf afwegingen en gelegitimeerde keuzes maken. Waar nodig laten zij zich helpen door ambtenaren en hulpmiddelen. Zij houden daarbij voldoende rekening met intern-organisatorische haalbaarheden / waarden.</i> <i>Nodig: operationele bestuursstijl die hierbij past.</i></p>
Integraal management (2)	<p>Managen op competenties: <i>managen is vooral mensen individueel laten doen wat ze willen en kunnen. Managers zorgen dat ieder – in lijn met de politieke aangegeven richting – zo veel mogelijk doet waar hij / zij goed in is. Managers werken gericht (coachend) aan (ontwikkeling van) beschikbare competenties. Managers moeten niet integraal verantwoordelijk willen zijn voor alles tegelijk (output en input, decentraal en centraal, intern en extern), maar taken verdelen, in teamverband en uitgaande van politieke keuzes. Managers leren zichzelf en anderen op waardenniveau te confronteren. Waar nodig halen zij contraproductieve scheidslijnen weg: tussen politieke en ambtelijke organisatie, tussen centraal en decentraal, tussen lijn en staf, tussen de ene toko en de andere toko, de ene discipline en de andere discipline, tussen projecten en de staande organisatie, interne en externe units.</i> <i>Nodig: operationele managementstijl die hierbij past.</i></p>

Literatuur

- Aardema, 2000:** Harrie Aardema, *Contextmanagement*, Den Haag, 2000.
- Aardema, 2002:** Harrie Aardema, *Doorwerking van BBI*, Leusden, 2002.
- Argyris en Schön, 1996:** Chris Argyris en Donald A. Schön, *Organizational Learning II*, Reading 1996.
- Bekke, 1990:** A.J.G.M. Bekke, *De betrouwbare bureaucratie*, Alphen aan den Rijn, 1990.
- Binnenlandse Zaken, 1987:** Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Beschrijving van het project Beleids- en Beheersinstrumentarium*, mei 1987.
- Binnenlandse Zaken, 1989-1 t/m 1989-8:** Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Algemene rapportage, Begroting, Begroting in één oogopslag, Instrumentarium, Regelgeving, Rekening, Toezicht, Handreiking voor de vormgeving van gemeentebegrotingen*, Beleids- en beheersinstrumentarium BBI, 's-Gravenhage, 1989.
- Binnenlandse Zaken, 1990:** Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Accountantscontrole*, 's-Gravenhage, 1990.
- Ter Bogt, 1999:** H.J. ter Bogt, *Politieke bestuurders, productbegrotingen en prestatiebeoordeling bij gemeenten*, in: Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, december 1999, pag. 671 e.v.
- Ter Bogt, 2000:** H.J. ter Bogt, *Gebruik van outputinformatie door gemeentebestuurders*, Beoordelen wethouders hun managers op output?, in: Overheidsmanagement, 2000/7-8, pag. 183 e.v.
- Boonstra, 2000:** Jaap J. Boonstra, *Lopen over water*, Amsterdam, 2000.
- Bordewijk en Klaassen, 2000:** P. Bordewijk en H.L. Klaassen, *Wij laten ons niet kennen*, Den Haag, 2000.
- Bovens e.a., 2001:** M.A.P. Bovens, P. in 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal, *Openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn, 2001 (6^e druk).
- Bron, 1992:** K. Bron, *Invoering systemen voor planning & beheersing verloopt moeizaam*, in: B&G, december 1992.
- De Caluwé en Vermaak, 2000:** Léon de Caluwé en Hans Vermaak, *Leren Veranderen*, Alphen aan den Rijn, 2000).
- Clarke en Newman, 1997:** J. Clarke en J. Newman, *The managerial state*, Londen, 1997.
- Denters e.a., 1999:** S.A.H. Denters, H.M. de Jong en H. van der Kolk, *De werking van het gemeentelijk bestuursmodel*, Enschede, 1999.
- Denters, 2001:** Bas Denters, *Prestatiesturing: pronkstuk of probleem?*, in: Beleidswetenschap, 2001, pag. 356 e.v.
- Derksen, 1990:** W. Derksen, *Institutionele normen in het lokaal bestuur*, Leiden, 1990.
- Derksen e.a., 1996:** Wim Derksen, Christine Hopman, Karianne Kas en Pieter Nieuwenhuijsen, *Tendrapport binnenlands bestuur, 1996*, Alphen aan den Rijn, 1996.
- DiMaggio en Powell, 1991:** P.J. DiMaggio en W.W. Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, in: Powell en DiMaggio, 1991, pag. 63 e.v.
- Downs, 1967:** Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston, 1967.
- Dunsire, 1978:** Andrew Dunsire, *Control in a Bureaucracy*, Oxford 1978.
- Edelman, 1977:** M. Edelman, *Political Language*, New York 1977.
- Elzinga e.a., 2000:** D.J. Elzinga e.a. (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie), *Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, Alphen aan den Rijn, 2000.
- Faludi, 1987:** A. Faludi, *A Decision-centred View of Environmental Planning*, Oxford, 1987.
- Fligstein, 1991:** Neil Fligstein, *The Structural Transformation of American Industry: An Institutional Account of the Causes of Diversification in the Largest Firms, 1919-1979*, in: Powell en DiMaggio, 1991, pag. 311 e.v.
- Graafland, 2001:** J.J. Graafland, *Maatschappelijk ondernemen: analyse, verantwoording en fundering*, Tilburg, 2001.

- Van Gunsteren, 1976: Herman R. van Gunsteren, *The Quest for Control*, London, 1976.
- Hanson, 1996: E.M. Hanson, *Educational Administration and Organizational Behavior*, Boston, 1996 (fourth edition).
- ‘t Hart e.a., 1991: P. ‘t Hart, P. de Jong en A.F.A. Korsten, (red.), *Groepsdenken in het openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn, 1991.
- Van Helden, 1998: G.J. van Helden, *BBI in de praktijk*, Maastricht, 1998.
- Van Helden, 1999: G.J. van Helden, *Planning & control: BBI in de praktijk*, in: *Openbaar bestuur*, 1999, nr. 2, pag. 7 e.v.
- Van Helden en Johnsen, 2002: G. Jan van Helden and Åge Johnsen, *A comparative analysis of the development of performance-based management systems in Dutch and Norwegian local government*, in: *International Public Management Journal* 5 (2002), pag. 75 e.v.
- Herweijer, Hummels en Van Lohuizen, 1990: M. Herweijer, G.J.A. Hummels en C.W.W. van Lohuizen, *Evaluatie van indicatieve plannen*, ‘s-Gravenhage, 1990.
- Herweijer en Coolsma, 1998: M. Herweijer en J.C. Coolsma, *Beleidsbepaling*, in: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1998, pag. 79 e.v.
- Hofstede, 1967: G.H. Hofstede, *The Game of Budget Control*, Assen, 1967).
- Hood, 1995: C. Hood, *The ‘New Public Management’ in the 1980s: variation on a theme*, in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, nr. 2/3, 1995, pag. 93 e.v.
- Hoogerwerf, 1988: A. Hoogerwerf, *Van groeibeleid naar beheersbeleid?*, ‘s-Gravenhage, 1988.
- Hoogerwerf, 1995: A. Hoogerwerf, *Politiek als evenwichtskunst*, Alphen aan den Rijn, 1995.
- Hoogerwerf, 1998: A. Hoogerwerf, *Beleid, processen en effecten*, in: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1998, pag. 17 e.v.
- Houwaart e.a., 1995: D. Houwaart e.a., *Van beleids- en beheersinstrumentarium naar Bestuurlijke vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatie*, Leusden, 1995 (slotpublicatie Stichting BBI).
- Idenburg, 1985: Ph.A. Idenburg, *Informatie-overlast*, ‘s-Gravenhage, 1985.
- Van Kerkhoff e.a., 1998: J.J.B. van Kerkhoff, H.B.A. Grootelaar en R. Wielinga (Twinstra Gudde), *Sturen, besturen en gestuurd worden*, Amersfoort, 1998.
- Kotter, 1998: J.P. Kotter, *Leiderschap bij verandering*, Schoonhoven, 1998.
- Van der Krogt en Spijker, 1989: T.P.W.M. van der Krogt en A. Spijker, *Contractmanagement*, ‘s-Gravenhage, 1989.
- Lammers e.a., 2000: C.J. Lammers, A.A. Mijs en W.J. van Noort, *Organisaties vergelijkendrijfs*, Utrecht, 2000 (8^e druk).
- Laughlin en Pallot, 1998: Richard Laughlin and Jane Pallot, *Trends, Patterns and Influencing Factors: Some Reflections*, in: O. Olson e.a., *Global warning*, Oslo, 1998, pag. 376 e.v.
- Lee en Johnson, 1977: Robert D. Lee jr. and Ronald W. Johnson, *Public budgeting systems*, Baltimore/London/Tokyo 1977, pag. 63-77.
- Leeuw en Van Gils, 2000: F.L. Leeuw en G.H.C. van Gils, *Outputsturing in de publieke sector: voortgang maar traag*, in: *Beleidsanalyse*, Den Haag, 2000 nr. 1.
- March en Olsen, 1989: James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, New York, 1989.
- Mastop en Faludi, 1993: J.M. Mastop en A. Faludi, *Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering*, in: *Beleidswetenschap*, 1993 nr. 1, pag. 71 e.v.
- McLaughlin e.a., 2002: Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne and Ewan Ferlie (ed.), *New Public Management*, Current trends and future prospects, London, 2002.
- Meyer en Rowan, 1991: John W. Meyer and Brian Rowan, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, in: Powell en DiMaggio, 1991, pag. 41 e.v.
- Mintzberg, 1973: Henry Mintzberg, *The nature of managerial work*, New York, 1973.
- Mintzberg, 1999: Henry Mintzberg, *Organisatiestructuren*, Schoonhoven, 1999 (11^e oplage) (vertaling van: *Structure in fives: designing effective organizations*, 1983).
- Moret, 1997: Moret, Ernst & Young, *Tien jaar kwaliteitsverbetering bij gemeenten*, Den Haag, 1997.

- Noordegraaf, 2000:** Mirko Noordegraaf, *Attention! Work and Behavior of Public Managers Amidst Ambiguity*, Delft, 2000.
- Osborne en Gaebler, 1992:** D. Osborne en T. Gaebler, *Reinventing Government*, New York, 1992.
- Ouchi, 1979:** William G. Ouchi, *A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms*, in: Management Science, 25, nr. 9, pag. 833 e.v.
- Peters, 2001:** B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, London/New York, 2002.
- Powell en DiMaggio, 1991:** Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (ed.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago 1991.
- Ritzer, 1998:** G. Ritzer, *The McDonaldizations thesis*, Londen, 1998.
- Scott-Morgan, 1995:** Peter Scott-Morgan, *De ongeschreven regels van het spel*, Groningen, 1995 (vertaling van: The Unwritten Rules of the Game, 1974).
- Simon, 1947:** Herbert A. Simon, *De besluitvorming in de organisatie*, Amsterdam, 1967 (vertaling van: *Administrative Behavior*, oorspr. New York, 1947).
- Smith, 1995:** P. Smith, *On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector*, in: International Journal of Public Administration, 18, pag. 377 e.v.
- Teisman, 1998:** G.R. Teisman, *Complexe besluitvorming*, 's-Gravenhage, 1998.
- Van Twist, 1994:** *Verbale vernieuwing*, Aantekeningen over de kunst van bestuurskunde, 's-Gravenhage, 1994.
- De Vries, 1999:** Michiel S. de Vries, *Het idee van beleidsgeneraties*: in: Beleidswetenschap, 1999, nummer 3, pag. 207 e.v.
- Weber, 1972:** Max Weber, *Gezag en bureaucratie*, Rotterdam, 1972 (vertaalde selectie uit *Wirtschaft und Gesellschaft*, Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen, 1956, oorspr. 1921, geredigeerd en ingeleid door A. van Braam).
- Weick, 1979:** K.E. Weick, *The Social Psychology of Organizing*, New York, 1979.
- Welschen, 1997:** P.T.M. Welschen (KPMG), *Onderzoek planning en control bij middelgrote en kleinere gemeenten*, Utrecht, 1997.
- Zucker, 1991:** Lynne G. Zucker, *The Role of Institutionalization in Cultural Persistence*, in: Powell en DiMaggio, 1991, pag. 83 e.v.
- Zijderveld, 1975:** A.C. Zijderveld, *De theorie van het symbolisch interactionisme*, Meppel, 1975.

Gebruikte afkortingen

ABC	Activity Based Costing
BBI	Beleids- en Beheersinstrumentarium (1), Bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie(voorziening) (2)
BBP	Beleids- en beheersproces bij waterschappen
BIEO	Begroting in een oogopslag
BMC	Bestuur & Management Consultants
BURAP	Bestuursrapportage
CIVOB	Centraal Instituut Vorming en Opleiding Bestuursdienst
EQ	Emotionele intelligentiequotiënt
FAMO	Vereniging van Financieel-economische en Administratieve Managers in Overheidsdienst
FIMIG	Financieel Management in Gemeenten
GCV	Gemeentelijke Comptabiliteitsvoorschriften
GKB	Groninger Kredietbank
I&A	Informatievoorziening en automatisering
IPO	Interprovinciaal Overleg
IQ	Intelligentiequotiënt
MARAP	Managementrapportage
MBO	Management By Objectives
MT	Managementteam
NPM	New Public Management
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
P&C	Planning & Control
P&O	Personeel & Organisatie
PIOFAH	personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, huisvesting
SMART	Specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch, tijdgebonden
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VGS	Vereniging van Gemeentesecretarissen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten