

Doorwerking van BBI in 2012

Harrie Aardema

Mijn in 2002 verschenen proefschrift 'Doorwerking van BBI' (ondertitel: 'Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten') ontlokte aan mijn promotor Michiel Herweijer zowel voor als na de promotiedatum soms een lichte frons. 'Ben je niet te kritisch?', vroeg hij dan. Dat vroegen ze zich bij mijn werkgever BMC eigenlijk ook af. Ze waren natuurlijk blij met een proefschrift 'uit eigen gelederen' over het gedachtegoed waarmee het adviesbureau letterlijk en figuurlijk 'groot' geworden was, maar ze hadden het liefst gezien dat de bevindingen eenduidig positief zouden zijn geweest. Dat was helaas niet zonder meer het geval, zoals ik hieronder nader uiteen zal zetten. Hoe is het beeld tien jaar na dato? In hoeverre is bij gemeenten nog steeds sprake van 'Doorwerking van BBI' en waaruit bestaat deze doorwerking dan? Dat zijn de vragen die ik in deze bijdrage aan de orde wil stellen.

1. Samenvatting van het proefschrift

Voor wie de afkorting BBI niets of weinig zegt: eerst even een korte recapitulatie. BBI staat voor het 'Beleids- en Beheers- Instrumentarium' dat de gemeenten in Nederland hanteren.¹ Sommige gemeenten hanteerden hiervoor eigen benamingen, zoals 'het Tilburgse model', maar dat was in principe hetzelfde. BBI kan worden beschouwd als een reactie op de vorige economische crisis, in de jaren tachtig van de vorige eeuw. BBI was geïnspireerd door het internationaal opkomende New Public Management denken, dat wordt geassocieerd met een meer 'bedrijfsmatig' opererende overheidsorganisatie: meer resultaatgericht, meer efficiënt, minder naar binnen gericht, minder bureaucratisch. Oftewel, ook toen al: 'Meer met minder'.

BBI overal ingevoerd

Nagenoeg alle Nederlandse gemeenten raakten enthousiast over deze gedachte en voerden in de jaren negentig het door BBI gepropageerde planning- en control instrumentarium in: van boven naar beneden een collegeprogramma, een beleidsplan, een productenbegroting, sectorplannen en afdelingsplannen, en vervolgens de verantwoording daarover van beneden naar boven, aan de hand van de in de plannen opgenomen kengetallen (prestatie-indicatoren) en in de vorm van afdelingsrapportages, managementrapportages, bestuursrapportages en een jaarrekening en jaarverslag, met dezelfde indeling als de planningsdocumenten. Ook de structuur van de ambtelijke organisatie werd veelal aangepast: er kwamen sectoren- en dienstenmodellen. Langzamerhand ontwikkelde BBI zich tot een steeds meer omvattend bestuurs- en managementconcept en daarom werd zelfs de afkorting van een andere inhoud voorzien: 'Bestuurlijke vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatie(voor-

¹ In navolging van BBI ontstonden bij het rijk ('VBTB': 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording') en de waterschappen ('BBP': 'Beleids- en Beheers- Proces') vergelijkbare initiatieven.

ziening)'.

In mijn onderzoek heb ik geprobeerd om alle beschikbare empirische (onderzoeks)informatie over de doorwerking van BBI (in het proefschrift opgevat als de mate van bekendheid, overweging en instemming) en de werking van BBI (in het proefschrift opgevat als de mate van formele conformiteit, gedragsconformiteit en finale conformiteit) boven tafel te krijgen. Op grond van het beschikbare empirische materiaal bleek niet goed aantoonbaar dat de doelstellingen van het BBI-project waren gehaald; die doelstellingen waren: een versterking van de positie van de gemeenteraad, een betere beheersing van de organisatie en een toename van de klantgerichtheid.

Evenmin aantoonbaar was de aanwezigheid van het gedrag dat volgens BBI noodzakelijk was om de ingevoerde instrumenten en structuren te doen renderen. BBI formuleerde daarvoor de volgende uitgangspunten: sturing op hoofdlijnen door de politiek, integrale verantwoordelijkheid voor leidinggevenden, resultaatverantwoordelijkheid door taakstellende afspraken, (door-) decentralisatie en heldere afbakening van taken en bevoegdheden en een periodieke toetsing en verantwoording van resultaten. Deze uitgangspunten zijn eigenlijk evenzovele gedragsveronderstellingen.

Gescheiden circuits

BBI mag al met al een groot succes genoemd worden: iedereen was enthousiast en ging 'het doen'. Onmiskenbaar is dat BBI belangrijke verbeteringen heeft bewerkstelligd. BBI heeft bijgedragen aan een grotere belangstelling voor de gemeentelijke bedrijfsvoering en heeft een beter inzicht in het beleid en de financiën van gemeenten mogelijk gemaakt. Documenten als de begroting en de jaarrekening gingen er mooi uitzien en werden tijdig opgeleverd – wat in het verleden wel eens anders was. Maar de beoogde effecten en met name het gedrag van de functionarissen voor wie BBI bedoeld was zijn toch wel tegengevallen.

Hoe waren de wat tegenvallende revenuen in termen van effecten en gedragingen te verklaren? In mijn onderzoek ging ik op zoek naar denkrichtingen die daarop een bevredigend licht konden werpen. Zo kwam ik uit bij onderzoekers en denkers die aandacht hebben gevraagd voor wat mensen in het dagelijks werk al dan niet beweegt, zoals Herbert Simon (1967, 'bounded rationality'), Lipsky (1980, 'street-level bureaucracy'), Mintzberg (1999, 'machinebureaucracy'), Weick (1995, 'sensemaking'), Scott-Morgan (1995, 'the unwritten rules of the game') en Powell & DiMaggio (1991, 'institutional isomorphism').

In deze zoektocht rees vooral het beeld op dat er naast de gewenste en formele werkelijkheid een uiteindelijk dominantere feitelijke en informele werkelijkheid bestond, met een eigen dynamiek en wetmatigheid die op gespannen voet stond met dat wat geïmplementeerd werd. Binnen gemeentelijke organisaties ontstonden als het ware twee gescheiden circuits: enerzijds een circuit waarin werd verordonneerd hoe het zou moeten zijn en anderzijds een daarvan min of meer gescheiden circuit

waarin men zich primair liet leiden door de waan van de dag en alles wat daarmee samenhangt.

Mede op grond van deze bevinding formuleerde ik aan het eind van mijn proefschrift de aanbeveling dat verbetering van organisatorisch functioneren niet zou moeten worden gezocht in perfectionering van techniek (instrumenten, informatiesystemen en voorschriften), maar veeleer in verbetering van interactie op het niveau van onderliggende waarden.

2. Gemeenten en BBI tien jaar na dato

Hoe gaat het op dit moment met de gemeentelijke praktijk, tien jaar na het verschijnen van het proefschrift? Om te beginnen: de doorwerking van BBI is nog steeds alom aanwezig. Iedere gemeente heeft nog altijd een P&C-cyclus in de door BBI bedoelde zin. De invulling ervan is zelfs verder verfijnd door de invoering van het BBV: het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' uit 2003 (Staatsblad 2003, 27). De gemeentelijke programmabegrotingen zijn overeenkomstig dit besluit opgezet volgens een landelijk voorgeschreven format. Daarbij proberen alle gemeenten hun doelstellingen zo 'SMART'² mogelijk te formuleren en er zijn effectiviteits-, rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoeken. Kortom, wat zou er nog mis kunnen gaan? Het antwoord is helaas dat ook in organisaties waar de P&C-cyclus perfect op orde is – en de accountant hierover erg tevreden is – toch opeens 'financiële lijken' uit de kast kunnen vallen en projectbudgetten enorm kunnen worden overschreden of 'onderschreden'. Blijkbaar bieden het keurig voldoen aan de vormvereisten en de goedkeurende accountantsverklaring op zichzelf onvoldoende garantie om financiële uitglijders te voorkomen.

Opmerkelijk is ook dat op de gemeentelijke werkvloeren al jaren vrij massaal wordt geklaagd over wat wel wordt genoemd 'de terreur van planning & control'. De klachten hebben onder meer betrekking op: repeterende invuloefeningen, een P&C die een doel in zichzelf zou zijn geworden, veel formats en dikke pakken papier waar weinig gebruik van wordt gemaakt door politici, bestuurders en managers. Ook blijkt dat in de praktijk dikwijls te veel ambities tegelijk worden nagestreefd en dat de uitvoering stelselmatig achterblijft bij de planning. In dat verband wordt wel gesproken van een performance paradox: bedrijfsmatig werken leidt niet vanzelfsprekend tot betere prestaties (Van Thiel & Leeuw 2002). Ook lijkt sprake te zijn van een efficiencyparadox: er zijn juist meer middelen nodig om het werk te doen (Aardema 2010). Verder blijkt het in zwang geraakte programmatische werken, evenals het projectmatige werken, niet gemakkelijk te verenigen met de verticaal-hiërarchische informatiepiramide van de op de BBI-leest geschoeide P&C-cyclus.

Vergelijkbaar beeld

Als we eens kijken naar de doelstellingen die BBI oorspronkelijk formuleerde, dan kan op basis van onderzoeks- en advieservaringen in de gemeentelijke praktijk ten

² SMART = specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch, tijdgebonden.

aanzien van de huidige constellatie het volgende worden opgemerkt. De positie van de gemeenteraad is in vergelijking met 2002 met de invoering van het dualisme in formele zin steviger aangezet, maar dat houdt geen direct verband met BBI. Het ziet er overigens ook niet naar uit dat de gemeenteraad beter dan vroeger in staat is om te sturen op de informatie die het P&C-instrumentarium oplevert (Schilder e.a. 2011). Van een betere beheersing van de organisatie lijkt evenmin sprake, terwijl ook de toename van de externe klantgerichtheid evenals destijds nog steeds niet zozeer in verband te brengen valt met dat waar BBI voor stond en staat.

Als we vervolgens kijken naar de uitgangspunten c.q. gedragsveronderstellingen van BBI, dan moeten we constateren dat sturen op hoofdlijnen door de politiek, integrale verantwoordelijkheid van leidinggevendenden, het geven van meer verantwoordelijkheid aan operationele niveaus en afspraak = afspraak met inbegrip van het elkaar daarop aanspreken nog steeds zeer lastige opgaven zijn voor veel gemeentelijke organisaties.

Ondanks de voortgaande instrumentele doorwerking van BBI lijkt het beeld qua doelbereiking van BBI en qua gedrag van de betrokken actoren sinds 2002 dus niet wezenlijk te zijn veranderd.

Aan de andere kant zijn bij veel gemeenten initiatieven waarneembaar waarbij wordt gewerkt aan het vereenvoudigen en beter bruikbaar maken van de P&C. Dat levert allerlei interessante perspectieven op. Naast het terugbrengen van het aantal plannen en rapportages, het uitfilteren van herhalingen en het korter, leesbaarder en bruikbaarder maken van formats en teksten, wordt hier een daar bijvoorbeeld overwogen om de éénjarige P&C-cyclus te verruimen tot een vierjarige P&C-cyclus. Uit oogpunt van aansluiting op de vierjarige regeertermijn van de colleges van B&W lijkt dat inderdaad logischer, want er is geen beleid waarvan de uitvoering op 1 januari begint en op 31 december van hetzelfde jaar eindigt. Overigens laat allerlei beleid zich ook niet tot vier jaren beperken. Wel willen volksvertegenwoordigers en bestuurders in de termijn van vier jaren die hun gegund is graag 'iets neerzetten'. Ook wordt bij een aantal gemeenten nagedacht over een nadrukkelijker scheiding tussen een financiële control die zich meer zou lenen voor een jaarcyclus en een beleidscontrol die op andere wijze wordt vormgegeven, bijvoorbeeld in samenhang met een zekere coördinatie van beleidsnota's.

Experimenten

Soms wordt geëxperimenteerd in de zin dat het verzamelde management zich 'op de hei' ten principale buigt over de P&C van de gemeentelijke organisatie, al dan niet in bijzijn van de controllers. Zelfs begint men wel eens 'blanco', dus vergeet men even alle SMART doelstellingen en bijbehorende prestatie-indicatoren en noteert men op een leeg vel papier waarop men zelf stuurt en welke informatie men daarbij nodig heeft. In dergelijke gevallen worden punten geïdentificeerd die elke manager bij voorkeur permanent wil weten (zoals het percentage ziekteverzuim en de stand van de budgetten), maar ook openbaren zich grote verschillen die verband houden met onderscheiden werksoorten en met persoonlijke accenten in de aansturing.

Daarvoor worden dan 'dashboards op maat' gemaakt, waarop men beter kan sturen dan op wat 'het systeem' aanreikt. Controllers opereren daarbij meer vraaggericht: ze gaan minder uit van wat naar hun idee zou moeten en meer van waar hun 'klanten' behoefte aan hebben. Waar dat echter minder uit de verf komt, houden vele lijnfunctionarissen er toch weer hun eigen schaduwadministraties op na – waardoor de gescheiden circuits toch in stand blijven.

En er wordt hier en daar geëxperimenteerd met een minder instrumentele planning & control, door het accent vooral te leggen op het elkaar aanspreken op de voortgang in gesprekken en bijeenkomsten, waarbij de hoeveelheid papier zo minimaal mogelijk wordt gehouden. De verantwoording geschiedt dan vooral in de vorm van verhalen en het beantwoorden van vragen daarover. Het accent verschuift daarbij van het papier waarin 'alles' staat naar het directe contact over datgene waarover de functionarissen aan wie de verantwoording wordt afgelegd het met name willen hebben. Benodigde informatie wordt dan vooral 'op maat' gehaald uit digitale informatiesystemen op het moment dat dit nodig is.

3. De lineair-causale piramide ter discussie

Op grond van het voorgaande zou de conclusie zich kunnen opdringen dat de gemeentelijke praktijk zich blijkbaar niet veel heeft aangetrokken van mijn proefschrift. In strijd met mijn aanbeveling is de techniek (instrumenten, informatiesystemen en voorschriften) met de komst van het BBV juist wel doorgeperfectioneerd, terwijl nog steeds de doelbereiking van BBI en het gewenste gedrag van actoren in de praktijk achterblijven. Hoewel wel enige beweging aan het instrumentele front zichtbaar is in de richting van meer eenvoud en bruikbaarheid, overheerst bij velen in gemeenteland toch nog steeds het beeld van een planning & control die er weinig toe doet, die veel energie kost maar weinig oplevert.

Daarbij staat de lineair-causale P&C-cyclus nog steeds redelijk fier overeind, ondanks de twijfels over het nut ervan. Hieronder enkele veel voorkomende oprispingen in dat verband.

- In de plannen zetten organisatieonderdelen zichzelf op de kaart: 'We hebben overal aan gedacht'.
- In de rapportages overheersen de 'goed nieuws shows': 'We liggen op schema'. Informatie die later problemen zou kunnen geven wordt achtergehouden.
- Het 'echte spel' wordt vooral los daarvan gespeeld, waarbij actoren hun eigen manieren van doen hebben als het gaat om het plannen van daadwerkelijke activiteiten en het raadplegen van informatiebronnen.
- Bestuurders willen helemaal niet SMART werken, ze hebben behoefte aan politieke 'scharrelruimte' en aan 'wisselgeld'.

Georganiseerde hypocrisie

Als we dit alles nu weten, waarom houden we in de praktijk dan toch zo nadrukkelijk vast aan de P&C-cyclus, de vele vormvereisten en aan zo indrukwekkend mogelijke

en zo SMART mogelijke doelstellingen? Hoe valt dat te verklaren?

Een interessant aanknopingspunt is te vinden in het werk van Brunsson (2007), die spreekt van een 'georganiseerde hypocrisie'. De wereld van de politieke besluitvorming kent volgens hem een eigen dynamiek en eigen soort output, die een andere is dan de klassieke gedachte van de bureaucratische piramide en de daaraan gelieerde controlmechanismen doen veronderstellen. De veronderstelling is dat politieke besluiten een op een zullen (moeten) worden uitgevoerd door de ambtelijke organisatie. Maar het is volgens Brunsson veeleer andersom: politiek wordt vooral besloten over wat door de organisatie wordt aangereikt en het belangrijkste daarvan is dat de buitenwereld – via de media – gelooft dat het goed is wat er gebeurt (a.w.: 86). Politieke woorden en besluiten versimpelen echter de werkelijkheid en staan betrekkelijk los van de complexiteit van het dagelijks handelen. Brunsson: *'People may talk or decide about a certain action but act in the opposite way. The result is hypocrisy.'* (a.w.: 112). Dit kan volgens hem ook niet anders. Hypocrisie is niet iets verwerpelijks, maar een noodzakelijk overlevingsmechanisme. De slogan 'afpraak = afspraak' is belangrijk voor de stabiliteit en geloofwaardigheid, ook al is de praktijk noodzakelijkerwijs 'ja zeggen, nee doen'. Politieke woorden en besluiten hebben een symbolische en legitimerende functie: ze creëren stabiliteit en het vertrouwen dat er verantwoordelijkheid wordt genomen voor wat ons als burgers zorgen baart maar wat we zelf niet kunnen oplossen. 'Daar hebben we de politiek voor.' Daardoor krijgen we de ruimte om te doen wat we zelf belangrijk vinden. *'Politics and the politicians are more important, more crucial, to our culture than the hierarchic metaphor implies.'* (a.w.: 110).

Sociaal-psychologische dimensie

De benadering van Brunsson is niet nieuw. Een vergelijkbare essentie is al veel eerder te vinden bij andere auteurs die (het belang van) het symbolische karakter van de politiek en de daarmee samenhangende ontkoppeling van beleid en uitvoering benadrukken (reeds Edelman 1977, March & Olsen 1989, Meyer & Rowan 1989). Maar de benadering is wel heel treffend en herkenbaar. Het heeft er alle schijn van dat BBI weliswaar een inspirerend ideaal heeft neergezet, maar dat de sociaal-psychologische dimensie stelselmatig over het hoofd is gezien. Oftewel: hoe het implementeren van (te veel) ideaalbeelden en daarmee samenhangende gedragsnormen feitelijk inwerkt op het doen en laten van mensen. In lijn met Brunsson en anderen dringt dan de volgende analyse zich op. Van hoog tot laag overleven mensen in organisaties – zeker naarmate de omgevingsdruk en de complexiteit van zaken toenemen – in eerste instantie door hun naast hogere in de hiërarchie te behagen en te overtuigen van de eigen voortreffelijkheid en onmisbaarheid. Zodra dit is gelukt ontstaat de ruimte om te doen wat men zelf noodzakelijk acht. Daarom is afspraak = afspraak zo moeilijk in veel organisaties – vooral publieke organisaties. Het eigen professionele territorium wordt met succes afgeschermd.

Dit is tevens een aannemelijke verklaring van verschijnselen als 'verkokering', 'eilandcultuur' en 'hokjesgeest'. Hoe meer er moet worden gepresteerd en veranderd (met reorganisaties en nieuwe strategische visies, onhaalbare SMART geformuleerde doelen en onmogelijke competentieprofielen), hoe sterker de neiging van men-

sen om zich terug te trekken in de eigen kleine kring en daar een hekje omheen te zetten. De impliciet overeengekomen gedragscode is dat de subculturen zich zo weinig mogelijk met elkaar bemoeien. Het resultaat is een non-interventiecultuur en een angstcultuur. Je hebt met elkaar te verbergen hoe je er werkelijk over denkt en waar je werkelijk mee bezig bent. Je communiceert buiten je subcultuur uitsluitend dat wat degenen van wie je afhankelijk bent willen horen, omdat je bang bent dat anders 'je kop eraf gaat'. Niet voor niets wordt in medewerkerstevredenheidsonderzoeken binnen gemeentelijke organisaties steevast geklaagd over onveiligheid in de organisatie en wordt dikwijls opgemerkt dat 'men trots is op het eigen werk, maar niet op de organisatie'.

Loosely coupled

Wat betekent dit nu voor de lineair-causale piramide? Waar mensen elkaar niet aanspreken op wat er werkelijk gebeurt, maar liever de schijn ophouden dat het goed gaat en waar leidinggevenden niet of nauwelijks sturen op werkelijke processen, maar meer op afstand en op papier, daar ontstaat een beeld van organisatorische verbanden die zeer losjes met elkaar samenhangen. Ze zijn 'loosely coupled' (Weick 1979: 111 e.v.), mogelijk zelfs 'decoupled' (Meyer & Rowan 1991). Dit behoeft overigens niet per se verwerpelijk te zijn, omdat aldus kennelijk recht worden gedaan aan de veelvormigheid en complexiteit van de organisatorische werkelijkheid. Daardoor kunnen functionarissen hun eigen professionele verantwoordelijkheid pakken – ook samen met anderen, waardoor het per saldo toch nog best goed kan gaan met de organisatie.

Maar het beeld dat hiermee ontstaat is wel een volstrekt ander beeld dan dat van de lineair-causale piramide van BBI. In de minder lineair-causale zienswijze dringt zich een beeld op van individuen en subculturen die dag in dag uit met elkaar interacteren en waarin zich in een min of meer ongeplande dynamiek van alles voordoet wat maakt dat het gaat zoals het gaat. Het is vooral de waan van de dag die regeert en die doelen zowel vormt als doet veranderen (Herweijer 1987). Het zijn immers mensen die ermee moeten werken. En menselijk gedrag is allerminst lineair-causaal: het is grillig, afhankelijk van sympathieën en antipathieën, allergieën en pikordes, drijfveren en angsten, omstandigheden en belangen.

Horizontalisering

Niet alleen van binnenuit, maar ook door ontwikkelingen van buitenaf is er aanleiding om de lineair-causale piramide van de P&C-cyclus evenals het bijbehorende structuurmodel (ingedeeld naar beleidsterreinen: inwoners, ruimtelijke ordening, middelen, e.d.) ter discussie te stellen (Aardema 2011). Op alle niveaus van de gemeentelijke organisatie is namelijk sprake van een toenemende horizontalisering die haaks staat op het verticaal-hiërarchische structuur- en procesmodel.

Dat begint al met de vorming van een beleidsterreinoverstijgend Klant Contact Centrum waar elke gemeente zich momenteel voor beijvert. Dan moet natuurlijk ook de backoffice die deze frontoffice voedt beleidsterreinoverstijgend worden georganiseerd. En de steeds complexere vraagstukken die op gemeenten afkomen vragen

om een interdisciplinaire benadering, die op veel plaatsen al heeft geleid tot beleids-terreinoverstijgende beleidsafdelingen of taskforces. Voorts voltrekt de communicatie met het college en de gemeenteraad zich met name via de programma's van de programmabegroting en de daaraan gelieerde projecten – ook vaak beleidsterreinoverstijgend.

Tegelijk moeten alle gemeentelijke organisaties bezuinigen, ze worden kleiner, platter, beperken zich tot kerntaken en zetten allerlei andere taken buiten de deur: naar private partijen of in samenwerkingsverbanden met andere gemeenten dan wel maatschappelijke partners. Daarmee verandert ook de aard van het werk in gemeentelijke organisaties in hoog tempo: van het zelf inhoudelijk uitzoeken naar het inschakelen van externe partijen en het regisseren van samenwerkingsrelaties. Het spreekt welhaast voor zichzelf dat al deze horizontale en externe processen in ketens en netwerken zich niet zo makkelijk laten vangen door een verticaal-hiërarchische, vooral op de interne beheersing gerichte P&C-cyclus. Er zal iets nieuws moeten worden bedacht.

Kortom, zowel door processen van binnenuit als door ontwikkelingen van buitenaf komt de lineair-causale piramide van de P&C-cyclus in de praktijk steeds meer onder druk te staan.

4. **Perspectief: herontdekking van het verschil**

Er is een derde en laatste factor die moet worden genoemd. Deze factor stelde ik ook al in mijn proefschrift aan de orde en raakt aan het tweede deel van mijn aanbeveling uit 2002: zoek het meer in verbetering van interactie op het niveau van onderliggende waarden. Daarmee heb ik niet het oog op het door veel organisaties in hun organisatievisie nagestreefde ideaal van gedeelde kernwaarden, maar dat wat mensen – vaak onuitgesproken – werkelijk bezighoudt: hun 'stille waarden', oftewel hun drijfveren, principes, talenten, inzichten, beperkingen, angsten, woedes (Aardema 2005: 18).

Het ideaal van een omvattend bestuurs- en managementconcept met een centrale plaats voor ordelijk lineair-causaal denken is ook theoretisch steeds meer onder vuur komen te liggen. De voor iedereen binnen de organisatie geldende idealen, principes, formats, sjablonen en competentieprofielen ('alle neuzen dezelfde kant op') verdragen zich niet zo goed met de veelvormigheid van producten, taken en mensen die een gemeentelijke organisatie nu eenmaal kenmerkt. Het klassieke ideaal van de 'homo economicus' die rationeel denkend de objectief beste keuze weet te maken uit volledige informatie staat haaks op de grilligheid van de menselijke natuur en de voortdurend veranderende omstandigheden waaraan deze onderworpen is. Het heilige huisje van het afrekenen op SMART geformuleerde doelen ('effecten') krijgt iets onredelijks waar een gemeente extern afhankelijk is van veel andere partijen en waar de idealen waarop de doelen gebaseerd zijn intern onvoldoende worden gedragen door de werkvloeren.

Michiel Herweijer formuleerde het eens als volgt: 'Aangezien doeleinden – als symbolische eenheden – idealen voorstellen die aantrekkelijker zijn dan de realiteit welke de organisatie bereikt, kan van de organisatie bijna altijd worden gezegd dat zij een mislukking is (Herweijer 1987: 191). En, Etzioni aanhalend: 'Vanaf de olympische hoogte van het doel (...) zijn de resultaten hopeloos onvoldoende.' (Herweijer 1987: 191). Een interessante observatie van de huidige directeur van de Noordelijke Rekenkamer! Want zijn het niet juist veel rekenkamers die momenteel de negatieve beeldvorming ten aanzien van gemeenten voeden door deze organisaties de maat nemen op het onhaalbare, zowel naar inhoud als naar vorm? Terwijl tegelijkertijd, kijkend naar wat er wèl wordt gepresteerd, kan worden vastgesteld dat gemeenten het in de ogen van burgers zo slecht nog niet doen (Korsten 2010)? Althans wat betreft de kwaliteit van de dienstverlening; wat betreft het door de politiek wekken van verwachtingen die niet worden waargemaakt is het burgeroordeel somberder.

Accentverschuivingen

Anders dan de tijd toen NPM en BBI werden bedacht is dit dan ook de tijd van de herontdekking van het verschil: enerzijds de ontmaskering van loze abstracties, schijnvertoningen en strategische spelletjes, anderzijds het zien van en elkaar aanspreken op wat er werkelijk gebeurt, waarom dat gebeurt en wat daaraan valt te doen.

De herontdekking van het verschil is geheel in lijn met accentverschuivingen die ook in de theorie te zien zijn: van New Public Management naar New Public Governance, van synoptische naar meer incrementele beleidsvorming, van 'planned change' naar organisch veranderen, van de controller als 'policeman' ('het onafhankelijke geweten') naar de controller als 'businesspartner' ('de helpende controller'), van 'integraal management' naar procesregie en 'frontlijnsturing', van machts- en domeingeoriënteerd leiderschap naar 'verbindend leiderschap', van het veilig knutselen in 'bovenstromen' naar het ontdekken van de geheimen in 'onderstromen' (o.a. Aardema 2010).

5. Doorwerking van BBI na 2012?

Hoe zal het verder gaan met de 'Doorwerking van BBI'? Hoewel de huidige economische crisis ons tijdelijk lijkt terug te werpen op NPM-achtige verbeter- en beheersreflexen met voorkeuren voor een meer klassieke sturing en beheersing, woedt onderhuids bij veel mensen een nadrukkelijk verlangen om zich te ontworstelen aan de knellende afhankelijkheid van dwingende systemen, regels en culturen, om er zelf meer toe te doen (de behoefte aan 'zingeving', het hervinden van 'authenticiteit').

Gelet op de analyses, ontwikkelingen en trends waarvan enkele in het voorgaande zijn geschetst, houd ik het erop dat we aan de vooravond staan van een nieuwe generatie organiseren, samenwerken en communiceren. Wellicht zal ook de huidige crisis evenals alle voorgaande crises op een goed moment voorbij zijn en komt 'het grotere verhaal' van de 21^e eeuw weer beter in beeld. In termen van Cornelis (1997): de 'communicatieve zelfsturing'. Daarbij zullen ongetwijfeld ook nieuwe vormen van planning & control ontstaan (wordt vervolgd...).

Het zou een groot misverstand zijn om te menen dat deze in steek na de 'harde' managerial tijd van NPM / BBI een 'softe' zou zijn. De inzet is in mijn ogen veeleer juist een herstel van leiderschap en control. We hebben gedurende de afgelopen decennia in veel gemeentelijke organisaties vooral een papieren leiderschap en een papieren control laten ontstaan. De feitelijke sturing en beheersing van de werkprocessen is daar ver bij achtergebleven, evenals het elkaar rechtstreeks durven aanspreken op wat er werkelijk aan de hand is. We leren nu steeds beter zien dat leiderschap en cultuur subtiel met elkaar verbonden zijn en dat leiders vooral diegenen zijn die uit hun vertrouwde comfortzone van 'beter weten', 'de maat nemen', 'de hei', 'de ivoren toren' en 'druk-druk-druk' durven treden en zich doen gelden in 'het echte spel'. Daardoor kunnen zij de ogenschijnlijke onveranderbaarheid van 'het systeem' met eigen onverwacht gedrag doorbreken.

Literatuur

- Aardema, Harrie, *Doorwerking van BBI – Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten*, Leusden 2002.
- Aardema, Harrie, *Stille waarden – Een reflectie op overnormering in publiek management*, Den Haag 2005.
- Aardema, Harrie, *Voorbij de hypocratie – Innovatiekansen voor volksvertegenwoordigers en mensen om hen heen*, Alphen aan den Rijn 2010.
- Bogt, Henk ter, Pieter Jansen & Sandra Tillema, *Met het oog op de publieke zaak*, Groningen 2010.
- Brunsson, Nils, *The Consequences of Decision-Making*, Oxford 2007.
- Cornelis, Arnold, *Logica van het gevoel – Filosofie van de Stabiliteitslagen in de Cultuur als Nesteling der Emoties*, Amsterdam / Brussel / Middelburg 1997.
- Herweijer, Michiel, De dynamiek van doelstellend gedrag, in: Percy B. Lehning & J.B.D. Simonis, *Handboek beleidswetenschap*, Amsterdam 1987, pp. 177 e.v.
- Korsten, Arno F.A., *Deugdelijk bestuur*, Heerlen 2010.
- Lipsky, Michael, *Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York 1980.
- March, James G., & Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions – The Organizational Basis of Politics*, New York 1989.
- Mintzberg, Henry, *Organisatiestructuren*, Schoonhoven 1999 (vertaling van: *Structure in fives: designing effective organizations*, 1983).
- Meyer, John W., & Brian Rowan, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, in: Powell & DiMaggio 1991 (zie hieronder).
- Powell, Walter W., & Paul J. DiMaggio (ed.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago 1991.
- Schilder, A., H. Aardema, M. van Dam, R. Koldenhoff & H.M. Geuzendam, *Evaluatie financiële functie gemeenten en provincies*, Den Haag 2010.
- Scott-Morgan, Peter, *De ongeschreven regels van het spel – Beheers en vernietig de verborgen regels en verwijder de barrières die organisatieveranderingen in de weg staan*, Groningen 1995 (vertaling van: *The Unwritten Rules of the Game*, 1974).
- Simon, Herbert, *De besluitvorming in de organisatie*, Amsterdam 1967 (vertaling van: *Administrative Behavior*, oorspr. New York 1947).
- Thiel, Sandra van, & Frans Leeuw, The Performance Paradox in the Public Sector, in: *Public Performance & Management Review*, vol. 25, no. 3, pp. 267-281.
- Weick, Karl E., *Sensemaking in Organisations*, California 1995.
- Weick, Karl E., *The Social Psychology of Organizing*, New York 1979 (second edition).