

Pas op voor de veertien ongewenste neveneffecten van bedrijfsmatig werken!

Bedrijfsmatig werken moet, ook van 'Den Haag'. Vroeger heette het BBI, nu VBTB, of finfun, programmbegroting, rekenschap, government governance, INK, enz... Nagenoeg iedere zichzelf respecterende overheidsorganisatie doet er dus aan, althans volgens de eigen besturingsfilosofie. Trefwoorden zijn, al sinds BBI: sturen op hoofdlijnen, integraal management, plannen en meten, normen en kengetallen, zelfbeheer en contractmanagement, planning & control. Maar er zijn ook de nodige problemen rond dergelijke ambities: rond het interactief bereiken van strategische visies, het SMART formuleren van doelen, het vinden van adequate meetindicatoren, een deugdelijke kostentoerekening, beheer op orde, enz. Relatief weinig aandacht is er voor de vraag hoe mensen in de dagelijkse overheidspraktijk omgaan met al dat moois. Dit artikel biedt, op basis van een literatuurverkenning in het kader van promotieonderzoek naar de *Doorwerking van BBI*, een overzicht van mogelijke ongewenste neveneffecten van bedrijfsmatig werken.

- 1 Harrie Aardema, *Doorwerking van BBI*, Leusden, 2002.
- 2 Zie ook Hans de Bruijn, *Prestatiemeting in de publieke sector*, Utrecht, 2001, pag. 31 e.v.
- 3 A. Hoogerwerf, *Van groeibeleid naar beheersbeleid*, 's-Gravenhage, 1988, pag. 55.
- 4 Zo ook Henry Mintzberg, *Organisatiestructuren*, Schoonhoven, 1999.
- 5 William A. Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Chicago, 1971. Over 'Parkinson's Law': R. Crinice le Roy, *De vierde macht*, 's-Gravenhage, 1976, pag. 63 e.v.

MR. DR. H. AARDEMA
 Werkzaam als manager en senior adviseur bij Bestuur & Management Consultants. Promoveerde 21-11-2002 aan de Rijksuniversiteit Groningen op een bestuurskundig proefschrift over *Doorwerking van BBI*.¹

Niet elk genoemd neveneffect in dit artikel hoeft in de praktijk noodzakelijkerwijs op te treden. De bewijsvoering is soms niet of nauwelijks aanwezig. De genoemde ongewenste neveneffecten zijn ontleend aan de literatuur over bedrijfsmatig werken meer in het algemeen², en niet volledig gebaseerd op empirische literatuur. Daarbij kan men zich niet aan de indruk onttrekken dat hier en daar sprake is van ietwat populistische, deels ideologische en overlappende 'kretologie'. Niettemin worden deze 'kreten' volledigheidshalve ten tonele gevoerd, omdat de kans niet denkbeeldig is dat ze tot op zekere hoogte waar zijn. Het gaat dus om mogelijke ongewenste neveneffecten. Gedurende het uitgevoerde promotieonderzoek zijn ten minste veertien van dergelijke neveneffecten geteld.

1 Machtsvorming der bewindvoerders

Een eerste, mogelijk neveneffect is wat Hoogerwerf, onder inspiratie van Burnham, de 'machts-

vorming der bewindvoerders' noemt: steeds meer interne beheerders in verhouding tot externe uitvoerders.³ De werkelijke leiders zijn volgens Hoogerwerf de bazen van het interne beheer geworden.⁴ 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.

Dit toenemen van het aantal staffunctionarissen kan worden beschouwd als een variant op de wetmatigheden waarmee Parkinson en Niskanen bekendheid hebben verworven.⁵ 'An official wants to multiply subordinates, not rivals' en 'officials make work for each other', aldus Parkinson. Op deze doctrine is wetenschappelijk het nodige af te dingen, maar een kern van waarheid valt er niet aan te ontzeggen.

Het zou overigens paradoxaal te noemen zijn dat BBI en bedrijfsmatig werken in de jaren '80 en '90 enerzijds zijn voortgekomen uit een sfeer van bezuinigen en afslanken en dat anderzijds voor de operationalisering weer kosten moesten

worden gemaakt om extra interne functionarissen aan te trekken. Het kleiner worden van de overheid is slechts retoriek.⁶ Nader empirisch onderzoek naar de ontwikkeling van de interne stafcapaciteit binnen gemeentelijke organisaties tussen eind jaren '80 en eind jaren '90 zou daarom interessant zijn. Temeer omdat excellente ondernemingen onder meer schijnen te worden gekenmerkt door een staf van relatief beperkte omvang!⁷

2 Instrumentalisme

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.⁸ 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: 'het eenzijdig denken in termen van middelen – hier ook instrumenten genoemd – in plaats van doeleinden en middelen samen'.⁹

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, de overdaad aan regels en voorschriften. 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 bedrijfsmatig werken. Leeuw noemt de theorie hierachter 'regelgeleide organisatiekunde met een rechtssociologisch tintje': 'De theorie is ten eerste een grotendeels conditionele en procedurele. Zij bevat vooral uitspraken over organisatorische mechanismen, die binnen de publieke sector een rol (kunnen) spelen om de doelmatigheid van beleid, organisatie en beheer te bevorderen, resp. te waarborgen. Waarom dat zo is, of dat zo is en of het niet zo zou kunnen zijn dat als aan de genoemde procedureel-organisatorische voorwaarden voldaan is, andere effecten optreden die in mindering op 'de' maatschappelijke doelmatigheid en doeltreffendheid gebracht moeten worden, zijn vragen die niet beantwoord worden. De theorie is rechtssociologisch, omdat wets- en notanaleving centraal staat'.¹⁰

Het verschijnsel is verwant aan wat in de bestuurskunde bekendstaat als bureaucratisme. 'Onder bureaucratisme verstaan wij de ontarding van de bureaucratie. Een scherp doorgevoerde taakverdeling, strakke hiërarchische lijnen en sterk geobjectiveerde competentiecriteria kunnen maar al te gemakkelijk leiden tot formalisme, paperasserie en een bijna dwangmatige gelijke behandeling van ongelijke gevallen'.¹¹ De portee van dit begrip is dat het in de praktijk on-

gewenste irrationaliteit, in de zin van uit organisatorisch oogpunt averechtse effecten teweeg kan brengen.

3 Financialisme

Een derde mogelijk neveneffect is het 'financialisme'. Bij bedrijfsmatig werken zijn het vooral de financiële middelen die domineren. De budgetcyclus is het vertrekpunt. Alle beleid dient te worden gerelateerd aan geld. In de (producten)-begroting dienen alle lijntjes samen te komen.

De indruk bestaat dat in theorie en praktijk wel eens sprake is van overschatting 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.

4 Navelstaren

Een vierde mogelijk neveneffect is gelegen in het gevaar van een te grote interne gerichtheid: het 'navelstaren'. Dit is een consequentie van de door Hoogerwerf geschetste overgang naar de beheersstaat, waarin de beginselen van de prestatie, de doelmatigheid, de eigen verantwoordelijkheid van de burgers en de beperkte rol van de overheid domineren.¹² Daarbij past een verschuiving van de aandacht van het externe beleid naar de interne organisatie.

Bij bedrijfsmatig werken openbaart dit effect zich, op gespannen voet met de bedoelingen, in een relatief verminderde externe en klantgerichtheid. Veel energie gaat naar het top-down reorganiseren, gegevens verzamelen voor het systeem, het interne functioneren, de onderlinge taak- en verantwoordelijkheidsafbakening. Oplossingen voor interne beheersingsvragen zijn relevant in een tijdperk van te weinig geld en noodzaak tot bezuiniging (zoals ten tijde van de opkomst van BBI), maar zijn minder adequaat wanneer aan de overheid wordt gevraagd om externe vragen van veiligheid, overlast en leefbaarheid op te lossen.

5 Machtsmisbruik

Een vijfde mogelijk neveneffect is het machtsmisbruik. In tal van smakelijk beschreven affaires gedurende de afgelopen jaren is gebleken wat er kan gebeuren als het bestuur op afstand raakt en de vrijheidssfeer van integrale managers onvoldoende wordt gecontroleerd. Zoals bijvoorbeeld de GKB-affaire.¹³ Of de Emmer directeu-

6 Jouke de Vries en Marcel van Dam, *Politiek-bestuurlijk management*, Alphen aan den Rijn, 1998, pag. 226.

7 Thomas J. Peters en Robert H. Waterman jr., *In search of excellence*, New York, 1982, pag. 311 e.v.

8 Hoogerwerf, a.w., pag. 46 e.v.

9 Aldus Hoogerwerf, t.a.p.

10 Frans Leeuw, *Evaluatie-onderzoek, auditing en controle in Nederland anno 2000*, in: Abma en In 't Veld, *Handboek beleidswetenschap*, Amsterdam, 2001, pag. 79.

11 M.A.P. Bovens e.a., *Openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn, 2001 (6e druk), pag. 166.

12 Hoogerwerf, a.w., pag. 73.

13 H.M. Franssen e.a., *Het onvermijdelijke debâcle van de Groninger Kredietbank*, Groningen, 1992; Michiel Herweijer, *Effecten van zelfbeheer*, in: *Beleidswetenschap*, 1992/3, pag. 228 e.v.

ren-affaire.¹⁴ In 1994 kwam de gemeente Deventer negatief in het nieuws door het *Deventer optierapport*. Ook elders waren er affaires, zoals in Leeuwarden (schouwburg/stads-kantoor), Amsterdam (Stopera), Nijmegen (vervuilde grond) en Delfzijl (subsidieverlening aan bedrijven).¹⁵ Derksen liet in 1990 na onderzoek in de gemeenten Winschoten, Lochem, Smallingerland, Den Haag en Aardenburg zien hoe bepalend – dwars door alle bedrijfsmatige normen heen – culturele en (inter)menselijke factoren (door hem in navolging van Merton ‘institutionele normen’ genoemd) zijn voor het al dan niet ontstaan van conflicten.¹⁶

Dergelijke gebeurtenissen staan haaks op de bedrijfsmatige aanname dat bestuurders dankzij zelfbeheer meer greep krijgen op de uitvoering. Op uitvoerend niveau spelen eigen belangen een belangrijke rol. Het daarbij wegvallen van externe checks kan bij de betrokkenen leiden tot machtsmisbruik.

6 Doorgeslagen ondernemerschap

Een zesde mogelijk neveneffect is wat kan worden genoemd het ‘doorgeslagen ondernemerschap’. Osborne en Gaebler hebben een grote impuls gegeven aan de gedachte van het publiek ondernemerschap: ‘ambtenaren die koersen op kwaliteit, risico’s aandurven en uitdagingen willen oppakken’.¹⁷ In de praktijk hebben pogingen om aan deze uitdaging invulling te geven niet altijd geleid tot gunstige publieke effecten.

Het bekendste voorbeeld is dat van het bankieren door de provincie Zuid-Holland in de Ceteco-affaire.¹⁸ Deze zaak speelde weliswaar op provinciaal niveau, maar op dit punt is een provincie goed vergelijkbaar met een (grotere) gemeente. In 1994 kwam de gemeente Deventer negatief in het nieuws door het *Deventer optierapport*. De gemeente verloor door handel in opties zeven miljoen gulden, nadat eerder zes miljoen winst was geboekt. De desbetreffende ambtenaren lichtten het college niet tijdig in over de verliezen. Zie voorts de verhalen rond de niet in dank afgenomen individuele ondernemingsgezindheid van de topambtenaren Docters van Leeuwen en In ’t Veld.¹⁹

7 Verkokering

Een zevende mogelijk neveneffect is de ‘verkokering’. Met name bij verhandelingen over het sectorenmodel, integraal management en zelfbeheer steekt het verschijnsel verkokering de kop op.

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 domeinen en grensconflicten).

8 Performance paradox

Een achtste mogelijk neveneffect is de door diverse auteurs genoemde ‘performance paradox’.²⁰ Hiermee wordt bedoeld dat organisaties die stevig aan het meten zijn, niet noodzakelijkerwijs de meest effectieve organisaties zijn. O.m. doordat de grote hoeveelheid 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.²¹

9 Tunnelvisie

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.²²

Kwalitatieve aspecten, waaronder overwegingen van rechtmatigheid, lijden onder de versimpelde werkelijkheidsdefinities van op papier vastgelegde doeltreffendheid en doelmatigheid.²³

10 Ossificatie

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. Bij bedrijfsmatig werken is sprake van tot de politieke en publieke verbeelding sprekende symboliek.²⁴ Van Thiel komt ook tot deze conclusie: verzelfstandiging (als een der uitingsvormen van bedrijfsmatig werken) is in de eerste plaats een trend, waarbij aan de symbolische waarde meer waarde wordt gehecht dan aan de economische waarde. Verzelfstandiging is volgens haar vooral het gevolg van imitatie of herhaling, de keuze voor verzelfstandiging wordt niet gebaseerd op rationele argumenten.

De BBI-vernieuwing van de jaren ’80 en ’90 ging gepaard met veel nieuw jargon en werkte sterk committerend. ‘Je was als gemeente een sufferd als je er niet bij wilde horen.’ Dit gold eigenlijk ook voor BBI zelf. De gemeentelijke

14 Philip Brouwer, *De val van een gemeentebestuur*, Groningen, 1996.

15 A.H.M. Dölle, *Mandaat en delegatie*, Deventer, 2000, pag. 5/6.

16 Derksen, 1990.

17 Het citaat is van Leo A.F.M. Kercklaan en Carien C. Verhooff, *Publiek ondernemerschap*, Deventer, 1997.

18 Commissie-Van Dijk, *Een doorboorde buidel*, 's-Gravenhage, 1999; Paul Bordewijk, Van Dijk ontloopt verantwoordelijkheid in Ceteco-affaire, in: *B&G* oktober 1999, pag. 4 e.v.

19 O.a. beschreven bij De Vries en Van Dam, a.w., pag. 59 e.v.

20 Leeuw, a.w., 2001, pag. 76.

21 Hans de Bruijn, a.w., pag. 133, spreekt van de paradox: *Hoe meer sturingspretenties, des te minder effectief*.

22 Smith, a.w., pag. 284 e.v.; Leeuw, a.w., pag. 77.

23 A.J.G.M. Bekke, *De betrouwbare bureaucratie*, Alphen aan den Rijn, 1990 (rede).

24 Sandra van Thiel, *Quangocratization: trends, causes and consequences*, Utrecht, 2000, pag. 226 e.v.

overheid waaide gedurende de jaren '80 en '90 (en de Stichting BBI vanaf 1989) met een nieuwe culturele wind mee.

11 Window dressing

Een elfde mogelijk neveneffect wordt wel getypeerd als *window dressing*.²⁵ Met name de productenbegrotingen zijn vaak mooie boekwerken. 'Je moet er als gemeente een hebben.' Zo nodig stelt een extern bureau er een voor je op. Gemeenteraden zijn er trots op, ook al worden ze na vaststelling verder niet meer gebruikt.

12 Myopia

Een uitvloeisel van *window dressing* is het als twaalfde mogelijk neveneffect te onderscheiden *myopia*: zoveel outputindicatoren/lange termijn doelen dat het nergens meer over gaat.²⁶

Een belangrijk onderdeel van de productenbegrotingen wordt gevormd door de overdaad aan kwantitatieve gegevens per product. Deze overdaad kan weliswaar in illustrerende zin bijdragen aan inzicht in het betreffende beleids(object), maar levert vaak geen actuele sturingsinformatie op.

13 Creaming off

Denters heeft gewezen op het (dertiede) mogelijke neveneffect van de *creaming off*: de verleiding om eigen succesvoorwaarden te creëren die geldgevers kunnen behagen.²⁷

Zo zouden sociale werkplaatsen, als ze op bedrijfsrendement worden afgerekend, in de verleiding kunnen komen om zwaar gehandicapten buiten te sluiten.

En basisscholen zouden, met het oog op de wenselijkheid van veel goede CITO-scores, in de verleiding kunnen komen om zo veel mogelijk 'moeilijke' leerlingen voortijdig af te voeren

naar het speciaal onderwijs of andere scholen.

14 McDonaldization

Als veertiende en laatste mogelijk neveneffect valt de door Ritzer gelanceerde term *McDonaldization* te noemen.²⁸ Bedrijfsmatig werken kan worden gezien als uiting van het verschijnsel van de *McDonaldization* in onze samenleving: herkenbare eenvormigheid en hierop gebaseerde voorspelbaarheden en kwantificeerbaarheden.

De kritiek van Van Helden op BBI richt zich onder meer op deze eenvormigheid: het te simpele idee van de informatiepiramide, m.n. door het niet op de BBI-systematiek aansluitende fenomeen projectmatig werken.²⁹ BBI zag de gemeenten volgens Van Helden, mede gelet op de grote schaalverschillen, te veel als 'eenheidsworst'.³⁰ Bij BBI werden volgens hem alle gemeenten, alle beleidsterreinen en alle producten in beginsel over een kam geschoren. Deze benadering in sjablonen verdroeg zich niet steeds met de complexe beleids- en gedragsmatige werkelijkheid.³¹ Zo miskende BBI's fixatie op de productenbegroting volgens Van Helden de verschillen in gemeentelijke taken.³²

* * *

Naast de genoemde mogelijke neveneffecten, zijn er ongetwijfeld nog andere te vinden en te bedenken³³, maar het besprokene geeft een aardig beeld.

In onderstaande tabel zijn de genoemde (mogelijke) neveneffecten van bedrijfsmatig werken naar hun strekking kort samengevat.

Tenslotte, nog dit: als bedrijfsmatig werken bij de overheid kennelijk zoveel problemen oproept, rijst de vraag wat daaraan kan worden gedaan? Het antwoord is vooral te zoeken in een minder op retoriek en normatieve ideaaltypes gerichte bestuurs- en managementstijl, met meer aandacht voor competenties tot feitelijke (gedrags)interventies in de 'waan van de dag'.³⁴

MOGELIJKE ONGEWENSTE NEVENEFFECTEN VAN BEDRIJFSMATIG WERKEN

Neveneffect	Strekking
<i>Macht der bewindvoerders</i>	Het interne dictaat van de controllers
<i>Instrumentalisme</i>	Middelen- en regelfetisjisme ten koste van het externe werk
<i>Financialisme</i>	Overschatting van de impact van financiële sturing
<i>Navelstaren</i>	Te veel intern en met elkaar bezig zijn en niet met de klant
<i>Machtsmisbruik</i>	Corruptieve verleidingen van integrale managers, ongecontroleerde machtsverkrijging
<i>Doorgeslagen ondernemerschap</i>	Ondernemingszin met averechtse publieke effecten
<i>Verkokering</i>	Consequentie van decentraal integraal management t.k.v. concernmanagement
<i>Performance paradox</i>	Meer bedrijfsmatige aandacht kan leiden tot mindere effectiviteit
<i>Tunnelvisie</i>	Blikvernauwing tot alleen dat wat gemeten wordt, veronachtzaming van kwalitatieve aspecten
<i>Ossificatie</i>	Verbening van gedagroutines, vernieuwing is slechts symbolisch
<i>Window dressing</i>	Fixatie op indrukwekkend ogende boekwerken, deze als te bereiken effect zien
<i>Myopia</i>	Door de bomen – overdaad aan kwantitatieve gegevens/lange termijn doelen – het bos niet meer zien
<i>Creaming off</i>	Eigen succesvoorwaarden creëren ten nadele van het publiek belang
<i>McDonaldization</i>	Houvast zoeken in sjablonen die onvoldoende recht doen aan de veelvormige werkelijkheid

25 Aldus bijv. N.P. Mol, *De toegevoegde waarde van de overheid*, Enschede, 2000 (rede), pag. 19.

26 Leeuw, a.w., pag. 77; Smith, a.w., pag. 377 e.v.

27 Bas Denters, 'Prestatie-sturing: pronkstuk of probleem?', in: *Beleids-wetenschap 2001*, pag. 356 e.v.. Dit artikel gaat over problemen rond effectmeting met betrekking tot de in convenanten tussen het Rijk en de betrokken gemeenten vastgelegde prestatieafspraken in het kader van het Nederlandse grotestedenbeleid.

28 G. Ritzer, *The McDonaldization thesis*, Londen, 1998.

29 G.J. van Helden, *BBI in de praktijk*, Maastricht, 1998, pag. 95.

30 Van Helden, a.w., pag. 97 e.v. Overigens moet worden opgemerkt dat in veel BBI-publicaties en -geschriften is beklemd dat BBI niet moet worden gehanteerd als 'dwangbuis', maar als kans om de eigen informatievoorziening op maat te verbeteren.

31 Zie Van Helden, a.w., pag. 97 e.v. en pag. 103: 'Hoewel een uniform recept voor alle kwalen natuurlijk aantrekkelijk zou zijn, is het twijfelachtig of zo'n recept op den duur helpt.'

32 Van Helden, a.w., pag. 99.

33 Zie in het genoemde artikel van Smith, 1995, bijv. ook: *misrepresentation* (pag. 292 e.v.: manipuleren van schriftelijke gegevens met creatief boekhouden of fraude), *misinterpretation* (pag. 294 e.v.: miscommunicatie door onjuiste interpretaties van de vaak complexe gegevens) en *gaming* (manipuleren van gedrag om strategisch voordeel te behalen) e.d. Ten dele overlappen deze fenomenen de eerdergenoemde neveneffecten.

34 Zie Harrie Aardema, *Contextmanagement*, 's-Gravenhage, 2000.